

## PRESENTACIÓN

---

La regulación de las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía en títulos específicos, y en múltiples previsiones que abren vías a la cooperación más allá de ellos, representa una de las novedades más significativas de los nuevos textos. Visualizan como nunca antes lo ha hecho una norma jurídica en España la relevancia de la colaboración en el Estado autonómico. Los Estatutos del siglo *xxi* no sólo pueden, sino que, además, es oportuno que hayan abordado este tipo de relaciones. El silencio de la Constitución Española de 1978 sobre la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (dimensión vertical) y su regulación recelosa del fenómeno cooperativo entre Comunidades (dimensión horizontal) —que siguieron los primeros Estatutos— no se entendería hoy día, pues, tras casi treinta años de Estado autonómico, la colaboración se ha convertido, como en cualquier país políticamente descentralizado, en un elemento clave para el funcionamiento del sistema.

En España, la contribución de la cooperación al proceso de construcción del Estado autonómico desde un sistema fuertemente centralista ha sido decisiva y no puede ni pasarse por alto, ni minusvalorarse. Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas han obligado al poder central y a las Comunidades a encontrarse, de manera informal o en estructuras estables, para dialogar, discutir, negociar y, en su caso, llegar a acuerdos, y todo ello en pie de igualdad, algo que cobra especial relevancia en atención a nuestro pasado centralista y poco democrático. Pero, pese a lo mucho conseguido, hay una percepción generalizada de que la colaboración en el Estado autonómico presenta problemas y no se aprovechan todas sus potencialidades.

## Presentación

Los nuevos Estatutos se aprueban sobre una práctica cooperativa de más de veinticinco años con rutinas muy marcadas y con problemas identificados. La colaboración en España se produce mayoritariamente entre el Estado y las Comunidades, es multilateral por sectores, con un claro papel director del poder central, con una escasa participación de las Comunidades Autónomas, que básicamente se produce para repartir créditos estatales a las Comunidades (sobre todo en ámbitos de su competencia exclusiva) y que, en ocasiones, posee un funcionamiento influido por planteamientos y pugnas partidistas. La colaboración horizontal se desarrolla por cauces extra-constitucionales y extra-estatutarios, a través normalmente de protocolos, se produce sobre todo entre Comunidades vecinas y está lejos de tener el desarrollo de otros países de nuestro entorno. A diferencia de estos sistemas, tampoco existe todavía en España un foro institucionalizado al más alto nivel de cooperación política, al estilo de una Conferencia de Presidentes, que introduzca transversalidad y coherencia a las relaciones cooperativas en nuestro país.

La regulación estatutaria de las relaciones de colaboración representa un paso más en el largo proceso de «normativización» de la cooperación en España, una historia que se inicia con la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (en lo que quedó del proyecto LOAPA) y prosigue con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reformada en 1999, y, hoy por hoy, la norma básica que diseña el marco general de las relaciones de cooperación en España. La colaboración aparece, pues, tempranamente en la agenda política en el Estado autonómico, en los grandes pactos que han servido para construir nuestro sistema (los Acuerdos Autonómicos de 1981 y los Pactos de 1992) y en las leyes que los han convertido en Derecho (la Ley del Proceso Autonómico y la Ley 30/1992, respectivamente). Tampoco hay que olvidar que la regulación de la cooperación también aparece ligada a un gran fracaso, como fue la LOAPA, donde se regulaban las Conferencias Sectoriales, por primera vez, y para generalizar la multilateralidad que, no por casualidad, se había iniciado con la constitución del Consejo de Política Fiscal y Financiera en 1981. Desde la Ley del Proceso Autonómico hasta la aprobación de la Ley 30/1992 transcurren más de diez años. Esta última norma constituye una regulación de la colaboración de mínimos que intenta pasar desapercibida —tampoco por casualidad— en una Ley

muy amplia, que también fomenta la multilateralidad en el momento de la equiparación competencial que impulsan los II Pactos Autonómicos y que trata de poner orden en una serie de instrumentos muy variados que habían ido surgiendo para satisfacer las necesidades pragmáticas que se iban planteando en el proceso de construcción del Estado autonómico. Desde entonces, en todos estos años, no ha sido posible ni reformar la Constitución, ni aprobar una Ley General de Cooperación. En ausencia de esas alternativas, los nuevos Estatutos no sólo regulan las relaciones de cooperación, sino que éstas pasan a formar parte del bloque de la constitucionalidad.

En el momento en el que se plantea este monográfico se han aprobado seis nuevos Estatutos de Autonomía, desde la oleada reformista que se inicia con el nuevo Estatuto valenciano, de julio de 2006, hasta el nuevo Estatuto para Castilla y León, de diciembre de 2007, por ahora, el último texto reformado. La propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha se planteó en 2007 en el Congreso de los Diputados pero no pudo tramitarse al finalizar la VIII Legislatura. Dicha propuesta se ha presentado de nuevo en 2008 —ya en la IX Legislatura—, pero su tramitación se halla, de momento, bloqueada. También Canarias presentó una propuesta de reforma en 2007 que fue retirada. Y la Asamblea de Extremadura ha aprobado, en mayo de 2009, una propuesta de reforma estatutaria que, finalizada su tramitación en el Parlamento autonómico, se enviará a las Cortes Generales. Probablemente, el proceso de reformas estatutarias acabará generalizándose, pero, por ahora, hay seis Comunidades con nuevos Estatutos, sin que sea fácil predecir tras este *impasse* de dos años qué Comunidades Autónomas serán las próximas en dotarse de un nuevo texto.

La aprobación de un Estatuto genera expectativas de cambios. La aprobación de seis nuevos Estatutos aumenta dichas expectativas. De las nuevas regulaciones estatutarias se ha destacado por encima de todo la apuesta por llevar al Estatuto las Comisiones Bilaterales, en especial tras su anclaje en el texto catalán. Sin embargo, se trata de una novedad relativa —pues es un instrumento existente desde el inicio del Estado autonómico— y que no debería pasar por alto previsiones que van mucho más allá de la bilateralidad y que abren vías para la colaboración bilateral y multilateral, vertical y horizontal, que, si se activan, pueden representar una oportunidad de mejorar el *statu quo* actual. No todos los nuevos Estatutos han apostado por formalizar la bilateralidad, pero sí todas las Comunidades con nuevos Estatutos pare-

## Presentación

cen apostar por la colaboración horizontal, con reuniones entre dichas Comunidades, que han adoptado el formato de los llamados «Encuentros» y que constituyen algo mucho más novedoso que las Comisiones Bilaterales en el Estado autonómico. Esa apuesta política por la horizontalidad no deja de ser paradójica porque este tema ha sido —en la mayoría de los casos— un reto jurídico secundario en los nuevos Estatutos sobre el que se podía haber hecho mucho más.

Los nuevos Estatutos irrumpen en un escenario donde se están produciendo muchos más cambios en las relaciones de colaboración cuya causa no son las reformas estatutarias. El Estado parece haber renunciado a una regulación general de la cooperación, pero no a la intervención normativa por sectores con fórmulas de colaboración multilateral y bilateral especialmente intensas entre el Estado y las Comunidades (en particular, dependencia o desarrollo rural). La Unión Europea impulsa, como siempre y como en todos los países, las relaciones de colaboración internas. En el seno de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) se han adoptado los Acuerdos de 2004 sobre participación de las Comunidades Autónomas en instituciones y órganos europeos que están generando una dinámica de concertación horizontal multilateral sumamente interesante y novedosa en orden a la designación del representante autonómico en dichas instituciones y órganos. Y en 2004 se ha creado la Conferencia de Presidentes, de trayectoria reciente y todavía incierta, que puede elevar el contenido político de colaboración y coexistir con una Conferencia de Presidentes autonómicos sin el Gobierno central, una propuesta lanzada por el Presidente de Extremadura durante la segunda mitad de 2008 —y con un notable eco mediático— que, por ahora, es sólo una iniciativa que debe todavía materializarse.

Además, estamos en un «compás de espera». Está pendiente la sentencia del Tribunal Constitucional que resuelva los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Estatuto catalán de 2006, un texto donde buena parte de las previsiones que regulan las relaciones de colaboración y de participación han sido recurridas (así, el principio de bilateralidad, la regulación de la Comisión Bilateral, los efectos de la colaboración, o las previsiones de participación en competencias e instituciones y órganos del Estado). Los únicos preceptos que no se han recurrido en una impugnación casi en bloque del texto catalán son los relativos a los convenios verticales y horizontales. Pero,

más allá de esos preceptos, una buena parte de las previsiones del Estatuto de Cataluña son idénticas o similares en otros Estatutos y no han sido recurridas, un hecho que visualiza las incoherencias ante las que nos encontramos y las que se pueden generar en función de la decisión del Alto Tribunal.

El monográfico que se presenta pretende ofrecer un análisis de qué representan los nuevos Estatutos en esta materia y de las perspectivas que pueden provocar esperados cambios. En efecto, los nuevos Estatutos prevén nuevos títulos dedicados a las relaciones de colaboración, pero ¿son realmente una novedad?, ¿cambian algo?, en ese caso, ¿qué cambian?, ¿abren nuevas perspectivas?, ¿cuáles son las expectativas y las vías de cambio que se abren?, ¿qué factores contribuyen a ello?, ¿las reformas normativas? y/o ¿el impulso político? Los trabajos que el lector tiene en sus manos encaran estas cuestiones. Por ello, debe insistirse en que no es objetivo de este monográfico presentar un comentario de texto sobre los preceptos reguladores de la colaboración en los respectivos Estatutos. La perspectiva empírica de la colaboración en cada Comunidad, necesaria para identificar dónde están los problemas, y presupuesto para proponer soluciones, desempeña un relevante papel en todos los estudios. En este sentido, es preciso destacar la pluralidad de fuentes que han manejado los autores, de la que da buena cuenta el caudal informativo que queda reflejado en los trabajos y que resulta esencial para valorar las dimensiones reales de la colaboración en cada Comunidad y calibrar los cambios que los nuevos Estatutos pueden representar (así, informes del MAP, discursos de investidura de Presidentes autonómicos, datos de Registros de Convenios de las Comunidades Autónomas, resoluciones de Parlamentos autonómicos, e incluso, la información que proporciona el contacto directo con los actores de las relaciones de colaboración).

Este monográfico se presenta como un estudio de Derecho Comparado interautonómico. Se trata de un extremo importante, ya que la colaboración tiene una perspectiva relacional de la que carecen otras formas de acción pública. Y, de ahí, la importancia de conocer el punto de vista del otro y, también, de conocer el Derecho del otro a la hora de cooperar. Este número se concibe, pues, como un diálogo entre Comunidades Autónomas acerca de cómo perciben la situación de la colaboración desde su Comunidad, la irrupción del Estatuto en este punto y las posibilidades que éste abre desde la

## Presentación

perspectiva de cada Comunidad Autónoma. El diálogo es un valor en sí mismo. Las Comunidades conocen bien al Estado con el que llevan tiempo relacionándose (traspasos, financiación, negociación de nuevos Estatutos...). Sin embargo, deben conocerse mejor entre ellas si quieren aprender a trabajar más y mejor juntas y también con el poder central, actor principal de las relaciones cooperativas hasta el momento y que lo va a seguir siendo, previsiblemente, en un futuro próximo. Y ese diálogo debe empezar por un intercambio de opiniones, de las iniciativas que se están llevando a cabo en esta materia en las Comunidades con renovados Estatutos, una especie de buenas prácticas de la cooperación, con vistas a mejorar este tipo de relaciones en cada Comunidad y en el conjunto.

Este número monográfico consta de ocho trabajos. En los seis primeros se aborda la situación en cada una de las Comunidades con nuevos Estatutos. Los trabajos de las Comunidades Autónomas presentan una misma estructura que da respuestas, a veces coincidentes, a veces distintas, a tres preguntas comunes: ¿cuál es la situación de partida en cada Comunidad?, ¿qué novedades aporta la nueva regulación estatutaria? y ¿qué perspectivas se abren con los nuevos Estatutos? Los trabajos se presentan en el orden de aprobación del respectivo Estatuto, a fin de que el lector pueda valorar las novedades que van introduciendo los Estatutos de Autonomía que se van aprobando sucesivamente. Asimismo, al final de cada trabajo, el lector puede encontrar un Anexo donde se reproduce el título sobre relaciones institucionales de cada uno de los nuevos Estatutos.

El monográfico se inicia con el estudio de la Comunidad Valenciana, la primera Comunidad en dotarse de nuevo Estatuto, a cargo de M.<sup>a</sup> Josefa Ridaura Martínez, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia. A continuación, se presenta el trabajo de Cataluña, realizado por Mercè Corretja i Torrens, Jefa del Área de Desarrollo Autonómico del Instituto de Estudios Autonómicos, y María del Mar Pérez Velasco, Directora de la Oficina Técnica de Apoyo al Desarrollo del Estatuto, ambos del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de Cataluña, autoras además vinculadas al mundo académico como Profesoras asociadas de Derecho Administrativo en la Universidad Pompeu Fabra y de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona, respectivamente. En tercer lugar, se presenta el trabajo de Islas Baleares, a cargo de Vicente Juan Calafell Ferrá, Doctor en Derecho, Profesor Asociado

de Derecho Constitucional de la Universidad de las Illes Balears, y ligado también al mundo práctico en su condición de Técnico superior de la Administración de dicha Comunidad Autónoma. Le sigue el estudio de Ana M. Carmona Contreras, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla. El estudio de Aragón corre a cargo de Xavier de Pedro Bonet, Director General de Desarrollo Estatutario del Gobierno aragonés y Letrado de la Comunidad Autónoma. Santiago A. Bello Paredes, Profesor Titular de Derecho Administrativo, y Teresa Medina Arnáiz, Profesora de la misma disciplina, ambos de la Universidad de Burgos, firman el trabajo de Castilla y León. Un número monográfico sobre las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos no podía contar con la visión sólo de las Comunidades con texto renovado. José María Pérez Medina, Subdirector General de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas entre 2004-2007, del MAP (hoy Ministerio de Política Territorial), y, en la actualidad, Vocal Asesor en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno del Estado, realiza el estudio de las relaciones de colaboración desde la perspectiva de la Administración General del Estado, un punto de vista básico, pues las relaciones cooperativas en España son claramente verticales, lo van a seguir siendo, los nuevos Estatutos apuestan por la bilateralidad —que es una forma de relación vertical— y la colaboración horizontal que se quiere ahora impulsar también necesitará de la relación con el poder central. En último lugar, un estudio transversal a mi cargo examina la capacidad transformadora de los nuevos Estatutos en esta materia y las expectativas de cambio que se abren con «la suma» de reformas estatutarias llevadas a cabo más los relevantes cambios que se están produciendo fuera de ellas.

Este monográfico tiene además la particularidad, como se observa en el elenco de autores, de haber sido elaborado por profesionales del mundo académico y del mundo práctico. Las personas responsables de cada trabajo son estudiosos de las relaciones de colaboración —desde el Derecho Público— y/o prácticos que trabajan con ellas —desde el Gobierno y la Administración estatal o autonómicos—, que tienen un conocimiento directo de su funcionamiento, así como de las posibilidades y limitaciones del Derecho en este complejo mundo de las relaciones cooperativas. Los autores, desde diferentes posiciones territoriales, institucionales y profesionales han aportado su visión sobre la situación real de la colaboración y las oportunidades que abren los nuevos Estatutos. Sin duda, su diversa formación y proceden-



## Presentación

cia y la diferente percepción del Estado autonómico y de las relaciones de colaboración que expresan cada uno de ellos contribuyen a la riqueza de su análisis y constituyen un valor añadido del monográfico.

El lector podrá observar, que, por el momento, y como no puede ser de otro modo, los trabajos arrojan sobre todo expectativas más que resultados concretos, pues apenas han transcurrido tres años —o en su caso, dos, desde la entrada en vigor de los nuevos Estatutos—, el proceso de reformas ha sido dilatado en el tiempo, y los ritmos de desarrollo de las previsiones sobre cooperación son también muy distintos entre las seis Comunidades Autónomas con nuevos textos. Durante este tiempo, se han constituido y se han puesto en marcha las primeras Comisiones Bilaterales estatutarias, con funcionamientos muy desiguales entre ellas. Los Encuentros entre Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos sí son un hito en nuestro sistema, pero ese esfuerzo debe consolidarse en el tiempo y precisa de resultados que todavía no son tangibles. Asimismo, los cambios extra-estatutarios son también recientes y muchos de ellos deben todavía concretarse. La creación de una Conferencia de Presidentes autonómicos sin el Gobierno central sigue siendo una propuesta, pero podría afianzar la cooperación horizontal y mejorar la vertical. Hay grandes esperanzas para la concertación entre Comunidades en el desarrollo de los Acuerdos de la CARCE de 2004. Sin embargo, desde la prudencia y la provisionalidad de estos datos, sí hay una cierta percepción de que, tras muchos años de tendencias y rutinas muy marcadas en esta materia «algo se mueve» en el panorama cooperativo de nuestro país.

No quisiera pasar por alto el hecho de que la Revista Jurídica de Castilla y León dedique este número a *Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía*. No sólo se trata de un tema de actualidad, sino de un tema importante en nuestro sistema y de significativa relevancia para Castilla y León. Fue la última Comunidad Autónoma en sumarse al proceso estatutario de los años ochenta. La aprobación del Estatuto de 2007 la sitúa entre las seis Comunidades con nuevos textos, en la vanguardia del proceso de reformas estatutarias y en el Grupo de Comunidades Autónomas con Estatuto renovado que lidera algo tan novedoso, en nuestro sistema, como el arranque de una colaboración horizontal y de carácter multilateral en España. Quisiera reservar mis últimas palabras en esta presentación para expresar mi agradecimiento al Director de la Revista Jurídica de Castilla y León, Ignacio



Sáez Hidalgo, por plantear este tema como objeto del presente monográfico y por la confianza depositada en mí para coordinarlo. Su visión y sus planteamientos, como actor también que es de la colaboración, en su calidad de Director de Servicios Jurídicos de la Comunidad castellano-leonesa, han sido sumamente valiosos y enriquecedores. Esperemos que el lector encuentre de interés esta fotografía, o mejor dicho, esta secuencia en el desarrollo de la colaboración en el Estado autonómico ante los nuevos Estatutos captada en un momento de cambios normativos y políticos que sitúan al poder central y a las Comunidades Autónomas en una encrucijada y, por tanto, en un momento de decisión sobre el camino que se quiere seguir y de determinación del horizonte hacia el que se quiere avanzar en las relaciones de cooperación en España.

**María Jesús García Morales**

Barcelona, agosto de 2009