

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

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

a) La participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias en los supuestos previstos en el apartado 2 de este artículo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Junta de Andalucía. Su presidencia es ejercida de forma alternativa entre las dos partes en turnos de un año. La Comisión dispone de una secretaría permanente y puede crear las subcomisiones y los comités que crea convenientes. La Comisión elabora una memoria anual, que

traslada al Gobierno del Estado y al Gobierno de la Junta de Andalucía y al Parlamento.

4. La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado se reúne en sesión plenaria al menos dos veces al año y siempre que lo solicite una de las dos partes.

5. La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado adopta su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo de las dos partes.

DOCUMENTACIÓN

A. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA

I. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

1. Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20894 [pág. 20976])

2. Procedimiento de reforma estatutaria

a) Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA núm. 374, de 9 de febrero de 2006, pág. 21054 [pág. 21087]).

Artículo 189. Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado

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

- a) La participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Andalucía.*
- b) El establecimiento de mecanismos de información y colaboración acerca de las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común.*
- c) La fijación del alcance y condiciones de la cesión de los tributos a que se refiere el artículo 155.*
- d) El impulso de la eficacia, el seguimiento y la resolución de conflictos en todas las cuestiones de interés común.*

2. La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado se reunirá al menos dos veces al año. Dicha Comisión podrá crear las subcomisiones o comités que considere convenientes y elaborará una memoria anual que trasladará al Gobierno del Estado y al Parlamento de Andalucía.

3. La calificación de interés general por la regulación estatal de cualquier obra, servicio o adquisición requerirá la participación e informe previo de la Comunidad Autónoma de Andalucía o, en su caso, de la Comisión Bilateral prevista en este artículo. Se podrán establecer mecanismos de gestión directa de la Comunidad Autónoma o compartida respecto a tales obras o servicios.

b) Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 420, de 19 de abril de 2006, pág. 23.646 [pág. 23703]).

c) Dictamen de la Comisión de Desarrollo Estatutario (*BOPA* núm. 425, de 26 de abril de 2006, pág. 23898 [pág. 23939]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía (*BOPA* núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24254 [pág. 24294]).

Artículo 216. Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado

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

a) La participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Andalucía.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

j) La modificación del régimen especial agrario y los aspectos que afecten al empleo agrario y a la determinación, cuantificación y distribución de los fondos dirigidos al empleo rural.

3. La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Junta de Andalucía. Su presidencia es ejercida de forma alternativa entre las dos partes en turnos de un año. La Comisión dispone de una secretaría permanente y puede crear las subcomisiones y los comités que crea convenientes. La Comisión elabora una memoria anual, que traslada al Gobierno del Estado y al Gobierno de la Junta de Andalucía y al Parlamento.

4. La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado se reúne en sesión plenaria al menos dos veces al año y siempre que lo solicite una de las dos partes.

5. La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado adopta su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo de las dos partes.

6. La calificación de interés general por la regulación estatal de cualquier obra, servicio o adquisición requerirá la participación e informe previo de la Comunidad Autónoma de Andalucía o, en su caso, de la Comisión Bilateral prevista en este artículo. Se podrán establecer mecanismos de gestión directa de la Comunidad Autónoma o compartida respecto a tales obras o servicios.

II. CORTES GENERALES

1. Congreso de los Diputados

a) Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía presentada ante el Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-1, de 12 de mayo de 2006, pág. 1 [pág. 41]).

b) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-6, de 17 de octubre de 2006, pág. 193 [pág. 241]).

c) Dictamen de la Comisión Constitucional (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-7, de 30 de octubre de 2006, pág. 249 [pág. 293]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 301 [pág. 342]; corrección de error *BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-9, de 11 de enero de 2007, pág. 351).

2. Senado

a) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión General de las Comunidades Autónomas-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Senado* núm. IIIB 18-c, de 29 de noviembre de 2006, pág. 87 [pág. 139]; sin modificaciones).

b) Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-d, de 4 de diciembre de 2006, pág. 147; sin modificaciones).

c) Texto aprobado por el Pleno del Senado (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-e, de 26 de diciembre de 2006, pág. 149; sin modificaciones).

B. ANTECEDENTES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981

[s/c].

C. CORRESPONDENCIAS CON OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Cataluña (art. 183); Aragón (art. 90); Baleares (art. 117); Comunidad Foral de Navarra (art. 69); Extremadura (art. 64); Castilla y León (art. 59).

D. DESARROLLO NORMATIVO

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tras su modificación por la Ley 4/1999, de 13 de enero.
- Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.
- Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Reglamento interno y de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, de 7 de julio de 1987 (no publicado).
- Reglamento interno y de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, de 12 de noviembre de 2007 (no publicado).
- Reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, de 16 de abril de 2007.

E. JURISPRUDENCIA

STC 31/2010, FF.JJ. 2.º, 13.º, 65.º, 86.º, 92.º, 110.º, 111.º, 115.º, 116.º y 117.º

STC 137/2010, FF.JJ. 10.º y 11.º

STC 138/2010, FJ 2º.

F. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: «¿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)», en RUIZ-RICO, G. (Coord.): *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Universidad de Jaén/ Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, págs. 713-736.

BELLO PAREDES, Santiago, y MEDINA ARNÁIZ, Teresa: «Castilla y León», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (2009) (monográfico dedicado a «Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía», coordinado por García Morales, María Jesús), págs. 247-312.

CALAFELL FERRÀ, Vicente Juan: «Islas Baleares», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (2009) (monográfico dedicado a «Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía», coordinado por GARCÍA MORALES, María Jesús), págs. 115-145.

CARMONA CONTRERAS, Ana María: «Andalucía», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (2009) (monográfico dedicado a «Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía», coordinado por GARCÍA MORALES, María Jesús), págs. 357-426.

CORRETJA TORRENS, Mercè, y PÉREZ VELASCO, María del Mar: «Cataluña», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (2009) (monográfico dedicado a «Las relaciones

de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía», coordinado por GARCÍA MORALES, María Jesús), págs. 67-113.

CRUZ VILLALÓN, Pedro: «La reforma del Estado de las Autonomías», en *Revista de Estudis Federals i Autonòmics*, núm. 2 (2006), págs. 77-99.

DE PEDRO BONET, Xavier: «Aragón», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (2009), págs. 201-240.

GARCÍA MORALES, María Jesús: «La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86 (2009), I, págs. 65-117.

—: «Los nuevos Estatutos de autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (2009) (monográfico dedicado a «Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía», coordinado por GARCÍA MORALES, María Jesús), II, págs. 417-420.

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano: «Las relaciones institucionales de la comunidad autónoma con el Estado», en MUÑOZ MACHADO, S., y REBOLLO PUIG, M. (Dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Cívitas, Madrid, 2009, págs. 1159-1208.

RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa: «Comunidad Valenciana», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (2009) (monográfico dedicado a «Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía», coordinado por GARCÍA MORALES, María Jesús), págs. 23-63.

—: «Comisiones bilaterales de cooperación y nuevos Estatutos de autonomía», en GARCÍA ROCA, J., y ALBERTÍ ROVIRA, E. (Coord.): *Treinta años de Constitución*, Valencia, 2010, págs. 255-274.

ROIG MOLÉS, Eduard: «La reforma del Estado de las autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?», en *Revista d'Estudis Federals i Autonòmics*, núm. 3 (2006), págs. 149-185.

COMENTARIO

SUMARIO: A. INTRODUCCIÓN B. LA COLABORACIÓN VERTICAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO ANTES DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS: LA BILATERALIDAD NO ES ALGO NUEVO. C. LA COLABORACIÓN VERTICAL EN LOS NUEVOS ESTATUTOS: LAS COMISIONES BILATERALES ESTATUTARIAS. D. LA NUEVA COMISIÓN BILATERAL DE COOPERACIÓN JUNTA DE ANDALUCÍA-ESTADO. I. La regulación estatutaria de la Comisión Bilateral de Cooperación. 1. Marco general y permanente de relación entre ambos gobiernos. 2. Apuesta clara por garantizar un amplio ámbito de actuación. a) Un listado de ámbitos extenso y abierto en el art. 220 EAAAnd. b) Los ámbitos de actuación de la Comisión Bilateral más allá de art. 220 EAAAnd y la bilateralidad en el Estatuto más allá de los ámbitos de la Comisión Bilateral. 3. Composición, organización y funcionamiento: novedades. II. La actividad práctica de la Comisión Bilateral de Cooperación de la Junta de Andalucía-Estado: ¿Más bilateralidad?

A. INTRODUCCIÓN

El nuevo Estatuto andaluz regula en su art. 220 el instrumento bilateral por excelencia entre la Comunidad Autónoma y el poder central: la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado. La decisión de llevar al Estatuto de Autonomía las comisiones bilaterales de cooperación entre la Comunidad Autónoma y el Estado ha sido una de las apuestas más destacadas y también una de las más controvertidas. La aparición en el Estatuto catalán de 2006 de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado –con una prolija y extensa regulación– se ha impugnado ante el Tribunal Constitucional y ha abierto un debate no sólo sobre la idoneidad de su encaje en el Estatuto de Autonomía, sino también sobre los límites de la bilateralidad en el Estado autonómico. Sin embargo, la bilateralidad no es algo nuevo en nuestro sistema, ni las comisiones bilaterales son una creación de los nuevos Estatutos. La regulación de la nueva Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado es una de las más detalladas y extensas. Esa nueva regulación da rango estatutario a la Comisión Bilateral andaluza y plantea hasta qué punto ello va a representar un antes y un después en las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado y, sobre todo, qué va a representar esa suma de nuevas bilateralidades en el conjunto de las relaciones cooperativas. ¹

B. LA COLABORACIÓN VERTICAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO ANTES DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS: LA BILATERALIDAD NO ES ALGO NUEVO

Las comisiones bilaterales de cooperación son una peculiaridad de nuestro sistema, cuyo origen se encuentra en nuestro singular proceso de descentralización. La cooperación en el Estado autonómico no sólo se inicia y se desarrolla casi exclusivamente en su dimensión vertical (Estado-comunidades autónomas), sino que, además, ese despliegue se realiza en clave bilateral y multilateral desde el principio, a ²

diferencia de los países con un nivel de descentralización similar de nuestro entorno, donde los instrumentos más habituales son de carácter multilateral.

- 3 Las comisiones bilaterales surgen desde su inicio ligadas principalmente al proceso de traspaso de competencias del poder central a las comunidades autónomas. Los primeros Estatutos previeron comisiones mixtas de transferencias entre la Administración del Estado y cada comunidad, a las que corresponde adoptar los acuerdos de traspasos. Junto a ellas, surgieron las comisiones bilaterales como un foro de ámbito general donde se discutían temas de interés para ambas partes y, particularmente, se impulsaba la negociación de traspasos que sólo la Comisión Mixta de Transferencias puede acordar.
- 4 La irrupción de las comisiones bilaterales se produjo generalmente sin previsión normativa alguna, salvo en el caso de la Junta de Cooperación Navarra-Estado prevista por la LORAFNA, en su redacción inicial de 1982, para resolver «todas las discrepancias» que se susciten entre ambas instancias con motivo de la aplicación de la norma estatutaria (art. 69). La Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad de Andalucía fue la quinta comisión bilateral que se creó en España, en 1987, tras la Junta de Cooperación en 1984 y las comisiones bilaterales con Cataluña, Galicia y País Vasco en 1986¹. En ese momento inicial del Estado autonómico aparece ya la dualidad bilateralidad-multilateralidad, pues las comisiones bilaterales surgieron en paralelo a la creación de las primeras conferencias sectoriales, tales como el Consejo de Política Fiscal y Financiera (1981) y las conferencias sectoriales de Agricultura (1982), Turismo (1984), Consumo, Salud o Vivienda (1987). Además, dichas comisiones bilaterales se crearon como foros de ámbito general que han convivido con comisiones bilaterales específicas: en materia tributaria, con las comunidades autónomas de financiación especial (País Vasco y Navarra), las Juntas de Seguridad con las comunidades autónomas con cuerpos de policía propios (País Vasco, Cataluña y Navarra), comisiones bilaterales en asuntos europeos (País Vasco, Cataluña y Canarias), comisiones bilaterales en materia de inmigración (Cataluña y Canarias) y órganos bilaterales en materia de turismo y energía (Islas Baleares).
- 5 El binomio multilateralidad y bilateralidad de nuevo aparece claramente en los II Acuerdos autonómicos, de 28 de febrero de 1992. Junto a la primera parte, dedicada a la ampliación de las competencias de las comunidades autónomas del art. 143 CE, la segunda parte de dichos acuerdos se dedica al desarrollo del principio de cooperación con una clara apuesta por las conferencias sectoriales y por las comisiones bilaterales como complemento de las primeras para atender a los asuntos específicos de cada Comunidad².
- 6 Como se ha indicado, las comisiones bilaterales, al igual que las conferencias sectoriales, surgen de forma espontánea sin norma jurídica previa. La Constitución española no contempla los instrumentos cooperativos verticales, ni los Estatutos de

¹ Sobre estos datos, Ministerio de Administraciones Públicas, Conferencias sectoriales y comisiones bilaterales de cooperación. Informe anual 2002, Madrid, 2002.

² *II Acuerdos autonómicos, de 28 de febrero de 1992*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 38.

primera generación preveían disposiciones sobre tales instrumentos, salvo en el caso excepcional de Navarra ya mencionado. Sin embargo, el proceso de normativización de las comisiones bilaterales surgió pronto. Normalmente, el acuerdo de constitución de una comisión bilateral contenía la regulación de aspectos básicos de la misma, e incluso, en algunos casos, se optó por la aprobación de unas normas de funcionamiento.

A diferencia de las conferencias sectoriales, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no reguló las comisiones bilaterales hasta su reforma en 1999 (art. 5.2). Dicha ley sólo dispone la composición intergubernamental de tales instrumentos (miembros de los respectivos gobiernos), así como la creación mediante un acuerdo que debe determinar los elementos más importantes de su régimen. La ley distingue las conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales en función del ámbito material de las mismas: sectorial las primeras, y general las segundas. La distinción normativa de los instrumentos multilaterales y bilaterales, según el asunto sea de interés general o específico, aparece en los nuevos Estatutos (así, art. 219.2 EAAAnd).

El último paso en el proceso de progresiva normativización de las comisiones bilaterales antes de su recepción por buena parte de los nuevos Estatutos ha sido la reforma de la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de reforma de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que permite ampliar el plazo de interposición de un recurso de inconstitucionalidad seis meses más si las partes intentan resolver el conflicto a través de la negociación política en el seno las comisiones bilaterales (art. 33.2 LOTC).

En términos de rendimiento, la actividad de las comisiones bilaterales no estatutarias resulta diversa entre ellas, pero puede afirmarse que han sido instrumentos con un funcionamiento irregular, donde se han abordado principalmente (en aquellas que se han reunido) la negociación de traspasos, los problemas específicos de una comunidad y la resolución del controversias al amparo del art. 33.2 LOTC. De hecho, en 2004, momento en el que inician las reformas estatutarias, la principal función de las comisiones bilaterales que se reunían era justamente la de resolución extraprocesal de conflictos³. Con ello, el mayor grado de intergubernamentalidad de las relaciones de colaboración en el Estado autonómico se ha producido a través de estas estructuras, y paradójicamente en situaciones de conflicto, pues las restantes relaciones cooperativas han sido sobre todo sectoriales e interdepartamentales (GARCÍA MORALES, M. J., 2009, I, pág. 77).

Específicamente, la Comisión Bilateral con Andalucía durante su etapa no estatutaria ha tenido una actividad no demasiado destacada, en la misma línea que la mayor parte de estos instrumentos. Un buen indicador de su actividad es su número de reuniones, así como la cadencia de las mismas: durante quince años, desde su constitución en 1987 hasta 2002, se reunió en siete ocasiones; asimismo, tras la primera reunión en 1997, no se volvió a reunir hasta 1992; entre 1992-2002 sólo consiguió convocarse en cinco años (1992, 1994, 1995, 1996 y 2 veces en 2002), lo que significa que se han producido largos periodos de inactividad. Dicha Comisión ha tratado temas relativos a traspasos, y

³ Al respecto, pueden consultarse los Informes del MAP: Conferencias sectoriales y comisiones bilaterales de cooperación. Informe anual 2002, así como el Informe sobre las Relaciones de colaboración Estado-comunidades autónomas 2004, pág. 60.

se ha dedicado básicamente a evitar la conflictividad ante el Tribunal Constitucional. De hecho, ha sido esta función la que ha hecho «revivir» y ha dotado de contenido a esta Comisión durante su etapa no estatutaria⁴.

C. LA COLABORACIÓN VERTICAL EN LOS NUEVOS ESTATUTOS: LAS COMISIONES BILATERALES ESTATUTARIAS

- 11 Todos los nuevos Estatutos han previsto un título relativo a las relaciones institucionales de la comunidad autónoma, pero sólo algunos de ellos han recogido las comisiones bilaterales de cooperación. Los instrumentos bilaterales se han regulado en los nuevos Estatutos por razones de índole muy diversa.
- 12 Por un lado, hay razones técnicas. Con los nuevos títulos sobre relaciones institucionales, los Estatutos han intentado suplir los déficits de la Constitución española y de los primeros textos estatutarios en este ámbito. Sin embargo, al realizarse las reformas estatutarias sin un proceso previo de reforma constitucional, surgen también los límites de los Estatutos para regular dichas relaciones. Los Estatutos no son la sede normativa adecuada para la regulación de los instrumentos multilaterales, en cuanto son normas que pueden regular las relaciones de la comunidad con el Estado, dentro del marco constitucional, pero excede su función abordar la regulación de las de carácter multilateral. Más allá de motivos técnicos, la decisión de llevar al Estatuto la comisión bilateral puede representar también una opción política de impulsar la bilateralidad y un tipo de instrumento que hasta el momento ha tenido una vida lánguida, pero también simplemente emular la creación de comisiones bilaterales estatutarias.
- 13 Es preciso constatar que no todos los nuevos Estatutos han optado por incorporar previsiones sobre la comisión bilateral de cooperación. El Estatuto de la Comunidad Valenciana no ha regulado este instrumento, ni tampoco lo ha hecho el Estatuto balear que, sin embargo, ha previsto «órganos de colaboración» para asuntos de interés común, básicamente con funciones de impulso de la cooperación, de intercambio de información y de regulación de conflictos (art. 117 EAIB). En estas comunidades autónomas, la decisión de no llevar al Estatuto la comisión bilateral no empece para que este instrumento pueda existir –como así sucede–, pero sin rango estatutario (RIDAURA MARTÍNEZ, M. J., 2009, pág. 48; CALAFELL FERRA, V. J., 2009, pág. 133).
- 14 Entre los nuevos Estatutos, el Estatuto catalán es el primero que contiene una apuesta clara por una regulación extensa y prolija de la Comisión Bilateral «marco general y permanente de relación de los gobiernos de las Generalitat y el Estado», donde destacan un amplio ámbito funcional garantizado estatutariamente, su composición paritaria, una presidencia ejercida alternativamente por turnos de un año, la existencia de un secretaría permanente y órganos de trabajo, la elaboración de una memoria anual, una cadencia de reuniones de al menos dos veces al año, así como la remisión a un reglamento interno adoptado por acuerdo de ambas partes (art. 183 EAC). La Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado prevista por el nuevo Estatuto

⁴ MAP, Conferencias sectoriales y comisiones bilaterales de cooperación. Informe anual 2002, Madrid, 2002, págs. 151 y 155.

andaluz (art. 220 EAAnd) se regula en términos muy similares, e incluso a veces idénticos, a la Comisión prevista por el texto catalán, como se examinará más adelante.

Otros nuevos Estatutos, como los de Aragón, Castilla y León, Navarra y Extremadura, han previsto comisiones bilaterales, pero con una regulación estatutaria más sucinta. Así, el Estatuto de Aragón habla de «instrumento principal de relación» entre ambas instancias, sin perjuicio de otros instrumentos bilaterales o multilaterales. Se le asignan funciones de impulso de la cooperación, prevención de conflictos y deliberación y propuesta sobre la elaboración de proyectos legislativos del Estado que afecten a competencias e intereses de Aragón. A diferencia de las comisiones bilaterales previstas por los textos catalán y andaluz, no se prevé un número mínimo de reuniones por año, sino tan sólo que la presidencia será rotativa por turnos de un año, así como la posibilidad de reunión plenaria a petición de las partes. Igualmente, hay una remisión a la autorregulación de la Comisión mediante un reglamento de régimen interno (art. 90 EAAR). Por su parte, la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado se constituye de nuevo como «marco permanente de cooperación», se garantiza estatutariamente su composición paritaria y un ámbito funcional muy similar al previsto en el Estatuto de Aragón. Asimismo, hay una remisión a un reglamento de organización y funcionamiento adoptado por las partes (art. 59 EACL). La LORAFNA, tras su reforma en 2010, prevé de nuevo la Junta de Cooperación de la Comunidad Foral de Navarra con el Estado, con un ámbito funcional más amplio que el inicialmente previsto en 1982, pues ya no sólo se erige para resolver discrepancias entre ambas instancias, sino también «correspondiéndole con carácter preferente» el impulso de actuaciones y planes conjuntos para el desarrollo de políticas comunes y el diseño de instrumentos de cooperación mutua (art. 69). En este Estatuto, no hay referencia a la organización y funcionamiento de este órgano. Por su parte, el nuevo Estatuto de Extremadura prevé la creación de una Comisión de Cooperación bilateral como marco permanente de relación, entre cuyas funciones se cuentan: establecer instrumentos de cooperación e información entre las partes, colaborar en los proyectos legislativos del Estado que afecten a la Comunidad, resolver conflictos entre las partes, así como cualquier otra función «de similar naturaleza» (art. 64). En este caso, el propio Estatuto remite a la autorregulación de las partes para fijar las normas de organización y funcionamiento de dicha Comisión.

15

El «aliento bilateral» constituye una destacada y controvertida característica de la reforma estatutaria catalana (CRUZ VILLALÓN, P., 2006, pág. 87), que ha puesto sobre la mesa la licitud o no de la norma estatutaria para regular dicho instrumento y cuáles deben ser los límites de la bilateralidad y de las comisiones bilaterales. Se trata, además, de una regulación impugnada ante el Tribunal Constitucional, en la que el alto Tribunal se ha enfrentado al anclaje estatutario del principio de bilateralidad, así como a la naturaleza y determinadas funciones asignadas a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado⁵.

16

⁵ La bilateralidad se ha impugnado en el recurso de inconstitucionalidad del Grupo Popular, así como en los presentados por el Defensor del Pueblo y el Consejo de Gobierno de La Rioja. En estos dos últimos casos, el Tribunal Constitucional se ha remitido a la sentencia 31/2010 por lo que respecta a las impugnaciones formuladas por los recurrentes contra la bilateralidad y la Comisión Bilateral realizadas ya en la sentencia 31/2010, SSTC 137/2010 (FF.JJ. 10.º y 11.º) y 138/2010 (FJ 2.º).

- 17 Por un lado, el Constitucional ha declarado que el Estatuto «no es una sede normativa inadecuada» para regular el principio de bilateralidad (STC 31/2010, FF.JJ. 13.º y 111.º). La comisión bilateral, en cuanto articulación de dicho principio, puede ser objeto de regulación por el Estatuto de autonomía. Más allá del principio de bilateralidad y su concreción instrumental, los preceptos objeto de impugnación han sido los relativos a la naturaleza de la comisión bilateral, así como sus funciones. Valga adelantar, en los términos que más adelante se analizarán, que el Tribunal Constitucional ha salvado la constitucionalidad de los preceptos impugnados con una «interpretación de conformidad» que se explicita en los fundamentos jurídicos (STC FF.JJ. 110.º, 115.º, 116.º y 117.º). En tanto la inclusión de la Comisión Bilateral en el Estatuto catalán ha tenido un notable influjo en Estatutos posteriores, el alto Tribunal examina dicha Comisión, pero su sentencia plantea el impacto de la misma en otras comisiones que han seguido en mayor o menor medida la regulación catalana y, aunque el Tribunal no entra en la cuestión, recuerda «los efectos *erga omnes*» de su doctrina (art. 38.1 LOTC) [STC 31/2010, FJ 2.º].

D. LA NUEVA COMISIÓN BILATERAL DE COOPERACIÓN JUNTA DE ANDALUCÍA-ESTADO

I. La regulación estatutaria de la Comisión Bilateral de Cooperación

- 18 El Estatuto andaluz de 2007 ha previsto una Comisión Bilateral en términos muy similares (a veces, idénticos) a los del texto catalán. La figura de la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado prevista en el actual art. 220 EAAnd se encuentra ya en el Informe elevado por la Ponencia para la reforma del Estatuto de Autonomía, aunque con un ámbito de actuación mucho menos detallado que la finalmente aprobada⁶. Durante el debate en la Cámara autonómica, la regulación de la Comisión Bilateral se amplió notablemente, tanto en sus ámbitos como en aspectos de organización y funcionamiento, en una línea casi coincidente con la regulación de la Comisión Bilateral prevista por el Estatuto catalán⁷. La redacción que se aprobó por el Parlamento andaluz fue también aprobada por las Cortes Generales con ciertas modificaciones de redacción y de terminología introducidas en el Congreso de los Diputados, donde este instrumento pasó a denominarse Comisión Bilateral de Cooperación (en lugar de Comisión Bilateral), se matizó el tenor de algunos preceptos relativos a sus funciones, como se verá más adelante, y se suprimió un párrafo según el cual la calificación de interés general por la regulación de cualquier obra, servicio o adquisición requería la participación e informe previo de la Comunidad Autónoma de Andalucía o, en un caso, de la Comisión Bilateral, por encontrarse regulado ese supuesto ya en el texto estatutario (actual art. 56, apartados 8, 9 y 10 EAAnd)⁸. La decisión de llevar al Estatuto la Comisión Bilateral representa no sólo dar rango estatutario a un instrumento ya existente, sino también la traducción de una voluntad de potenciar dicha Comisión con un carácter intergubernamental muchos más acusado.

⁶ Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía, *BOPA* núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20976.

⁷ Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía, *BOPA* núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24295.

⁸ Enmienda del Grupo Socialista del Congreso *BOCG Congreso* núm. B-246-5, 30 de octubre de 2006, pág. 175.

1. Marco general y permanente de relación entre ambos gobiernos

Una prueba clara de este cambio de naturaleza se adivina en la evolución terminológica que se opera en el Estatuto. Durante su tramitación, sea como Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado, sea como la finalmente aprobada Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, los sujetos de este órgano son el poder central y el Gobierno de la Comunidad, frente a la anterior Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía. Este cambio terminológico resulta de especial trascendencia, pues la Comisión Bilateral pasa de ser un instrumento de cooperación interadministrativa a convertirse en un órgano de cooperación intergubernamental.

19

En coherencia con ese planteamiento, el Estatuto andaluz de 2007 define a la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado como «marco general y permanente de relación entre los gobiernos de la Junta de Andalucía y del Estado» (art. 220.1 EAAnd). Dicha mención se inscribe dentro de los principios de cooperación, colaboración, lealtad institucional y mutuo auxilio enunciados en el art. 219.1 EAAnd. La configuración de este instrumento como «marco general y permanente de relación» se halla ya en el Estatuto catalán. Ser un marco «general» no es una novedad estatutaria, pues la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tras su reforma en 1999, configura justamente dichos instrumentos como órganos «de composición bilateral y ámbito general» (art. 5.1). Por su parte, la calificación como marco «permanente» pretende potenciar las nuevas comisiones bilaterales estatutarias y afirmar su carácter de instrumento de cooperación estable frente a las comisiones bilaterales anteriores, cuyo funcionamiento no ha sido regular, sino más bien esporádico, o incluso inexistente.

20

En la sentencia del Estatuto catalán, el Tribunal Constitucional ha precisado el alcance de la expresión «marco general y permanente». Por un lado, el alto Tribunal delimita quiénes son los sujetos de ese marco de relación: el Estado entendido como las instituciones centrales del Estado, y la Comunidad Autónoma como parte integrante del Estado en su globalidad. Dicha precisión viene motivada por la ambigüedad del término Estado en nuestro sistema que el propio Tribunal reconoce (STC 31/2010, FJ 110.º). A diferencia de otros países, donde las palabras *Bund* o Federación designan al poder central, en España, no hay una palabra específica, de modo que el término Estado sirve para designar tanto al poder central como al Estado en su conjunto. El Tribunal Constitucional insiste, al referirse a la Comisión Bilateral, en que dicho instrumento

21

se define como marco de relación entre el Gobierno de la Generalitat y el Gobierno del Estado, en ningún caso entre el Estado español y la Generalitat de Cataluña (STC 31/2010, FJ 115.º).

Más allá de la precisión respecto a los sujetos, el alto Tribunal interpreta que la Comisión Bilateral como «marco general y permanente» debe entenderse constitucional tanto por su contexto, como por su función. Respecto al primer extremo: la Comisión Bilateral es un instrumento de cooperación más de la Comunidad con el Estado, lo que implica negar su exclusividad como medio de relación. Con relación al segundo aspecto, el Tribunal Constitucional recurre a dos ideas constantes en su jurisprudencia: la voluntariedad de la cooperación y la indisponibilidad de las competencias a través de la misma para delimitar la función de este instrumento. La Comisión Bilateral es un

22

instrumento de cooperación voluntaria que, al igual que el resto de los instrumentos cooperativos, no puede alterar la distribución competencial, de modo que, con ello, el alto Tribunal cierra cualquier interpretación de la Comisión Bilateral como instancia de codecisión:

[...] la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como «marco general y permanente de relación entre los gobiernos de la Generalitat y el Estado», no es contraria a la Constitución interpretada en el sentido de que no excluye otros marcos de relación, ni otorga a dicha Comisión función distinta de la de cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos gobiernos, que son indisponibles (STC 31/2010, FJ 115.º).

- 23 En una línea similar a la del Estatuto catalán, el Estatuto andaluz de 2007 no sólo configura la Comisión Bilateral de Cooperación como «marco general y estable de relación» entre ambos gobiernos, sino que también especifica qué efectos tiene esa configuración. La Comisión Bilateral se erige como foro de «participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de las respectivas competencias en los supuestos previstos en el apartado 2 de este artículo» [art. 220.1 a) EAAnd], así como para «el establecimiento de mecanismos de información y colaboración acerca de las respectivas políticas y asuntos de interés común» [art. 220.1 b) EAAnd].
- 24 De esos dos apartados, el primero experimentó modificaciones durante su tramitación parlamentaria en las Cortes Generales, donde se aprobó su redacción actual. La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por el Pleno del Parlamento andaluz preveía un apartado a) más similar al del Estatuto catalán: «participación, información, cooperación y coordinación *en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Andalucía*»⁹. La redacción finalmente aprobada del Estatuto andaluz introduce una bidireccionalidad de las facultades previstas tanto en competencias del Estado, como de la propia Comunidad y, asimismo, acota esa participación, información, colaboración y coordinación a los ámbitos previstos en el art. 220.2 EAAnd. Justamente, el hecho de que el Estatuto catalán sólo prevea dichas facultades respecto a competencias estatales se ha impugnado ante el Tribunal Constitucional, que ha salvado la constitucionalidad de dicha previsión al reconocer que ésta debe «limitarse a la típica facultad de estímulo e incentivación del ejercicio de una determinada competencia por quien es su exclusivo titular jurídico» (STC 31/2010, FJ 115.º).

2. Apuesta clara por garantizar un amplio ámbito de actuación

- 25 El nuevo Estatuto andaluz ha previsto una Comisión Bilateral de Cooperación con las funciones de «deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos expresamente por el presente Estatuto» y, en general, con relación a un listado de nueve ámbitos materiales de actuación muy variados y una cláusula residual que garantiza el tratamiento en la Comisión Bilateral de cualquier cuestión de interés para ambas partes (art. 220.2 EAAnd). Las funciones que se atribuyen a dicha Comisión son, en principio, deliberativas, y las decisiones que puedan adoptarse en su seno son acuerdos políticos que no vinculan a las partes más allá del compromiso que representan los acuerdos de ese cariz. La redacción del Estatuto andaluz en este punto es

⁹ Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía, BOPA núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24294, art. 216.1 a) de la Propuesta de reforma.

casi coincidente con la del Estatuto catalán, salvo en el matiz introducido en el art. 220.2 EAAnd, que acota las funciones de este órgano a los casos establecidos «expresamente» en el texto estatutario. Ese amplio marco de actuaciones debe entenderse referido a los asuntos de interés específico para los cuales se reserva el canal bilateral, mientras que los asuntos de interés general deben tener su sede en los foros multilaterales (art. 219.2 EAAnd). No obstante, puede no ser sencillo delimitar cuándo un tema es de interés sólo para la Comunidad (LÓPEZ BENÍTEZ, M., 2008, pág. 1162).

a) Un listado de ámbito extenso y abierto en el art. 220 EAAnd

Posiblemente, una de las peculiaridades del Estatuto andaluz radique en la extensión de los ámbitos materiales sobre los que se proyectan esas funciones. El Estatuto catalán ya contenía un amplio listado de ámbitos sobre los que la Comisión Bilateral puede actuar, pero el Estatuto de Andalucía lo supera, al añadir un supuesto más, concretamente en materia de régimen especial agrario [art. 220.2 j) EAAnd]. 26

En primer término, la Comisión Bilateral puede desempeñar las funciones previstas en materia de proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución competencial entre ambas partes [art. 220.2 a) EAAnd]. Ese ámbito de actuación puede resultar de interés, pues permite estudiar por ambas partes una norma legislativa –debe entenderse que, dado que no hay aclaración, tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma– en estado de proyecto. Con ello, puede resultar más fácil identificar posibles problemas competenciales en un estadio temprano y, eventualmente, resolverlos, pues la función de resolución extrajudicial que las Comisiones Bilaterales tienen asignada en el marco del art. 33.2 LOTC sólo permite negociar sobre normas ya aprobadas por los respectivos parlamentos, no sobre proyectos de ley, de modo que difícilmente se pueden tomar en consideración en ese momento los planteamientos competenciales de la otra parte. El Estatuto andaluz incide en que debe tratarse de proyectos legislativos que incidan «singularmente» sobre la distribución competencial del Estado y de la Junta, a fin de reservar sólo este canal para asuntos de interés específico y no sustraer un debate más amplio que debe residenciarse en foros multilaterales. 27

En segundo lugar, entre los ámbitos materiales de la Comisión Bilateral, el art. 220.2 b) prevé la programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte, de nuevo, «singularmente a los intereses y competencias de las Comunidad Autónoma de Andalucía y sobre la aplicación y desarrollo de esta política». La participación en la actividad económica de la Junta aparece ya en el art. 222 EAAnd, aunque sin indicar a través de qué instrumentos. La Comisión Bilateral se configura como mecanismo a tal efecto en el art. 220.2 b) EAAnd, si bien con la acotación ya señalada relativa a la afectación «singularmente» a intereses y competencias de la Comunidad, cuya existencia no siempre resultará fácil de identificar en la práctica. 28

El impulso de medidas para mejorar la cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma aparece como el tercero de los ámbitos de acción de la Comisión Bilateral [art. 220.2 c) EAAnd]. Se trata de un sector donde este instrumento puede desempeñar un relevante papel, permitiendo, bien con carácter previo a la reunión de un órgano multilateral, discutir y acercar posiciones, bien a posteriori, concretar la aplicación en cada comunidad de los acuerdos previstos en la conferencia sectorial correspondiente. 29

La Comisión Bilateral puede desplegar un papel también en la actividad convencional, tanto como foro desde el que se impulsen convenios específicos entre el Estado y la Comunidad, como en calidad de estructura orgánica desde la que se evalúe la dilatada actividad convencional vertical en la que participa la Junta de Andalucía.

- 30 El art. 220.2 d) EAAnd prevé también entre los ámbitos de la Comisión Bilateral «los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución». La resolución extrajudicial de conflictos competenciales en sentido amplio es una de las funciones que tienen asignadas las comisiones bilaterales no estatutarias. Con esa previsión estatutaria, una función prevista en las normas de funcionamiento de estos órganos ha recibido rango estatutario. El art. 33.2 LOTC asigna a las comisiones bilaterales la facultad de ser el cauce de actuaciones preventivas que eviten la formalización sólo de un recurso de inconstitucionalidad. Nada se dice de los conflictos de competencias en sentido estricto, pero nada obsta a que dichos instrumentos sean la sede de negociación política para desactivar tales controversias. El art. 220.2 d) EAAnd no especifica el tipo de norma que ocasiona el conflicto, ni su estadio (norma o proyecto). La función de resolución extrajudicial de controversias de las comisiones bilaterales será tanto más eficaz en la medida en que su intervención se produzca en estados previos a la aprobación de la norma en los términos ya indicados.
- 31 A la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado también se reservan la evaluación del funcionamiento de los mecanismos de cooperación entre la Comunidad y el Estado y la propuesta de mejora de los mismos [art. 220.2 e) EAAnd]. Se trata de un precepto reiterativo cuya finalidad podría englobarse en el art. 220.2 c) EAAnd. En este apartado se habla de impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración. Ese impulso puede comprender tanto nuevas acciones, como la evaluación de las ya existentes. En cualquier caso, la mención de la evaluación del funcionamiento de los instrumentos existentes resulta relevante porque justamente este tema constituye una *terra incognita* del panorama cooperativo. Sin embargo, resulta básico saber qué instrumentos funcionan y cuáles no, a fin de identificar qué líneas de cooperación se quieren mantener, suprimir o abrir.
- 32 El nuevo Estatuto andaluz asigna a la Comisión Bilateral
- la propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Comunidad Autónoma pueda designar representantes y las modalidades y las formas de representación de esta representación [art. 220.2 f) EAAnd].
- 33 En este supuesto, la Comisión Bilateral se erige en un instrumento no tanto de cooperación, como de participación institucional de la Comunidad en órganos del Estado que prevé el Estatuto (art. 87 EAAnd).
- 34 El art. 220.2 EAAnd, en sus apartados g) y h), asigna también a la Comisión Bilateral el seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma en tales asuntos, así como de la acción exterior del Estado que afecte a competencias de la Comunidad. La bilateralidad en asuntos europeos no es una novedad del Estatuto. La Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Confe-

rencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas previó la posible existencia de comisiones bilaterales específicas para el tratamiento de asuntos comunitarios europeos (disposición adicional primera). Dicha posibilidad se prevé para cualquier comunidad, pero en la práctica sólo se han constituido tres comisiones bilaterales de este tipo (con País Vasco, Cataluña y Canarias), cuya vida ha sido más bien lánguida en términos generales. La nueva Comisión Bilateral estatutaria, siguiendo al Estatuto catalán, ha absorbido el ámbito de actuación que en la etapa anterior correspondía a una Comisión Bilateral específica y distinta de la de ámbito general. Más novedosa resulta la previsión que sitúa el seguimiento de la acción exterior del Estado si existe afectación de competencias autonómicas entre los ámbitos de la nueva Comisión Bilateral.

El amplio listado de ámbitos de actuación de la Comisión Bilateral no es, además, un 35
elenco cerrado. El art. 220.2 h) EAAnd contiene una cláusula residual que asigna a la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado cuantas cuestiones de interés común «establezcan las leyes o planteen las partes». Se trata, pues, de un cajón de sastre que garantiza a la Comisión Bilateral el entender de supuestos no contemplados en el texto estatutario. Dicha cláusula refleja el carácter de foro general, inespecífico, sin adscripción sectorial, con que se prevé este tipo de instrumentos. Sin embargo, esa cláusula residual desactiva en parte el intento del Estatuto andaluz de acotar los ámbitos de la Comisión Bilateral, pues, como se ha visto, la posibilidad de someter a la Comisión Bilateral cualquier cuestión de interés común confiere una potencialidad a este instrumento que va más allá de los casos «expresamente» establecidos en el Estatuto, un matiz que se introdujo durante la tramitación en el Congreso de los Diputados de la Propuesta de Estatuto andaluz, para acotar la bilateralidad.

Una cláusula residual de este tipo debería haberse ubicado como el último apartado 36
del art. 220.2 EAAnd, pues resulta más lógico abrir un cajón de sastre una vez enunciados los ámbitos específicos. Sin embargo, con el art. 220.2 j) EAAnd se añadió un ámbito más relativo a la modificación del régimen especial agrario respecto a Andalucía y a los aspectos que afecten directamente al empleo rural. Pocos ámbitos de acción de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado resultan un asunto de interés específico para la Comunidad (presupuesto para acudir a los canales bilaterales –art. 219.2 EAAnd–) tan claro como el previsto en materia de régimen especial agrario y empleo rural¹⁰.

Como se ha visto, el Estatuto andaluz dispone una regulación de la Comisión 37
Bilateral casi coincidente con la del texto catalán. El amplio espacio de actuación que se confiere a dicho instrumento ha sido respaldado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña. Los recurrentes sólo habían impugnado tres

¹⁰ Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía, BOPA núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24295: El art. 216.2 j) de la Propuesta preveía: «La modificación del régimen especial agrario y los aspectos que afecten al empleo agrario y la determinación, cuantificación y distribución de los fondos dirigidos al empleo rural». Durante la tramitación en el Congreso de los Diputados se acotó especialmente la singular afectación a Andalucía con la redacción finalmente aprobada: «La modificación del régimen especial agrario *en su proyección en Andalucía, así* como los aspectos que afecten *directamente* al empleo *rural* y la determinación, cuantificación y distribución de los fondos dirigidos al *mismo*». Enmienda del Grupo Socialista del Congreso. BOCG Congreso núm. B-246-5, 30 de octubre de 2006, pág. 175.

ámbitos: la actuación en proyectos de ley que afecten singularmente por motivos competenciales a la Comunidad y al Estado, la prevista en materia de programación de la política económica general del Gobierno estatal, así como la propuesta de relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas estatales en los que la Comunidad puede designar representantes. Pese a las afirmaciones de los recurrentes, que entendían que tales ámbitos son competencia del Estado, el alto Tribunal considera que, en atención a la naturaleza de las funciones de la Comisión Bilateral esencialmente deliberativas en los términos ya vistos, este instrumento lleva a cabo en dichos supuestos

una labor participativa y colaboradora que permite la concertación de las respectivas competencias del Estado y de la Generalitat, sin que las decisiones o acuerdos que, en su caso, pueda adoptar la Comisión Bilateral, en tanto que órgano de cooperación, puedan en modo alguno impedir el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias ni, en consecuencia, sustituir, vincular o dejar sin efecto las decisiones que le corresponda adoptar (STC 31/2010, FJ 116.º).

b) Los ámbitos de actuación de la Comisión Bilateral más allá de art. 220 EAAnd y la bilateralidad en el Estatuto más allá de los ámbitos de la Comisión Bilateral.

38 Más allá de los ámbitos contemplados en el art. 220.2 EAAnd, el nuevo Estatuto andaluz ha previsto supuestos sectoriales donde expresamente se confiere un papel a la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado. Por un lado, se asignan a la Comisión Bilateral las funciones de emisión de *informes*. En unos casos, el informe es previo, tal como se dispone en la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal de Andalucía (art. 56.9 EAAnd). Este mismo informe se encuentra en el Estatuto catalán (art. 149.2 EAC), sin que el alto Tribunal haya apreciado problemas de constitucionalidad, al no condicionarse indebidamente competencias estatales (STC 31/2010, FJ 92.º) En otros supuestos, el informe de la Comisión Bilateral es preceptivo, como se prevé en la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal (art. 57.4 EAAnd). También ese supuesto es plenamente coincidente con el del Estatuto catalán (art. 114.4 EAC), pero, a diferencia de otros casos, este supuesto no ha sido objeto de impugnación en el recurso con el Estatuto catalán.

39 Además de esa función de informar en estos casos, el nuevo Estatuto dispone que la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o bien la modificación de las existentes, precisa la *deliberación* de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado (art. 81 EAAnd). Idéntica previsión se halla en el Estatuto catalán (art. 141 EAC), sin que el Tribunal Constitucional haya visto en ello un condicionamiento ilegítimo de competencias estatales:

No cabe entender que la atribución competencial a favor de la Generalitat del apartado 2 desapodere al Estado de su competencia sobre las modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, ya que la previsión de que la autorización de nuevos juegos de ámbito nacional, o la modificación de los existentes, se examine por la comisión bilateral prevista en el título V no condiciona, en modo alguno, la decisión que haya de adoptar el Estado (STC 31/2010, FJ 96.º).

40 El Estatuto andaluz de 2007 asigna a la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado un relevante papel en asuntos europeos. Dicho instrumento se erige como la

estructura orgánica ante la que el poder central debe motivar o exteriorizar la discrepancia con la posición determinante expresada por la Comunidad para la formación de la posición estatal¹¹. Una disposición similar contiene el Estatuto catalán en su disposición adicional segunda, aunque mucho más genérica, porque no aparece circunscrita sólo a asuntos europeos. Sobre la misma, el Tribunal Constitucional no ha visto objeciones de constitucionalidad, ni en el hecho de que sea el Estatuto la sede normativa de estas previsiones, ni en la existencia de un condicionamiento ilegítimo de competencias estatales, pues se trata de

[...] un mecanismo de colaboración en supuestos en los que resultan o pueden resultar especialmente afectados los intereses de la Comunidad Autónoma, sin que en modo alguno el Estado resulte vinculado en la decisión que deba adoptar en el ejercicio de sus competencias (STC 31/2010, FJ 117.º).

La bilateralidad en el nuevo Estatuto andaluz no se agota en la Comisión Bilateral de Cooperación. Hay otras estructuras bilaterales como la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales (art. 184 EAAnd). Y, además, hay una bilateralidad en el ejercicio de competencias que se articula a través de los instrumentos a los que se remite en múltiples casos el Título III relativo a las competencias, ya sea con la mención genérica de los mismos, entre los que se encuentra la Comisión Bilateral, ya sea mediante la emisión de informes por parte de la Comunidad¹² y singularmente a través de la previsión de técnicas bilaterales como son los convenios de colaboración¹³. 41

3. Composición, organización y funcionamiento: novedades

El Estatuto andaluz de 2007 no sólo regula la naturaleza, funciones y ámbitos de actuación de la Comisión Bilateral en el extenso art. 220, sino que también aborda aspectos relativos a su composición, organización y funcionamiento, en términos plenamente coincidentes con el texto catalán que en este punto no han sido impugnados. Se trata de una opción por llevar al Estatuto no sólo el instrumento y su ámbito funcional, sino aspectos organizativos, con un detalle que, por el momento, sólo presentan los Estatutos catalán y andaluz. 42

El nuevo Estatuto prevé que la composición de la Comisión Bilateral sea paritaria, a fin insistir en la posición de igualdad con la que actúan y concurren a esta Comisión ambas partes. Dicho precepto nada dice de la calidad de los miembros de la Comisión Bilateral; tan sólo dispone que estará integrada «por un número igual de representantes del Estado y de la Junta de Andalucía» (art. 220.3 EAAnd). El art. 220.1 EAAnd concibe la Comisión Bilateral como un marco general y permanente de relación entre 43

¹¹ Según el art. 231 EAAnd, en los casos de afectación de competencias exclusivas de la Comunidad o consecuencias financieras o administrativas derivadas de la propuesta europea de singular relevancia para Andalucía.

¹² Así, en procedimientos de autorización de instalaciones de producción y transporte de energía y de redes de abastecimiento que superen el territorio de Andalucía, o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio (art. 49.3 EAAnd); para la calificación de un obra de interés general (art. 56.8 EAAnd), calificación de interés general de un aeropuerto (art. 64.5 EAAnd) o autorización de nuevas modalidades de juego (art. 81 EAAnd).

¹³ En actividades de inspección y sanción (art. 42.4 EAAnd); en materia de agua, (art. 50.2 EAAnd); en materia de obras calificadas de interés general (art. 56.8 EAAnd); o en materia de seguridad nuclear (art. 66.3 EAAnd).

«los gobiernos» de ambas instancias. El Estatuto andaluz configura a la Comisión Bilateral como un instrumento de cooperación claramente intergubernamental en los términos vistos.

- 44 La concreta composición de la Comisión Bilateral se ha determinado a través de los respectivos acuerdos del Consejo de Ministros y del Consejo de Gobierno de la Junta por los que se nombran los representantes de Administración General del Estado y del Gobierno autonómico en dicha Comisión. En total, constituyen la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado doce miembros. Dado que estos instrumentos son plataformas inespecíficas, de ámbito general, donde se pueden tratar temas muy diversos de interés específico para la Comunidad, su composición es sólo parcialmente permanente. Así, por parte del poder central, junto a los miembros permanentes (el Ministro de Política Territorial, que ostenta la representación por parte de la Administración General del Estado, los titulares de las secretarías de Estado de Cooperación Territorial y de Hacienda y Presupuestos, así como la Delegación del Gobierno en Andalucía) hay otros que varían en función de los temas que se han de tratar (miembros de otros ministerios cuyo rango mínimo será el de subsecretario)¹⁴. Por parte de la Junta, hay tres miembros permanentes (los titulares de las consejerías de Presidencia, de Gobernación y de Economía y Hacienda) y tres miembros más variables en función de los asuntos que se vayan a abordar (que designará el titular de la Consejería de Presidencia)¹⁵. A diferencia de los miembros de la Administración General del Estado, los de la Junta son siempre integrantes del Gobierno autonómico.
- 45 En coherencia con la paridad de la composición que se prevé para la Comisión Bilateral, el Estatuto andaluz también determina una presidencia rotatoria entre las dos partes, por turnos de un año. En los respectivos acuerdos de gobierno a través de los que se nombra a los miembros por parte de cada instancia de la Comisión Bilateral se especifica que la Presidencia recae en el ministro de Política Territorial por parte de la Administración General del Estado, y en el titular de la Consejería de Presidencia por parte de la Junta de Andalucía.
- 46 El nuevo Estatuto de Andalucía también contempla que la Comisión Bilateral disponga de una Secretaría Permanente. Se trata de un extremo relevante, pues si dicha Comisión se configura como marco *permanente* de relación entre ambos gobiernos, precisará de un órgano que prepare y dé continuidad a sus trabajos. Esa previsión no ha propiciado la creación de una nueva estructura organizativa interna, sino que la Secretaría Permanente de la Comisión Bilateral es desempeñada por el titular de la Dirección General de Cooperación Autonómica por parte de la Administración General del Estado, así como por el titular de la Secretaría de la Comisión Mixta de

¹⁴ Orden PRE/818(2007), de 28 de marzo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se designan los representantes de la Administración General del Estado en la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, prevista en la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 79, de 2 de 4 abril de 2007).

¹⁵ Acuerdo de 20 de marzo de 2007, del Consejo de Gobierno, por el que se procede a la designación de los representantes y de la Secretaría permanente de la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, a que se refiere el art. 220 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOJA núm. 70, de 10 de abril de 2007).

Transferencias¹⁶. Junto a la Secretaría Permanente, el Estatuto también prevé la creación de órganos de apoyo al trabajo de la Comisión Bilateral, tales como subcomisiones o comités. A través de dichos órganos se consigue también una cierta especialización en el seno de un instrumento concebido como una plataforma inespecífica, no sectorial, que permite tratar temas muy diversos, pero que, sin esos órganos, raramente podrá dar respuesta a planteamientos normalmente especializados.

Un aspecto sumamente importante son los resultados la Comisión Bilateral, esto es, a qué acuerdos se llega y cuáles son sus principales productos. El art. 220.3 EAAnd prevé que dicho instrumento elabore una memoria anual que debe trasladarse al Gobierno del Estado, al Gobierno de la Junta de Andalucía y al Parlamento. Se trata de un extremo relevante, porque la actividad de las comisiones bilaterales y sus resultados han sido un ámbito opaco o muy poco conocido. Los acuerdos de las comisiones bilaterales no reciben publicidad en los medios oficiales, salvo los relativos al inicio de negociaciones o al resultado de las mismas en los procedimientos de resolución extrajudicial de controversias iniciados al amparo del art. 33.2 LOTC. Hasta el año 2002, el Ministerio de Administraciones Públicas ha elaborado informes sobre la actividad de estas comisiones. Pero desde entonces poco se sabe de su actividad y sus rendimientos. Por ello, el mandato estatutario de elaborar una memoria, además con carácter anual, aporta transparencia a un sector especialmente opaco de la actividad cooperativa. 47

También el nuevo Estatuto regula la frecuencia de las reuniones de la Comisión Bilateral: «en sesión plenaria al menos dos veces por año y siempre que lo solicite una de las partes» (art. 220. 4 EAAnd). Posiblemente, la intención de llevar esa cadencia de reuniones al Estatuto ha sido garantizar la reunión de este órgano, pues la ausencia de actividad (o de actividad relevante) constituía uno de los problemas de las comisiones bilaterales antes de su anclaje estatutario. Como se vio anteriormente, la propia Comisión Bilateral Administración General del Estado-Andalucía en su etapa no estatutaria se reunió a lo largo de doce años (entre 1987 y 2002) en siete ocasiones y sólo la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con la introducción del mecanismo previsto en el art. 33.2 LOTC reavivó su funcionamiento. Cabe plantear si hubiera sido mejor no establecer en el texto del propio Estatuto una frecuencia mínima de reuniones por año, pues, a tenor de la experiencia previa, las comisiones bilaterales han tenido problemas para encontrar un ámbito de trabajo y tener un funcionamiento regular. Incluso parece más propio que estos extremos sean abordados por el reglamento de régimen interior de la Comisión, que por el propio texto estatutario. 48

El art. 220.5 EAAnd remite a un reglamento de régimen interior y de funcionamiento que debe aprobarse por ambas instancias. Esa forma de autorregulación que reconoce la igualdad en la que actúan las partes en la relación cooperativa se ha adoptado ya en el caso de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado, con fecha de 7 de julio de 1987, pero no ha recibido publicidad, al igual que tampoco han sido publicados en los medios oficiales los reglamentos de las comisiones bilaterales con Aragón y Castilla y León. El único reglamento de comisión bilateral estatutaria que ha sido publicado es el Reglamento de la Comisión Generalitat-Estado, de 16 de abril de 2007, que es la sede normativa donde deben disciplinarse los detalles de la composición, de la Presidencia, 49

¹⁶ Así consta en los acuerdos del Consejo de Ministros y del Consejo de Gobierno de la Junta, de nombramiento de los miembros de la Comisión Bilateral.

de la Secretaría Permanente, la fijación del orden del día, el régimen de la adopción de acuerdos, las actas, así como aspectos organizativos de la Comisión relativos a sus subcomisiones y órganos de apoyo.

II. La actividad práctica de la Comisión Bilateral de Cooperación de la Junta de Andalucía-Estado: ¿Más bilateralidad?

- 50 La extensión del precepto que regula la Comisión Bilateral representa una apuesta clara por garantizar con rango estatutario un amplio ámbito de actuación, pero un tema distinto es si dicha regulación puede implicar una extensión de la bilateralidad. Un Estado no puede funcionar sólo con instrumentos bilaterales. Se trata de evitar la existencia de privilegios autonómicos y, sobre todo, la huida hacia el debate bilateral, que haría imposible procedimientos de participación general en los foros previstos a tal efecto, como son las conferencias sectoriales. Las comisiones bilaterales siempre han sido plataformas inespecíficas en las que tratar cualquier cuestión de interés para ambas partes. Posiblemente, el amplísimo listado de ámbitos de acción que se asigna expresamente en los Estatutos catalán y andaluz a la Comisión Bilateral ha contribuido a erigir a la bilateralidad en una de las novedades de las reformas estatutarias.
- 51 Por el momento, la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado se ha reunido en cinco ocasiones bajo esta nueva etapa como Comisión Bilateral estatutaria. La primera reunión –y constitutiva– se celebró el 9 de abril de 2007, y en ella se presentó un Informe sobre las relaciones de colaboración entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía, y se procedió a la constitución provisional de tres subcomisiones (la de Colaboración y Cooperación; la de Ordenación y Planificación de Traspasos de Funciones y Servicios, y la de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos), así como de distintos grupos de trabajo. La segunda reunión tuvo lugar el 12 de noviembre de 2007, y en ella se aprobó el Reglamento de la Comisión Bilateral y se produjo un acuerdo con un importante eco mediático: el traspaso de la gestión de la cuenca andaluza del Guadalquivir. El 18 de septiembre de 2008 se llevó a cabo la tercera reunión, en la que se trató de alcanzar un acuerdo sobre la llamada «deuda histórica», de acuerdo con la disposición adicional segunda del nuevo Estatuto. La cuarta reunión fue el 16 de marzo de 2009, y en ella se alcanzó el acuerdo sobre la cuantificación de las asignaciones complementarias establecidas por la mencionada disposición adicional segunda del texto estatutario, cuya finalidad es la obtención, a través de los Presupuestos Generales del Estado, de una fuente excepcional de financiación con especificación de su destino, para afrontar las peculiares circunstancias socioeconómicas de Andalucía. En la quinta reunión, celebrada el 29 de marzo de 2011, el Gobierno del Estado y la Junta acordaron la firma de un convenio de encomienda por el que se encomienda al Ejecutivo andaluz la gestión transitoria durante seis meses en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por la Comunidad¹⁷. A través de este acuerdo se intentó salvar la inseguridad jurídica

¹⁷ Sobre la actividad de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado, puede consultarse la página web del Ministerio de Administraciones Públicas: http://www.mpt.es/areas/politica_autonomica/coop_bilateral_CCAA/comisiones_bilaterales/Andalucia.html. Por el momento, no consta la elaboración de la memoria anual de la Comisión Bilateral de Cooperación que prescribe el artículo 220.3 EAAnd.

que se abrió con la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Guadalquivir, que deja en el aire los últimos años de gestión del río por parte del Gobierno autonómico¹⁸.

Un primer balance de la actividad de la Comisión Bilateral de Cooperación estatutaria arroja que, en sus tres primeros años de vida, sólo en 2007 se ha reunido dos veces. En el resto de los casos, por el momento, la *ratio* es de una reunión por año. De este modo, queda lejos de cumplirse la previsión estatutaria conforme a la cual dicha Comisión se reunirá «al menos dos veces al año» en sesión plenaria (art. 220.3 EAAnd). Con relación a los ámbitos de acción, los primeros años han estado marcados por la constitución de la nueva Comisión, su organización interna y su dotación de un reglamento interno. El de la gestión de la cuenca andaluza representa un nuevo traspaso de gran relevancia política, pero la anterior Comisión Bilateral ya había sido un foro donde se desbloquearon otros traspasos. Con relación a la gestión del Guadalquivir, más novedoso resulta que un órgano bilateral sea al foro donde se ha negociado el acuerdo político que pretende cerrar provisionalmente la situación creada por la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la gestión de dicho río. La cuantificación de las asignaciones complementarias en desarrollo de las previsiones estatutarias es un buen ejemplo de asunto de interés específico para la Comunidad. La nueva Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía mantiene también la función de resolución preventiva de conflictos, ámbito en el que resulta particularmente activa (CARMONA CONTRERAS, A. M., 2009, págs. 186-188). Dicha Comisión dispone de un marco jurídico nuevo, pero la praxis cooperativa por el momento no permite constatar actuaciones ni dinámicas radicalmente distintas de las de la Comisión Bilateral previa no estatutaria. 52

En el contexto de las nuevas comisiones bilaterales estatutarias, cada una de ellas presenta ritmos y funcionamientos propios. Hasta el momento, la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, con siete reuniones, ha sido la más activa. Las otras nuevas comisiones bilaterales han tenido un número reuniones inferior: la constituida con Aragón ha celebrado tres reuniones, la Comisión con Castilla y León, dos reuniones y las nuevas Comisiones Bilaterales con Navarra y Extremadura deben todavía iniciar su andadura como Comisiones con rango estatutario. En todos estos casos, las comisiones bilaterales estatutarias han concentrado buena parte de sus tareas claramente en la negociación de nuevos traspasos. La Comisión Bilateral Generalitat-Estado ha iniciado líneas de trabajo distintas, tanto en la prevención de conflictos en estadios previos a la aprobación de la norma, como en el intercambio de información periódica sobre el número de convenios o sobre la asistencia a conferencias sectoriales¹⁹. 53

¹⁸ Véase *supra* el comentario al art. 51.

¹⁹ Sobre la actividad de la Comisión Bilateral, puede consultarse la Memoria anual 2007-2008, disponible en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas: http://www.mpt.es/areas/politica_autonomica/coop_bilateral_CCAA/comisiones_bilaterales/Catalunya.ht ml. Asimismo, sobre la actividad práctica de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, véase CORREJIA TORRENS, M., y PÉREZ VELASCO, M. M., 2009, págs. 83-87; sobre la Comisión Bilateral Aragón-Estado, DE PEDRO BONET, X., 2009, pág. 226; sobre la Comisión de Cooperación Castilla y León-Estado, BELLO PAREDES, S., y MEDINA ARNÁIZ, T., 2009, págs. 283-284. Un tratamiento transversal de las comisiones bilaterales estatutarias, en RIDAURA MARTÍNEZ, M. J., 2010, págs. 255-274, y GARCÍA MORALES, M. J., 2009, II, págs. 384-396.

- 54 Pese a su inclusión en el bloque de la constitucionalidad, las comisiones bilaterales estatutarias pueden topar de nuevo con dificultades en la práctica para encontrar un ámbito propio de trabajo. Los nuevos Estatutos han apostado en su gran mayoría por comisiones bilaterales estatutarias, pero más allá de la actividad y del impulso político que se desee dar a cada una de ellas, las consecuencias de esa apuesta no está en los respectivos Estatutos, sino en la suma de bilateralidades. El canal bilateral se prevé como «un dispositivo de seguridad», una garantía en caso de funcionamiento deficiente de los foros multilaterales, o en el caso de que éstos no existan (ALBERTÍ ROVIRA, E., 2006, pág. 722; ROIG MOLÉS, E., 2006, pág. 171). Sin embargo, la generalización de la bilateralidad diluye la idea de lo bilateral y subraya de nuevo la importancia de los instrumentos multilaterales. Las comisiones bilaterales estatutarias buscan su espacio y deben todavía perfilar en esta nueva etapa su ámbito de trabajo y su papel en el conjunto de los instrumentos de cooperación en el Estado autonómico, y especialmente su complementariedad con las conferencias sectoriales multilaterales.