

Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español

I. INTRODUCCION

La colaboración es un principio de articulación del Estado Autonómico, de forma que puede afirmarse que es «el término clave que califica en la actualidad a la práctica totalidad de los regímenes compuestos». ¹ Así, desde bien temprano, el Tribunal Constitucional español ha concebido la colaboración como un deber dimanante del deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas, que no es menester justificar en preceptos concretos, y que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución (STC 18/1982, de 4 de mayo). Estamos, pues, ante un principio esencial de ordenación del Estado, al que la propia estructura territorial del mismo necesariamente aboca, ya que la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones Públicas. En definitiva, es un principio que resulta imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías y del sistema en su conjunto. ²

El principio de colaboración tiene, además, una doble finalidad: por un lado, permitir que se arbitren mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria; y por otro, flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias. ³ Dicha colaboración –que, como puede apreciarse, constituye una exigencia constitucional en todo Estado descentralizado–, puede realizarse a través de diversos cauces: unos multilaterales, en los que están implicados Estado y comunidades autónomas conjuntamente; y

¹ Enoch Albertí Rovira: «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 14 (1985), p. 155.

² Vid. SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, 102/1995, de 26 de junio, y 76/1983, de 5 de agosto.

³ Vid. SSTC 102/1995, de 26 de junio, y 214/1989, de 21 de diciembre.

otros bilaterales, que reúnen a representantes del Estado y de una de las comunidades autónomas.

Las comisiones bilaterales son exponente de esa relación bilateral, ya que son instrumentos de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, de composición bilateral y de ámbito general que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva comunidad autónoma.

2. LAS COMISIONES BILATERALES

2.1 Notas características

La característica principal de las Comisiones bilaterales (como su propio nombre indica) es la *bilateralidad*. En efecto, estamos ante instrumentos cuya composición sólo acepta la representación de la Administración estatal y la de la comunidad autónoma.

Podríamos añadir, además, como nota caracterizadora de estos órganos de cooperación la *complementariedad*, ya que desde un principio se han conceptualizado como instrumentos de relación institucionalizada que complementan los órganos de colaboración multilaterales. Este carácter complementario que las relaciones bilaterales tienen con respecto a los demás instrumentos de colaboración y –fundamentalmente– con respecto a las conferencias sectoriales (que representan por excelencia las relaciones multilaterales), es el que –de acuerdo con los Pactos Autonómicos de 1992– da pleno sentido al principio de cooperación en la medida que, mediante el desarrollo de los instrumentos multilaterales, no se pueda dar respuesta a los asuntos específicos de cada comunidad autónoma.

2.2 Origen y evolución

Su creación se inició en 1983, con la constitución de la Junta de Cooperación con la Comunidad Foral de Navarra. La singularidad del caso de Navarra determinó la creación de dicha Junta integrada por representantes de la Diputación Foral y de la Administración del Estado. Tenía el cometido de servir de cauce para plantear y resolver todas las discrepancias que se suscitaran entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra respecto a la aplicación e interpretación de la presente Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento.⁴

⁴ Art. 69 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LO 13/1982, de 10 de agosto, modificada por LO 1/2001, de 26 de marzo).

El proceso de extensión de las comisiones bilaterales al resto de comunidades autónomas ha sido gradual y dilatado en el tiempo. En 1987 se constituyeron las correspondientes a Cataluña, Galicia, el País Vasco y Andalucía. En 1988 celebraron sus primeras reuniones las comisiones correspondientes a la Región de Murcia y La Rioja. A continuación se constituyeron las correspondientes a *Illes Balears* (1989), Canarias y Aragón (1990), Cantabria (1991), Castilla y León y Extremadura (1992), el Principado de Asturias (1993), Castilla-La Mancha (1996), la Comunidad Valenciana y Madrid (2000). Las correspondientes a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla celebraron sus reuniones constitutivas en 1995.

Desde sus orígenes, las comisiones bilaterales de cooperación se revelaron como el cauce político más adecuado para el tratamiento de los asuntos específicos de cada comunidad autónoma; de ahí que en los Pactos Autonómicos de 1992 se resaltara su funcionalidad como «el instrumento más efectivo para realizar el intercambio continuado de informaciones, negociaciones y acuerdos para dar respuesta a las necesidades derivadas de las peculiaridades geográficas, culturales, lingüísticas o del contenido estatutario de cada Comunidad Autónoma».

Los Pactos Autonómicos de 1992 constituyeron un puntal esencial en la afirmación de los mecanismos de cooperación. De hecho, estos Pactos se sustentaban, entre otros puntos, sobre el compromiso de los partidos políticos firmantes de fomentar un comportamiento político en las relaciones entre los diversos poderes políticos territoriales, que actuara el sistema de competencias sobre la base de un sistema de relaciones basado en una voluntad política de cooperación, asentada sobre una actitud de recíproca lealtad constitucional y estatutaria. Los Pactos cristalizaron en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; ley que constituye un avance importante, ya que es el primer intento de regular ordenadamente la dispersión reinante en el ámbito de los instrumentos de colaboración vertical entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La modificación de la Ley en 1999 introdujo como principio de actuación y de relación de las Administraciones Públicas el de «lealtad institucional», como una manifestación del principio de lealtad constitucional. En consecuencia, la Ley abordó las relaciones entre las Administraciones Públicas de carácter directo en unos casos y, en otros, formalizadas a través de los órganos superiores de Gobierno, a partir de las premisas de la lealtad constitucional y la colaboración que han de presidir aquéllas. Y lo hizo contemplando modalidades de cooperación tanto bilaterales como multilaterales. En definitiva, la Ley supuso la cristalización jurídica de algunos mecanismos de cooperación que –en la práctica– ya se habían puesto en marcha. Uno de los exponentes de dicha reforma es la incorporación de las comisiones bilaterales al texto, que pasan a ser reguladas en el art. 5.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta ley les confiere una finalidad precisa: reunir a representantes de ambas administraciones con el objeto

de intercambiar información y poder llegar a acuerdos que solucionen posibles conflictos y que devengan en una pacífica aplicación de la normativa propia de cada administración, todo ello dentro de un marco de lealtad institucional.

Las comisiones bilaterales recibieron un nuevo impulso con la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la LO 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional. Dicha Ley supuso una cristalización más de la finalidad conciliadora y de soslayo de conflictos entre Estado y comunidades autónomas, ya que la reforma del texto se hizo con el objeto de permitir legalmente que los acuerdos adoptados en las comisiones bilaterales de cooperación, en orden a evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, se comuniquen al Tribunal Constitucional, que se abra un período mayor, de manera que pueda producirse un acuerdo que evite el posible recurso.⁵ De ahí que se amplíe el plazo de tres meses previsto en la ley para la interposición del recurso de inconstitucionalidad en determinados supuestos. A saber: (a) que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva comunidad autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos administraciones; (b) que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. En caso de que se llegue a un acuerdo éste deberá ponerse en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el *Boletín Oficial del Estado* y en el diario oficial de la comunidad autónoma correspondiente.

Las fechas de constitución de las comisiones bilaterales son reveladoras: independientemente del caso de Navarra, las primeras en constituirse coinciden con las comunidades que mayores competencias alcanzan en un inicio: Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco (1988). Hasta 1992 (fecha significativa por coincidir con la celebración de los Pactos Autonómicos y el subsiguiente proceso de reforma de Estatutos de Autonomía), ya se han constituido la mayoría de las comisiones, y cuando en el año 1999 se modifica la Ley 30/1992 y se formaliza la regulación de las comisiones bilaterales, ya están todas constituidas, a excepción de la de la Comunidad de Madrid y la de la Comunidad Valenciana.⁶

⁵ Por tanto, de lo que se trata es de ampliar el plazo de tres meses, previsto en el art. 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para interponer el recurso de inconstitucionalidad, cuando exista un previo acuerdo entre las dos Administraciones que permita solucionar los problemas de constitucionalidad que presenta una norma con rango de ley, ampliando este plazo en otros seis meses, tiempo que se estima como necesario para llevar a efecto un acuerdo.

⁶ Ramos Tallarín, apunta que en los años inmediatamente posteriores a 1986 –una vez aprobados la mayoría de los trasposos (922)– se dieron una serie de condiciones que resultaron altamente favorables para la formalización de las CBC, como a) el volumen efectivo de las competencias asumidas por las comunidades autónomas hizo aconsejable la existencia de un órgano estable de colaboración intergubernamental que facilitara la gestión de las relaciones

Fechas y Años de Constitución de cada Comisión Bilateral de Cooperación⁷

<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>Fecha de constitución de la Comisión</i>
Andalucía	7 de julio de 1987
Aragón	26 de marzo de 1990
Principado de Asturias	15 de diciembre de 1993
Islas Baleares	10 de enero de 1989
Canarias	12 de marzo de 1990
Cantabria	30 de abril de 1991
Castilla y León	13 de enero de 1992
Castilla-La Mancha	8 de febrero de 1996
Cataluña	7 de mayo de 1987
Extremadura	11 de febrero de 1992
Galicia	26 de junio de 1987
Comunidad Foral de Navarra	24 de septiembre de 1984
País Vasco	29 de junio de 1987
Madrid	3 de octubre de 2000
Murcia	15 de julio de 1988
La Rioja	28 de julio de 1988
Comunidad Valenciana	10 de julio de 2000
Ciudad de Ceuta	27 de julio de 1995
Ciudad de Melilla	24 de julio de 1995

vinculadas al ejercicio de las mismas, b) la liberación de la carga de trabajo de los responsables operativos del MAP y de las propias comunidades autónomas al finalizar el grueso de los trasposos; c) el momento de relativa estabilidad a nivel nacional; d) la orientación coincidente entre buena parte de las comunidades autónomas y el Gobierno nacional. Véase Juan Antonio Ramos Tallarín: «Las Comisiones Bilaterales de Cooperación en el sistema español de relaciones intergubernamentales», en Lourdes López Nieto (Coord.): *Relaciones intergubernamentales en la España democrática (interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación)*, Dykinson, Madrid, 2006, p. 117.

⁷ *Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe Anual 2004*, Ministerio de Administraciones Públicas. Secretaría General Técnica, Madrid, 2006, NIPO: 326-06-047 4 (on-line en <http://publicaciones.es/administración.es>).

Año de constitución de la Comisión	Comunidades Autónomas que la constituyen
1987	ANDALUCIA, CATALUÑA, GALICIA, PAÍS VASCO
1988	MURCIA, LA RIOJA
1989	BALEARES
1990	ARAGON, CANARIAS
1991	CANTABRIA
1992	CASTILLA-LEON, EXTREMADURA
1993	ASTURIAS
1995	CEUTA, MELILLA
1996	CASTILLA LA MANCHA
2000	MADRID, COMUNIDAD VALENCIANA

2.3 Carácter y funciones

Las propias normas de funcionamiento de las distintas comisiones bilaterales son las que detallan su carácter, funciones, composición y reglas de funcionamiento.

En relación con su carácter, confluyen dos modelos: por un lado su conceptualización como instrumento de diálogo y concertación, de carácter general entre Administraciones (Baleares, Extremadura). Por otro, su consideración como instrumento esencial de cooperación y entendimiento entre ambas Administraciones (Canarias, Asturias, Madrid, Aragón, Galicia, Comunidad Valenciana).⁸

Los Pactos Autonómicos de 1992 concebían a las comisiones bilaterales de cooperación como el instrumento más efectivo para realizar el intercambio continuado de informaciones, negociaciones y acuerdos para dar respuesta a las

⁸ Aprobación de las normas de funcionamiento: Andalucía: 7 de julio de 1987; Aragón: 12 de noviembre de 2001 (BOE de 14 de diciembre de 2001). Principado de Asturias: 19 de julio de 2004 (BOE de 17 de septiembre de 2004); Canarias: 10 de julio de 2001 (BOE de 4 de septiembre de 2001); Cantabria: 16 de octubre de 2002 (BOE de 5 de febrero de 2003). Castilla-La Mancha: 20 de septiembre de 2000 (BOE de 11 de noviembre de 2000); Castilla y León: 13 de enero de 1992; Cataluña: 7 de mayo de 1987; Comunidad Valenciana Resolución de 21 de julio de 2000, de la Subsecretaría del Secretariado del Gobierno y Relaciones con las Cortes de la Presidencia de la *Generalitat*, por la que se dispone la publicación del Acuerdo Constitutivo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-*Generalitat* Valenciana (DOGV n^o 3810, de 08.08.2000); Extremadura: 13 de abril de 2005 (BOE de 26 de mayo de 2005); Galicia: 10 de marzo de 2003 (BOE de 24 de marzo de 2003); *Illes Balears*: 24 de noviembre de 2005 (BOE de 13 de diciembre de 2005); La Rioja: 28 de julio de 1988; Comunidad de Madrid: 3 de octubre de 2000 (BOE de 23 de octubre de 2000); Región de Murcia: 15 de julio de 1988; País Vasco: 29 de junio de 1987; Ciudad de Ceuta: 24 de julio de 1995; Ciudad de Melilla: 24 de julio de 1995.

necesidades derivadas de las peculiaridades geográficas, culturales, lingüísticas o del contenido estatutario de cada Comunidad Autónoma. En desarrollo de estas previsiones las normas reguladoras de las distintas Comisiones convienen en la mayoría de los casos en atribuirles las siguientes funciones:

- 1.– Examen, debate y, en su caso, adopción de acuerdos sobre iniciativas y asuntos que, por su planteamiento o por su especificidad para la comunidad autónoma carezcan de instancia multilateral para su tratamiento.
- 2.– Impulsar y concretar, desde el punto de vista bilateral, la realización de planes, programas y actuaciones conjuntas para el desarrollo de las políticas comunes en los distintos ámbitos sectoriales.
- 3.– Impulsar la celebración de convenios de colaboración en aquellos ámbitos materiales en los cuales sea necesaria la especificación de un plan o programa conjunto de forma bilateral.
- 4.– Diseñar mecanismos de colaboración mutua en las distintas áreas en que pueda confluir la actividad de ambas administraciones.
- 5.– Servir de cauce de actuaciones de carácter preventivo en el intento de impedir que surjan conflictos entre ambas administraciones.
- 6.– Arbitrar propuestas de solución a cuestiones que interesen a ambas Administraciones en asuntos de su competencia.
- 7.– Examinar cualesquiera asuntos que afecten a ambas partes y, en particular, los que tengan por objeto evitar o intentar resolver por vía extraprocesal conflictos de competencia.
- 8.– Analizar las normas con rango de ley, estatales o autonómicas, en relación con las cuales se susciten cuestiones susceptibles de dar lugar al planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad, con el fin de llegar a un acuerdo que evite su interposición, en el marco de lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

2.4 Composición

La composición de las comisiones bilaterales varía en atención a los asuntos a tratar, así como de la propia configuración de los órganos estatales y autonómicos; pero, en todo caso, nos encontramos con una composición de nivel gubernamental, ya que se está refiriendo a representantes de los Gobiernos y de las distintas Administraciones.⁹

⁹ En todas ellas la representación por parte de la Administración General del Estado es la misma: el Ministro de Administración Públicas (que ejercerá la Presidencia de la Comisión), el Secretario de Estado de Cooperación Territorial, el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Illes Balears, el Director General de Cooperación Autonómica del Ministerio de

2.5 Clases

Podemos distinguir dos modalidades: (a) las comisiones bilaterales de carácter general, que no tienen un ámbito sectorial determinado; y (b) las de carácter especial, que tienen unas atribuciones materiales específicas.¹⁰

Las comisiones bilaterales de carácter especial¹¹ están previstas en la legislación sectorial y su objeto es el tratamiento de temas específicos: por ejemplo, las Juntas de Seguridad en las comunidades autónomas que han asumido competencias en esta materia y disponen de policía propia.¹² También, las comisiones bilaterales en materia de asuntos comunitarios europeos, que nacen a la luz de la Ley 2/1997, de 13 de marzo que regula la Conferencia para Asuntos relacionados con la las Comunidades Europeas. O la comisión bilateral creada recientemente entre Gobierno central y el Ejecutivo aragonés para saldar «en pocos meses» la deuda que la Comunidad Autónoma reclama al Estado.

Otro criterio que podríamos utilizar en atención a su conceptualización de acuerdo con el art. 5.2 de la Ley 30/1992, así como de las normas de funcionamiento de las mismas, nos lleva a hablar de dos modalidades de comisiones bilaterales: (a) las que tienen como finalidad intercambiar información y la facultad de llegar a acuerdos que solucionen posibles conflictos y que devengan

Administraciones Públicas, y un funcionario o cargo público del Ministerio de Administraciones Públicas que actuará como Secretario.

¹⁰ *Las Conferencias Sectoriales Las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Informe Anual 2004*, Ministerio de Administraciones Públicas. Secretaría General Técnica, Madrid, 2004, NIPO: 326-04-026-6, (on-line en <http://publicaciones.es/administración.es>).

¹¹ En materia tributaria, existen diferentes órganos de colaboración bilaterales con cada una de las dos comunidades autónomas con régimen de financiación especial. En el caso del País Vasco existe la Comisión Mixta del Concierto Económico, regulada en los arts. 61 y ss. de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco; la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, regulada en los arts. 63 y ss de la Ley citada; y la Junta Arbitral, regulada en los arts. 65 y ss. de la misma.

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, tenemos la Comisión Coordinadora, regulada en el art. 61 de la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, con sus posteriores modificaciones; y la Junta Arbitral, regulada en el art. 45 de la citada Ley.

Finalmente cabe mencionar la de las Islas Baleares, prevista en el art. 125 de su Estatuto, el cual establece que la Comisión Mixta de Economía y Hacienda entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las *Illes Balears* es el órgano bilateral de relación entre ambas administraciones en materias fiscales y financieras (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares). Asimismo, en Andalucía ha sido creada la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales del Estado-Comunidad Autónoma, que entre otras misiones deberá concretar la aplicación de los preceptos de contenido financiero que introduce el Estatuto (entre ellos que Andalucía reciba inversiones según su población).

¹² Vid. art. 50.1. de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

en una pacífica aplicación de la normativa propia de cada Administración, y (b) las derivadas del art. 33 de la LOTC.

2.6 Funcionamiento

Las reglas generales que se detallan en las normas que regulan su funcionamiento vienen referidas a:

- El lugar de celebración, pudiendo celebrarse tanto en la sede del Ministerio de Administraciones Públicas, en la Consejería correspondiente de la comunidad autónoma, o en cualquier otro lugar de mutuo acuerdo entre las partes y, en su caso, con la periodicidad que las mismas estimen conveniente.
- La convocatoria de la comisión, que podrá ser solicitada por cualquiera de las partes y corresponderá al presidente.
- El orden del día de las sesiones que se elaborará de común acuerdo por ambas partes.

Sin embargo, el régimen de acuerdos es distinto, ya que tan sólo establece la obligatoriedad de publicación de los mismos en el *Boletín Oficial del Estado* y en los diarios oficiales de la comunidad autónoma respectiva en el supuesto previsto en el art. 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero. En los demás casos dicha publicación es tan sólo potestativa.

Las reuniones de la comisión en cumplimiento de lo dispuesto en la LOTC cuentan con una serie de especialidades en atención a la función que cumplen: tras la convocatoria de la comisión por alguna de las partes, cuando entiendan que existan fundados motivos para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra una norma con rango de ley, se podrá adoptar el acuerdo de iniciar negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instarse, en su caso, la modificación del texto normativo. Dicho acuerdo, certificado por los secretarios, será comunicado al presidente del Tribunal Constitucional por el Ministro de Administraciones Públicas, como presidente de la comisión, dentro del plazo de los tres meses siguientes a la publicación de la ley sometida a conocimiento de la misma, a los efectos de ampliación del plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad. Asimismo, la comisión bilateral podrá acordar la creación de un grupo de trabajo que estudie y analice la problemática planteada, con el fin de buscar la solución que proceda; grupos de trabajo que pueden ser de carácter permanente o coyuntural, para el estudio y análisis de cuestiones concretas.¹³

¹³ La composición y régimen de funcionamiento de cada grupo de trabajo, así como los cometidos que correspondan a su finalidad, deberán especificarse en el acuerdo de la Comisión que disponga su constitución.

3. LAS NUEVAS COMISIONES BILATERALES DE COOPERACION ESTATUTARIAS

Ni la Constitución ni los primeros estatutos de autonomía regularon las comisiones bilaterales de cooperación. Solo una vez abierto el actual proceso de reforma estatutaria (2006-2008), fue cuando la mayoría de los Estatutos de Autonomía reformados hasta la fecha apostaron por incluir títulos específicos en los que se abordara la regulación de las relaciones entre la comunidad autónoma y los órganos centrales del Estado (las denominadas *relaciones intergubernamentales verticales*).¹⁴ Esta regulación, en la mayoría de los casos, se ha enmarcado en los principios de lealtad y solidaridad;¹⁵ principios que se erigen en pilares básicos y fundamento de las relaciones cooperativas entre el Estado y las comunidades autónomas, tal y como sentó el Tribunal Constitucional desde bien pronto, y que más tarde cristalizaron en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En la nueva regulación estatutaria de las relaciones de colaboración entre Estado y comunidades autónomas se incluyen tanto los instrumentos multilaterales de colaboración como los bilaterales y, en consecuencia, como máxima expresión de estos últimos, las comisiones bilaterales de cooperación. Estas comisiones bilaterales contempladas en las reformas estatutarias son de nuevo cuño, ya que

¹⁴ El primero de estos textos, que ha abierto la nueva regulación de esta materia, ha sido el Estatuto Valenciano, en cuyo texto figuran tanto los principios de relación con el Estado, como los de relación entre las Administraciones Públicas. Es significativa la redacción del nuevo artículo 59. 3 que se expresa en los siguientes términos (la cursiva es nuestra): «Las relaciones de la Comunitat Valenciana con el Estado y las demás Comunidades Autónomas se fundamentarán en los *principios de lealtad institucional y solidaridad*. El Estado velará por paliar los desequilibrios territoriales que perjudiquen a la Comunitat Valenciana».

¹⁵ Del mismo modo, el Estatuto de Andalucía (art. 129) establece que «En el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en la *colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio*» (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOE de 20 de marzo de 2007).

En términos muy similares el Estatuto de las Islas Baleares establece también que «En el marco de los principios constitucionales las relaciones de la Comunidad Autónoma de las *Illes Balears* con el Estado se fundamentan en los principios de *colaboración, cooperación, solidaridad y lealtad institucional*» (art. 116, Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las *Illes Balears*, BOE de 1 de marzo de 2007); y el de Aragón en su art. 88. basa estas relaciones en los principios de *lealtad institucional, coordinación y ayuda mutua*. (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón).

En el caso de Cataluña, la Ley refrendada por la ciudadanía el 18 de junio de 2006 y que sustituye al *Estatuto de Sau*, de 1979, en su art. 3 establece que «1. Las relaciones de la *Generalitat* con el Estado se fundamentan en el principio de la *lealtad institucional mutua* y se rigen por el principio general según el cual la *Generalitat* es Estado, por el principio de autonomía, por el de *bilateralidad* y también por el de *multilateralidad*».

En todos los casos, las cursivas son nuestras.

no tienen parangón en el Derecho comparado, sino que responden a la singularidad del proceso autonómico español.¹⁶

Pero, antes de adentrarnos en el análisis de los textos estatutarios, conviene resolver una serie de consideraciones que atañen al contenido material de los estatutos de autonomía. En primer lugar, cabe plantearse si los estatutos son o no el cauce adecuado para institucionalizar dichas relaciones intergubernamentales; esto es, si un estatuto de autonomía, en atención al art. 147.2 de la Constitución referido al contenido material de los mismos, puede regular sus relaciones con el Estado; y, en segundo lugar, si –en caso afirmativo– dicha regulación tiene o no límites.

En relación con la primera cuestión planteada, convenimos con Albertí¹⁷ en que la previsión de medios de relación de la respectiva comunidad autónoma con otras instancias de gobierno encaja perfectamente en la función constitucional que cumplen los estatutos de autonomía, aunque no figure en la lista de materias que relaciona el art. 147.2. Prueba de ello son las previsiones que algunos estatutos de autonomía como, por ejemplo, el Estatuto Valenciano de 1982 realizaba sobre los convenios y acuerdos de colaboración con los órganos centrales del Estado y con las demás comunidades autónomas. En consonancia con la naturaleza del estatuto de autonomía –como norma institucional básica– podemos afirmar que el estatuto es la norma en la que deben quedar al menos esbozadas este tipo de relaciones, sin perjuicio de su posterior desarrollo normativo. Por tanto, su regulación no parece plantear dudas acerca ni de su constitucionalidad, ni de su oportunidad.

Cuestión distinta es la relativa al alcance de las disposiciones estatutarias relativas a este tema. En este sentido, los estatutos cuentan con una serie de limitaciones: las derivadas del texto constitucional y de la propia configuración del Estado autonómico en su conjunto, por lo que también compartimos la idea que no «puedan incluirse en los Estatutos de Autonomía cualesquiera previsiones al respecto, sin importar su sentido, su alcance o su contenido».¹⁸ Bajo estas premisas, consideramos que la regulación estatutaria en este campo cuenta con una serie de limitaciones, ya que tendría un difícil o dudoso encaje constitucional la regulación de instrumentos de colaboración multilateral. Las razones parecen bastante claras: la multilateralidad trasciende de la relación a dos entre el Estado y

¹⁶ María J. García Morales: «Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes», en María J. García Morales, José Antonio Montilla Martos y Xavier Arbós Marín (coords.): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 23.

¹⁷ Enoch Albertí Rovira: «¿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 Gerardo Ruiz-Rico (coord.): *La Reforma de los Estatutos de Autonomía, Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 718.

¹⁸ Enoch Albertí Rovira: «¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? ...», cit.

una comunidad autónoma concreta, y con ella se afecta a otras comunidades autónomas, y en consecuencia, al diseño del Estado en su conjunto. De ahí que los instrumentos multilaterales no pueden ser objeto de regulación por parte de un estatuto de autonomía en particular. En esta línea, suscribimos las palabras de Montilla Martos cuando afirma que:

«deben distinguirse dos niveles: los procedimientos de actuación internos, que deberán ser regulados exclusivamente en el Estatuto, pues es la fuente adecuada para ello, y los procesos de relación externos, de colaboración y participación, que al afectar a las restantes CC.AA., no pueden ser regulados en un determinado Estatuto de Autonomía.»¹⁹

En principio, la regulación estatutaria de las comisiones bilaterales de cooperación no debería plantear conflictos, ya que con ellas no se afectaría a las relaciones multilaterales. Ahora bien, aún en este caso, existen serias limitaciones materiales, pues su correcto encaje estatutario depende de que su regulación y configuración se circunscriban al tratamiento de cuestiones que afectan de forma particular a una comunidad autónoma. Aún así, entendemos que su encaje está también en función de «su no exclusividad» como mecanismo de relación entre el Estado y las comunidades autónomas. Esto es, la regulación estatutaria de las comisiones bilaterales no ha de suponer una eliminación de las relaciones multilaterales, pues estas últimas deben conservar el carácter de medio idóneo de colaboración en asuntos de interés común. Es decir, podrá mantenerse la constitucionalidad de las mismas siempre y cuando aparezcan configuradas como un instrumento de relación complementario destinado a abordar los asuntos que afecten a una comunidad autónoma en concreto, pero no como mecanismos de relación/cooperación que excluya la multilateralidad, erigiéndose esta última en único escenario de conexión con el Estado, y soslayando la colaboración con las demás comunidades autónomas. En esta línea existe un cierto acuerdo en que «un Estado no puede funcionar sólo con instrumentos bilaterales», pues el fomento de los privilegios autonómicos, y la prioridad de la bilateralidad «haría imposible procedimientos de participación general en los foros previstos a tal efecto».²⁰

¹⁹ José Antonio Montilla Martos: «Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* n^o 1 (2005), p. 155.

²⁰ María J. García Morales: «Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico...», cit., p. 23.

3.1 La Comisión Bilateral *Generalitat de Catalunya*-Estado ²¹

De acuerdo con su regulación en el art. 183.I del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña) la Comisión Bilateral *Generalitat de Catalunya*-Estado constituye el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la *Generalitat* y el Estado a los efectos de la participación y la colaboración de la *Generalitat* en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña y del intercambio de información y el establecimiento, cuando proceda, de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común.

El Proyecto de Estatuto recibió fuertes críticas debido a que la configuración estatutaria de esta comisión bilateral incidía en la vocación de exclusión de la multilateralidad como elemento de diferenciación y despegue del resto de las CCAA. ²² En este sentido, se advertía «un modelo de colaboración más preocupado por reforzar la bilateralidad que por insertar a la comunidad autónoma en los mecanismos multilaterales de colaboración, a los que, o bien soslaya a través de la comisión bilateral o bien debilita a través de la exigencia expresa del acuerdo del territorio». ²³ A juicio, que también compartimos, de Solozábal, la formulación que el Proyecto de Estatuto realizaba de la comisión bilateral parecía

«Un órgano ordinario y privativo sobre las relaciones de la *Generalitat* con el Estado, que por su carácter permanente, composición y condición general de los asuntos de que entiende, así como el tipo de acuerdos que prevé, parece obedecer a una lógica confederal, en cuanto tal ajena a los fundamentos del Estado autonómico, cuyas

²¹ Otras comisiones a través de las que se articula la relación bilateral entre el Cataluña y el Estado previstas en el nuevo Estatuto de Autonomía son la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-*Generalitat* (art. 210) y la Comisión sobre Inversiones Estatales en Infraestructuras (Disposición Adicional 3ª).

²² En las conclusiones generales del dictamen encargado por el PSOE sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Cataluña elaborado por Francisco Balaguer Callejón, Javier García Roca, Manuel Medina Guerrero, y Alejandro Sáiz Arnáiz, se pronuncian al respecto cuando afirman que el proyecto de reforma contiene una orientación excesiva hacia la bilateralidad. En él advierten que «La necesidad de foros multilaterales de debate y decisión es una exigencia estructural de todo Estado compuesto para garantizar la eficacia de las políticas públicas y su articulación coherente tanto a nivel interno cuanto en los procesos relacionados con el Derecho europeo». En el mismo sentido, el Dictamen del Consejo Consultivo de la *Generalitat* de Cataluña resaltaba que «el desarrollo de los mecanismos bilaterales no debe hacer olvidar la importancia de los mecanismos de relación multilateral».

²³ José Antonio Montilla Martos: «Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico...», cit., p. 143.

instituciones de integración y colaboración son en principio comunes, sin obstáculo para admitir la bilateralidad en relación con asuntos determinados y en casos específicos.»²⁴

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

- a) Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la *Generalitat*.
- b) La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la *Generalitat* y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política.
- c) El impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la *Generalitat* y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común.
- d) Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución.
- e) La evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la *Generalitat* y la propuesta de las medidas que permitan mejorarlo.
- f) La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la *Generalitat* puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación.
- g) El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la *Generalitat* en los asuntos de la Unión Europea.
- h) El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la *Generalitat*.
- i) Las cuestiones de interés común que establezcan las Leyes o que planteen las partes.

Es cierto que la comisión bilateral ya estaba funcionando con anterioridad, pero con la reforma del Estatuto se incorpora al texto, regulando más extensamente su configuración y sus funciones. En este sentido, puede observarse que dichas funciones atribuidas estatutariamente son cualitativamente más amplias que las que anteriormente hemos visto. Y ello, pese al recorte que supuso el paso del Proyecto de Estatuto por las Cortes Generales.²⁵

²⁴ Juan José Solozábal Echevarría: «Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento Catalán», en Gerardo Ruíz-Rico (coord.): *La reforma de los estatutos de autonomía...*, cit., p. 36.

²⁵ Un estudio más detallado de dichas modificaciones puede verse en H. González Rodríguez: «Los mecanismos de cooperación bilateral en los actuales procesos de reforma

3.2 La Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado ²⁶

La reforma del Estatuto de Andalucía también ha previsto una Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado (art. 220) en los mismos términos que la del Estatuto catalán en los siguientes puntos: la participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias; el establecimiento de mecanismos de información y colaboración acerca de las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común. Asimismo, las funciones son prácticamente iguales, ²⁷ puesto que el Estatuto Andaluz tan sólo añade como función de la Comisión 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.

La diferencia entre la Comisión bilateral catalana y la andaluza puede estar en los principios que informan su actuación: el Estatuto catalán establece como marco político la lealtad institucional, la bilateralidad y la multilateralidad ²⁸ (art. 3.1

estatutaria y su incidencia en el modelo de Estado», en Enrique Álvarez Conde (coord.): *El futuro del Modelo de Estado*, Instituto Madrileño de Administración Pública, Madrid, 2007, pp. 512-513.

²⁶ El Estatuto de Andalucía prevé también la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma (art. 184); la Comisión Paritaria Estado-Comunidad Autónoma para Garantizar los Servicios Transferidos (Disp. Adic. 2ª); y la Comisión Mixta Paritaria Estado-Comunidad Autónoma para el Traspaso de Competencias (Disp. Adic. 1ª). Además prevé la creación de una Comisión sobre Inversiones Estatales en Andalucía (Disp. Adic. 3ª).

²⁷ a) Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la *Generalitat*; b) La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la *Generalitat* y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política; c) El impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la *Generalitat* y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común; d) Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución; e) La evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la *Generalitat* y la propuesta de las medidas que permitan mejorarlo; f) La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la *Generalitat* puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación, g) El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la *Generalitat* en los asuntos de la Unión Europea, h) El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la *Generalitat*, i) Las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes. La comisión se constituyó el día 9 de abril de 2007.

²⁸ Art. 3.1: «Las relaciones de la *Generalitat* con el Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la *Generalitat* es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad».

EAC), y asienta las relaciones de la *Generalitat* con el Estado en la ayuda mutua para la defensa de sus respectivos intereses.²⁹ Mientras que el Estatuto andaluz fundamenta dichas relaciones en el marco del principio de solidaridad y establece como principios la colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio (art. 219 EAAAnd). Podría decirse que el Estatuto catalán rezuma «bilateralidad»; contemplando –incluso– el mismo Estatuto la desvinculación de la decisiones adoptadas en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado y con otras comunidades autónomas respecto de los que no haya manifestado su acuerdo; al mismo tiempo que asienta que la *Generalitat* puede hacer constar reservas a los acuerdos adoptados en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria cuando se hayan tomado sin su aprobación (art. 174). En síntesis, podríamos decir que los mimbres sobre los que se asienta el Estatuto Andaluz –aún optando por la Comisión Bilateral similar a la catalana– se acercan más a la multilateralidad, y reserva para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma los instrumentos bilaterales de relación, mientras que en los asuntos de interés general Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales (art. 219 EAAAnd).³⁰

3.3 La Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado

Está prevista en el art. 90 de la LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón,³¹ y tiene ciertas diferencias con las dos

²⁹ Art. 174.I: «La *Generalitat* y el Estado se prestan ayuda mutua y colaboran cuando sea necesario para el ejercicio eficaz de las competencias respectivas y para la defensa de los intereses respectivos».

³⁰ Fernández Alles considera una decisión acertada la inclusión del Título IX (arts. 218-247) sobre relaciones institucionales, en el que se incluyen las relaciones intergubernamentales, ya que dicha inclusión

«responde a una reclamación doctrinal que desde hace un cuarto de siglo ha venido exigiendo la existencia de un régimen sobre relaciones entre poderes»: No obstante, apunta algunas dudas que le suscita dicho Título, en el que considera que han sido omitidos «contenidos sobre relaciones entre poderes que, con desorden sistemático están presentes en otras partes del Estatuto, a la vez que se mezclan –incluso en un mismo capítulo– la regulación de relaciones orgánicas junto a relaciones entre normas, las cuales en buena teoría constitucional están presididas por principios propios y diferentes».

Además, desde un punto de vista material indica que «el Estatuto asume de manera indubitada la doctrina constitucional sobre relaciones entre poderes, aunque de manera parcial y defectuosa», ya que no incorpora el principio de coordinación. Vid. José Joaquín Fernández Alles: «Las Relaciones Intergubernamentales en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía», *Revista de Derecho Político* n° 70 (2007), pp. 215-216.

³¹ Crea, también, la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón (art. 109).

anteriores, ya que está concebida como «instrumento principal» de relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos concretos de cooperación bilateral o multilateral. Puede advertirse, asimismo, cómo las funciones atribuidas a esta comisión son distintas también a las anteriores, ya que se corresponden plenamente con las que tenía atribuidas la Comisión Bilateral que venía funcionando hasta el momento y a la que nos hemos referido anteriormente:

- a) Impulsar la realización de actuaciones y planes conjuntos para el desarrollo de políticas comunes y, en su virtud, suscribir los oportunos convenios de colaboración.
- b) Deliberar y hacer propuestas, en su caso, sobre la elaboración de proyectos legislativos del Estado que afecten especialmente a las competencias e intereses de Aragón.
- c) Diseñar mecanismos de colaboración mutua en los distintos ámbitos sectoriales donde confluya el interés de ambas Administraciones.
- d) Servir de instrumento para prevenir conflictos entre ambas Administraciones, así como intentar dirimir controversias por vía extraprocesal.
- e) Cualesquiera otras funciones que coadyuven a los fines de cooperación entre ambas Administraciones que le son propios.

3.4 La Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, y otras

Prevista en el art. 59 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, combina las notas de ser marco permanente de cooperación de ámbito general entre ambas partes al igual que los Estatutos catalán y andaluz, y el respeto a las funciones atribuidas a otros órganos concretos de carácter bilateral o multilateral cómo el aragonés. Asimismo, está a mitad camino entre los modelos anteriores en relación con las funciones que tiene asignadas:

- a) Información, coordinación, planificación y colaboración entre las dos partes, en relación con el ejercicio de las competencias respectivas.
- b) Deliberación y, en su caso, propuesta sobre la elaboración de proyectos legislativos del Estado que afecten singularmente a las competencias e intereses de Castilla y León.
- c) Prevención y resolución extraprocesal de conflictos competenciales entre las dos partes.

d) Cualesquiera otras funciones destinadas a promover la cooperación entre las dos partes.³²

Otro modelo de reforma estatutaria en esta materia es el de los Estatutos Valenciano y de las Islas Baleares, ya que ninguno de ellos opta por darle rango estatutario a la Comisión Bilateral. La Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las *Illes Balears*, no ha previsto la Comisión Bilateral; si bien si que regula en su art. 125 la Comisión Mixta de Economía y Hacienda, como órgano bilateral de relación entre ambas Administraciones en materias fiscales y financieras.³³ Por su parte, el Estatuto Valenciano opta por crear una Comisión Mixta de Transferencias paritaria Estado-*Generalitat*.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La bilateralidad ha sido una consecuencia de la singularidad de nuestro proceso autonómico. En efecto, el carácter dinámico, progresivo y gradual de la constitución de las comunidades autónomas y de la consecuente asunción de competencias ha convertido en nuestro Estado a los órganos bilaterales en elementos idóneos para negociar y formalizar dichos traspasos de competencias y sus correspondientes servicios.

La singularidad de nuestro proceso también ha venido marcada por la clara preferencia de la bilateralidad frente a la multilateralidad por parte de algunas comunidades autónomas (País Vasco³⁴ y Cataluña, especialmente). Dicha

³² La Disposición Transitoria Tercera regula la Comisión Mixta Paritaria integrada por representantes de la Administración del Estado y de la Comunidad, con el fin de transferir a la Comunidad las competencias, atribuciones y funciones que le corresponden según el presente Estatuto.

³³ La Disposición Transitoria Primera regula la Comisión Mixta de Transferencias para el Traspaso de Funciones y de Servicios Inherentes a las Competencias que Corresponden a la Comunidad Autónoma de las *Illes Balears*.

³⁴ Señalaba Corcuera Atienza como:

«las más tempranas, importantes y duraderas reticencias hacia la lógica cooperativa hayan procedido de los partidos nacionalistas, particularmente los vascos, cuyo recelo ante el eventual recorte de competencias estatutarias es argumento para mantener el bilateralismo como mecanismo ordinario de relación. Son posiblemente este tipo de recelos los que explican que ni la colaboración ni la cooperación están expresamente mencionados como principio de nuestro sistema autonómico, o que los mecanismos a través de los cuales una y otra se realizan en los países federales se incluyeran en nuestra Constitución con carácter extraordinariamente pacato.»

Vid. Javier Corcuera Atienza: «Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica», *Anuario Jurídico de la Rioja* n° 8 (2002), p. 190.

bilateralidad ha venido motivada, básicamente, por la dinámica de los partidos nacionalistas, que casi siempre han preferido negociar directamente con Madrid, antes que hacerlo de un modo multilateral, conjuntamente con las demás comunidades autónomas. Es decir, se ha recurrido a la bilateralidad como elemento de diferenciación, de tal modo que se ha pretendido utilizar la relación bilateral para proyectar una determinada idea de Estado, a lo que ha ayudado la dinámica del proceso de transferencia de competencias que se ha articulado mediante comisiones mixtas bilaterales.

Tras la consolidación del Estado Autonómico dicha bilateralidad no se ha mitigado, sino que ha aparecido con más intensidad en algunos procesos de reforma estatutaria. La configuración de las comisiones bilaterales en algunos Estatutos reformados es un buen exponente, tal y como acabamos de ver. De ahí que se haya advertido la «obsesión por el bilateralismo», en las nuevas reformas estatutarias, ya que las comisiones bilaterales reciben un gran impulso y una regulación mucho más completa y detallada que los demás instrumentos de colaboración multilateral.³⁵

En este sentido, si bien las relaciones bilaterales entre Estado y comunidades autónomas tienen encaje constitucional, sería deseable que su concreción normativa no impida otros cauces de colaboración entre ambos poderes; significadamente las relaciones multilaterales. Además, la institucionalización de las relaciones bilaterales en los nuevos Estatutos de Autonomía presenta ventajas adicionales, pues «se gana en claridad y en transparencia frente a la opacidad anterior»,³⁶ pero, «la generalización de la bilateralidad puede producir graves efectos distorsionadores para el conjunto del Estado»³⁷ y, en consecuencia, la apuesta por la bilateralidad como instrumento para la desvinculación de las relaciones multilaterales es la que no encaja en nuestro modelo de Estado.³⁸ En este sentido, son clarificadoras las palabras de Gregorio Cámara al respecto:

³⁵ H. González Rodríguez: «Los mecanismos de cooperación bilateral...», cit, pp. 512-513.

³⁶ Gurutz Jauregui: «Las reformas del Estado autonómico español: un primer balance de urgencia», en José Tudela Aranda y Mario Kölling (eds.): *La reforma del Estado autonómico español y del Estado federal alemán*, Bosch, Barcelona, 2009. Considera, además, que «la institucionalización de esas relaciones bilaterales beneficia asimismo a la estabilidad del sistema autonómico en la medida en que implican una participación activa de las comunidades autónomas en las decisiones estatales».

³⁷ Enrique Álvarez Conde: *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, Madrid, 2007, p. 761.

³⁸ Modelo que es resultado de la singularidad de este proceso de reforma estatutaria, que tiene unas características muy marcadas –puestas de relieve por Francesc de Carreras–, entre las que cabe destacar en este punto el hecho de que «las reformas estatutarias no se han iniciado, como sería lógico, teniendo en cuenta las necesidades generales del Estado autonómico, sino a partir de las necesidades específicas de los partidos nacionalistas catalanes», lo que implicó que «el Gobierno socialista no llevó la iniciativa de reforma, sino que siempre fue a remolque de la propuesta catalana, la cual se apartaba del programa electoral socialista y, sobre todo, del Documento de Santillana aprobado por el PSOE», de 30 de agosto de 2003. Vid. Francesc de

«Desde la perspectiva de lo razonable, de lo deseable y de lo exigible como legítimo, debemos subrayar que todas las partes, para que se haga realidad la colaboración y la integración resultante, han de asumir su posición desde el principio de mutua lealtad (*Bundestreue*), que debe ser entendido de manera general y multidireccional: del Estado con las Comunidades Autónomas y de éstas, singularmente y en su conjunto, con el Estado, y aún de las Comunidades entre sí, y a partir del reconocimiento mutuo de que ni el interés general es patrimonio exclusivo del nivel central del gobierno, ni los intereses propios de cada Comunidad son indiferentes al interés general y a otras instancias de gobierno». ³⁹

Carreras Serra: «La reforma territorial: errores de planteamiento», en Enrique Álvarez Conde: *El futuro del modelo de Estado*, cit.

³⁹ Gregorio Cámara Villar: «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA», *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n° I (2004), pp.197-240.