

LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN. UN NUEVO ESCENARIO, ¿UNA NUEVA ETAPA?

María Jesús García Morales

Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Barcelona

Los nuevos Estatutos diseñan un nuevo marco normativo para las relaciones de colaboración de las Comunidades Autónomas con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas. En este estudio transversal se contemplan tres cuestiones: en primer lugar, se examina el conjunto de instrumentos y procedimientos de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas que prevén los nuevos textos en títulos específicos y fuera de ellos; en segundo término, se contemplan las vías de cambio que pueden abrir la suma de reformas estatutarias contempladas en su conjunto, y, en tercer lugar, se examinan cambios que se están produciendo al margen de dichas reformas, pero paralelamente a las mismas. Las relaciones de colaboración en España son un sector con problemas identificados que los Estatutos por sí solos no pueden resolver. Pueden introducir mejoras técnicas y generar un impulso político que será decisivo para iniciar dinámicas distintas. Por el momento, hay más expectativas de cambio que cambios reales que sólo el tiempo, con hechos, podrá determinar si representan un nuevo inicio de etapa en las relaciones cooperativas del Estado autonómico.

María Jesús García Morales

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. UN NUEVO MARCO ESTATUTARIO CON DIVERSIDAD DE PREVISIONES Y VARIEDAD DE INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS.
 - 2.1. El principio de lealtad institucional y otros principios de las relaciones entre Estado-Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas.
 - 2.2. El reconocimiento de la multilateralidad y la formalización de la bilateralidad.
 - 2.2.1. La multilateralidad en los nuevos Estatutos.
 - 2.2.2. Las nuevas Comisiones Bilaterales.
 - 2.3. La colaboración y ahora también la participación: una apuesta innovadora.
 - 2.4. Las previsiones estatutarias sobre la territorialización de subvenciones.
 - 2.5. El tratamiento de los convenios: entre la continuidad y los cambios.
 - 2.5.1. La aparición de los convenios con el Estado.
 - 2.5.2. Los convenios entre Comunidades Autónomas, ¿reformas?
3. LAS EXPECTATIVAS DE CAMBIO DERIVADAS DE LOS NUEVOS ESTATUTOS.
 - 3.1. El rango estatutario de la colaboración y su incorporación al bloque de la constitucionalidad.
 - 3.1.1. La garantía normativa y el plus político.
 - 3.1.2. El principio dispositivo y sus efectos: ¿la necesidad de un marco general?
 - 3.2. La oportunidad de mejorar la colaboración Estado-Comunidades Autónomas: de nuevo, el tandem bilateralidad y multilateralidad.
 - 3.2.1. La incógnita de la nueva bilateralidad: ¿punto de inflexión o más de lo mismo?
 - 3.2.1.1. La bilateralidad en conflicto: las nuevas Comisiones Bilaterales y el artículo 33.2 de la LOTC.
 - 3.2.1.2. Otros espacios para la bilateralidad.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

- 3.2.2. *¿Hacia una nueva multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas?: vías de cambio.*
- 3.3. La hora de reforzar la colaboración entre Comunidades Autónomas: *¿un antes y un después de los nuevos Estatutos?*
 - 3.3.1. Los Encuentros entre Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos: un primer gran paso.
 - 3.3.2. Un camino *¿sin vuelta atrás?: los obstáculos a vencer.*
- 3.4. El impulso estatutario de cambios normativos.
 - 3.4.1. Las remisiones a la legislación estatal: la articulación de la participación competencial e institucional.
 - 3.4.2. Las leyes de convenios en las Comunidades Autónomas.
- 3.5. La transparencia y las reformas orgánicas para la gestión de la colaboración: empezar por Registros de Convenios en las Comunidades Autónomas.
- 4. UN CONTEXTO MÁS AMPLIO DE CAMBIOS FUERA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS.
 - 4.1. La extensión de la colaboración financiera y la regulación de la cooperación vertical por sectores: el caso de la dependencia.
 - 4.2. La apertura de vías en la jurisprudencia constitucional para la colaboración entre Comunidades Autónomas.
 - 4.3. El auge de la colaboración horizontal y la nueva tramitación de los convenios entre Comunidades en el Senado.
 - 4.4. Una Conferencia de Presidentes por consolidar y una Conferencia de Presidentes autonómicos por crear.
 - 4.5. Y, una vez más, Europa, estímulo de cambios en las relaciones de colaboración en el Estado autonómico.
- 5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

1. INTRODUCCIÓN

Los nuevos Estatutos de Autonomía diseñan un nuevo escenario para la cooperación. Dado que este tipo de relaciones en el Estado autonómico son un ámbito con reconocidos problemas⁽¹⁾, no es de extrañar que se hayan generado expectativas de cambio a raíz de los nuevos textos. Sin embargo, ¿cuál es el alcance real de la capacidad transformadora que se espera de los nuevos Estatutos?, ¿qué puede representar la suma de las reformas estatutarias en este punto?, con ello ¿se puede hablar de inicio de una nueva etapa en las relaciones de cooperación en el Estado autonómico? Para responder a estas preguntas voy a plantear tres cuestiones estrechamente relacionadas.

En primer lugar, ¿cuál es el nuevo escenario normativo que plantean los Estatutos? y ¿qué déficits del panorama cooperativo pueden y pretenden corregir? Los Estatutos son normas peculiares, normas de naturaleza paccionada entre el Estado y una Comunidad Autónoma que pueden regular las relaciones de una concreta Comunidad —no del resto— con el poder central, de modo que no pueden diseñar un marco general de cooperación. Los Estatutos tampoco pueden corregir déficits que están en la Constitución, como el complejo y confuso régimen de los convenios horizontales del artículo 145.2 de la CE, ni tienen capacidad para resolver por sí solos muchos desafíos de la cooperación en España⁽²⁾. Además, aparte del reconocimiento de las relaciones de colaboración en títulos específicos sobre relaciones institucionales, las reformas estatutarias en este punto son muy desiguales y responden a objetivos no siempre coincidentes. Si bien la innovación más conocida ha sido la irrupción estatuta-

1. AJA, E.: *El Estado autonómico. Federalismo y Hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2.ª ed., Madrid, 2003, pp. 210-238.

2. Un repaso a los principales desafíos de la cooperación en el nuestro sistema en GARCÍA MORALES, M.J.: «La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009, pp. 65-117.

María Jesús García Morales

ria de las Comisiones Bilaterales, las novedades en este ámbito van mucho más allá de la formalización de la bilateralidad en los nuevos textos.

Una vez examinado el nuevo campo de juego que prevén los Estatutos, y en segundo término, ¿cuáles son algunas de las expectativas de cambio que se derivan de ese nuevo marco normativo? Por lo pronto, los instrumentos y procedimientos de colaboración han entrado claramente en el bloque de la constitucionalidad por obra de los nuevos Estatutos. Las reformas estatutarias representan una oportunidad para mejorar la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas desde la bilateralidad que regulan y desde la multilateralidad que reconocen. Además, los Estatutos de Autonomía tienen un ámbito de maniobra muy importante para diseñar el marco normativo de la cooperación entre Comunidades, pues su actual rigidez es una de las causas de su escaso desarrollo en España, o mejor dicho, de su desarrollo por cauces no previstos constitucional ni estatutariamente. Justo ahí, en reforzar la cooperación interautonómica, hay un reto muy importante y una potencialidad transformadora de los Estatutos que se puede hacer efectiva con mejoras técnicas —que cabe adelantar no siempre se han introducido— y con un impulso político —que sí parecen estar generando— que respalde de forma decidida y firme este tipo de relación en el Estado autonómico.

Pero la potencialidad transformadora de los nuevos Estatutos no puede valorarse sólo en sí misma, necesita de un contexto más amplio, pues las relaciones de cooperación están inmersas en cambios que se están produciendo fuera de las reformas estatutarias. Por ello, el tercer objeto de atención de este trabajo es examinar qué perspectivas pueden abrir todos esos cambios también extra-estatutarios en el panorama cooperativo. En paralelo al proceso de reformas estatutarias, se ha producido una regulación estatal de la colaboración por sectores especialmente intensa en el caso de la dependencia. La jurisprudencia constitucional ha abierto vías para la cooperación horizontal. Se ha llevado a cabo una reforma del Reglamento del Senado para agilizar los convenios entre Comunidades. Sigue la incógnita de la Conferencia de Presidentes Estado-Comunidades Autónomas y, entre tanto, ha surgido una propuesta de creación de una Conferencia de Presidentes autonómicos sin el Gobierno central, y, como siempre, ahí está el impacto del proceso de integración europea que constituye, en España y en todos los países de nuestro entorno, uno de los estímulos más potentes para impulsar, crear o readaptar instrumentos y procesos cooperativos en el ámbito interno.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

2. UN NUEVO MARCO ESTATUTARIO CON DIVERSIDAD DE PREVISIONES Y VARIEDAD DE INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS

Los nuevos Estatutos representan un paso más en el largo proceso de regulación de las relaciones de cooperación en España. Las nuevas previsiones estatutarias completan, por ahora, el marco normativo de la cooperación, formado por la Constitución de 1978, que sólo regula la colaboración horizontal (los convenios entre Comunidades), y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reformada en 1999, norma básica que aborda la cooperación vertical, en particular a través de los instrumentos más habituales de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación, los convenios y los planes y programas conjuntos).

Los Estatutos de Autonomía pueden regular este tipo de relaciones, pues el texto constitucional no limita los contenidos de un Estatuto (artículo 147 de la CE). Es más, resulta oportuno que los nuevos textos hayan abordado este tipo de relaciones. El silencio de la Constitución y de los primeros Estatutos sobre este extremo no se hubiera entendido hoy día. La cuestión no es, pues, si los Estatutos pueden regular o no estos temas, sino en qué términos pueden hacerlo. El grado de regulación, la densidad normativa, dedicada en los nuevos Estatutos de Autonomía a estos temas es muy diversa. Si bien todos los nuevos Estatutos incorporan títulos específicos sobre las relaciones institucionales de la Comunidad, las previsiones estatutarias relativas a la colaboración vertical y horizontal son sumamente diversas, y abarcan instrumentos y procedimientos muy variados que se regulan más allá de los títulos específicos dedicados a las relaciones institucionales⁽³⁾.

3. Sobre las relaciones de colaboración en los procesos de reforma estatutarios vid. ALBERTÍ ROVIRA, E.: «¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? (Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, las demás Comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de Autonomía)», pp. 713-736; CARMONA CONTRERAS, A.M.: «¿Hacia una nueva dimensión de las relaciones intergubernamentales? La colaboración entre Comunidades Autónomas en el marco de las reformas estatutarias», pp. 737-757; SALAZAR BENÍTEZ, O.: «Las relaciones de cooperación entre las Comunidades Autónomas. Un reto “secundario” en las reformas estatutarias», pp. 849-878, todos ellos en RUIZ-RICO, G. (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Con-*

María Jesús García Morales

2.1. EL PRINCIPIO DE LEALTAD INSTITUCIONAL Y OTROS PRINCIPIOS DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Los nuevos Estatutos contemplan sin excepción el principio de lealtad institucional entre los preceptos que encabezan la regulación de dichas relaciones, salvo el Estatuto valenciano, que opta por la denominación de lealtad constitucional. Junto a él, algunos textos incluyen el principio de colaboración, de cooperación, de solidaridad, o de auxilio mutuo. Se trata de principios reconocidos por el Tribunal Constitucional desde su jurisprudencia más inicial que ahora recogen los textos estatutarios. Todos esos principios, bajo diferentes formulaciones, resultan en muchos casos sinónimos y preservan la necesidad de no vulnerar los intereses del conjunto y ejercer las competencias propias en beneficio de otra instancia cuando así sea necesario.

A diferencia de otros sistemas, como el alemán, donde surge y donde más perfilado se halla el principio de la lealtad federal o *Bundestreuue*, la jurisprudencia española no ha deducido, por el momento, de este principio obligaciones de hacer concretas más allá del deber de auxilio que las leyes concretan en el intercambio de información. En el Estado autonómico, dicho principio funciona básicamente como límite al ejercicio de competencias sin que existan mecanismos para hacerlo efectivo salvo en el caso del deber de auxilio. La virtualidad de este principio se confía, así, a la buena disposición de los aparatos políticos y administrativos. La previsión en los nuevos Estatutos de dicho principio no aporta más novedad que llevar al texto estatutario un principio de construcción jurisprudencial. Sí llama la atención que los principios de lealtad institucional, de cooperación, o de colaboración se reconozcan en los nuevos Estatutos como principios que presiden las relaciones de la Comunidad con el Estado, no con las demás Comunidades. Sólo en el caso de Castilla y León y Cataluña dichos principios aparecen también en las relaciones horizontales. Ello refleja la importancia de la colaboración

greso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España, Universidad de Jaén/Tirant lo blanch, Valencia, 2006. Asimismo, ELÍAS MÉNDEZ, C.: «Principales rasgos de las reformas estatutarias: ¿Hacia un Estado autonómico cooperativo?», *Revista de Derecho de Extremadura*, núm. 3, 2008, pp. 108 y ss., y GONZÁLEZ AYALA, M.ª D.: «Las relaciones intergubernamentales en el nuevo marco de las reformas estatutarias: La diferente conciliación de la bilateralidad-multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma», *Indret*, núm. 1/2009, <www.indret.com> (fecha de consulta: 14 de agosto de 2009).

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

vertical en nuestro sistema, una importancia de la que se hacen eco los nuevos textos, por más que dichos principios deben regir, lógicamente, también en las relaciones entre Comunidades⁽⁴⁾.

2.2. EL RECONOCIMIENTO DE LA MULTILATERALIDAD Y LA FORMALIZACIÓN DE LA BILATERALIDAD

Una de las novedades más destacadas, conocidas y polémicas de los nuevos Estatutos de Autonomía ha sido la regulación de la bilateralidad y de las Comisiones Bilaterales. Mucho se ha escrito sobre si los Estatutos pueden e, incluso, sólo deben regular instrumentos bilaterales. Ciertamente, los Estatutos son más aptos para regular los instrumentos de relación bilateral de la Comunidad con el Estado que aquellos de alcance multilateral que implican a todas las Comunidades Autónomas. Pero, en cualquier caso, la formalización de la bilateralidad no significa que los nuevos Estatutos prescindan de la multilateralidad.

2.2.1. *La multilateralidad en los nuevos Estatutos*

Hoy por hoy, la multilateralidad ha sido, es y sigue siendo la forma principal de relación entre el Estado y las Comunidades. Las Conferencias Sectoriales, concebidas como plataformas de reunión entre el Ministro y los miembros del Consejo de Gobierno de las Comunidades para tratar temas de un ámbito concreto, son el instrumento más implantado, si bien de una forma desigual según los sectores. Se trata, además, de la primera técnica de colaboración regulada en el Estado autonómico. La intervención normativa en la colaboración se inicia con la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, todavía vigen-

4. Sobre el principio de cooperación, ALBERTÍ ROVIRA, E.: «Relaciones entre Administraciones Públicas», en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (dirs.), *Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 41 y ss.; TAJADURA TEJADA, J.: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, 2.^a ed., Granada, 2000; BIGLINO CAMPOS, P.: «La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario, enero de 2004, pp. 51-174. Sobre su valor de *soft law*, CRUZ VILLALÓN, P.: «La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación», en CANO BUESO, J. (ed. y coord.): *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Parlamento de Andalucía, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 119-134. Específicamente, en el sistema alemán, LASO PÉREZ, J.J.: «La lealtad federal en el sistema constitucional alemán», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 9, 2000, pp. 47-108.

María Jesús García Morales

te, que regula las Conferencias Sectoriales como plataformas de encuentro entre el Ministro del ramo y los Consejeros de las Comunidades Autónomas para el intercambio de puntos de vista y el examen de problemas en cada sector de una forma periódica y regular, como mínimo, al menos dos veces al año. Más tarde, la Ley 30/1992 ha reconocido de nuevo dichos instrumentos y, en la línea de la Ley 12/1983, ha regulado su convocatoria y la determinación del orden del día a cargo del Ministro del ramo, ha previsto la creación de órganos de apoyo básicos para la preparación y continuidad de sus trabajos, y ha remitido el régimen de cada Conferencia a lo que disponga su reglamento interno⁽⁵⁾.

En la mayoría de los nuevos Estatutos se alude expresamente a la multilateralidad. En el Estatuto andaluz hay más de diez menciones explícitas a la misma, seguido del Estatuto catalán, en siete ocasiones, en el texto de Islas Baleares en cuatro, el de Aragón en tres, y el de Castilla y León en dos supuestos. En el Estatuto de la Comunidad Valenciana la multilateralidad no parece explícitamente mencionada en sede de relaciones de colaboración con el Estado.

Pero ¿en qué términos aparece la multilateralidad en los nuevos Estatutos de Autonomía?

Por un lado, se reconoce la complementariedad de la multilateralidad y la bilateralidad. En este punto, la multilateralidad aparece como un «*principio*» que fundamenta las relaciones de la Comunidad con el Estado, junto con la bilateralidad (como sucede en el Estatuto catalán). En la mayoría de los nuevos Estatutos, se delimita el ámbito de la multilateralidad («*ámbitos de interés común*») respecto a la bilateralidad («*ámbitos de interés específico*»). Asimismo, el binomio multilateral-bilateralidad aparece en dos campos sumamente significativos, estratégicos y transversales: en materia financiera, donde se menciona a los instrumentos y procedimientos multilaterales, junto a las Comisiones Mixtas en materia de Asuntos Económicos y Fiscales (en los Estatutos catalán y andaluz); y en asuntos europeos, donde se reconoce la participación en instrumentos multilaterales (así, en los Estatutos catalán, andaluz, balear y aragonés).

La multilateralidad se reconoce también desde una perspectiva instrumental, esto es, en cuanto «*órganos y procedimientos multilaterales*» que sirven para dar

5. Sobre la regulación de las Conferencias Sectoriales, DUQUE VILLANUEVA, J.C.: «Las Conferencias Sectoriales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 2007, pp. 113-153.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

cauce a la relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma, una fórmula prevista en el Estatuto catalán que se repite en los Estatutos de Andalucía, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León. En este punto, los instrumentos multilaterales aparecen como técnicas para articular la participación autonómica en competencias estatales de forma expresa (así, en el Estatuto andaluz, en los supuestos de planificación de la energía, obras públicas, o elaboración y reformas de legislación penal en materia de menores) o implícita (en el Estatuto catalán, con la remisión a los instrumentos del Título V sobre relaciones institucionales). Los nuevos Estatutos no aluden a instrumentos concretos para formalizar la multilateralidad. No hay mención de foros concretos como la Conferencia de Presidentes, ni las Conferencias Sectoriales. Las alusiones estatutarias son genéricas a «órganos y procedimientos multilaterales», salvo en el caso del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la única Conferencia Sectorial mencionada expresamente en un texto estatutario (en concreto, en el texto andaluz).

Menos habitual es que los nuevos Estatutos de Autonomía aborden los efectos de la colaboración. La jurisprudencia constitucional ha subrayado en multitud de ocasiones la voluntariedad de las relaciones de colaboración y la imposibilidad de renunciar a las competencias en dichas relaciones. En ese sentido, el Estatuto catalán ha sido el único donde se dispone que la colaboración en instrumentos bilaterales y multilaterales no altera la titularidad de la competencia, y que la Generalitat no queda vinculada por los acuerdos adoptados en el seno de los instrumentos multilaterales y puede efectuar reservas a los mismos. Se trata de una previsión controvertida, que ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional, pero básicamente recoge la jurisprudencia de la sentencia sobre la LOAPA donde se declaraba que las Conferencias Sectoriales no podían sustituir la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas (STC 76/1985, de 18 de agosto). No deja de llamar la atención que, veinticinco años después de dicha sentencia, afloren de nuevo los temores respecto a la multilateralidad que mostraron las mismas Comunidades recurrentes de aquel proyecto.

2.2.2. *Las nuevas Comisiones Bilaterales*

A diferencia de la multilateralidad —que se reconoce en los Estatutos, pero no se regula—, los nuevos Estatutos han apostado mayoritariamente por formalizar

María Jesús García Morales

zar la bilateralidad con la previsión en su texto de las Comisiones Bilaterales de Cooperación. En realidad, es preciso relativizar la novedad de estos instrumentos. Las Comisiones Bilaterales surgen en nuestro país paralelamente a las Conferencias Sectoriales, aunque han tenido una importancia muy inferior a los instrumentos multilaterales, hasta el punto de que su existencia ha sido simbólica en muchos casos. Aparecen ligadas al proceso de traspasos, un proceso bilateral, y se regulan en la Ley 30/1992, tras su reforma en 1999. La previsión legal de estos instrumentos representa, pues, el reconocimiento de un instrumento ya existente. La reforma en 2000 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, según la cual las Comisiones Bilaterales pueden entender de la resolución extrajudicial de conflictos en los términos del artículo 33.2 de la LOTC, ha llenado de contenido a la actividad de buena parte de dichas Comisiones. En realidad, ni siquiera el anclaje estatutario de este instrumento es una novedad pues ya la LORAFNA, en 1982, previó la Junta de Cooperación entre el Estado y Navarra.

Las nuevas Comisiones Bilaterales están en los nuevos Estatutos porque se trata de un ámbito de regulación abierto para el Estatuto. En algunos casos, su previsión refleja una apuesta política por potenciar el canal bilateral (por motivos muy variados, la insatisfacción que generan los instrumentos multilaterales, redefinir hechos diferenciales en clave bilateral...), pero, en otros, dichos instrumentos se recogen en el Estatuto más por una tendencia a la emulación que por la existencia de una voluntad política a favor de la bilateralidad. La regulación de las nuevas Comisiones Bilaterales ha sido polémica. La previsión del Estatuto catalán ha generado un intenso debate doctrinal sobre las mismas y sobre la bilateralidad. Se trata de una regulación recurrida ante el Tribunal Constitucional que resulta idéntica o similar en otros textos, como sucede en el Estatuto andaluz.

Pero no todos los nuevos Estatutos han apostado por llevar al texto constitucional este tipo de órganos. No lo ha hecho el Estatuto valenciano, ni el nuevo Estatuto balear, si bien este último prevé la existencia de un «*instrumento de colaboración y de relación con el Estado*» que, pese a desempeñar funciones similares, no recibe el nombre de Comisión Bilateral.

El anclaje estatutario de la Comisión Bilateral, el primero en el texto catalán y seguido, con diferentes alcances, por el Estatuto andaluz, el de Aragón y el de Castilla y León, formalizan una bilateralidad en instrumentos, cuya ma-

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

yor novedad radica en dar a estas Comisiones rango estatutario y mayor contenido político. El cambio de lenguaje de los nuevos Estatutos es significativo. Si las anteriores Comisiones Bilaterales eran órganos entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente (tal como constaba en el Acuerdo constitutivo de las mismas), las nuevas Comisiones Bilaterales lo son entre el Estado (ya no se habla de «*Administración General del Estado*») y la Comunidad. Además, dichas Comisiones se diseñan como «*marco de relación permanente y general entre los Gobiernos*» respectivos (claramente, en el Estatuto catalán, andaluz, e, incluso, en el instrumento de colaboración y relación con el Estado previsto en el texto balear).

La densidad normativa con la que se regulan las nuevas Comisiones Bilaterales es distinta. Por un lado, el Estatuto catalán —que sigue el texto andaluz— garantiza un amplio ámbito funcional, la composición paritaria, la periodicidad de las reuniones («*al menos dos al año*», casualmente o no, la misma cadencia que prevé la Ley del Proceso Autonómico para las Conferencias Sectoriales), una regulación de su organización y funcionamiento (Subcomisiones, Secretaría permanente para la preparación y continuidad de los trabajos), la elaboración de una memoria, y la remisión a la autorregulación a través de un reglamento interno regulador de este órgano. Por su parte, las Comisiones Bilaterales con Aragón y con Castilla y León disponen de un ámbito funcional menos detallado, lo que no impide que puedan hacer lo mismo que las anteriores, ya que las Comisiones Bilaterales son una plataforma inespecífica, por más que su regulación sea más parca que las previstas en el Estatuto catalán y andaluz. La Comisión Bilateral se prevé desde el reconocimiento de la multilateralidad («*sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos concretos de carácter bilateral o multilateral*»), sin especificar la cadencia de las reuniones y, al igual que las anteriores, con una composición paritaria y una remisión a la autorregulación⁽⁶⁾.

6. Un análisis del régimen de las nuevas Comisiones Bilaterales, en RIDAURA MARTÍNEZ, M.ª J.: «La bilateralidad ¿hecho diferencial?», VII Congreso (Extraordinario) de la Asociación de Constitucionalistas de España: *Treinta años de Constitución*, Palacio del Senado, Madrid, 22 y 23 de enero de 2009: <http://www.aco-es.es/congreso_c.html> (fecha de consulta: 14 de agosto de 2009).

María Jesús García Morales

2.3. LA COLABORACIÓN Y AHORA TAMBIÉN LA PARTICIPACIÓN: UNA APUESTA INNOVADORA

Junto a las Comisiones Bilaterales, una de las novedades más destacadas de la mayoría de los nuevos Estatutos es la incorporación de la participación. Esta categoría incluye tanto la participación de la Comunidad Autónoma en competencias estatales, como la participación autonómica en las instituciones y órganos del Estado. La idea de la participación irrumpió con el Estatuto catalán y está presente en la mayoría de los nuevos textos (salvo en el de la Comunidad Valenciana y en el de las Islas Baleares), pero las previsiones estatutarias son sumamente diversas en esta materia. También se trata de previsiones polémicas que, en buena parte, se han impugnado —en el texto catalán— ante el Tribunal Constitucional, y que se hallan en otros textos con mayor o menor alcance.

La participación autonómica en competencias e instituciones responde a objetivos diferentes: la primera, pretende asegurar la influencia de la Comunidad en una decisión estatal que afecta a sus intereses; la segunda, busca una forma de representación de las Comunidades en las instituciones más acorde con una estructura políticamente descentralizada.

La participación en competencias autonómicas es una categoría novedosa, en principio, distinta de la colaboración. No es fácil deslindar ambas categorías. La participación se reservaría para aquellos supuestos en los que la titularidad de la competencia corresponde al Estado y las Comunidades deben poder ser oídas en el proceso de adopción de su decisión. Así configurada la participación no sería codecisión, sino una garantía de audiencia del procedimiento, pues la decisión final correspondería en todo caso al titular de la competencia. El Estatuto catalán contempla en más de cien supuestos la participación autonómica en competencias (por ejemplo, energía y minas, estadísticas de alcance supraautonómico, juegos y espectáculos, medio ambiente y espacios naturales, ordenación del territorio, obras públicas, transporte, investigación y desarrollo tecnológico). En ocasiones, se trata de una previsión genérica de participación, sin determinación del instrumento concreto, mientras que, en otras, dicho instrumento es un informe, un convenio, la intervención de la Comisión Bilateral, o una remisión a los instrumentos de colaboración previstos en el título sobre relaciones institucionales, de modo que dichos instrumentos son ambivalentes, pues sirven para articular tanto

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

relaciones de colaboración como la participación. El Estatuto andaluz sigue en este punto también al texto catalán, tanto en la variedad de supuestos donde se prevé la participación competencial como en la pluralidad de instrumentos que pueden servir para concretarla. Por el contrario, el Estatuto aragonés prevé las facultades de participación más acotadas (en materia de infraestructuras y obras públicas e hidráulicas). En un sentido similar se pronuncia el texto castellano-leonés (participación en infraestructuras estatales y en la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal, así como transferencia de aguas fuera del territorio de la Comunidad).

Al igual que la participación en competencias, las previsiones de participación institucional son muy heterogéneas. De nuevo, no todos los Estatutos han contemplado este tipo de participación. Ni el Estatuto de la Comunidad Valenciana, ni el de las Islas Baleares han contemplado disposiciones novedosas sobre este punto. El Estatuto catalán contiene las previsiones más amplias e intensas con relación a este tipo de participación: la afirmación de una facultad de participación de la Comunidad en instituciones y organismos del Estado, así como el ámbito de la participación (por un lado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, y por otro organismos económicos y sociales). El Estatuto andaluz sigue las previsiones del catalán, mientras que los Estatutos de Aragón y Castilla y León contienen previsiones más genéricas de participación *«en los organismos y procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y en las leyes del Estado»*, y *«en los procedimientos de designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado con el alcance y los términos establecidos por la legislación estatal»*.

Se detecta, pues, una gradación en los Estatutos hasta ahora reformados de las previsiones participativas en las competencias y en las instituciones y órganos estatales. La diversidad de previsiones estatutarias tanto en materia de participación competencial como institucional plantea la disyuntiva de generalizar esas facultades de participación o sólo formalizarlas con las Comunidades Autónomas que han previsto. En ambos casos, se trata de previsiones que fomentan la colaboración. La participación en competencias abre vías a la cooperación en el ejercicio de competencias, a través de instrumentos bilaterales y multilaterales, pues la generalización de estas previsiones en otros Estatutos puede acabar imponiendo la multilateralidad para

María Jesús García Morales

generalizar esas previsiones a todas las Comunidades Autónomas. La participación institucional también abre vías indirectamente para impulsar la cooperación horizontal de carácter multilateral en nuestro sistema, pues podría conseguirse mediante sistemas de concertación entre las Comunidades a través de los cuales designaran a los representantes autonómicos en dichos órganos⁽⁷⁾.

2.4. LAS PREVISIONES ESTATUTARIAS SOBRE LA TERRITORIALIZACIÓN DE SUBVENCIONES

Tres de los nuevos Estatutos de Autonomía prestan atención al impacto del poder del gasto del Estado sobre el ejercicio de competencias autonómicas. Se trata de los Estatutos de Cataluña, Andalucía y Aragón. Esos tres preceptos contienen una regulación casi idéntica de la llamada «*actividad de fomento*». Esa regulación se abre con una declaración de que corresponde a la Comunidad Autónoma otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, en las materias de su competencia. Asimismo, dicha regulación recoge el alcance de la potestad de la Comunidad Autónoma en función de su ámbito competencial en aquellas subvenciones territorializables, esto es, objeto de distribución entre las Comunidades.

Dichas previsiones recogen la jurisprudencia constitucional en materia de territorialización de subvenciones (en particular, los criterios de la STC 13/1992, de 6 de febrero). Si la competencia es exclusiva de la Comunidad, corresponde a ésta la especificación de objetivos y la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión. En el caso de competencias compartidas, la

7. Sobre la introducción en el Estatuto de facultades de participación, VIVER I PI-SUNYER, C.: «¿Grandes reformas o pequeños pasos?», Jornadas sobre *La reforma del Estado autonómico y español y del Estado federal alemán*, Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 28 y 29 de mayo de 2008: <<http://www.fundaciongimenezabad.es>> (fecha de consulta: 14 de agosto de 2009); MONTILLA MARTOS, J.A.: «Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federales*, núm. 1, 2005, pp. 131-150. Específicamente sobre la distinción entre participación y colaboración, ROIG MOLÉS, E.: «La reforma del Estado de las Autonomías: ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federales*, núm. 3, 2006, pp. 167-171. Sobre la participación en instituciones, vid. ALBERTÍ ROVIRA, E.: «La participació de les Comunitats Autònomes en institucions de l'Estat en els nous Estatuts d'Autonomia», *Activitat parlamentària, Especial relacions intergovernamentals*, núm. 15, 2008, pp. 37-47.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

Comunidad puede precisar normativamente objetivos a los que se destinan las subvenciones, completar las condiciones de otorgamiento y toda la gestión. Si la competencia es ejecutiva, únicamente corresponde a la Comunidad la gestión de las subvenciones.

Estas previsiones tienen una significativa relevancia en materia de colaboración, ya que en el Estado autonómico las relaciones cooperativas no sólo son claramente verticales, sino sobre todo de contenido financiero. Entre el 70% y el 80% de los convenios que se firman cada año entre el Estado y las Comunidades tienen contenido económico. De ellos casi la mitad, cada año, sirven para territorializar subvenciones conforme a los criterios y la distribución resultante que se pacta en Conferencias Sectoriales (de acuerdo con el artículo 86.2 de la Ley General Presupuestaria, aprobado en desarrollo jurisprudencia constitucional). Además, en la práctica, en las Conferencias Sectoriales y en los convenios que concretan sus acuerdos, se detecta una marcada tendencia a la cofinanciación, de modo que un 50% se aporta por el Estado sólo si las Comunidades aportan, por lo menos, esa misma cantidad para una serie de objetivos marcados normalmente por el poder central. Y todo ello sucede mayoritariamente en ámbitos de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, como los servicios sociales, donde los convenios pueden estar convirtiéndose en un instrumento para llevar a cabo políticas estatales en ámbitos de las Comunidades, una práctica sobre la que sobrevuela el temor al riesgo de una invasión competencial por la vía financiera. Los nuevos Estatutos pretenden incidir en este punto claramente en el caso de subvenciones territorializables en materia de competencias exclusivas, pues ahí, como se ha visto, no siempre se produce la participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de objetivos.

Además de esas previsiones, estos Estatutos contienen una cláusula novedosa —y controvertida en el caso del Estatuto catalán, pues se ha impugnado ante el Tribunal Constitucional—, según la cual la Comunidad Autónoma participará en el carácter no territorializable de la subvención. Por Conferencia Sectorial pasan las subvenciones que el Ministerio decide territorializar unilateralmente. Los Acuerdos de Conferencia Sectorial que territorializan subvenciones y que se publican en el BOE no recogen una buena parte de subvenciones que no se deciden territorializar. Las previsiones estatutarias que prevén la intervención de las Comunidades Autónomas en la determinación del carácter no territorializable de una subvención abren vías a la coo-

María Jesús García Morales

peración entre el Estado y las Comunidades que podría servir para pacificar un sector altamente conflictivo⁽⁸⁾.

2.5. EL TRATAMIENTO DE LOS CONVENIOS: ENTRE LA CONTINUIDAD Y LOS CAMBIOS

Los convenios son la técnica más común para formalizar una relación cooperativa en todos los sistemas políticamente descentralizados. Se trata de un instrumento flexible y polivalente ya que, al amparo de la libertad contractual, las partes pueden pactar actuaciones muy variadas. Sin embargo, el tratamiento jurídico y el éxito práctico de esta técnica en el Estado autonómico han sido muy distintos en la dimensión vertical y en la horizontal. Resulta curioso constatar que los convenios verticales, que no cuentan con previsiones constitucionales específicas (su regulación básica se halla en la Ley 30/1992), hayan tenido un desarrollo prolífico, mientras que los convenios entre Comunidades, que sí disponen de regulación en la Constitución y en los Estatutos, sólo hayan empezado a despegar en los últimos años. Las reformas de los nuevos Estatutos de Autonomía aportan en este punto más bien poco, y en cualquier caso mucho menos de lo que podían haber hecho. En general, han sido reformas muy continuistas y una oportunidad perdida para corregir errores del pasado. Cabe destacar que las previsiones en materia de convenios del Estatuto catalán son de las pocas relativas a las relaciones de colaboración —en parte también seguidas en otros textos— que no se han impugnado ante el Tribunal Constitucional.

2.5.1. *La aparición de los convenios con el Estado*

Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas son el instrumento más habitual y consolidado en España. En los últimos años, se suscriben un millar de ellos por año. Normalmente, los convenios son la pieza final de un proceso cooperativo que arranca de la decisión de una Conferencia

8. Sobre el tratamiento de la actividad de fomento en los nuevos textos estatutarios, POMED SÁNCHEZ, L.: «La potestad subvencional en el Estado autonómico», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federaus*, núm. 7, 2008, pp. 60-62.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

Sectorial para territorializar subvenciones. De este modo, los convenios verticales en España son materialmente multilaterales, pero formalmente bilaterales, pues se firman entre el Estado y cada una de las Comunidades, pero para articular un mismo programa en todas ellas. Los propios *Informes del Ministerio de Administraciones Públicas* (hoy Ministerio de Política Territorial) reconocen cómo la heterogeneidad potencial que permite esta figura, en la práctica, se traduce en una notable homogeneidad de actuaciones. En particular, en materia de servicios sociales, el poder central ve en esta figura un instrumento para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el territorio estatal, si bien su uso en muchos casos carece de un título competencial sólido por parte del Estado⁽⁹⁾.

Tres nuevos Estatutos reconocen los convenios entre el Estado y la Comunidad Autónoma (Estatuto de la Comunidad Valenciana, el de Cataluña y el de Aragón). Salvo en el caso de la LORAFNA y del primer Estatuto valenciano, los primeros textos sólo han previsto los convenios entre Comunidades. El reconocimiento de los convenios verticales en los Estatutos de Autonomía hace justicia a su importancia en las relaciones cooperativas en nuestro país, y representa una visión jurídica más ajustada de la realidad de la cooperación. Sorprende que el resto de nuevos Estatutos no hayan contemplado este tipo de instrumento, aunque sea para dejar constancia de su relevancia. Los términos en los que estos tres textos reconocen los convenios verticales son distintos. El Estatuto de la Comunidad Valenciana prevé que dichos convenios deben ser objeto de aprobación por las Cortes Valencianas, un requisito ya presente en el texto inicial de los años ochenta que nunca se ha aplicado. Sorprende también que la reforma estatutaria no se haya aprovechado para reflexionar por qué hay requisitos que no se cumplen y, si se entiende que son innecesarios, se procede a suprimirlos. El Estatuto de Cataluña reconoce, más que regula, este instrumento. El texto catalán remite a una ley del Parlamento autonómico para que discipline el régimen de este instrumento. En ese mismo sentido se pronuncia el Estatuto aragonés, que además prevé la regulación por ley autonómica de los convenios no sólo verticales, sino también horizontales. Una novedad sólo presente en el Estatuto catalán es la obligación de publicación de los convenios con

9. En más de treinta ocasiones se alude a la igualdad de los españoles en todo el territorio como fundamento de la colaboración financiera entre Estado y Comunidades en el *Informe sobre las Relaciones de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas 2004*, MAP, Madrid, 2006.

María Jesús García Morales

el Estado en el Diario Oficial de la Comunidad, la determinación de la misma como condición de eficacia y los plazos en que debe hacerse. Con ello se pretenden corregir disfunciones en la publicación de estos pactos, que muchas veces no se produce o lo hace con mucho retraso.

Asimismo, cabe destacar las previsiones estatutarias de los convenios verticales como instrumento de actuación en sectores concretos. Los convenios entre la Comunidad y el Estado aparecen ahora no sólo desde una perspectiva instrumental general, esto es, en cuanto instrumento de relación entre ambas partes, sino también en cuanto instrumento en el sector. Esas previsiones se hallan en los títulos sobre competencias. Hay, pues, una importante apertura en los nuevos Estatutos a la cooperación en el ejercicio de competencias en ámbitos concretos. El Estatuto de Aragón prevé los convenios verticales como instrumento de participación en materia de obras públicas calificadas de interés general o que afecten a otra Comunidad, pero sin duda donde se registra mayor presencia de los convenios verticales es en los Estatutos catalán y andaluz, plagados de múltiples disposiciones donde el convenio se prevé como instrumento de participación en competencias estatales. En esos casos, el convenio aporta mucho más que un mero informe, pues implica un grado de vinculación más intenso entre las partes y, con ello, una mayor garantía de que el Estado deberá tener en cuenta a la Comunidad con la que debe pactar la actuación en dicho sector (así, entre otros, el convenio aparece como instrumento en materia de aguas y obras hidráulicas, seguridad nuclear, obras públicas, y gestión de planes destinados al fomento de la actividad económica). Además de aquellos supuestos donde el Estatuto dispone expresamente la existencia de convenio en un sector, hay otros muchos casos donde el instrumento de colaboración o participación resulta indeterminado. Y ahí el convenio —dado su predicamento en las relaciones verticales— se convierte en una alternativa posible y óptima para su articulación.

2.5.2. Los convenios entre Comunidades Autónomas, ¿reformas?

Los convenios entre Comunidades son un «clásico» en los Estatutos. Los primeros Estatutos por mimesis con la Constitución regularon este instrumento y no de la manera más apropiada. El régimen jurídico —constitucional y sobre todo estatutario— previsto para celebrar uno de estos pactos ha sido bastante desalentador. Sin embargo, más que no existir, la colaboración entre Comunidades se ha desarrollado por cauces distintos de los convenios, como

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

confirma la clara tendencia en todas las Comunidades a usar la figura del protocolo para formalizar relaciones entre ellas ante las dificultades de firmar un convenio. El proceso de reformas estatutarias representa una magnífica oportunidad para flexibilizar el régimen de este instrumento, pero los nuevos Estatutos, por el momento, no lo han hecho. Los aspectos más novedosos de los nuevos textos en materia de cooperación versan sobre la dimensión vertical (las Comisiones Bilaterales, la participación), pero no se ha prestado suficiente atención a las mejoras técnicas que requería la colaboración horizontal.

Por un lado, buena parte de los primeros Estatutos han previsto que la suscripción de un convenio horizontal sólo procede en el ámbito de competencias exclusivas de la Comunidad. La mayoría de los nuevos Estatutos (salvo el de la Comunidad Valenciana) han suprimido esa referencia a la exclusividad de las competencias que limitaba sin razón alguna el objeto de los convenios entre Comunidades Autónomas. En algunos casos, los nuevos Estatutos detallan incluso actuaciones concretas que se pueden llevar cabo a través de estos pactos (así, en el Estatuto catalán: planes y programas conjuntos, órganos comunes).

Respecto al proceso de suscripción, la mayoría de los Estatutos iniciales han prescrito una intervención del Parlamento autonómico en la formación de la voluntad negocial. Se trata de un requisito no exigido por la Constitución que se ha acostumbrado a percibir como un obstáculo para suscribir un convenio entre Comunidades Autónomas. Las reformas estatutarias no han abordado de la misma manera este tema. Unas, han limitado la intervención del Parlamento autonómico (en el Estatuto catalán sólo a aquellos convenios que afecten a «facultades legislativas»). Otras han suprimido directamente dicho trámite (como sucede en el Estatuto de Aragón o Baleares). Y, también, hay textos donde ese requisito se mantiene (como en los Estatutos de la Comunidad Valenciana y Castilla y León).

Un aspecto espinoso sobre el que los nuevos Estatutos de Autonomía no han hecho prácticamente nada es el relativo a la recalificación de un pacto por el Senado. La mayoría de los primeros Estatutos previeron que, enviado un convenio a la Cámara alta, éste podría ser recalificado en acuerdo de cooperación por aquella. Se trata de una competencia del Senado sin fundamento constitucional. Se introdujo durante la tramitación del Estatuto del País Vasco en 1979, a través de una enmienda *in voce*, cuando el resto del texto ya se había aprobado, como una cautela pensada para los posibles convenios que for-

María Jesús García Morales

malizaran el País Vasco y Navarra⁽¹⁰⁾. Seguramente, por un efecto mimético, la potestad de recalificación se previó también en el primer Estatuto catalán, que se estaba tramitando en paralelo, y acabó por incluirse en la mayor parte de los Estatutos que se aprobaron en los años ochenta, aunque era una cláusula de control, pensada, insisto, para las relaciones entre el País Vasco y Navarra. El Estatuto valenciano no previó la potestad de recalificación en su redacción inicial, línea que sigue el nuevo texto. Pero en el resto de los casos los nuevos Estatutos han mantenido la facultad de recalificación, salvo el de Aragón, que ha suprimido dicha facultad.

La recalificación de un convenio en acuerdo por parte del Senado no ha favorecido la formalización de convenios, pues firmado un pacto entre Comunidades, una vez comunicado al Senado inicia un camino incierto que poco propicia la suscripción de convenios horizontales. De hecho, algunos de los episodios más controvertidos de la colaboración convencional en España se han producido en el Senado. La Constitución remite a los Estatutos la determinación de los supuestos, requisitos y términos en que los que las Comunidades Autónomas pueden suscribir convenios. La regulación de los convenios horizontales es, pues, una reserva de Estatuto y los estatuyentes pueden perfectamente determinar los efectos de la comunicación como mera puesta en conocimiento de un pacto interautonómico, en lugar de consagrar a nivel estatutario una competencia a favor del Senado que no está en la Constitución, ni incentiva formalizar convenios entre Comunidades.

Los nuevos Estatutos reconocen también figuras alternativas a los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades, como son los protocolos de colaboración (así, Estatutos balear y andaluz). En realidad, se trata de unas previsiones que llevan al texto estatutario una figura reconocida por el Tribunal Constitucional para formalizar relaciones entre Comunidades Autónomas que más bien son declaraciones de intenciones o propósitos sin contenido vinculante (STC 44/1986, de 17 de abril). En la práctica, como se ha indicado, se trata del instrumento preferido de las Comunidades Autónomas para formalizar relaciones entre ellas. En ocasiones, los protocolos sí constituyen

10. La propuesta de recalificación fue sumamente criticada por tratarse de una competencia no deducible de la Constitución, pero el pacto político se impuso, se introdujo la enmienda y pasó a ser texto del Estatuto vasco. Debate de la Sesión extraordinaria de la Comisión Constitucional, celebrada el sábado 21 de julio de 1979, sobre el texto del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión Constitucional, núm. 3, Doc. 157, año 1979, pp. 705-706.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

la antesala de un convenio, pero, en otras, son una vía para escapar de la larga tramitación de un convenio.

Un aspecto novedoso —e importante— es la obligación ahora estatutaria de publicación de los convenios entre Comunidades en el Diario Oficial de la Comunidad (así, en los Estatutos catalán, andaluz y aragonés). Se trata de una apuesta importante por incrementar la transparencia en un tipo de pactos especialmente opacos, mucho más de lo que lo son los convenios verticales sobre los que pesa una obligación de publicación en el BOE y el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente ya en la Ley 30/1992.

En general, las reformas estatutarias podían haber hecho mucho más en materia de convenios entre Comunidades. Y ello puede tener consecuencias que no deberían pasarse por alto, porque los nuevos Estatutos (en particular, el texto catalán) han pretendido ser textos abiertos a la colaboración horizontal con las Comunidades Autónomas limítrofes (por sectores, protección civil, emergencias, espacios naturales) e, incluso, con todas las Comunidades (en los supuestos de efectos suprateritoriales, ejecución de derecho europeo), pero no han facilitado la suscripción de los convenios entre ellas, que son la pieza que debe servir para formalizar y concretar tales acciones⁽¹¹⁾.

3. LAS EXPECTATIVAS DE CAMBIO DERIVADAS DE LOS NUEVOS ESTATUTOS

3.1. EL RANGO ESTATUTARIO DE LA COLABORACIÓN Y SU INCORPORACIÓN AL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Con las nuevas previsiones estatutarias, la regulación de las relaciones con el Estado y con otras Comunidades Autónomas adquiere rango estatutario y, con

11. Sobre el régimen de convenios horizontales y su regulación estatutaria vid. CALAFELL FERRÀ, V.J.: *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2006; GONZÁLEZ GARCÍA, I.: *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Fundación Giménez Abad, CEPC, Madrid, 2006. Sobre el artículo 145.2 de la CE, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M.: «Convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas», en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ PIÑERO, M. (dirs.): *Comentarios a la Constitución Española*, XXX Aniversario, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pp. 2182-2187. Sobre la tramitación de un pacto entre Comunidades ante el Parlamento central, en un supuesto específico, CARMONA CONTRERAS, A.M.: «El *sui generis* control parlamentario de la colaboración entre Comunidades Autónomas: un supuesto especialmente conflictivo, el Protocolo de Intenciones en materia televisiva suscrito por los Gobiernos de Andalucía y Extremadura», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 66, 2003, pp. 255-277.

María Jesús García Morales

ello, su tratamiento pasa a formar parte del bloque de la constitucionalidad a través de una norma, como los Estatutos de Autonomía, dotados además de una especial rigidez que impide su modificación unilateral por el Estado⁽¹²⁾. En realidad, la colaboración ya estaba en el bloque de la constitucionalidad, pero con una regulación mucho más fragmentaria (principios constitucionales y convenios entre Comunidades). Los nuevos Estatutos tienen una vocación, dentro de los límites de la norma estatutaria, de diseñar el marco de relación de la Comunidad con el Estado.

3.1.1. La garantía normativa y el plus político

Como se ha visto, en un buen número de casos, los Estatutos, más que introducir novedades materiales, dan rango estatutario a instrumentos y procedimientos ya existentes. La afirmación del principio de lealtad institucional o de colaboración ya está en la jurisprudencia constitucional. Las nuevas previsiones estatutarias sobre territorialización de subvenciones en gran parte responden a dicha jurisprudencia. Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas tienen ya una larga existencia y se hallan regulados en la Ley 30/1992. Las Comisiones Bilaterales inician su andadura con el Estado autonómico, se regulan en la Ley 30/1992, tras su reforma en 1999, y su regulación concreta se produce en acuerdos constitutivos, cuyo contenido, en muchos casos, se ha llevado en términos idénticos al nuevo Estatuto.

Por un lado, el rango estatutario comporta la intervención normativa al más alto nivel, en el bloque de la constitucionalidad. La previsión de títulos específicos donde se ordenan instrumentos y procesos cooperativos da seguridad y contribuye a institucionalizar este tipo de relaciones. Además, la regulación estatutaria de dichas relaciones introduce también la vinculación jurídica. De hecho, uno de los objetivos de las reformas estatutarias —con mayor o menor alcance— ha sido incrementar la participación de las Comunidades Autónomas en políticas estatales, mediante un sistema de relaciones que obligan al Estado a oír a las Comunidades en decisiones del interés de éstas, de mo-

12. Sobre la peculiaridad del Estatuto de Autonomía como norma que integra el «ordenamiento constitucional territorial» y que se diferencia —junto a la Constitución— del resto de normas del bloque de la constitucionalidad por una especial rigidez, ARAGÓN, M.: «La construcción del Estado autonómico», *Revista General de Derecho Constitucional. Reforma de los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial*, núm. 1, 2006, Iustel, pp. 32-33.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

do que se elimina, así, la voluntariedad y la discrecionalidad en que quedaban este tipo de actuaciones.

Más allá de la garantía normativa, la regulación estatutaria aporta también un plus político. Por ejemplo, materialmente, las Comisiones Bilaterales con Aragón y con la Comunidad Valenciana tienen las mismas funciones, pero la primera ha elevado a rango estatutario el contenido de las normas de funcionamiento de la anterior Comisión Bilateral, mientras que la organización y las funciones de la Comisión con la Comunidad Valenciana siguen reguladas en su Acuerdo constitutivo. Jurídicamente nada impide que las Comisiones Bilaterales sin anclaje estatutario puedan funcionar como aquellas que se han llevado al nuevo texto, pero la base estatutaria da a estas Comisiones un peso político mayor. Asimismo, llevar la cadencia de las reuniones de la Comisión Bilateral al Estatuto, como sucede en algunos textos (los Estatutos catalán y andaluz), es un mandato jurídico y también un fuerte argumento político en caso de no convocatoria.

Además de esa legitimidad política, el rango estatutario de las relaciones de colaboración y, en concreto, la regulación de la Comisión Bilateral ha elevado el carácter ahora mucho más político de este tipo de relaciones. La Ley 30/1992 habla «*De las relaciones entre Administraciones*», pero los nuevos textos hablan claramente y de forma textual de relación entre gobiernos. Plantean por primera vez de forma clara en nuestro sistema la dimensión política —y no sólo interadministrativa— de la cooperación en España, tanto por los sujetos que intervienen (composición por miembros de los respectivos Gobiernos), como por los temas tratados (claramente, en el caso de los traspasos). Con ello nos encontramos ante la paradoja de que los nuevos Estatutos prevén Comisiones Bilaterales —un instrumento cuya virtualidad está por ver—, que ahora disponen de rango estatutario y están en el bloque de la constitucionalidad, mientras que las Conferencias Sectoriales —el instrumento más estable e importante de relación entre el Estado y todas las Comunidades Autónomas— se regulan en una ley básica bajo el título «*De las relaciones entre Administraciones*».

3.1.2. *El principio dispositivo y sus efectos: ¿la necesidad de un marco general?*

La suma de los nuevos Estatutos arroja una gran diversidad de previsiones con instrumentos y procedimientos muy variados y reformas dispares. Se tra-

María Jesús García Morales

ta de una consecuencia lógica del principio dispositivo. Como se ha señalado, los Estatutos de Autonomía pueden regular este tipo de relaciones y es oportuno que lo hayan hecho, no sólo hay espacios propios de los Estatutos (por ejemplo, en la regulación de los convenios entre Comunidades hay un mandato constitucional expreso a favor de los Estatutos), sino espacios abiertos a la regulación estatutaria —dentro del marco constitucional— ante el silencio de la Constitución (las Comisiones Bilaterales, las facultades de participación, las cláusulas europeas). Seguramente, resultaría más racional una regulación general a través de una reforma constitucional. La reforma integral de la Constitución suiza en 1999 ha introducido una sección propia relativa a la colaboración. Y, en cualquier caso, se han producido reformas constitucionales para regular instrumentos cooperativos específicos, tales como ámbitos de decisión conjuntos, las llamadas tareas comunes, en Alemania, o los convenios verticales y horizontales, en Austria.

En España no sólo hay un temor o una imposibilidad de llevar a cabo una reforma constitucional donde podría diseñarse un marco general de la cooperación. Resulta también muy difícil realizar ese diseño a través de la legislación estatal. Tras la Ley 30/1992 ha sido imposible aprobar una Ley de Cooperación. La intervención normativa en la colaboración por vía legal resulta complicada y se asocia todavía hoy a la segunda LOAPA. Técnicamente, la mención de una ley de ese estilo puede provocar una valoración positiva, pero, su oportunidad resulta muy cuestionada. La ausencia de reforma constitucional, el lastre del pasado sobre la intervención normativa en la colaboración, unido al principio dispositivo, arroja un resultado donde los Estatutos no sólo son una alternativa legítima para regular las relaciones de colaboración, sino también la única, por el momento, viable. Las regulaciones estatutarias pueden ser —y son— diversas y dispares y ponen sobre la mesa el debate sobre la necesidad de un marco general para introducir más racionalidad en el sistema, pero, aunque ello podría ser deseable, la arquitectura constitucional de nuestro sistema permite a los Estatutos de Autonomía dicha regulación y comporta esos efectos⁽¹³⁾.

13. La percepción de los actores sobre una Ley General de Cooperación en GARCÍA MORALES, M.J.: «Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales», en ARBÓS MARÍN, X. (coord.), COLINO CÁMARA, C., GARCÍA MORALES, M.J., PARRADO DÍEZ, S.: *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009, pp. 46-49.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

3.2. LA OPORTUNIDAD DE MEJORAR LA COLABORACIÓN ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS: DE NUEVO, EL TÁNDEM BILATERALIDAD Y MULTILATERALIDAD

El desarrollo de las relaciones de colaboración en España se ha producido desde el inicio en clave multilateral y bilateral. Y desde el inicio no han sido vías antagonicas sino complementarias, porque sus ámbitos han sido diferentes: la multilateralidad en el sector ha quedado reservada a las Conferencias Sectoriales, la bilateralidad general a las Comisiones Bilaterales. Como se ha visto, los nuevos Estatutos reconocen la multilateralidad y regulan la bilateralidad en instrumentos y en procedimientos. Los nuevos textos pueden ser una oportunidad de perfeccionar los instrumentos de relación multilaterales y bilaterales entre el Estado y las Comunidades y de avanzar en la complementariedad de ambos.

3.2.1. *La incógnita de la nueva bilateralidad: ¿punto de inflexión o más de lo mismo?*

La formalización de la bilateralidad con el anclaje estatutario de las nuevas Comisiones Bilaterales es una de las tendencias más destacadas de las reformas estatutarias. ¿Va a representar un ascenso de la bilateralidad o se ha magnificado su importancia? Por el momento, se han constituido las nuevas Comisiones Bilaterales previstas en los cuatro Estatutos de Autonomía que las han contemplado. Dichas Comisiones han tenido ritmos de constitución diferentes y coexisten con las Comisiones Bilaterales extra-estatutarias.

Valorar si estas nuevas Comisiones van a suponer un punto de inflexión en la historia de las Comisiones Bilaterales en nuestro país y en el panorama cooperativo requiere saber qué han representado hasta ahora este tipo de instrumentos. Hasta los nuevos Estatutos, ¿qué han hecho estos órganos? Su historia es desigual y más bien pobre. Según datos del MAP, entre 1987-2002, las Comisiones Bilaterales que registran mayor número de reuniones son la Comisión

Sobre los intentos de regulación de un marco general, RIDAURA MARTÍNEZ, M.J.: *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Tirant lo blanch, Universitat de Valencia, Valencia, 2009, pp. 55-65; CORCUERA ATIENZA, J.: «Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8, 2002, en particular pp. 187-214.

María Jesús García Morales

Bilateral con Navarra (23 reuniones), con Cataluña (15) y con Andalucía (7). En el caso de Cataluña, resulta sumamente significativo que, de esas 15 reuniones, 10 se concentren en su momento constitutivo (1987-1988). Según esos mismos datos, los temas tratados en estas Comisiones han sido: intercambio de información sobre instrumentos de colaboración, negociación de traspasos, temas específicos de una Comunidad (carreteras, vivienda) y, sobre todo, la resolución extra-procesal de conflictos en los términos del artículo 33.2 de la LOTC⁽¹⁴⁾. La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en 2000, por la que se amplía el plazo para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad a seis meses más si se intenta la vía de la negociación en la Comisión Bilateral, ha revitalizado notablemente la existencia de estas Comisiones. Se trata de una expresión de la bilateralidad en situaciones de conflicto.

3.2.1.1. La bilateralidad en conflicto: las nuevas Comisiones Bilaterales y el artículo 33.2 de la LOTC

Todas las nuevas Comisiones Bilaterales mantienen esa función pacificadora. Empezando por esa tarea de cariz técnico, ¿se detectan cambios con respecto a la misma en las nuevas Comisiones? Los datos de la actividad de las nuevas Comisiones Bilaterales arrojan dos resultados: la función de resolución extra-judicial de conflictos se ha reactivado notablemente en el caso de las Comisiones con Cataluña y Andalucía y se deriva a sus respectivas Subcomisiones de Seguimiento Normativo y Prevención de conflictos. En el primer caso, entre 2001-2006, la Comisión Bilateral, según datos del BOE, se reunió en cinco ocasiones de acuerdo con el artículo 33.2 de la LOTC. Desde su constitución como Comisión Bilateral estatutaria en febrero de 2007 y hasta julio de 2009, en sólo un año y medio, se ha reunido en 9 ocasiones, casi el doble de veces que en los cinco años anteriores, y con el resultado de evitar en todos esos supuestos el conflicto ante el Tribunal Constitucional. En el caso de la nueva Comisión Bilateral Andalucía-Estado, entre 2002-2007, se registran cinco reuniones para intentar evitar la interposición de un recurso ante el Tribunal Constitucional. En la nueva etapa, se registran tres conflictos, de los cuales

14. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Las Conferencias Sectoriales. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Informe anual 2002*, Madrid, 2002.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

dos se han evitado y otro no, lo que demuestra que en estos foros, aun siendo el mismo partido en el gobierno de ambos niveles, existe más defensa de intereses territoriales que partidistas. Las Comisiones Bilaterales con Aragón y con Castilla y León son más recientes y no registran actividad con relación al procedimiento del artículo 33.2 de la LOTC en este periodo.

Los primeros datos apuntan que en la nueva etapa de las Comisiones Bilaterales se detecta una reactivación de esta vía sólo en algunas de ellas. Más allá de ello, si se comparan los datos de las Comisiones Bilaterales estatutarias y de las extra-estatutarias por lo que respecta a esta función se observa que hay una cultura de la bilateralidad en conflicto en algunas Comunidades y no en otras. Hay Comisiones Bilaterales (como la constituida con Canarias) con una importante actividad en este punto, y Comisiones Bilaterales que nunca se reúnen ni en conflicto, donde se opta directamente por la interposición del recurso ante el Tribunal Constitucional.

En cuanto a los resultados de la función pacificadora, no existen diferencias entre las Comisiones Bilaterales estatutarias y las extra-estatutarias. Se llevan a la Comisión Bilateral tanto leyes estatales como autonómicas. Mayoritariamente, los acuerdos de resolución de discrepancias acaban con el compromiso de promover cambios en las leyes autonómicas (no sobre las estatales) o con acuerdos de una determinada interpretación de la norma. El Estado raramente acepta compromisos de promover modificaciones en sus leyes que sí asumen las Comunidades. En cualquier caso, se trata de una función con un objetivo plausible, pero con graves limitaciones técnicas, ya que la Comisión negocia sobre una ley ya aprobada. Resulta más que discutible que los acuerdos de una Comisión Bilateral vinculen a un Parlamento sobre una norma legal que previamente ha aprobado. Sin duda, más eficaz sería un examen en estadios previos a la aprobación de la norma⁽¹⁵⁾.

15. Sobre los problemas de la función pacificadora de las Comisiones Bilaterales vid. JIMÉNEZ CAMPO, J.: «Política de la constitucionalidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000, pp. 23-24. Un análisis del artículo 33.2 de la LOTC en GONZÁLEZ BEILFUSS, M.: «La resolución judicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas: el mecanismo del artículo 33.2 LOTC», TORNOS MAS, J. (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2008, pp. 17-36.

María Jesús García Morales

Tabla 1. Actividad de las *nuevas Comisiones Bilaterales* en

Comisión Bilateral AGE/CA	Ley	Acuerdo de inicio de negociaciones
ANDALUCÍA	Ley de Andalucía 9/2006, de servicios ferroviarios.	BOE 22.03.2007
	Ley del Estado 5/2007, de Red de Parques Nacionales.	BOE 10.07.2007
	Ley de Andalucía 21/2007, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía.	BOE 23.03.2008
ARAGÓN		
CATALUÑA	Ley Orgánica 9/2007, de Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General.	BOE 14.01.2008
	Ley del Estado 45/2007, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.	BOE 21.04.2008
	Ley del Estado 49/2007, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.	BOE 21.04.2008
	Ley de Cataluña 18/2007, del Derecho a la Vivienda.	BOE 21.04.2008
	Ley de Cataluña 4/2008, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña.	BOE 15.09.2009
	Ley de Cataluña 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte.	BOE 15.09.2009
	Ley de Cataluña 18/2008, de garantía y calidad del suministro eléctrico.	BOE 27.04.2009
	Ley de Cataluña 1/2009, de la Autoridad catalana de la competencia.	BOE 23.06. 2009
	Ley del Estado 2/2009, de contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios.	BOE 27.06.2009
CASTILLA Y LEÓN		

Fuente: *Elaboración propia con datos de BOE.*

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

prevención de conflictos *ex artículo 33.2 de la LOTC (2007-julio 2009)*

Acuerdo de resultado	Admisión a trámite del recurso ante el TC
BOE 18.10.2007. AGE y CA compromiso de interpretación. CA compromiso de interpretación, aplicación y promover un reglamento de desarrollo.	
BOE 04.01.2008. AGE compromiso de interpretación y aplicación e incluir en el reglamento de desarrollo de determinados preceptos.	
BOE 23.10.2008. Constatación de discrepancias sobre determinados preceptos. CA compromiso de interpretación y aplicación de un determinado precepto.	BOE 24.10.2008
BOE 04.07.2008. AGE y CA compromiso de interpretación con contenido concreto.	
BOE 15.09.2008. AGE y CA compromiso de interpretación con contenido concreto.	
BOE 20.10.2008. AGE compromiso de circunscribir el desarrollo reglamentario de un precepto a materias competencia del Estado. AGE compromiso de desarrollo reglamentario de un precepto concreto.	
BOE 20.10.2008. Gobierno de la CA instará la modificación de dos preceptos. AGE y CA compromiso de interpretación con contenido concreto.	
BOE 16.02.2009. AGE y CA compromiso de interpretación con contenido concreto.	
BOE 16.02.2009. AGE y CA compromiso de interpretación con contenido concreto. CA compromiso de promover una modificación del texto de la ley.	

María Jesús García Morales

Tabla 2. Actividad de las *Comisiones Bilaterales no estatutarias* en

Comisión Bilateral AGE/CA	Ley	Acuerdo de inicio de negociaciones
ASTURIAS		
ISLAS BALEARES (nuevo Estatuto: sin Comisión Bilateral estatutaria)	Ley de las Islas Baleares, 25/2006, de medidas tributarias y administrativas.	BOE 17.03.2007
	Ley del Estado 5/2007, de Red de Parques Nacionales.	BOE 10.07.2007
	Ley de las Islas Baleares 1/2007, contra la contaminación acústica.	BOE 10.07.2007
CANARIAS	Ley de Canarias 9/2006, tributaria de la Comunidad de Canarias.	BOE 16.03.2007
	Ley del Estado 5/2007, de Red de Parques Nacionales.	BOE 19.07.2007
	Ley de Canarias 12/2007, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias.	BOE 31.07.2007
	Ley de Canarias 13/2007, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias.	BOE 10.03.2008
	Ley del Estado 17/2007, por la que se modifica la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico.	BOE 10.10.2008
	Ley del Estado 12/2007, por la que se modifica la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos.	BOE 10.10.2008
	Ley del Estado 15/2007, de Defensa de la Competencia.	BOE 10.10.2008
	Ley Orgánica 16/2007, complementaria de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.	BOE 24.03.2008
	Ley del Estado 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.	BOE 24.03.2008
	Ley de Canarias 2/2008, de Cuerpo General de Policía Canaria.	BOE 01.08.2008
CANTABRIA	Ley de Cantabria 9/2008, sobre Medidas Fiscales y de Contenido Financiero.	BOE 23.03.2009
CASTILLA- LA MANCHA		

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

prevención de conflictos *ex artículo 33.2 de la LOTC (2007-julio 2009)*

	Acuerdo de resultado	Admisión a trámite del recurso ante el TC
	BOE 04.10.2007. Constatación de discrepancias sobre determinados preceptos.	BOE 26.11.2007
	No consta acuerdo de resultado.	
	BOE 04.10.2007. CA compromiso de promover la modificación de un precepto.	
	No consta acuerdo de resultado.	
	BOE 17.01.2008. Constatación de discrepancias sobre determinados preceptos. Compromiso de interpretación de varios preceptos con contenido concreto.	BOE 11.02.2008
	BOE 08.02.2008. CA compromiso de promover la modificación de un precepto con contenido pactado en seis meses.	
	BOE 15.04.2008. Constatación de discrepancias sobre determinados preceptos. AGE compromiso de interpretación de preceptos con contenido concreto.	BOE 24.03.2008
	BOE 15.04.2008. AGE compromiso de interpretación de determinados preceptos con contenido concreto.	
	BOE 15.04.2008. Constatación de discrepancias. AGE compromiso de interpretación con contenido concreto.	BOE 25.04.2008
		BOE 16.05.2008
	BOE 29.07.2008. Constatación de discrepancias. AGE compromiso de interpretación con contenido concreto.	BOE 15.10.2008
	BOE 02.03.2009. CA compromiso de promover la modificación de preceptos con contenido pactado en seis meses.	

(continúa)

María Jesús García Morales

Tabla 2 (continuación). Actividad de las *Comisiones Bilaterales no estatutarias*

Comisión Bilateral AGE/CA	Ley	Acuerdo de inicio de negociaciones
C. VALENCIANA (nuevo Estatuto: sin Comisión Bilateral estatutaria)	Ley valenciana 10/2007, Régimen Económico Matrimonial Valenciano.	BOE 21.06.2007
EXTREMADURA		
GALICIA	Ley de Galicia 13/2006, de horarios comerciales.	BOE 26.03.2007
	Ley del Estado 5/2007, de Parques Nacionales.	BOE 10.07.2007
	Ley de Galicia 16/2007, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008.	BOE 07.04.2008
	Ley del Estado 17/2007, por la que se modifica la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico.	
	Ley del Estado 12/2007, por la que se modifica la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos.	
LA RIOJA		
MADRID		
MURCIA	Ley de Murcia 7/2007, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia.	BOE 30.07.2007
NAVARRA	Ley Foral 17/2006, de Presupuestos de Navarra de 2007.	BOE 30.03.2007
PAÍS VASCO		

Fuente: *Elaboración propia con datos de BOE*.

3.2.1.2. Otros espacios para la bilateralidad

Los nuevos Estatutos garantizan un ámbito funcional para estas nuevas Comisiones Bilaterales, especialmente amplio en el caso de Cataluña y Andalucía. Las nuevas Comisiones Bilaterales, como las anteriores, son plataformas

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

en prevención de conflictos *ex artículo 33.2 de la LOTC (2007-julio 2009)*

Acuerdo de resultado	Admisión a trámite del recurso ante el TC
No consta acuerdo.	BOE.22.04.2008 (posterior retirada del recurso)
BOE 09.10.2007. CA compromiso de interpretación con contenido concreto.	
BOE 24.01.2008. AGE compromiso de incluir en el desarrollo reglamentario preceptos con contenido pactado.	
BOE 17.07.2008. CA compromiso de modificar el precepto con contenido pactado.	
No consta acuerdo.	BOE 25.04.2008
BOE 14.04.2008. AGE compromiso de interpretación y aplicación de contenido concreto.	
BOE 08.02.2008. CA compromiso de promover un proyecto de ley al Parlamento autonómico para que se derogue un precepto.	
BOE 03.10.2007. CA compromiso de remitir, antes de su aprobación, el proyecto de Ley de Presupuestos.	

inespecíficas para el tratamiento general de muchos temas que en la práctica deben encontrar su ámbito de trabajo concreto.

En estos dos primeros años de funcionamiento de las nuevas Comisiones Bilaterales se observan ritmos de reunión muy diversos y el tratamiento de temas en parte coincidentes. La Comisión Bilateral Generalitat-Estado, la primera en

María Jesús García Morales

constituirse, ha celebrado, por el momento, 7 reuniones: con Andalucía, 4 reuniones; con Aragón, 2 reuniones y con Castilla y León, 1 reunión.

Tabla 3. Actividad de las nuevas Comisiones Bilaterales (febrero 2007-julio 2009)

Nuevas Comisiones Bilaterales	Reuniones	Actividad
Cataluña-Estado (EAC, LO 8/2006, de 19 de julio)	1. ^a reunión: 26.02.2007 (constitutiva) 2. ^a reunión: 16.04.2007 3. ^a reunión: 17.07.2007 4. ^a reunión: 10.01.2008 5. ^a reunión: 30.07.2008 6. ^a reunión: 24.02.2009 7. ^a reunión: 21.07.2009 Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de conflictos: 9 leyes.	<ul style="list-style-type: none"> • Traspasos. • Intercambio de información. • Negociación de convenios sobre cuestiones específicas. • Seguimiento normativo y prevención de conflictos.
Andalucía-Estado (EAAnd LO 2/1007, de 19 de marzo)	1. ^a reunión: 09.04.2007 (constitutiva) 2. ^a reunión: 12.11.2007 3. ^a reunión: 18.09.2008 4. ^a reunión: 16.03.2009 Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de conflictos: 3 leyes.	<ul style="list-style-type: none"> • Traspasos. • Intercambio de información. • Prevención de conflictos.
Aragón-Estado (EAARag LO 5/2007, de 20 de abril)	1. ^a reunión: 09.01.2008 (constitutiva) 2. ^a reunión: 08.12.2008	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de trabajo futuro.
Castilla y León-Estado (EAC-Le LO 14/2007, 30 de noviembre)	1. ^a reunión: 10.07.2008 (constitutiva)	

Fuente: Elaboración propia con datos de las notas de prensa de los Gobiernos autonómicos.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

En Cataluña, la Comisión Bilateral se ha convertido principalmente en una plataforma de impulso de traspasos. Ciertamente, hay otras líneas de trabajo menos mediáticas, más silenciosas, como el impulso y la mejora de la colaboración, con acuerdos conseguidos en el seno de la Bilateral para el intercambio de información sobre convenios y para el seguimiento de Conferencias Sectoriales. En Andalucía, también la Comisión Bilateral muestra una especial vitalidad como impulsora de traspasos y de desarrollo estatutario con el traspaso de la Cuenca del Guadalquivir y el acuerdo de la llamada «Deuda Histórica». No hay resultados tangibles en las nuevas Comisiones Bilaterales con Aragón y Castilla y León, pero sus líneas iniciales de trabajo parecen inclinarse también por la negociación de traspasos y los acuerdos en materia de inversiones en sus respectivos territorios.

De esta breve experiencia de las nuevas Comisiones Bilaterales se observa que sus funciones no son distintas de las que ya han desempeñado estos instrumentos antes de tener base estatutaria. Como se ha señalado, según un *Informe del Ministerio de Administraciones Públicas de 2002*, las Comisiones Bilaterales servían para el intercambio de información, la negociación de traspasos o la resolución de conflictos. Las nuevas Comisiones Bilaterales ¿están haciendo cosas tan distintas?

El impulso de los traspasos tiene un importante eco en los medios de comunicación, hasta el punto de que la Comisión Bilateral es un escaparate de las relaciones entre ambos gobiernos, en el que parece que se pueda medir el grado del despliegue estatutario (sobre todo en Cataluña), pero ¿aporta algo más la Comisión Bilateral que la Comisión Mixta de Traspasos? La Bilateral es una arena política más apta para la negociación, de modo que la Comisión Mixta, única que puede formalizar el traspaso según la jurisprudencia constitucional (STC 76/1985, de 18 de agosto), se ve relegada a una mera instancia de ratificación de lo acordado en la primera.

Los ritmos de convocatoria de las nuevas Comisiones Bilaterales denotan que no siempre es fácil dotar de contenido a las reuniones de estas Comisiones. Hay nuevas Comisiones Bilaterales que llevan más de un año sin reunirse desde su constitución. La realidad es que siempre habrá temas que negociar bilateralmente, pero no es fácil encontrar espacios para la bilateralidad. Un buen campo para la bilateralidad es el intercambio de información. Hasta ahora, la bilateralidad ha servido para incrementar los recursos informativos que el poder central tiene de todas las Comunidades. Las nuevas Comisiones Bi-

María Jesús García Morales

laterales pueden ser una plataforma donde las Comunidades Autónomas obtengan también recursos informativos sobre su participación en instrumentos cooperativos, una información de la que normalmente se carece y que está en manos del Estado. Las dificultades para encontrar ámbitos de trabajo de las Comisiones Bilaterales topan también con los límites de la bilateralidad. Estos foros no pueden servir para hacer valer planteamientos unilaterales de una Comunidad que requieran una respuesta para todas las Comunidades Autónomas; la bilateralidad no pueden afectar a otras Comunidades, ni puede servir para sustraer un tema del debate general.

Las Comisiones Bilaterales se presentan como gran novedad de los nuevos Estatutos, pero su trayectoria anterior no es muy alentadora y la actividad que han desplegado en su nueva etapa post-estatutaria tampoco permite ver qué va a dar de sí esta bilateralidad formalizada. La generalización de las Comisiones Bilaterales con rango estatutario a medida que avanza el proceso de reformas estatutarias tampoco contribuye a afianzarlas. Además, las Comisiones Bilaterales no van a sustituir a los contactos políticos al más alto nivel que son informales y no pasan por la Comisión Bilateral. El tiempo debe determinar si las nuevas Comisiones Bilaterales son un globo que se desinfla, un instrumento que cae en el desuso, como ha sucedido anteriormente, o, por el contrario, son capaces de encontrar un ámbito de trabajo que consolide su existencia. Y ahí, una vez creado el instrumento y con la fuerza que le da su previsión en el Estatuto, las dinámicas que se generen serán fundamentales y pueden ser diferentes entre Comunidades.

3.2.2. ¿Hacia una nueva multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas?: vías de cambio

La mayor parte de los nuevos Estatutos prevén Comisiones Bilaterales pero su importancia está por ver y, en cualquier caso, ni quieren ni pueden sustituir a las Conferencias Sectoriales, los instrumentos más importantes de la cooperación en España. Los principales déficits de la colaboración vertical en nuestro país están en las Conferencias Sectoriales, no en las Comisiones Bilaterales. Por ello, los principales déficits de la cooperación vertical en nuestro sistema no se abordan directamente por los nuevos Estatutos, no pueden hacerlo, pero sí abren vías que pueden permitir el inicio de dinámicas diferentes.

¿Cómo pueden las previsiones estatutarias mejorar la multilateralidad entre el Estado y las Comunidades Autónomas?

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

Por un lado, son posibles mejoras desde las Comisiones Bilaterales. Dichos instrumentos pueden servir, como se ha visto, para un mayor intercambio de información entre el Estado y las Comunidades que permita a ambas partes estar en mejores condiciones para decidir iniciar nuevas líneas de colaboración y evaluar las ya existentes, pues, en muchos casos, se detecta una fuerte inercia a mantener programas año tras año que normalmente no son revisados.

También cabe una mayor formalización de la consulta a las Comunidades Autónomas a través de las previsiones de participación en competencias estatales. Uno de los déficits de las relaciones cooperativas entre el Estado y aquellas ha sido, como se vio, la inoperancia en que quedan los instrumentos cooperativos si una de las partes, normalmente el poder central, decide no convocarlos. El Estado convoca y determina el orden del día de las Conferencias Sectoriales. Pero, por más que la ley disponga que aquellas deben reunirse al menos dos veces al año, esto no siempre sucede. Las Conferencias Sectoriales se ven como repartidoras de dinero en muchos casos, no como auténticas instancias de participación en decisiones estatales. Las facultades de participación en los nuevos Estatutos se conciben principalmente en clave bilateral (a través de un informe de la Comunidad o de la participación de la Comisión Bilateral), pero cabe su generalización y ahí los instrumentos y procedimientos multilaterales aparecen como vías para su concreción, en particular si el Estatuto no determina el instrumento de esa participación.

Se debe reflexionar sobre la práctica de la colaboración financiera. La función principal de muchas Conferencias Sectoriales es territorializar subvenciones. Esta función es casi la única actividad de algunas Conferencias en los ámbitos de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, como sucede claramente en servicios sociales. El Tribunal Constitucional ha sentado una serie de criterios que no siempre se siguen en la práctica. En muchas ocasiones, el Estado fija condiciones para transferir el dinero, sin ninguna o escasa participación de las Comunidades. Como se vio, hay tres nuevos Estatutos que contienen previsiones que reiteran la jurisprudencia constitucional y que pueden erigirse en argumento para reconducir la situación actual y lograr una participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de los objetivos que deben seguir las subvenciones territorializables en Conferencia Sectorial. Las nuevas previsiones estatutarias acerca de la participación de las Comunidades en la determinación del carácter

María Jesús García Morales

no territorializable de una subvención impulsa el diseño de instrumentos de colaboración vertical, por ahora inexistentes, que podrían servir para reducir la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas en este sector e incrementar la legitimidad de la decisión estatal.

Más colaboración horizontal multilateral es básica para mejorar la vertical. El Estado ostenta un claro papel director de las relaciones cooperativas en España. El Ministro del ramo convoca y determina el orden del día de las Conferencias Sectoriales. Los reglamentos internos prevén que las Comunidades Autónomas puedan pedir la convocatoria de aquellas e incluir puntos en el orden del día, pero se trata de una posibilidad de la que no se hace uso habitualmente. Los nuevos Estatutos han representando un impulso político importante para la colaboración horizontal. Puede haber una mayor y mejor participación de las Comunidades Autónomas en los instrumentos verticales, si entre ellas son capaces de generar posiciones comunes respecto a solicitar la convocatoria de una Conferencia o la inclusión de puntos en el orden del día. Ello les reportaría una mejor posición negociadora frente al Estado y a éste menos argumentos para no atender sus peticiones si lo piden todas. Reforzar la colaboración horizontal multilateral podría servir también para paliar la politización de algunas Conferencias Sectoriales. El Ministerio que convoca se identifica con una opción de Gobierno, pero las Comunidades que no son del mismo signo tienden a sentirse como oposición. Una dinámica de colaboración horizontal previa a una Conferencia Sectorial con el Estado podría contribuir a sustituir el planteamiento partidista por la defensa de intereses territoriales.

3.3. LA HORA DE REFORZAR LA COLABORACIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ¿UN ANTES Y UN DESPUÉS DE LOS NUEVOS ESTATUTOS?

Los nuevos Estatutos realizan una clara apuesta por la colaboración vertical en instrumentos (las nuevas Comisiones Bilaterales) y procedimientos (las facultades de participación). La cooperación horizontal ha sido un aspecto bastante secundario en el proceso de reformas. Sin embargo, paradójicamente, la oportunidad política ha situado a la concertación entre Comunidades Autónomas en un lugar destacado de la agenda de las Comunidades con Estatutos reformados.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

3.3.1. *Los Encuentros entre Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos: un primer gran paso*

Los Encuentros entre Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos, que se han empezado a celebrar en julio de 2008, representan un gran paso en el Estado autonómico. Por un lado, representan una forma de colaboración multilateral especialmente destacable, ya que la colaboración entre Comunidades no sólo es poca, sino que sobre todo se produce entre vecinas, como si no existiera un espacio de acción entre todas las Comunidades Autónomas sin el Estado. En nuestro sistema, nunca se ha firmado un convenio por todas las Comunidades, ni siquiera por la mayoría de ellas. Por otro lado, estos Encuentros se están erigiendo en un foro horizontal de carácter inespecífico, donde asisten Viceconsejeros, de modo que representan un embrión de colaboración orgánica. Y ello resulta muy novedoso y muy importante para el despegue de la colaboración horizontal multilateral en nuestro país, pues, a diferencia de otros países de nuestro entorno, en España no hay Conferencias exclusivamente horizontales que son el motor de la colaboración entre entes territoriales y los foros de donde surgen los convenios multilaterales entre entes territoriales, tan habituales en otras latitudes⁽¹⁶⁾.

Los primeros resultados de estos Encuentros demuestran la conexión que existe entre la existencia de foros multilaterales horizontales y el tipo de colaboración horizontal que se produce. De esos Encuentros han surgido ya varias propuestas de convenios multilaterales para la homologación de títulos de caza y pesca, asistencia a mujeres maltratadas, homologación de títulos de manipulador de alimentos, sobre formación de personal que trabaja en instalaciones con riesgo de legionelosis, así como para el reconocimiento de los certificados de formación de aplicadores de piercings, tatuajes y micropigmentación⁽¹⁷⁾. Con la cautela de que se trata de propuestas de convenios que deben seguir su tramitación en cada Comunidad, nunca antes en el Estado

16. GARCÍA MORALES, M.J.: «La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico», *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 2002, pp. 103-124.

17. Se trata de propuestas de convenios horizontales que favorecen la libre circulación de personas. Los obstáculos que hay en el Estado autonómico contrastan con la apertura de mecanismos en el Derecho europeo para ese mismo fin, vid. MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de Derecho Administrativo y de Derecho Público General III*, Iustel, Madrid, 2009, p. 255.

María Jesús García Morales

autonómico había sido posible firmar por tantas Comunidades Autónomas un proyecto de convenio horizontal. Además, dichas propuestas están abiertas a la adhesión por parte de otras Comunidades.

Más allá de ello, estas propuestas de convenios confirman que las Comunidades Autónomas han sabido encontrar un estímulo para cooperar entre ellas. Hasta ahora, la colaboración horizontal ha dado poco prestigio a las Comunidades. La periferia ha buscado al centro, del que obtienen recursos financieros, traspasos de competencias, pero ahora las Comunidades Autónomas han encontrado un excelente incentivo para cooperar como es el ejercicio concertado de las competencias a favor del ciudadano, lo cual tiene además un efecto legitimador del sistema, pues el ciudadano no entiende de la distribución de competencias, sino de eficacia en las prestaciones, como poder obtener una licencia de caza que le sirva en todo el territorio en lugar de tener que solicitar una licencia en cada Comunidad.

Dichos Encuentros se han dotado de unas normas muy básicas de organización y funcionamiento, lo cual denota una voluntad de continuidad y de avanzar hacia una institucionalización de aquéllos. Dichas normas especifican extremos relativos a la composición (inicialmente las Comunidades con nuevos Estatutos pero con la salvaguarda de incorporación de otras), objetivos (puesta en común de asuntos de interés común, intercambio de información, líneas de actuación que lleven a la firma de convenios para el mejor ejercicio de las competencias en beneficio de los ciudadanos), sede de los Encuentros (la Comunidad convocante), la convocatoria (con orden del día abierto para la propuesta de temas por las Comunidades Autónomas), las reglas de adopción de acuerdos (unanimidad) y su valor político, así como temas organizativos (sistemas de relación para asegurar la continuidad de los trabajos de los Encuentros, posible creación de grupos de trabajo o reuniones sectoriales). Se trata, además, de seis Comunidades Autónomas gobernadas por partidos de distinto signo donde el planteamiento partidista, por el momento, no ha surgido, lo que podría confirmar, que, si se seleccionan bien los temas, en la colaboración entre Comunidades es posible invertir la dinámica partidista que ha contaminado muchas veces el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales. Un dato importante es también que la cadencia de estos Encuentros es más regular y superior a la que tienen las nuevas Comisiones Bilaterales. En un año (desde julio de 2008 hasta julio de 2009) se han celebrado cuatro Encuentros, lo cual indica que es más fácil dotar de

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

contenido a las reuniones horizontales de las Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos que las reuniones de estas mismas Comunidades en la Comisión Bilateral con el Estado.

Tabla 4. Encuentros de las CC.AA. con nuevos Estatutos (julio 2008-julio 2009)

Reuniones	Principales resultados
I Encuentro. Zaragoza 08.07.2008	Se acuerda crear un Grupo de Desarrollo Estatutario.
II Encuentro. Sevilla 30.10.2008	Determinación de objetivos: entre ellos, impulso de la colaboración horizontal.
III Encuentro. Valladolid 23.02.2009	Propuestas de convenios en materia de caza y pesca, y en materia de asistencia a mujeres maltratadas. Aprobación de unas Normas de funcionamiento.
IV Encuentro. Valencia 29.06.2009	Propuestas de convenios de manipulador de alimentos, para el reconocimiento de los cursos de formación para personal que trabaja en instalaciones de riesgo de legionelosis, para el reconocimiento de los certificados de formación de aplicadores de piercings, tatuajes y micropigmentación.

Fuente: Elaboración propia con datos de las notas de prensa de los Gobiernos autonómicos.

3.3.2. *Un camino ¿sin vuelta atrás?: los obstáculos a vencer*

Los Encuentros entre Comunidades Autónomas visualizan una voluntad política de cooperación que hasta el momento no existía. Pero paradójicamente los nuevos Estatutos, desde el punto de vista jurídico, aportan muy poco respecto a la regulación de la colaboración horizontal. Y es que la voluntad política de impulsar la colaboración horizontal ha surgido tras la aprobación de los nuevos textos, no antes o durante su elaboración, y por ello los nuevos Estatutos no han corregido los problemas que plantea la regulación de la colaboración horizontal. Es más, este tema ha sido un reto secundario durante el proceso de elaboración de aquéllos.

La colaboración horizontal, con el nuevo marco estatutario, sigue sin ser fácil. Los nuevos Estatutos suelen hacer referencia, con diferentes intensidades, a las relaciones con las demás Comunidades Autónomas, especialmente con las limítrofes y con las que comparten vínculos culturales. Sin embargo, poco ha-

María Jesús García Morales

cen respecto al instrumento concreto que debe servir para formalizar esas relaciones, como son los convenios horizontales. Porque la colaboración necesita productos y resultados que se formalizan normalmente a través de esa técnica. Las previsiones de los nuevos textos siguen siendo muy heterogéneas. El procedimiento para tramitar un convenio horizontal en una Comunidad puede ser larguísimo y en otras muy rápido. Por ejemplo, las propuestas de convenios en materia de caza y pesca y sobre mujeres maltratadas se han tramitado ya en Aragón e Islas Baleares, donde el nuevo Estatuto ha suprimido la intervención del Parlamento autonómico. En el resto de Comunidades se ha mantenido esa intervención parlamentaria, lo que complica de nuevo y sobremanera la suscripción de un convenio horizontal. Algunas Comunidades pueden haber aligerado el régimen de estos convenios, pero el éxito de la operación depende de que lo hagan la mayoría, cosa que no ha sucedido. Dado que no se han corregido problemas, sino que muchos Estatutos los han repetido de nuevo en el Estatuto, probablemente se recurrirá a soluciones que ya conocemos, como acudir a la vía del protocolo para poder escapar de rígidos requisitos estatutarios.

Además, hasta el momento, se ha producido muy poca coordinación entre las Comunidades Autónomas con relación a la tramitación de un convenio. Hay supuestos en que un mismo texto es un protocolo en una Comunidad y un convenio en otra. Los niveles de descoordinación son tales que hay, incluso, convenios de colaboración que son enviados dos veces al Senado para su comunicación, tal como exige el artículo 145.2 de la CE, porque cada Comunidad lo envía por separado y en momentos distintos, o sólo lo envía, y, en esos casos, del cruce de datos, se suelen poner de manifiesto incumplimientos por parte de quien no lo hace. Si se quiere iniciar una nueva etapa es importante que las Comunidades pacten tanto el tipo de pacto que desean formalizar, como quién lo comunica a las Cortes Generales. Y todo ello es responsabilidad de las Comunidades Autónomas.

Los Encuentros entre Comunidades con nuevos Estatutos pueden representar el inicio de una colaboración orgánica, pero se están produciendo sin una red de Conferencias Sectoriales horizontales previa. Habitualmente, las relaciones cooperativas empiezan por el sector. En esos Encuentros se están pactando temas sectoriales que deberán estar antes muy trabajados desde los Departamentos sectoriales correspondientes, pues, en caso contrario, puede haber problemas de ejecución de los acuerdos que se adopten en dichos foros. La existencia de unas Conferencias Sectoriales horizontales previas, o bien de reu-

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

niones de las Comunidades antes de las Conferencias Sectoriales con el Estado, son fundamentales para reforzar una colaboración entre Comunidades Autónomas que requiere un esfuerzo continuado en el tiempo y unas estructuras estables de encuentro.

Los Encuentros entre Comunidades precisan, además, mucha pedagogía en el Estado autonómico. La novedad requiere pedagogía y si se trata de un tema que puede suscitar recelos con más razón. La colaboración horizontal no es algo inherente al desarrollo de nuestro sistema. Por el contrario, la Constitución de 1978 la observa con controles y la historia de la cooperación horizontal está marcada por el conflicto jurisdiccional y político. El sistema autonómico se ha construido a partir de un sistema muy centralista y el poder central conserva una *auctoritas* importante en España que le ha permitido liderar las relaciones cooperativas. A un espectador externo del ámbito europeo le causaría sorpresa que no se colabore entre Comunidades, que se justifique que las Comunidades Autónomas quieren colaborar e, incluso, que se quiera contar con el beneplácito del Estado central, pues la colaboración horizontal se vive allí con gran naturalidad. Pero aquí es preciso explicar por qué puede ser positiva la colaboración entre Comunidades Autónomas y sus resultados.

Tampoco en el Derecho Comparado la cooperación horizontal ha sido sencilla. Más allá de Alemania o Suiza, sistemas formados por agregación y donde la colaboración horizontal es inherente, en Austria, un sistema que, como el español, se ha construido a partir de un proceso de descentralización, este tipo de colaboración ha necesitado un aprendizaje de los Länder y también del Bund. Dicha cooperación sólo ha despegado cuando aquellos han percibido sus aspectos positivos, tales como el mantenimiento de competencias propias ante intentos de centralización y una mejor relación con la federación, y cuando los recelos del poder central han desaparecido, porque la cooperación horizontal aporta ventajas al Bund, como contar posiciones comunes de los Länder y con estructuras donde dichas posiciones se pactan y que actúan como interlocutor único para la federación.

3.4. EL IMPULSO ESTATUTARIO DE CAMBIOS NORMATIVOS

La aprobación de un nuevo Estatuto conlleva siempre múltiples reformas de la legislación. Las previsiones relacionadas con la colaboración y la participa-

María Jesús García Morales

ción en los nuevos Estatutos impulsan de forma mucho más destacada que los anteriores cambios no sólo en el ordenamiento autonómico, sino también en la legislación estatal.

3.4.1. Las remisiones a la legislación estatal: la articulación de la participación competencial e institucional

A diferencia de los primeros Estatutos, textos que miraban «hacia adentro», hacia la perspectiva organizativa e institucional dentro de la Comunidad, los Estatutos reformados hasta ahora en la oleada de reformas que arranca en 2006 son textos que miran también «hacia fuera», abiertos a la cooperación en el ejercicio de competencias y a la participación en instituciones. La mayoría de los nuevos Estatutos, aun con formulaciones diversas, prevén facultades de participación de la Comunidad Autónoma en competencias del Estado, así como de participación en órganos e instituciones estatales, cuya articulación y concreción depende en un buen número de casos de lo que dispongan las leyes del Estado. La opción de buena parte de los Estatutos que prevén fórmulas participativas es su concreción «en los términos previstos por la legislación estatal».

La participación en competencias no siempre se remite a la ley estatal. Como se vio, hay Estatutos que determinan el instrumento (informe, intervención de la Comisión Bilateral, convenio, instrumentos multilaterales), pero en muchos otros la participación se concibe como una facultad genérica («*la Comunidad participa*»), o bien precisa de concreción por la legislación estatal. En cualquier caso, las facultades de participación son siempre en el sector (obras públicas de titularidad estatal en la Comunidad, infraestructuras, carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos). Asimismo la participación institucional se prevé, con alcances diversos, en los términos establecidos por la legislación aplicable. Con menciones genéricas en los Estatutos de Aragón y Castilla y León, pero con referencias específicas en el Estatuto catalán y andaluz a instituciones y órganos concretos (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, y hasta nueve organismos económicos y sociales).

La articulación de las diversas previsiones participativas que contienen los nuevos Estatutos no es una opción para el Estado, sino un mandado dirigido al legislador estatal para que haga efectiva dicha participación a través de la regulación del procedimiento que debe permitir a las Comunidades desarrollar y concretar esa participación en ámbitos, instituciones y órganos concretos.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

Un tema distinto es cómo el Estado puede hacer efectivas dichas previsiones. El legislador central puede optar por generalizar dichas previsiones (con la siguiente apertura del canal multilateral) o regularlas sólo para las Comunidades que las han previsto en sus Estatutos (a través de instrumentos bilaterales). Las dos opciones presentan ventajas e inconvenientes. La alternativa más realista y funcional puede ser la generalización de las facultades de participación. En este sentido, una Ley General de Participación —anunciada por el Ministro Sevilla en la VI Legislatura que no prosperó— tendría una eficacia dudosa, pues la participación se prevé en sectores concretos. Ello requiere reformas sectoriales de múltiples leyes, identificar dichos supuestos y, con ello, un esfuerzo técnico ingente y dilatado en el tiempo. En el caso de la participación en instituciones y órganos del Estado, la opción estatal ha sido generalizar las previsiones estatutarias a todas las Comunidades Autónomas con una reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y del Reglamento del Senado a fin de articular la participación de las Comunidades en la designación de magistrados del Alto Tribunal ⁽¹⁸⁾. Por el momento, estas reformas son el único caso en que las previsiones estatutarias han generado una modificación de normas estatales. No hay todavía otras concreciones de la participación institucional, ni ninguna reforma de leyes estatales para dar cauce a la participación autonómica en competencias del Estado.

¿Qué pasa si no hay desarrollo legal? Las previsiones estatutarias no pueden ser un brindis al sol si no hay legislación estatal que las desarrolle. En tanto no existe dicha actividad legislativa, ¿pueden concretarse a través de instrumentos alternativos? Como se vio, las técnicas de colaboración pueden servir para articular la participación autonómica en competencias estatales. Los instrumentos multilaterales (Comisiones Sectoriales) o bilaterales (Comisiones Bilaterales) podrían servir para articular esa participación, en tanto la legislación no fije el procedimiento concreto. Por su parte, la participación en instituciones, mientras no se determine el canal por la ley estatal, podría también concretarse a través de instrumentos de colaboración entre Comunidades para la designación de representantes autonómicos en instituciones y

18. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre dichas reformas en las SSTC 49/2008, de 9 de abril, y 101/2008, de 24 de julio. En la STC 101/2008, de 24 de julio, donde enjuiciaba la reforma del Reglamento del Senado, se matizan —y en parte se diluyen— las previsiones de participación autonómica en el nombramiento de Magistrados que corresponde elegir a la Cámara alta (FF.JJ. 9 y 10).

María Jesús García Morales

órganos del Estado nada exploradas en nuestro sistema. Con ello, los nuevos Estatutos de Autonomía no sólo tendrían potencialmente un efecto estimulante de reformas legislativas, sino también del uso de instrumentos cooperativos ya existentes (en la dimensión vertical) o de creación de los mismos (en la dimensión horizontal). El recurso a dichos instrumentos puede ser, pues, una opción para concretar dichas previsiones, pero queda abierta la cuestión de si el mandato estatutario de participación autonómica quedaría cubierto en esos casos⁽¹⁹⁾.

3.4.2. *Las leyes de convenios en las Comunidades Autónomas*

Sin duda, la aprobación de los nuevos Estatutos va a provocar una renovación de los respectivos ordenamientos autonómicos para adecuarlos a las nuevas previsiones o para el despliegue de los textos reformados. En este punto, una novedad significativa es el mandato dirigido al legislador autonómico de aprobar una ley de convenios en el ámbito propio de la Comunidad. Se trata de una remisión a la legislación autonómica contemplada en el Estatuto catalán (para los convenios verticales) y en el Estatuto de Aragón (tanto para los convenios verticales como para los horizontales).

Las leyes de convenios en las Comunidades tienen una importancia que no debería pasar desapercibida. Dentro del marco constitucional (artículo 145 de la CE para los convenios horizontales) y del marco legal estatal básico (la Ley 30/1992 regula el contenido mínimo y efectos de los convenios), el legislador autonómico puede regular el procedimiento de formación de voluntad interno, dentro de la Comunidad, así como el seguimiento y la evaluación de la actividad convencional, auténtica *terra incognita*, en las Comunidades Autónomas.

Más allá de ello, las leyes autonómicas de convenios —tanto verticales como horizontales— resultan de la mayor relevancia para sistematizar y racionalizar

19. Sobre la concreción de la participación competencial, ROIG MOLÉS, E.: «La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia», *Activitat parlamentària*, núm. 15, 2008, pp. 72-74; CORRETJA I TORRENS, M.: «La participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals a l'Estatut de 2006: les infraestructures del transport», *Revista de Estudis Autonòmics i Federaus*, núm. 5, 2007, pp. 325-344. Respecto a la concreción de las previsiones de participación institucional, ALBERTÍ ROVIRA, E.: «La participació de les Comunitats Autònombes en institucions de l'Estat en els nous Estatuts d'Autonomia», ob. cit., pp. 45-47.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

el régimen de este instrumento. Los ordenamientos autonómicos dispensan a ese extremo un tratamiento fragmentario y disperso en leyes de la Presidencia, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad, incluso en las leyes del Consejo Consultivo autonómico. Una regulación global de este instrumento podría aportar una mayor coherencia al detectar, por contraste, qué requisitos se prevén sólo para un tipo de convenios, por qué y si son realmente necesarios. Y es que actualmente, en los ordenamientos autonómicos, y a través de diferentes leyes, se han ido previendo requisitos que se prescriben sólo para los convenios horizontales (así, firma por el Presidente, intervención del Consejo Consultivo). Dichos trámites introducen un grado de complejidad en estos pactos, dificultan su suscripción y no se exigen para los convenios verticales.

Por el momento, sólo en Aragón se trabaja en un anteproyecto de ley de convenios de acuerdo con la remisión del Estatuto en este punto. No es preciso un mandato estatutario para aprobar leyes autonómicas de convenios que, como se ha señalado, pueden ser sumamente positivas para recoger en un cuerpo legal disposiciones dispersas e introducir una racionalidad especialmente necesaria en el régimen de la actividad convencional.

3.5. LA TRANSPARENCIA Y LAS REFORMAS ORGÁNICAS PARA LA GESTIÓN DE LA COLABORACIÓN: EMPEZAR POR REGISTROS DE CONVENIOS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Una de las críticas más frecuentes a las relaciones de colaboración es su opacidad. El principio democrático exige que los ciudadanos y los parlamentos puedan saber quién hace qué —y quién paga qué— también cuando son acciones que los gobiernos y sus administraciones llevan a cabo de forma concertada. Las relaciones de colaboración son un tipo de acción pública que no puede quedar fuera del control democrático y de la responsabilidad política.

Algunos de los nuevos Estatutos apuestan por una mayor transparencia en las relaciones cooperativas llevando al Estatuto obligaciones de publicar los convenios verticales y horizontales en los boletines oficiales (así, los Estatutos de Cataluña, Andalucía y Castilla y León) o a través de la elaboración de memorias por parte de las Comisiones Bilaterales que deben elevarse a los Parlamentos autonómicos (los Estatutos de Cataluña y Andalucía).

María Jesús García Morales

La transparencia es especialmente importante en el caso de las Comisiones Bilaterales. La bilateralidad suscita recelos. Y esos resquemores pueden pa-liarse con transparencia sobre sus actuaciones. La previsión estatutaria de estas Comisiones y su nueva andadura las han hecho mucho más transpa-rentes que en la etapa anterior, aunque sólo sea por el eco que tienen en los medios de comunicación. Desde el 2004 el MAP no informa sobre las Comi-siones Bilaterales. Propiamente, desde 2002 no hay datos fiables sobre sus reuniones y actividad. La transparencia empieza por la publicación de sus Re-glamentos, aunque ello no se prevea como obligación estatutaria. Por el mo-mento, sólo ha recibido publicidad el Reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Si públicos son los Reglamentos de las Conferencias Sec-toriales, y buena parte de las normas de funcionamiento de las Comisiones Bi-laterales extra-estatutarias, públicos deberían ser los Reglamentos de las nuevas Comisiones Bilaterales. Asimismo, sería óptimo que las nuevas Co-misiones Bilaterales elaboraran memorias de su actividad, cosa que no sólo cumpliría con una obligación estatutaria en algunos casos, sino que también proporcionaría una imagen más ajustada de su actividad real más allá de los datos que aparecen en los medios.

Los mandatos estatutarios a favor de la transparencia de la actividad coope-rativa donde participa una Comunidad (publicidad de convenios y elaboración de memorias) desvelan una situación en la que las Comunidades Autónomas disponen de pocos recursos informativos sobre la colaboración. Es más, se constata una importante dependencia de las Comunidades de los datos del MAP. Pero ¿y si el MAP dejara de elaborar esos informes?

En las Comunidades Autónomas, se han empezado a generalizar los Regis-tros de Convenios que permiten saber las dimensiones de la actividad con-vencional de la Comunidad con el Estado y con otras Comunidades, y que están desempeñando una importante labor de dar a conocer muchos pactos entre Comunidades que no constan en el Senado. Todavía no hay Registros de Convenios en todas las Comunidades Autónomas. Sin embargo, dichos Registros pueden ser el embrión de unidades orgánicas desde donde gestio-ne la información de la Comunidad sobre su participación en otros instru-mentos cooperativos, tales como Conferencias Sectoriales o Comisiones Bi-laterales.

Las Comunidades Autónomas deben mejorar sus recursos informativos. En el seno de la Comisión Bilateral con Cataluña se ha pactado un acuerdo por el

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

que el MAP informa de órdenes del día y actas de aquellas Conferencias Sectoriales en las que participa la Comunidad. Más racional sería obtener dicha información desde las propias Comunidades Autónomas, pero mientras eso se consigue este tipo de actuaciones puede servir para mejorar los recursos informativos de una Comunidad sobre su propia actividad cooperativa. Sorprende que las Comunidades quieran perfeccionar la colaboración y no se empiece por abajo, por poner en orden la casa, por sistematizar la información en esta materia en cada Comunidad Autónoma. Las Comunidades pueden y deben mejorar la información sobre la colaboración en aras de la transparencia y de una gestión más eficaz.

4. UN CONTEXTO MÁS AMPLIO DE CAMBIOS FUERA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Más allá de las expectativas de cambio que se derivan de los nuevos Estatutos, las relaciones de colaboración en el Estado autonómico se encuentran inmersas en un contexto de cambios que se están produciendo más allá de las reformas estatutarias. La elaboración, la aprobación y los primeros años de vigencia de los nuevos Estatutos coinciden con esos cambios extra-estatutarios que pueden afianzar las expectativas de cambio que se derivan de los nuevos textos estatutarios. Por ello, la suma de expectativas que ambos procesos generan puede dar una idea más ajustada del panorama actual de la colaboración en España.

4.1. LA EXTENSIÓN DE LA COLABORACIÓN FINANCIERA Y LA REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN VERTICAL POR SECTORES: EL CASO DE LA DEPENDENCIA

En el Estado autonómico, no ha sido posible una Ley General de Cooperación, pero la intervención normativa estatal sobre la colaboración se está produciendo por sectores. Los recelos que se muestran frente a una Ley de la Cooperación vista como intervención del Estado en las Comunidades Autónomas, no se manifiestan con la misma intensidad respecto a la regulación por sectores: en particular, dependencia, desarrollo rural o renta básica de emancipación. El común denominador de esa colaboración Estado-Comunidades Autónomas es su contenido financiero. Por ello, el temor a la invasión competencial por esa vía sobrevuela estas leyes y su desarrollo cooperativo.

María Jesús García Morales

El caso más espectacular, sin duda, es la Ley de la Dependencia —Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Atención personal y Asistencia a las personas en situación dependencia—, y la actividad cooperativa que ella ha generado. La Ley prevé un intenso sistema de cooperación. Los convenios son el instrumento para conseguir el segundo nivel de financiación, concertado entre el Estado y las Comunidades, que complementa el primer nivel asumido por el Estado. La relevancia jurídica de los convenios que la desarrollan se ve rebasada en muchos casos por su importancia política. Los convenios en materia de dependencia son una pieza de un entramado cooperativo especialmente intenso, como no se había producido antes en nuestro sistema, hasta el punto de que convierte el ámbito de dependencia propiamente en una «tarea común» consentida, esto es, en un ámbito de codecisión entre el Estado y las Comunidades. A diferencia del resto de convenios subvencionales, los convenios sobre dependencia sí comportan importantes aportaciones del Estado. Dichos convenios, suscritos por todas las Comunidades —no sin agrias polémicas con eco mediático en algunos casos—, instrumentan y concretan los criterios adoptados en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, asimilado a una Conferencia Sectorial (y, por tanto, multilateral). En ese sistema no hay la misma flexibilidad que en los demás acuerdos de una Conferencia Sectorial, porque las decisiones del Consejo se elevan a Real Decreto del Consejo de Ministros. Ese elemento de vinculación normativa pretende garantizar el cumplimiento de sus acuerdos, pero también hace muy difícil llegar a esos acuerdos en dicho foro, dadas las consecuencias que en esos casos tienen los pactos.

El desarrollo cooperativo de la Ley de la Dependencia pone sobre la mesa los problemas de la colaboración vertical en nuestro país, claramente financiera y en sectores de competencia de las Comunidades. Resulta difícil saber hasta qué punto la actividad convencional con el Estado mediatiza políticas autonómica. El dinero que las Comunidades reciben a través de convenios no se halla cuantificado en las Comunidades Autónomas, de modo que nos encontramos de nuevo ante un problema de gestión de recursos informativos en las Comunidades. Lo cierto es que los ingresos estatales que reciben las Comunidades Autónomas a través de convenios crecen cada año muy por encima de otras aportaciones del Estado. Y está por ver el impacto del nuevo sistema de financiación —que promete más ingresos para las Comunidades— en la actividad convencional vertical. Resulta básico que las Comunidades Autónomas cuan-

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

tifiquen y valoren qué representa esta colaboración financiera con el Estado. Además, el dinero que reciben las Comunidades por esta vía es condicionado. Como se ha visto, la cofinanciación es una práctica habitual según la cual la Comunidad debe poner normalmente al menos la misma cantidad que el Estado para objetivos que por lo común determina el poder central sin participación de las Comunidades. Los Estatutos disponen de escaso margen para corregir esa situación, más allá de las previsiones en materia de territorialización de subvenciones que llevan al Estatuto la doctrina constitucional.

Los nuevos Estatutos de Autonomía se han esforzado en garantizar las competencias (de forma extensa y pormenorizada), pero hay dinámicas fuera de los nuevos textos que pueden hacer que esa distribución de competencias en la Constitución y en los Estatutos se resienta. La cooperación financiera ha provocado en algunos países una reforma constitucional para dar fundamento competencial a unas prácticas *extra-constitutionem* que pueden llegar a ser *contra-constitutionem*. El modelo cooperativo que diseña la Ley de la Dependencia es un sistema nuevo cuyos resultados deberán seguir concretándose en la actividad convencional de cada año. Si este modelo es un experimento o un punto de inflexión en la actividad cooperativa de nuestro sistema deberá también verse en el futuro, pero en cualquier caso alerta sobre las dimensiones y condiciones de la colaboración financiera en nuestro sistema⁽²⁰⁾.

4.2. LA APERTURA DE VÍAS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL PARA LA COLABORACIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En los países europeos con un nivel de descentralización política similar al nuestro la jurisprudencia constitucional ha sido un potente motor de la colab-

20. Sobre las dimensiones financieras de la colaboración vertical en el Estado autonómico, resultan sumamente interesantes las consideraciones de los *Informes del Ministerio de Administraciones Públicas sobre convenios* y, en particular, el *Informe sobre las Relaciones de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas 2004*, MAP, pp. 102-109. Respecto a la práctica de la territorialización de subvenciones, vid. GARCÍA MORALES, M.J.: «Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales», ob. cit., pp. 60-63.

María Jesús García Morales

boración horizontal. Desde hace largo tiempo, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha distinguido entre «tareas federales», que corresponden al Bund, y «tareas de alcance federal», que son competencia de los Länder y que a todos ellos corresponde ejercer a través de la colaboración horizontal y sus instrumentos, lo que ha provocado la creación de organizaciones comunes de gestión muy poco difundidas entre nosotros pero con fuerte arraigo en aquel país⁽²¹⁾.

En España, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional también ha venido apelando en múltiples ocasiones a la colaboración entre Comunidades para actuaciones de ámbito suprateritorial. Merece destacarse la vía que ha abierto la STC 194/2004, de 10 de noviembre, sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Faunas Silvestres. Esta sentencia ha supuesto un cambio sobre las disponibilidades competenciales de las Comunidades Autónomas sobre medio ambiente y la gestión de espacios naturales protegidos. El Alto Tribunal ha declarado que los órganos de gestión conjunta entre el Estado y las Comunidades, previstos por la ley, no se justifican, ya que la integración de representantes de una Administración (la estatal) en órganos de la instancia que ejerce las competencias exclusivas (las Comunidades Autónomas) desnaturaliza la competencia de gestión de espacios naturales protegidos de la que disponen las Comunidades Autónomas. El carácter supracomunitario de un espacio natural no puede ser criterio para que el Estado se erija en instancia competente y desplace, así, en su favor las competencias autonómicas. El propio Tribunal, como ha hecho en otras ocasiones, apela en este supuesto a la colaboración entre las Comunidades en cuyo territorio se sitúa el parque con el fin de que aquellas puedan ejercer sus respectivas competencias. Dicha apelación se ha concretado en el Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa. Se trata de una iniciativa interesante, que muestra espacios e instrumentos para la cooperación entre Comunidades, y que podría extrapolarse a otros ámbitos, tales como los consejos de denominación de origen.

21. GARCÍA MORALES, M.J.: *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 267 y ss.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

**Tabla 5. Convenios entre CC.AA. comunicados al Senado. VIII-IX Legislatura
(2006: inicio de las reformas estatutarias)**

VIII Legislatura (02.04.2004/ 15.01.2008)	BOCG (Senado).
2004	NO SE REGISTRAN.
2005 (2)	<ul style="list-style-type: none"> Protocolo de colaboración entre el Principado de Asturias y Aragón en materia de conservación y gestión del medio natural. Convenio marco entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Junta de Extremadura y la Junta de Andalucía en materia de colaboración entre las Escuelas de las tres CC.AA.
2006 (7)	<ul style="list-style-type: none"> Convenio de colaboración entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales. Convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco y la Generalitat de Cataluña en materia de cesión de uso de la infraestructura jurídica del sistema informático procesal. Convenio de colaboración suscrito entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León para la planificación y ejecución de obras de carreteras de interés de ambas Comunidades Autónomas. Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa. Protocolo general entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con las «actuaciones para la remodelación de la carretera LR-131 y NA-134 entre el Polígono Industrial de Cantabria (La Rioja) y el Polígono Industrial Las Cañas (Navarra)» y las obras de «acondicionamiento y mejora del acceso norte a Castejón en el punto kilométrico 77+620 de la N-113, Pamplona-Madrid». Convenio específico de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera así como de transporte por ferrocarril, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia.

(continúa)

María Jesús García Morales

Tabla 5 (continuación). Convenios entre CC.AA. comunicados al Senado. VIII-IX Legislatura (2006: inicio de las reformas estatutarias)

2006 (7)	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de cooperación en materia de protección civil entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.
2007 (3)	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera, así como de transporte por ferrocarril. • Convenio de colaboración en materia de administración electrónica entre la Junta de Andalucía y la Xunta de Galicia. • Convenio entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades.
IX Legislatura	
2008 (10)	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio de colaboración para la prestación de la atención sanitaria en las zonas limítrofes de las Comunidades Autónomas de Cantabria y Euskadi. • Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre trasplante cardíaco y pulmonar. • Convenio de colaboración entre el Instituto de Estadística de Andalucía y el Instituto Vasco de Estadística para la colaboración en materia de fusión de registros. • Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra para la cesión de uso de diversos elementos y aplicaciones informáticas. • Convenio de colaboración entre la Generalitat de Cataluña y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para hacer efectiva la modificación de los Estatutos del Instituto Ramon Llull, la consiguiente

(continúa)

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

2008 (10)	<p>incorporación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears a este Instituto y la correlativa adhesión de esta Comunidad a los mencionados Estatutos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convenio marco de colaboración entre la Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia, el Servicio Gallego de Salud y la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, para regular el ámbito de coordinación en materia de asistencia sanitaria. • Convenio específico de colaboración entre la Consellería de Sanidad, el Servicio Gallego de Salud y la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, para la atención primaria, especializada y asistencia sanitaria de urgencias y emergencias en determinadas zonas limítrofes de ambas Comunidades. • Convenio específico de colaboración entre la Comunidad de Aragón y la Comunidad de Castilla y León para la Asistencia Sanitaria en Urgencias y Emergencias en la zona limítrofe entre las dos Comunidades. • Convenio específico de colaboración entre la Comunidad de Aragón y la Comunidad de Castilla y León para la Atención Primaria y Especializada. • Convenio marco de colaboración entre la Comunidad de Aragón y la Comunidad de Castilla y León para la coordinación en materia de Asistencia Sanitaria.
2009 (enero-julio) (3)	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre trasplante hepático, cardiaco y pulmonar. • Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León para la prevención y extinción de incendios forestales. • Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa.

Fuente: *Elaboración propia con datos de BOCG (Senado)*.

María Jesús García Morales

4.3. EL AUGE DE LA COLABORACIÓN HORIZONTAL Y LA NUEVA TRAMITACIÓN DE LOS CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES EN EL SENADO

Antes se señalaba que la aprobación de los nuevos Estatutos coincide con la hora de reforzar la colaboración horizontal. En las dos últimas Legislaturas el número de convenios comunicados al Senado ha registrado un crecimiento sin precedentes. En el Estado autonómico se han remitido al Senado unos setenta y cinco convenios entre Comunidades Autónomas, de los cuales veinte corresponden al periodo 2006-2008, un récord en nuestra historia de la colaboración horizontal. Y todo ello sin una reforma constitucional, y sin que tengan que ver demasiado en ese crecimiento los nuevos Estatutos. De hecho, la mayoría de esos convenios comunicados en ese periodo son pactos suscritos por Comunidades sin nuevo Estatuto.

Esos datos confirman que el artículo 145.2 de la CE no es una buena regulación de los convenios entre Comunidades Autónomas, pero no es el principal obstáculo para el despegue de la colaboración horizontal en España⁽²²⁾. Asimismo, más que un crecimiento de los convenios horizontales propiamente hay un aumento de los convenios que se comunican al Senado. Hay mucha más colaboración entre Comunidades «sumergida» o «paralela» —que no se pone en conocimiento de la Cámara—, tal como certifican los Registros de Convenios en las Comunidades Autónomas⁽²³⁾.

En muchos casos, los convenios entre Comunidades no se comunican por temor a la recalificación. Sin embargo, la recalificación es una competencia del Senado que no está en la Constitución, sino que tiene la Cámara alta por obra de los Estatutos que, como se ha visto, son muy poco autonomistas y muy poco favorables a la colaboración horizontal porque la controlan con unos procedimientos no previstos ni en la Constitución.

22. El Consejo de Estado ha recomendado la reforma de este precepto, vid. RUBIO LLORENTE F. y ÁLVAREZ JUNCO, F. (ed.): *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado/CEPC, Madrid, 2006, pp. 163-165.

23. Así se constata anualmente en las crónicas sobre «Relaciones de colaboración con las Comunidades» (E. ALBERTÍ ROVIRA hasta 2001 y M.J. GARCÍA MORALES desde 2001), en J. TORNOS MAS (dir.): *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona (anual).

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

La figura del acuerdo de cooperación está claramente en desuso. El único pacto formalizado como tal fue el Acuerdo de cooperación para el Arco del Mediterráneo en 1994. El último episodio conflictivo se produjo en 2000 con motivo de la tramitación en el Senado del Protocolo en materia de televisión firmado entre Andalucía y Extremadura, recalificado como acuerdo de cooperación y que acabó por no suscribirse. En la práctica, la mayoría de los pactos que firman las Comunidades son convenios de colaboración, no acuerdos de cooperación. Todos los pactos entre Comunidades han sido tramitados como convenios de colaboración. Debería consolidarse la práctica de la comunicación de los convenios como mera puesta en conocimiento. La *ratio* de tramitación en el Senado de un convenio entre Comunidades Autónomas desde la VII Legislatura no es más de un mes. La actual tramitación en el Congreso también es una puesta en conocimiento *a posteriori* de la intervención del Senado.

Además, a fin de facilitar la colaboración horizontal, en 2008 se ha aprobado un Acuerdo de la Mesa del Senado que agiliza la tramitación de un convenio entre Comunidades. Con esa modificación se ha suprimido la intervención de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Hasta el momento, la Comisión intervenía en todos los convenios comunicados. Ahora sólo si se presentan discrepancias. Aquellos convenios de colaboración para los que no se presente propuesta alternativa se someterán directamente al Pleno sin pasar previamente por la Comisión. De este modo, dichos convenios tendrán conocimiento directo por el Pleno igual que en el procedimiento legislativo ordinario⁽²⁴⁾.

Es previsible que esta tramitación más ágil incentive la comunicación de los convenios entre Comunidades al Senado. Resulta paradójico que el Reglamento del Senado promueva más la colaboración entre Comunidades Autónomas, al agilizar el procedimiento de tramitación, que los nuevos Estatutos que han vuelto a repetir una facultad de recalificación —que se percibe como problema— y que el Senado tiene porque ellos se la dan, pero no es deducible de la Constitución. Los principales problemas de la colaboración entre Comunidades no están ni en el régimen constitucional ni en el Reglamento del Senado, sino en las Comunidades Autónomas y en sus Estatutos.

24. VILLARINO MARZO, J.: «Senado», en TORNOS MAS, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2009, pp. 189-190.

María Jesús García Morales

4.4. UNA CONFERENCIA DE PRESIDENTES POR CONSOLIDAR Y UNA CONFERENCIA DE PRESIDENTES AUTONÓMICOS POR CREAR

En paralelo al inicio del proceso de reformas estatutarias, en 2004 se celebró, por primera vez en España, la Conferencia de Presidentes que reunió al Presidente del Ejecutivo central con los Presidentes de todas las Comunidades Autónomas. Dicho instrumento ha constituido la iniciativa política más importante en nuestro país en materia de relaciones de colaboración. Su creación representa un signo de normalidad en el Estado autonómico, pues en todos los países de nuestro entorno existe una Conferencia donde se reúnen los Presidentes de los Ejecutivos para tratar temas de política general. En estos cinco años, la Conferencia de Presidentes se ha reunido en tres ocasiones, pero no se convoca desde enero de 2007, lo que no favorece su arranque ni su consolidación en el panorama cooperativo. La creación de este instrumento se ha valorado positivamente⁽²⁵⁾, pero, a diferencia de otros países de nuestro entorno, no se trata de un órgano que haya surgido como una necesidad sentida por todas las instancias, sino de una iniciativa del partido que ganó las elecciones en 2004 y del Presidente del Gobierno central, Rodríguez Zapatero. Sobre la Conferencia de Presidentes se ha empezado a discutir su regulación, pero el tema prioritario es que funcione, se consolide y se vea su utilidad. La Conferencia de Presidentes es un instrumento vertical. Es lógico que así sea, pues las relaciones cooperativas en España son claramente verticales y sin el impulso del poder central seguramente no se hubiera podido crear. Sin embargo, con esa configuración puede reproducir los mismos problemas que las Conferencias Sectoriales: excesivo papel director del Estado en su convocatoria y organización, escasa participación de las Comunidades y escenario de pugna partidista.

La creación de una Conferencia de Presidentes autonómicos, como la que se ha propuesto en la segunda mitad de 2008, por el Presidente de Extremadura, González Vara, y que también propugnan las Comunidades con nuevos Estatutos, puede ser también un signo de normalidad en España. Una Conferencia

25. En el *Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías*, celebrado los días 7, 8 y 9 de noviembre de 2005 (el último hasta el momento), *Diario de Sesiones, Senado*, 2005, en particular, núms. 229, de 7 de noviembre, y 230, de 8 de noviembre, pueden verse las intervenciones de los Presidentes autonómicos sobre la Conferencia de Presidentes.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

de este estilo existe incluso en Italia, donde la Conferencia de las Regiones co-existe con la Conferencia Estado-Regiones y es un buen complemento de la misma. La Conferencia de Presidentes autonómicos podría mejorar también el funcionamiento de la Conferencia vertical e impulsar la colaboración horizontal. Podría mejorar el funcionamiento de la Conferencia de Presidentes Estado-Comunidades Autónomas porque una Conferencia de Presidentes exclusivamente autonómicos podría contribuir a preparar la Conferencia de Presidentes con el Estado desde posiciones comunes previas pactadas por las Comunidades que se expusieran en la Conferencia vertical. La Conferencia horizontal podría mejorar también la colaboración entre Comunidades Autónomas, al propiciar reuniones sólo de Comunidades que podrían mejorar su posición negociadora respecto al Estado. Asimismo, dicha Conferencia podría tener un espacio propio para concertación horizontal en materia de Unión Europea, donde es importante que el poder central oiga la voz de las Comunidades y cuente con un interlocutor único que exprese la posición de aquellas. Las experiencias comparadas confirman que si no existe un nivel horizontal previo fuerte (como en Alemania, Austria o Suiza), la Conferencia de Presidentes horizontal sólo puede ser un complemento de la Conferencia de Presidentes vertical⁽²⁶⁾.

4.5. Y, UNA VEZ MÁS, EUROPA, ESTÍMULO DE CAMBIOS EN LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO

En todos los países políticamente descentralizados de la Unión Europea, el proceso de integración impulsa las relaciones de colaboración internas. En España, dicho proceso es, además, el factor que mejor pone de manifiesto

26. Sobre la compatibilidad de las dos Conferencias de Presidentes, vid. GARCÍA MORALES, M.J.: «Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales», ob. cit., pp. 114-115, pp. 128-129. Específicamente sobre la Conferencia de Presidentes, cabe destacar AJA, E.: «La Conferencia de Presidentes en el Estado autonómico», en TORNOS MAS, J. (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006, pp. 789-801; BOCANEGRÁ SIERRA, R. y HUERGO LORA, A.: *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005; CÁMARA VILLAR, G.: «La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas», en VIDAL BELTRÁN, J. M.ª y GARCÍA HERRERA, M.A. (coords.): *El Estado autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, vol. 1, Colex, INAP, Madrid, 2005, pp. 117-133; así como ARBÓS MARÍN, X. (coord.): *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, IEA, Barcelona, 2006.

María Jesús García Morales

los déficits de nuestras relaciones de colaboración, pero, con ello, también dónde están los problemas y la posibilidad de cambiarlos.

Por lo pronto, a diferencia de otros países, no ha habido una reforma de la Constitución española sobre el papel de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos. La participación de las Comunidades Autónomas en temas europeos es un proceso gradual en el tiempo y que se lleva a cabo mediante mecanismos de cooperación dentro del Estado autonómico. El instrumento clave son sucesivos Acuerdos políticos pactados dentro de la CARCE. Los nuevos Estatutos recogen buena parte de los principios de estos acuerdos e incluso van más allá de ellos. En particular, hay una serie cuestiones abordadas por los nuevos Estatutos de especial importancia para las relaciones de colaboración en el ámbito interno.

Con respecto a la participación de la Comunidad en la fase ascendente, tanto el Estatuto catalán como el andaluz han previsto expresamente el tandem bilateralidad y multilateralidad. Ya antes se decía que éste es uno los ámbitos donde aparece dicho binomio: la bilateralidad, en temas de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma (hay una Subcomisión de temas europeos dentro de las nuevas Comisiones Bilaterales); y la multilateralidad, en el resto de los casos (lo que remite a la CARCE y a las Conferencias Sectoriales). La interrelación de ese tandem se visualiza en los Estatutos de ambas Comunidades claramente al prever que la posición de la Comunidad Autónoma será determinante para la formación de la posición estatal, si afecta a competencias exclusivas o de la decisión se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para la Comunidad. En esos casos, si el Gobierno del Estado se aparta de la posición expresada por la Comunidad deberá motivarlo en la correspondiente Comisión Bilateral, previsión que propicia la complementariedad de los instrumentos multilaterales y bilaterales. Hasta esas previsiones, la participación interna de las Comunidades Autónomas en el proceso de decisión se ha producido en sede multilateral, a través de las Conferencias Sectoriales (conforme al Acuerdo de la CARCE de 1994). Sin embargo, la participación del Estado central de forma decisiva en las Conferencias Sectoriales —que son verticales, sin concertación horizontal previa— ha impedido que estas Conferencias sean el foro adecuado en España para la discusión y negociación de la posición de las Comunidades —y entre las propias Comunidades Autónomas— que sólo posteriormente puede trasladarse al poder central.

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

La participación directa de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas, en especial en el Consejo y en la REPER, se recoge en buena parte de los nuevos Estatutos. Se trata de la normativización de unas previsiones contenidas inicialmente en un acuerdo político, como han sido los Acuerdos de la CARCE de 2004. Por un lado, dichos Acuerdos han abierto la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo, en algunas de sus formaciones, mediante la designación por parte de las correspondientes Conferencias Sectoriales de un representante autonómico, que pertenece a un Gobierno autonómico, y que se integra en la delegación española. Los Acuerdos de 2004 contemplan también la participación autonómica en la REPER a través de la Consejería para Asuntos Autonómicos y la participación de las Comunidades en los grupos de trabajo del Consejo. Esos Acuerdos han constituido un buen banco de pruebas antes de la regulación estatutaria, han abierto una puerta cerrada para las Comunidades durante mucho tiempo y los nuevos Estatutos los han recogido e incluso han ido más allá. Los nuevos textos estatutarios aportan la garantía normativa a esas previsiones y además precisan para su efectividad de la concertación horizontal. Desde 2006, por ejemplo, las Conferencias Sectoriales (verticales) deben designar un representante autonómico que se integra en la delegación española ante el Consejo de Ministros. Dichos acuerdos están generando un movimiento de cooperación entre Comunidades Autónomas para designar al representante autonómico todavía informal que debería formalizarse en canales orgánicos propios de las Comunidades Autónomas.

La participación de las Comunidades Autónomas a través de sus Oficinas en Bruselas es estratégica para las Comunidades y ha generado mucha cooperación informal entre Comunidades. Los nuevos Estatutos han previsto dichas Delegaciones. En las Oficinas, las Comunidades Autónomas tienen una proximidad física mucho mayor, trabajan coordinadamente bastante bien y han propiciado reuniones que luego se han producido en España para concertar posiciones de cara al Consejo de Ministros de la Unión, de modo que son un importante instrumento de cooperación más o menos informal de las Comunidades. En esa misma línea hay que destacar la cooperación intergubernamental entre Comunidades Autónomas en el Comité de las Regiones. En España no ha sido posible una reunión de Presidentes de las Comunidades por el momento, pero esas reuniones informales son posibles en el Comité porque los Presidentes autonómicos forman parte de la Delegación

María Jesús García Morales

española en el Comité, de forma que lo que no se produce en España se produce en Bruselas.

La fase descendente abre vías para la cooperación dentro del Estado autonómico. El desarrollo y aplicación del Derecho comunitario corresponde a las Comunidades Autónomas si tienen la competencia, pero en la práctica la gran mayoría de las Directivas se trasponen por el poder central. Los nuevos Estatutos reafirman la competencia de las Comunidades para desarrollar y ejecutar el derecho europeo en ámbitos de su competencia, pero *de facto* se deja en manos del Estado. Los Estatutos de Autonomía abren vías para la transposición cooperativa del Derecho europeo, algo habitual en Alemania y en Austria, pero que en España necesitará posiblemente tiempo para percibirse por las Comunidades Autónomas como una alternativa viable.

La colaboración entre Comunidades Autónomas en los proyectos INTERREG es un interesante fenómeno. No existe cooperación entre Comunidades Autónomas institucionalizada (permanente) dentro de España. Pero las Comunidades Autónomas sí se encuentran y cooperan entre ellas de forma estable con otras regiones europeas a través de los programas INTERREG y de los instrumentos de la cooperación transfronteriza (como en el caso de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo, donde Cataluña, Aragón e Islas Baleares se relacionan de una forma mucho más permanente). De hecho, la mayor parte de los nuevos Estatutos contempla la cooperación transfronteriza, que da prestigio a las Comunidades y es más sencilla de formalizar que la colaboración horizontal.

Los nuevos textos tienen una fuerte visión europeísta que sólo será efectiva si funcionan las relaciones de colaboración internas. En todos los países de nuestro entorno que pertenecen a la Unión, e incluso en aquellos que no, como Suiza, se han creado instrumentos o se han readaptado los existentes para hacer frente a los retos del proceso de integración que sobre todo ha fortalecido la concertación horizontal, la gran asignatura pendiente en España, que debe ya superarse, pues el proceso de integración no cesará de mostrarla como déficit porque exige posiciones únicas que se pactan y se expresan a través de instrumentos cooperativos horizontales⁽²⁷⁾.

27. Sobre el impacto del proceso de integración en las relaciones de colaboración y el proceso de reformas estatutarias vid. SÁNCHEZ AMOR, I.: «Actuación exterior autonómica y sistema de relaciones entre niveles de

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Los nuevos Estatutos de Autonomía visualizan como nunca antes lo ha hecho una norma jurídica en España la importancia de la cooperación en el Estado autonómico. Las relaciones cooperativas constituyen un ámbito con problemas en nuestro sistema que no pueden ser resueltos sólo con reformas estatutarias. Los nuevos textos pueden ser una oportunidad para mejorar la situación existente, pero los déficits más importantes de la cooperación en España no están muchas veces en las normas jurídicas.

La colaboración en el Estado autonómico es claramente entre el Estado y las Comunidades Autónomas multilateral y desigual por sectores. El instrumento principal de esta colaboración son las Conferencias Sectoriales. Hay más de treinta Conferencias Sectoriales creadas, pero sólo funcionan regularmente la mitad y sin mecanismos de relación entre ellas, aunque los problemas sean transversales y pueden afectar a varios sectores. El Estado tiene un claro papel director en las Conferencias Sectoriales, pues convoca y determina el orden del día. Las Conferencias Sectoriales no son instancias de participación de las Comunidades en políticas generales, sino repartidoras de dinero en muchos casos, y el planteamiento partidista entorpece el funcionamiento de estos foros en ocasiones.

Los nuevos Estatutos no pueden regular las Conferencias Sectoriales, pero abren vías para corregir algunos de sus problemas. Las Comunidades Autónomas con nuevos textos impulsan la colaboración horizontal. Reforzar este tipo de cooperación puede permitir a las Comunidades la formación de posiciones comunes de cara a la determinación de la convocatoria y del orden del día, así como una posición negociadora más sólida frente al poder central que incremente su capacidad de influencia. Igualmente, este tipo de colaboración puede favorecer, a través de la búsqueda de una posición común, la preva-

gobierno. La influencia de las actuales reformas estatutarias», en GARCÍA PÉREZ, R. (dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid, Tecnos, 2009, pp. 19-38; ELVIRA AYUSO, L.: «Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: La representación de Cataluña», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federales*, núm. 8, 2009 pp. 85-116; ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federales*, núm. 4, 2007, pp. 69-126.

María Jesús García Morales

lencia de los intereses institucionales por encima de los de partido. Más allá de ello, los nuevos Estatutos pueden contribuir a una mayor formalización del trámite de audiencia a las Comunidades con las previsiones sobre participación en competencias estatales. Asimismo, las previsiones sobre territorialización de subvenciones pueden servir para alertar sobre las dimensiones de la colaboración financiera en nuestro sistema, de los riesgos de invasión competencial por esta vía y de la necesidad de una mayor participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de objetivos que permiten la obtención de una subvención estatal.

La mayoría de los nuevos Estatutos han apostado por regular las Comisiones Bilaterales. Los Estatutos pueden regular la bilateralidad, es un espacio abierto a los Estatutos de Autonomía dentro de los límites constitucionales. Es obvio que la bilateralidad no puede ser un privilegio ni una vía de planteamientos unilaterales que precisan una respuesta multilateral. Los nuevos textos plantean la complementariedad entre la bilateralidad y la multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas. La previsión estatutaria de las Comisiones Bilaterales responde a la voluntad de reafirmación en clave bilateral en unos casos, y a una tendencia a la emulación en otros. Las nuevas Comisiones Bilaterales tienen ritmos de actividad muy diversos. En la práctica, y hasta ahora, no siempre hacen cosas tan distintas de las anteriores (intercambio de información, negociación de traspasos, resolución extra-procesal de conflictos). No se puede afirmar que, por ahora, las nuevas Comisiones Bilaterales incrementen la bilateralidad, ni sustituyan a la multilateralidad. Pueden representar una nueva forma de trabajo basada en el mejor conocimiento del punto de vista del otro, pero deben encontrar un ámbito de trabajo propio, cosa que no es fácil en una plataforma inespecífica que se ve como instrumento para tratar cuestiones específicas en la relación entre el Estado y una Comunidad.

El refuerzo de lo bilateral en los nuevos Estatutos no está tanto en los instrumentos, las Comisiones Bilaterales, como en las previsiones de participación que prevén muchos de ellos en competencias estatales. Dichas previsiones, concebidas inicialmente de forma bilateral, a medida que se generalizan en los nuevos Estatutos, abren la vía multilateral para su articulación. Una vez acabado el proceso de reformas estatutarias, la bilateralidad, en instrumentos y en procedimientos, posiblemente va a plantear la necesidad de la multilateralidad, eso sí, de una nueva multilateralidad en las relaciones Estado-Comuni-

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

dades Autónomas con menos discrecionalidad del poder central y más consulta del punto de vista de las Comunidades, en la adopción de decisiones que afectan a sus competencias, ahora garantizada normativamente.

La gran asignatura pendiente en el Estado autonómico sigue siendo la colaboración horizontal. El escaso número de convenios se acostumbra a usar como un indicador de la debilidad de las relaciones horizontales en España, pero esa precariedad no radica tanto en el número de pactos como en la calidad de la colaboración que se entabla. Se trata mayoritariamente de una colaboración entre Comunidades vecinas. A diferencia de las instancias territoriales de países de nuestro entorno, las Comunidades Autónomas no han encontrado —todavía— espacios de cooperación omnilateral donde participen todas ellas. No hay una colaboración orgánica entre Comunidades Autónomas, no hay Conferencias exclusivamente horizontales que impulsen la colaboración multilateral entre ellas. En todas las Comunidades se detecta una preferencia por formalizar sus relaciones con otra Comunidad a través de la figura del protocolo, un instrumento no previsto por la Constitución ni por la mayoría de los Estatutos de Autonomía, que, en principio, sólo debería reservarse para declaraciones de intenciones sin vinculación jurídica entre las partes.

Desde el punto de vista jurídico, los nuevos Estatutos realizan un escaso avance en las relaciones de cooperación entre Comunidades Autónomas. Los Estatutos tienen un mandato constitucional para regular los convenios horizontales. El régimen de este instrumento es un espacio propio de regulación estatutaria. Los problemas de la colaboración entre Comunidades están más en el diseño estatutario que en el régimen constitucional de este instrumento. El artículo 145.2 de la CE no es el más adecuado para la realidad que pretende regir y ha tenido un efecto inhibidor de las relaciones entre Comunidades. Sin embargo, hoy día, no es su obstáculo principal. En estos momentos, la figura del acuerdo de cooperación se halla en desuso y no hay episodios de recalificación en el Senado desde 2000. Debería consolidarse la práctica de enviar un convenio de colaboración entre Comunidades al Senado a los meros efectos de su notificación sin recalificación.

El auténtico problema del régimen jurídico de la cooperación horizontal está en los Estatutos de Autonomía y en su legislación de desarrollo. En los textos reformados se ha perdido una oportunidad de flexibilizar el régimen de este instrumento, y en muchos casos se han vuelto a reproducir requisiti-

María Jesús García Morales

tos manifiestamente no idóneos para regular este instrumento. Hay recelos en enviar un convenio al Senado por temor a la recalificación, pero esa potestad la tiene la Cámara alta porque se la dan los Estatutos. Los nuevos textos deberían haber suprimido la potestad de recalificación, pues no es una facultad deducible de la Constitución. Los convenios entre Comunidades no pasan por los Parlamentos autonómicos porque es un requisito que demora su suscripción, pero dicha intervención se ha vuelto en muchos casos a prever en los textos reformados. Los nuevos textos deberían haber optado por la supresión de este trámite. Algunos Estatutos han flexibilizado el régimen de los convenios, pero el despegue de la colaboración horizontal precisa que lo hagan todos ellos.

Desde el punto de vista político, el nuevo marco estatutario merece una valoración muy distinta. Los nuevos Estatutos han impulsado la cooperación entre Comunidades. Los Encuentros entre Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos pueden calificarse de hito en nuestro sistema, pues por primera vez hay una colaboración multilateral y un embrión de cooperación orgánica. El ritmo de reuniones de estos Encuentros es regular y su número, en un año, es superior al de las Comisiones Bilaterales. Además, resulta más fácil dotar de contenido a estas reuniones horizontales que a las reuniones de las Comisiones Bilaterales con el Estado. Sin embargo, los Encuentros de las Comunidades con nuevos Estatutos deberán superar algunos escollos para consolidarse. La voluntad política que impulsa dichos Encuentros surge posteriormente a la elaboración y aprobación de los nuevos Estatutos. Los Encuentros quieren impulsar la colaboración horizontal, pero la mayoría de los nuevos textos han hecho poco por flexibilizar el régimen jurídico de los convenios entre Comunidades, el instrumento que debe servir para concretar dicho impulso. Querer es poder. Si existe voluntad de colaborar entre Comunidades Autónomas, habrá cooperación entre ellas, pero con problemas conocidos y con un coste para el Estado de Derecho, que podía haberse resuelto con la reforma estatutaria. Probablemente, proseguirá el recurso a protocolos para escapar, en muchos casos, de los controles que diseña el Derecho Público.

Las Comunidades deben decidir también para qué quieren la cooperación horizontal. La colaboración entre vecinos es fundamental para la resolución de problemas comunes y para crear espacios competitivos dentro del mercado interior europeo. Pero resulta fundamental el desarrollo de una colaboración horizontal omnilateral —hoy inexistente en España— que pueda reportar al

Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?

sistema autonómico los mismos beneficios que ha acreditado en otros sistemas, en particular un ejercicio mejor de competencias propias y la consecución de una mayor capacidad de influencia de las Comunidades en decisiones estatales a través de la formación de posiciones comunes entre ellas que se presentan ante el poder central. Ésta es la lógica de los países de nuestro entorno con un nivel de descentralización similar. Porque la colaboración horizontal tiene un profundo efecto integrador del sistema. No se trata de hacer nada contra el poder central, sino con el poder central desde una estrategia en la que todos ganan: las Comunidades obtienen una posición negociadora más sólida y el poder central, en lugar de relacionarse con cada una por separado, encuentra una única interlocución.

La institucionalización de la Conferencia de Presidentes Estado-Comunidades Autónomas y la creación de una Conferencia de Presidentes autonómicos se han planteado en el mismo momento que las reformas estatutarias. La consolidación y la creación de estos instrumentos sería un signo de normalidad institucional y aportaría transversalidad a las relaciones cooperativas en España, hasta ahora claramente sectoriales. Los nuevos Estatutos no prevén la Conferencia de Presidentes autonómicos, pero en su propuesta mucho tiene que ver el impulso político que han generado los nuevos Estatutos respecto a la cooperación horizontal, unido a la inactividad de la Conferencia de Presidentes vertical. La Conferencia de Presidentes vertical y una Conferencia de Presidentes exclusivamente autonómicos son compatibles. Ésta última puede dinamizar el funcionamiento de la Conferencia de Presidentes Estado-Comunidades Autónomas como Conferencia previa a la reunión con el Estado. También puede respaldar el desarrollo de una dinámica de colaboración horizontal que, desde el punto de vista político, han generado los nuevos Estatutos y servir para dar cauce a las nuevas previsiones estatutarias, en particular por lo que respecta a la articulación de las previsiones sobre participación de las Comunidades en el proceso de integración europea, o incluso de participación en instituciones y órganos del Estado.

Los nuevos Estatutos no son una panacea para los problemas que tiene la cooperación en España. Desde el punto de vista jurídico, podían haber hecho mucho más para mejorar dichas relaciones en nuestro sistema. La mayoría se han centrado más en la colaboración vertical (Comisiones Bilaterales, facultades de participación), que en la cooperación entre Comunidades (convenios horizontales). La voluntad política se erige, como siempre, en un factor deter-

María Jesús García Morales

minante para iniciar dinámicas distintas. Sin impulso político las Comisiones Bilaterales serán más de lo mismo, la colaboración horizontal seguirá siendo un déficit cada vez mayor, y no se mejorará la colaboración vertical. Los nuevos Estatutos abren vías y sobre todo pueden generar la voluntad política necesaria para activar las Comisiones Bilaterales, reforzar la colaboración horizontal y mejorar la colaboración multilateral con el Estado. Mejorar la colaboración vertical es una responsabilidad compartida del Estado y las Comunidades Autónomas. Mejorar la cooperación horizontal es una responsabilidad principal de las propias Comunidades. En nuestro país, la intervención normativa se valora como un elemento importante. Los nuevos Estatutos representan un paso más en el proceso de regulación de las relaciones de colaboración con una diversidad de previsiones que son consecuencia del principio dispositivo. Se pide un marco general que racionalice esa diversidad de previsiones, pero hay que identificar los problemas y el diagnóstico no es más regulación sino más voluntad política del Estado y de las Comunidades Autónomas para mejorar las relaciones de cooperación en el Estado autonómico.