

# LA COMISIÓN BILATERAL DE COOPERACIÓN ARAGÓN-ESTADO(\*)

LUIS LATORRE VILA

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.– II. LA COOPERACIÓN COMO PRINCIPIO BÁSICO EN LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO.– III. LAS COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN: 1. Origen y evolución. 2. Regulación legal vigente. 3. Los nuevos Estatutos de Autonomía: A) Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. B) Estatuto de Autonomía de Cataluña. C) Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. D) Estatuto de Autonomía de Andalucía. E) Estatuto de Autonomía de Aragón. F) Estatuto de Autonomía de Castilla y León. G) Comunidad Foral de Navarra. H) Estatuto de Autonomía de Extremadura. 4. Situación actual de las Comisiones Bilaterales de Cooperación: síntesis.– IV. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 31/2010, SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA (ARTÍCULO 183). 1. Alegaciones formuladas en el recurso de inconstitucionalidad. 2. Doctrina del Tribunal Constitucional sobre la Comisión Bilateral Generalitat-Estado.– V. LA COMISIÓN BILATERAL DE COOPERACIÓN ARAGÓN-ESTADO: 1. Antecedentes. 2. El artículo 90 del Estatuto de Autonomía de Aragón. 3. Composición de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado. 4. Funciones, organización y funcionamiento. 5. La cuestión de su naturaleza jurídica.– VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: POR UNA LEY GENERAL DE COOPERACIÓN AUTONÓMICA.– APUNTE FINAL.– BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

**RESUMEN:** La reciente polémica surgida en la Comunidad Autónoma de Aragón como consecuencia de la propuesta de que sea el Presidente de las Cortes de Aragón quien presida la delegación aragonesa en la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, ha otorgado un protagonismo inesperado a este órgano de relación entre ambas instituciones políticas. Más allá de esa concreta discusión, la destacada presencia de la Comisión Bilateral de Cooperación en la escena política aragonesa proporciona un buen motivo para analizar desde un punto de vista jurídico este órgano: su origen y evolución, su composición y funciones, su naturaleza jurídica. Y también puede servir para reflexionar sobre los vigentes instrumentos bilaterales y multilaterales de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como sobre la decisiva relevancia del principio de cooperación en la consolidación del Estado autonómico, planteando a modo de conclusión de este trabajo la necesidad de que las Cortes Generales aprueben una Ley de Cooperación Autonómica.

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 13 de diciembre de 2011 y evaluado favorablemente para su publicación el 16 de marzo de 2012.

*Palabras clave:* principio de cooperación; Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado; instrumentos de colaboración bilaterales y multilaterales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

*ABSTRACT:* The recent polemic arisen in the Autonomous Community of Aragón as consequence of the offer of which he is the President of the Parliament of Aragón who presides at the aragonese delegation in the Bilateral Commission of Cooperation Aragón-State, has granted an unexpected protagonism to this organ of relation between both political institutions. Beyond this concrete discussion, the out-standing presence of the Bilateral Commission of Cooperation in the political aragonese scene provides a good motive for analyzing from a juridical point of view this organ: his origin and evolution, his composition and functions, his juridical nature. And also it can serve to think about the in force bilateral and multilateral instruments of collaboration between the State and the Autonomous Communities like about the decisive relevancy of the principle of cooperation in the consolidation of the autonomous State, raising like conclusion of this work the need of that the Spanish Parliament approves a Law of Autonomous Cooperation.

*Key words:* principle of cooperation; Bilateral Commission of Cooperation Aragón-State; bilateral and multilateral instruments of collaboration between the State and the Autonomous Communities.

## I. INTRODUCCIÓN

El comienzo de la VIII Legislatura de las Cortes de Aragón, cuya sesión constitutiva se celebró el 21 de junio de 2011, ha otorgado un protagonismo ciertamente inesperado a la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, prevista en el artículo 90 del Estatuto de Autonomía de 2007.

Esta destacada presencia de la Comisión Bilateral de Cooperación en los inicios de la nueva escena política aragonesa surgida tras las últimas elecciones autonómicas, se manifiesta ya en el primer Pleno celebrado por las Cortes tras su constitución: el debate de investidura de la Presidenta de Aragón.

Así, si en la primera sesión de este debate, el día 12 de julio de 2011, la entonces candidata a la Presidencia del Gobierno ya avanzó, al referirse al desarrollo del Estatuto de Autonomía, su compromiso para impulsar la relación con el Estado a través de la Comisión Bilateral de Cooperación (1), fue en la

---

(1) Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón (DSCA), núm. 2, año 2011 (VIII Legislatura), p. 16.

Todas las citas del Diario de Sesiones y del Boletín Oficial de las Cortes de Aragón contenidas en el presente trabajo se refieren a la VIII Legislatura, salvo que expresamente se indique otra distinta.

sesión del día siguiente, en el transcurso del debate de la candidata con todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, cuando la Sra. Rudi Úbeda anunció a la Portavoz del Grupo Parlamentario (G.P.) Chunta Aragonesista, Sra. Ibeas Vuelta, que era *«más que posible que esa Comisión sí va a estar presidida por una persona que no soy yo»*, señalando al respecto que el Estatuto de Autonomía no exige que la Comisión deba estar presidida por la Presidenta de Aragón, *«porque habla de la Comunidad Autónoma, no habla del Gobierno de Aragón»* (2). Y poco después, durante el debate mantenido con el Portavoz del G.P. de Izquierda Unida de Aragón, Sr. Barrena Salces, la todavía candidata confirmó que la Comisión Bilateral de Cooperación iba a estar presidida por el Presidente de las Cortes de Aragón, en cuanto máximo dirigente del Partido Aragonés, con el que su formación política, el Partido Popular, había suscrito un pacto de gobernabilidad de la Comunidad Autónoma, argumentando en este sentido la candidata, tras dar lectura al apartado primero del artículo 90 del Estatuto de Autonomía, que *«el Estatuto no habla de la relación entre el Gobierno de España y el Gobierno de Aragón, habla de la Comunidad Autónoma, y como unidad autónoma, son las instituciones de la Comunidad Autónoma»* (3).

La controversia provocada por el anuncio de la Sra. Rudi Úbeda no concluyó una vez finalizado el debate de su investidura, sino que se ha prolongado en las Cortes de Aragón en los meses siguientes. Prueba de ello es la presentación por los Grupos Parlamentarios de diversas iniciativas al respecto, entre las que cabe destacar las siguientes.

En primer lugar, la solicitud formulada a la Mesa de las Cortes por la Portavoz del G.P. Chunta Aragonesista, con fecha 14 de julio de 2011, para que los Servicios Jurídicos de la Cámara elaboraran un informe *«sobre la compatibilidad de la condición de Presidente de las Cortes de Aragón y Presidente de la Comisión Bilateral Aragón-Estado, y sobre las repercusiones en relación a las funciones parlamentarias»*. Informe de los Servicios Jurídicos fechado el 5 de agosto de 2011, y entregado a los miembros de la Mesa y de la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón el día 31 de agosto siguiente.

El 19 de julio de 2011, el G.P. de Izquierda Unida de Aragón presentó la Proposición no de Ley núm. 2/11-VIII, sobre garantizar la independencia del poder legislativo. Iniciativa rechazada por la mayoría de la Cámara en la sesión plenaria celebrada los días 29 y 30 de septiembre de 2011 (4).

---

(2) DSCA núm. 3, año 2011, p. 63.

(3) DSCA núm. 3, año 2011, p. 71.

(4) La Proposición no de ley núm. 2/11-VIII aparece publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón (B.O.C.A.) núm. 5, de 26 de agosto de 2011. En el punto cuarto se instaba al Gobierno de Aragón a *«Garantizar la independencia del poder legislativo nombrando Presidente*

Finalmente, en tercer lugar, con fecha 1 de septiembre de 2011, el G.P. Chunta Aragonesista formuló la Proposición no de Ley núm. 29/11-VIII, sobre la presidencia de la delegación aragonesa en la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, rechazada asimismo por el Pleno de las Cortes en sesión celebrada los días 15 y 16 de septiembre (5).

En todo caso, prescindiendo de la polémica concreta surgida en el escenario político aragonés, centrada en la cuestión de la posibilidad, jurídica y política, de que el Presidente de las Cortes de Aragón presida la delegación aragonesa en la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, la controversia ha servido para poner de actualidad este órgano y, como consecuencia, brinda una buena ocasión para analizar desde un punto de vista jurídico las Comisiones Bilaterales de Cooperación, estudiando su origen y posterior evolución en España, su regulación legal y naturaleza jurídica, así como su composición, funciones y normativa interna de organización y funcionamiento, debiendo tener presente en este análisis la situación existente en las distintas Comunidades Autónomas, en especial en aquellas cuyo Estatuto de Autonomía ha sido reformado recientemente; esto es, en las Comunidades Autónomas regidas por los llamados Estatutos de Autonomía «de segunda generación».

Como trasfondo, y con carácter previo, cabe hacer una muy breve referencia a los principios de lealtad constitucional, cooperación y colaboración, sobre los que debe asentarse el Estado autonómico, frente a la conflictividad y la emulación características de los inicios de la construcción de la España de las Autonomías; conflictividad y emulación que han sido sustituidos en la actualidad, al menos parcialmente, por la tensión entre la bilateralidad y la multilateralidad como criterios ordenadores preferentes en las relaciones entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas.

---

*de la Comisión Bilateral que recoge el artículo 90 de nuestro Estatuto a la persona que considere oportuno con el único requisito de que pertenezca a la estructura del Gobierno de Aragón».*

Las enmiendas que recibió y el acuerdo del Pleno se publican en el B.O.C.A. núm. 13, de 7 de octubre de 2011. La transcripción del debate celebrado en el Pleno los días 29 y 30 de septiembre ha sido publicada en el D.S.C.A. núm. 8, año 2011, pp. 268 a 274.

(5) La Proposición no de Ley núm. 29/11-VIII fue publicada en el B.O.C.A. núm. 8, de 9 de septiembre de 2011. Su texto decía: «Las Cortes de Aragón instan a la Presidenta del Gobierno de Aragón a respetar el informe sobre la presidencia de la representación aragonesa en la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado emitido por los Servicios Jurídicos de la Cámara el día 5 de agosto de 2011 y, en consecuencia, a designar para presidir la delegación aragonesa en la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado a un miembro del Gobierno de Aragón, garantizándose así la plenitud del control parlamentario sobre su actividad a través de todos los instrumentos previstos en el Reglamento de la Cámara».

El debate celebrado en la sesión plenaria de 15 y 16 de septiembre está recogido en el D.S.C.A. núm. 7, año 2011, pp. 180 a 187.

## II. LA COOPERACIÓN COMO PRINCIPIO BÁSICO EN LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

Parafraseando al profesor RUBIO LORENTE (6), la historia de la construcción y consolidación de la España de las Autonomías está animada por dos profundos impulsos, la conflictividad ilimitada como vía de reivindicación de un mayor autogobierno frente al Estado y la indisimulada práctica de la emulación entre las Comunidades Autónomas, impulsos sobre cuya tensión y confrontación se ha ido edificando y asentando el nuevo Estado autonómico en las últimas décadas.

Frente a la conflictividad derivada de la reivindicación permanente de mayores niveles de autogobierno y a la emulación igualitaria basada en el «café para todos», característicos de los primeros años de la España de las Autonomías, últimamente han ido adquiriendo una mayor importancia en la consolidación del Estado autonómico dos principios, en absoluto novedosos, pero sí cada vez más relevantes: los principios de cooperación y de bilateralidad en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas.

La cooperación es un principio básico de funcionamiento del Estado de las Autonomías. Como ha reiterado el Tribunal Constitucional (entre otras, en la Sentencia 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9), el principio de cooperación, «que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14), pues entronca con la necesidad de hacer compatible los principios de unidad y autonomía (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20.e)».

Como notas caracterizadoras de la cooperación, destaca el Tribunal Constitucional en primer lugar la idea de la voluntariedad, frente a la imposición, propia de la coordinación, cuando afirma que «la voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica una y otras fórmulas» (STC 214/1989, FJ 20.f).

Y como segundo criterio a tener en cuenta para caracterizar este principio de cooperación, destaca el Tribunal Constitucional que su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar. Así, ha insistido con reiteración en la necesidad de fomentar «la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque

---

(6) Rubio Llorente, Francisco: «La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 207.

sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación» (STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 12).

Dicha idea es nuevamente expuesta por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 13/2007, de 18 de enero (FJ 7), y en la abundante jurisprudencia que en ella se cita, cuando afirma que las técnicas de cooperación y colaboración son consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías, y que el principio de cooperación debe presidir el ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas. O, lo que es igual, que la cooperación entre estos entes territoriales es precisa cuando existe «conurrencia de títulos competenciales».

En tales casos, al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación, mediante las cuales ambos niveles de gobierno coadyuvan a la consecución de un objetivo común que ninguno de ellos podría satisfacer, con igual eficacia, actuando por separado, y que permiten que el Estado «arbitre 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» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31).

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha destacado que los principios de cooperación, colaboración y solidaridad son expresión del deber de lealtad constitucional (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 9), que exige el respeto de los ámbitos competenciales respectivos e implica una actitud de colaboración de las Administraciones Territoriales en la información y comunicación.

Partiendo de la idea de la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas, el Tribunal Constitucional alude a diversos instrumentos de cooperación en la mencionada Sentencia 194/2004 (FJ 9), reiterando que «su puesta en práctica no permite alterar las competencias propias de las Administraciones actuantes». En concreto, en dicha Sentencia, únicamente se citan como tales instrumentos los convenios de cooperación, las conferencias sectoriales o los Reales Decretos de traspasos, si bien la dilatada experiencia de los ya más de treinta años de existencia del Estado de las Autonomías ha conducido a que la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas pueda realizarse a través de muy diferentes cauces. Unos, de carácter multilateral, en los que participan el Estado y las Comunidades Autónomas conjuntamente; por ejemplo, las Conferencias Sectoriales. Otros, de carácter bilateral, que reúnen únicamente a representantes del Estado y de una concreta Comunidad Autónoma; como es el caso de las Comisiones Mixtas de Transferencias y de las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

### III. LAS COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN

#### 1. Origen y evolución

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación surgieron a comienzos de los años ochenta del siglo pasado. Su creación data de 1982, año en que fue aprobada la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), en cuyo artículo 69 estaba prevista la denominada Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra (7). Su efectiva puesta en marcha se produjo dos años después, en 1984, mediante el Real Decreto 1507/1984, de 1 de agosto.

Desde sus inicios, la Junta de Cooperación Estado-Navarra estaba concebida como algo más que un mero órgano administrativo de colaboración, teniendo asignadas las siguientes funciones (8): resolver las discrepancias que se suscitaran respecto a la aplicación e interpretación de la LORAFNA; promover la celebración de convenios de cooperación entre ambas Administraciones; y desarrollar otras actuaciones que, de común acuerdo, le encomendaran los respectivos Gobiernos (9).

---

(7) El artículo 69 LORAFNA establecía: «Todas las discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra respecto a la aplicación e interpretación de la presente Ley Orgánica, serán planteadas y, en su caso, resueltas por una Junta de Cooperación integrada por igual número de representantes de la Diputación Foral y de la Administración del Estado, sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional y de la Administración de Justicia.»

(8) Artículo 2 del Real Decreto 1507/1984, de 1 de agosto (B.O.E. núm. 192, de 11 de agosto).

(9) La relevancia política, y jurídica, atribuida desde sus inicios a la Junta de Cooperación Estado-Navarra queda reflejada, por ejemplo, en las alegaciones formuladas por el Presidente del Parlamento de Navarra en el recurso resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 6 febrero, interpuesto por el Estado frente a la resolución del Presidente del Parlamento de Navarra de 25 de agosto de 1983 en la que se proponía a S. M. el Rey la designación de don José Ángel Zubiaur Alegre como Presidente del Gobierno de Navarra en lugar de don Gabriel Urralburu Tainta. En concreto, argumentaba el Presidente del Parlamento navarro que la impugnación pretendida por el Estado se había producido sin que las discrepancias que la motivaban hubieran sido previamente planteadas ante la Junta de Cooperación que establece el artículo 69 LORAFNA, estimando que «al no haberse hecho así, es evidente que el Gobierno de la Nación ha incurrido en contrafuero al efectuar la impugnación planteada». Alegación rechazada de plano por el Tribunal Constitucional, cuando afirma en su F.J. 3 lo siguiente: «Por lo que se refiere a la intervención de la Junta de Cooperación prevista en el mismo artículo, la exigibilidad de tal requisito no puede plantearse como cuestión a resolver en el presente caso, no sólo por no haberse constituido tal organismo en el momento en que se produjo la impugnación gubernamental, sino también porque no estamos ante una discrepancia propiamente dicha entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral, pues de una parte, la impugnación ha sido planteada por el Gobierno de la Nación que, según el Título IV de la C.E.,

Este modelo de órganos de composición bilateral fue lentamente acogido por el resto de las Comunidades Autónomas, aun sin previsión estatutaria o legal, constituyéndose en los años siguientes. En 1987 se pusieron en funcionamiento los correspondientes a Cataluña, Galicia, País Vasco y Andalucía; en 1988 las Comisiones bilaterales de la Región de Murcia y de La Rioja; más adelante Islas Baleares (1989); Canarias y Aragón (1990); Cantabria (1991); Castilla y León y Extremadura (1992); el Principado de Asturias (1993); Castilla-La Mancha (1996); y, finalmente, la Comunidad Valenciana y Madrid (en el año 2000).

En definitiva, se trata de un proceso que no se culminó sino hasta cumplidos dieciséis años después de constituirse en 1984 la primera de dichas Comisiones bilaterales. Algunos autores, por otra parte, han señalado que estas Comisiones Bilaterales de Cooperación Estado-Comunidad Autónoma surgieron «de forma casi natural como prolongación de las Comisiones de Traspasos, tras la realización de los primeros paquetes de transferencias, cuando el objeto de negociación no era un traspaso sino un acuerdo de otro género o el intento de evitar el conflicto» (10).

Con los segundos Acuerdos Autonómicos, suscritos el día 28 de febrero de 1992 entre el Gobierno de la Nación y las ya entonces dos principales fuerzas políticas españolas, Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Partido Popular (PP), se dio un decidido impulso político a las relaciones bilaterales y a los instrumentos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, partiendo los citados Acuerdos Autonómicos de la «consideración del principio de cooperación como consustancial con el buen funcionamiento del Estado autonómico» y de la valoración de un sistema de relaciones entre los diversos poderes políticos territoriales basado «en una voluntad política de cooperación, asentada sobre una actitud de recíproca lealtad constitucional y estatutaria».

A estos efectos, en los Acuerdos Autonómicos de 1992, además de calificar las Conferencias Sectoriales como «el medio habitual y normal, en términos de relación institucional, para articular las actuaciones de las diversas Administraciones públicas», expresamente aparecen valoradas las Comisiones Bilaterales de Cooperación como el cauce político más adecuado para atender los asuntos específicos de cada Comunidad Autónoma, constituyendo «el instrumento más efectivo para realizar el intercambio continuado de informaciones, negociaciones y acuerdos para dar respuesta a las necesidades derivadas de

---

aparece diferenciado de la administración propiamente dicha a la que dirige, y de otra, el objeto de la impugnación es un acto que, como veremos, ha de incluirse en la materia constitucional.»

(10) AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: «El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales». Alianza Editorial, Madrid, 2003, 2ª edición, p. 215.

las peculiaridades geográficas, culturales, lingüísticas o del contenido estatutario de cada Comunidad Autónoma» (apartado 2º —«El desarrollo del principio de cooperación»— de los Acuerdos Autonómicos de 1992, puntos 3 y 11) (11).

## 2. Regulación legal vigente

El impulso político de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, iniciado con los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, tuvo su plasmación jurídica en su reconocimiento legal, algunos años más tarde, en 1999, cuando fueron reguladas con carácter general, por primera vez en el ordenamiento jurídico español, con la modificación de los artículos 4 y 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero (12). Debe recordarse que esta Ley, que actualmente está en vigor, tiene carácter básico de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.18º de la Constitución de 1978, el cual atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

---

(11) Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 fueron publicados por el Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, en septiembre de ese mismo año.

(12) En concreto, el artículo 4 LRJAP-PAC, rubricado «Principios de las relaciones entre las Administraciones públicas» dispone en el apartado 5 lo siguiente:

«En las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones.

Cuando estas relaciones, en virtud del principio de cooperación, tengan como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, una actividad más eficaz de los mismos, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación a que se refieren los artículos siguientes».

Y en el artículo siguiente, el artículo 5 LRJAP-PAC, relativo a las «Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación», establece en sus dos primeros apartados esta regulación:

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

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

Apenas un año más tarde, las Comisiones Bilaterales de Cooperación vieron notablemente reforzado su papel como instrumentos principales de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con la modificación del artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), llevada a cabo mediante la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, reforma consistente en la adición en dicho artículo 33 de dos nuevos apartados, los números 2 y 3.

En virtud de la citada modificación, se amplía a nueve meses el plazo para que tanto el Presidente del Gobierno de la Nación como los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas puedan interponer el recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: se reúna la respectiva Comisión Bilateral de Cooperación; acuerde ésta el inicio de negociaciones para resolver las discrepancias; y dicho acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la norma objeto de controversia, insertándose el acuerdo de inicio de negociaciones en los respectivos Boletines Oficiales, del Estado y de la Comunidad Autónoma concernida.

En definitiva, la finalidad de la reforma de la LOTC del año 2000 es intentar evitar, mediante acuerdo entre los Gobiernos afectados, la interposición del recurso de inconstitucionalidad y reducir el elevado número de litigios ante el Tribunal Constitucional, favoreciendo la negociación entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de la respectiva Comisión Bilateral de Cooperación.

Por otro lado, interesa destacar en este momento, aunque pueda parecer una obviedad, que las Comisiones Bilaterales de Cooperación reguladas en el artículo 5.2 LRJAP-PAC, son exactamente las mismas que las Comisiones Bilaterales de Cooperación mencionadas en el artículo 33 LOTC tras su modificación por la Ley Orgánica 1/2000. Se trata, por tanto, del mismo órgano de colaboración, que queda ahora, tras la reforma de la LOTC, notablemente reforzado en cuanto a sus funciones.

O también, dicho de otra forma, la Ley Orgánica 1/2000 viene a ratificar la vigencia del artículo 5.2 LRJAP-PAC, de manera que en nuestro ordenamiento jurídico, y en particular a los efectos de la posible interposición, por el Presidente del Gobierno de la Nación y por los Gobiernos autonómicos, de un recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley, son Comisiones Bilaterales de Cooperación *«los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de*

la respectiva Comunidad Autónoma». Así se deduce de las afirmaciones contenidas en la Exposición de Motivos de la citada Ley Orgánica 1/2000 (13).

Por consiguiente, en apenas unos años, y como consecuencia de los Acuerdos Autonómicos suscritos en 1992, se ha querido transformar sustancialmente el papel de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, convirtiéndolas en uno de los principales instrumentos de colaboración entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, para lo cual se les dota, a partir del año 1999, de una específica regulación legal.

Asimismo, a partir del año 2000 se fueron institucionalizando las diferentes Comisiones Bilaterales de Cooperación que ya venían funcionando en la práctica, además de constituirse las dos que aún faltaban (Comunidad Valenciana y Madrid). En el caso concreto de Aragón, mediante sendas Órdenes de 4 de diciembre de 2001, del Ministerio de Administraciones Públicas, y de 10 de diciembre de 2001, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, se publicó en los respectivos Boletines Oficiales el Acuerdo de 12 de noviembre de 2001, de aprobación de las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Aragón (14). A ella nos referiremos más adelante.

---

(13) Dice la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero:

«La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre la importancia del principio de colaboración como criterio que ha de regir las relaciones entre los entes que integran nuestro Estado compuesto (...).

Entre los mecanismos que permiten articular esta colaboración, están las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, a las que se refiere el artículo 5.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que permiten reunir a representantes de ambas Administraciones en orden a 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, dentro de un marco de lealtad institucional.

Se aborda la presente modificación de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, a efectos de permitir legalmente que los acuerdos adoptados en dichas Comisiones Bilaterales de Cooperación, en orden a evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, se comuniquen al Tribunal Constitucional, con el fin de ampliar el plazo del recurso de inconstitucionalidad, a efectos de que se abra un período mayor, de manera que pueda producirse un acuerdo, que evite el posible recurso.

Con esta medida se amplían e intensifican los lazos de colaboración y entendimiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el intento de «... buscar entre todos, dentro del respectivo e indispensable marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad» (STC 13/1992, F. J. 7, entre otras).»

(14) Las citadas Órdenes se publicaron, respectivamente, en el Boletín Oficial del Estado núm. 299, de 14 de diciembre, y en el Boletín Oficial de Aragón núm. 147, de 14 de diciembre.

### **3. Los nuevos Estatutos de Autonomía**

El proceso de reformas de los Estatutos de Autonomía, iniciado en el año 2006 con la aprobación de los nuevos Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Cataluña, ha supuesto un importante refuerzo de los instrumentos bilaterales de cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado, frente a los mecanismos de carácter multilateral, adquiriendo un evidente protagonismo el principio de bilateralidad, proclamado expresamente en el artículo 3.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: «*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 aplicación y desarrollo de este principio de bilateralidad, la mayoría de los ocho Estatutos de Autonomía reformados desde 2006 regula expresamente en su articulado la Comisión Bilateral de Cooperación, con esta misma o con otra denominación similar, apareciendo en todos los casos como el principal instrumento para la mejor canalización de las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado. Se trata, como se ha indicado, de una de las novedades aportadas por este proceso de reformas estatutarias.

La regulación sobre la Comisión Bilateral de Cooperación y otros órganos de colaboración de composición bilateral Estado-Comunidad Autónoma, contenida en los nuevos, o reformados, Estatutos de Autonomía es la siguiente, siguiendo el orden cronológico de su aprobación por las Cortes Generales.

#### **A) Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana**

La Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, no contiene referencia alguna a una Comisión Bilateral de Cooperación, ni tampoco regula ninguna Comisión mixta Estado-Comunidad Valenciana en materia de asuntos económicos, financieros o fiscales. Únicamente contempla, en la disposición transitoria primera, la Comisión Mixta de Transferencias.

#### **B) Estatuto de Autonomía de Cataluña**

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuya reforma ha sido aprobada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, regula en el artículo 183 la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, a la que además, expresamente, se encomiendan determinadas atribuciones sobre el juego, espacios naturales y ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal. También

aparece mencionada en la disposición adicional segunda, en cuya virtud, si el Estatuto de Autonomía establece que la posición del Gobierno de la Generalitat es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y este no la acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado (15).

---

(15) El artículo 183 del reformado Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone lo siguiente:

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

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

a) La participación y la colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña.

b) El intercambio de información y el establecimiento, cuando proceda, de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. La Comisión Bilateral Generalitat-Estado está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Generalitat. 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 Generalitat y al Parlamento.

4. La Comisión Bilateral Generalitat-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 Generalitat-Estado adopta su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo de las dos partes.»

Igualmente, el Estatuto catalán contempla otros dos órganos de relación bilateral entre el Estado y la Generalitat de Cataluña: la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat (artículo 210), y una comisión de inversiones del Estado en Cataluña en infraestructuras, integrada por las Administraciones estatal, autonómica y local (disposición adicional tercera).

Respecto de la Comisión Mixta de Transferencias, este órgano estaba regulado inicialmente en la disposición transitoria sexta del anterior Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, y ahora derogado. Sin embargo, la disposición transitoria segunda de la vigente Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, provoca la duda sobre la actual subsistencia de la citada Comisión Mixta de Transferencias al establecer que la disposición transitoria sexta de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, mantiene, «*en lo que corresponda, la vigencia como regulación transitoria*».

### **C) Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares**

En la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, no se contiene referencia alguna a una Comisión Bilateral de Cooperación, si bien en el artículo 125 se regula una Comisión Mixta de Economía y Hacienda, cuyas funciones se detallan en el artículo 126 (16).

Asimismo, en el Estatuto balear se prevé una Comisión Mixta de Transferencias (en la disposición transitoria primera) y se contempla una comisión mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma, creada con la finalidad de garantizar la financiación de los servicios transferidos a la Comunidad Autónoma, y que «*adoptará un método dirigido a fijar el porcentaje de participación previsto en el artículo 128*» del Estatuto de Autonomía, relativo a los recursos de la hacienda autonómica (comisión prevista en la disposición transitoria tercera).

---

(16) El artículo 125 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares tiene el siguiente contenido:

«Artículo 125. Comisión Mixta de Economía y Hacienda.

1. 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.

2. La Comisión está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. La Presidencia de esta comisión mixta se ejercerá de forma rotatoria entre las dos partes en turnos de un año.

3. Corresponde a la Comisión adoptar su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo entre las dos delegaciones en el que se regulará, en todo caso, la forma en la que se realizarán las convocatorias y su periodicidad, que será como mínimo anual.»

## D) Estatuto de Autonomía de Andalucía

El artículo 220 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, cuya reforma fue aprobada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, contempla expresamente la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, con una redacción muy similar a la del artículo 183 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (17), asignándole asimismo, al igual que como sucede en el Estatuto catalán, determinadas atribuciones en relación con específicas competencias del Estado (ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad del Estado, espacios naturales, juego y participación en la voluntad del Estado).

---

(17) El artículo 220 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, apartados 1 y 2, establece lo siguiente:

«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.»

El nuevo Estatuto de Andalucía prevé también otros órganos de relación bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma: la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía (artículo 184), la Comisión Mixta Paritaria Gobierno-Junta de Andalucía, responsable de los trasposos de competencias (disposición transitoria primera), y una Comisión de inversiones del Estado en Andalucía (disposición adicional tercera).

### **E) Estatuto de Autonomía de Aragón**

El Estatuto de Autonomía de Aragón, cuya última reforma ha sido aprobada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, regula la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en el artículo 90, además de una Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 109) y una Comisión Mixta de Transferencias paritaria (disposición transitoria segunda), como analizaremos en el epígrafe siguiente.

### **F) Estatuto de Autonomía de Castilla y León**

La Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, por la que se aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, regula en el artículo 59 la denominada Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado (18). Igualmente, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé en la disposición transitoria primera una Comisión Mixta de Transferencias paritaria.

### **G) Comunidad Foral de Navarra**

Con la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del

---

(18) El artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone lo siguiente:

«Artículo 59. Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado.

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

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

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

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

b) Deliberación 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 extraprocésal de conflictos competenciales entre las dos partes.

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

Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), la denominada Junta de Cooperación, integrada por la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra, continúa estando regulada en el artículo 69 LORAFNA, si bien ahora con un contenido diferente, más amplio, que el previsto en la Ley Orgánica de 1982 (19). Por otro lado, la LORAFNA no contempla expresamente ningún otro órgano de relación bilateral entre la Comunidad Foral y el Estado.

## H) Estatuto de Autonomía de Extremadura

En el último de los Estatutos de Autonomía modificados hasta esta fecha, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, reformado en virtud de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, se dedica el artículo 64 a la que denomina Comisión de Cooperación bilateral, creada entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura (20).

---

(19) El nuevo artículo 69 LORAFNA, según redacción dada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, establece lo siguiente:

«1. Todas las discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra respecto a la aplicación e interpretación de la presente Ley Orgánica, serán planteadas y, en su caso, resueltas por una Junta de Cooperación integrada por igual número de representantes de la Diputación Foral y de la Administración del Estado, sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional y de la Administración de Justicia.

2. Igualmente, podrán plantearse para su resolución ante la Junta de Cooperación, cualesquiera otras discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

3. Además, la Junta de Cooperación se constituye como el instrumento ordinario y principal de relación entre la Comunidad Foral de Navarra y el Estado, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos concretos de cooperación o a otros órganos competentes en ámbitos sectoriales, correspondiéndole con carácter preferente el impulso de la realización de actuaciones y planes conjuntos para el desarrollo de políticas comunes y el diseño de mecanismos de colaboración mutua en los distintos ámbitos sectoriales donde confluya el interés de ambas Administraciones.»

(20) El artículo 64 del Estatuto de Autonomía de Extremadura dispone lo siguiente:

«Artículo 64. Comisión de Cooperación bilateral.

1. A los efectos previstos en este capítulo, se creará la Comisión de Cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura, que constituirá el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de Extremadura y del Estado.

2. Corresponde a la Comisión de Cooperación:

a) Establecer los mecanismos de información y colaboración para el ejercicio de las respectivas competencias propias.

b) Colaborar en la elaboración de proyectos legislativos del Estado que afecten singularmente a las competencias e intereses de Extremadura.

c) Ser cauce y ámbito de resolución de conflictos entre ambas Administraciones.

d) Cualesquiera otras funciones de similar naturaleza, a iniciativa de cualquiera de las partes.

3. Las normas de organización y funcionamiento de la Comisión de Cooperación se establecerán por acuerdo de ambas partes.»

Además, en el artículo 90 se regula la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales, y en la disposición adicional cuarta se alude a la Comisión Mixta de Transferencias.

#### **4. Situación actual de las Comisiones Bilaterales de Cooperación: síntesis**

A modo de síntesis, en la actualidad, la situación de las diecisiete Comunidades Autónomas desde la perspectiva de cómo se encuentra regulada la respectiva Comisión Bilateral de Cooperación, puede resumirse de la forma que sigue.

En primer lugar, la fórmula de la coordinación y colaboración de carácter general mediante un órgano de composición bilateral y paritaria integrado por el Estado y por una Comunidad Autónoma, ha sido seguida para todas las Comunidades Autónomas, sin ninguna excepción, de manera que en el año 2000 todas ellas ya habían constituido la correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación con el Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.2 LRJAP-PAC.

En segundo lugar, de las ocho Comunidades Autónomas que a partir del año 2006 han reformado sus Estatutos de Autonomía, seis regulan expresamente en esta norma la Comisión Bilateral de Cooperación. En concreto, se trata de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Navarra y Extremadura. En todas ellas, por tanto, al encontrarse las Comisiones Bilaterales de Cooperación recogidas en su norma institucional básica, se eleva el rango de su ley reguladora, que ahora pasa a ser una Ley Orgánica, con un contenido más amplio, más detallado, que el recogido en la LRJAP-PAC.

Por otra parte, las denominaciones otorgadas a este órgano no son totalmente coincidentes en los citados seis Estatutos de Autonomía ya reformados. En unos (caso de los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Aragón), se utiliza lo que podríamos llamar el «nombre completo», o «nombre oficial», de Comisión Bilateral de Cooperación; en otros se habla únicamente de Comisión de Cooperación [Castilla y León y Extremadura (21)], Comisión Bilateral (Cataluña) o Junta de Cooperación (Navarra). En cualquier caso, ninguna consecuencia jurídica puede derivarse de este hecho, más allá de la constatación de que cada Comunidad Autónoma, con la aquiescencia del Estado, ha optado por la denominación que ha estimado más adecuada; si bien, en todos los casos, tomándose como referencia la terminología utilizada por la Ley 30/1992, de 26 de diciembre.

---

(21) Aunque el artículo 64 del Estatuto de Autonomía extremeño lleva por rúbrica «Comisión de Cooperación bilateral», en el precepto se habla siempre de «Comisión de Cooperación».

En tercer lugar, de las citadas seis Comunidades Autónomas, en la norma institucional básica de cinco de ellas, de forma explícita, se indica que la Comisión Bilateral es el marco general y permanente de relación entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma y el Gobierno del Estado, o bien se dice que la Comisión Bilateral está integrada por igual número de representantes de los respectivos Gobiernos, autonómico y estatal.

Concretamente, así sucede en el caso de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía, Castilla y León, Navarra y Extremadura, de manera que ya en las citadas normas estatutarias se está definiendo claramente la naturaleza jurídica de estas Comisiones Bilaterales de Cooperación como órganos de relación entre Gobiernos, continuando en este sentido la orientación fijada en el artículo 5.2 LRJAP-PAC. Se trata, en definitiva, en cuanto a su composición, finalidad y atribuciones, de un órgano de naturaleza ejecutiva, gubernativa o administrativa, dado que está conformado por representantes de los Gobiernos concernidos y de las respectivas Administraciones públicas.

En principio, la única excepción a esta regla general sería la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo Estatuto de Autonomía de 2007 nada dice sobre su concreta composición, al carecer de un pronunciamiento expreso al respecto. Más adelante se analizarán las posibles consecuencias de este silencio.

En cuarto lugar, en las otras dos Comunidades Autónomas que han reformado su Estatuto de Autonomía a partir del año 2006, la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares, no se menciona en su norma institucional básica la Comisión Bilateral de Cooperación, ni está previsto ningún otro órgano formado entre el Estado y la respectiva Comunidad Autónoma al que se haya atribuido similares funciones de cooperación y colaboración. Ello no significa, sin embargo, que ambas carezcan de su correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación con el Estado, pues en cualquier caso pueden entenderse activas las ya constituidas a partir de los años 80'; concretamente, en 1989 en el caso de las Islas Baleares y en el año 2000 la Comunidad Valenciana (22).

Finalmente, en quinto lugar, en las restantes nueve Comunidades Autónomas que aún no han reformado sus Estatutos de Autonomía, continúan vigentes las respectivas Comisiones Bilaterales de Cooperación, constituidas, como vimos, a partir de la década de los 80 e «institucionalizadas» en su mayoría mediante la aprobación de las correspondientes normas de funcionamiento: en el caso de Madrid y Castilla-La Mancha en el año 2000 (23);

---

(22) El Acuerdo de constitución y aprobación de las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalidad Valenciana fue publicado en el Boletín Oficial del Estado por Orden de 25 de julio de 2000 (B.O.E. núm. 189, de 8 de agosto).

(23) El Acuerdo de constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid y de aprobación de sus normas de funcionamiento, fue

Canarias en 2001 (24); Cantabria y Galicia en 2003 (25); y Asturias en 2004 (26) (27).

En definitiva, en todas las Comunidades Autónomas existe una Comisión Bilateral de Cooperación, y en todas ellas expresamente se dispone que se trata de un instrumento general y permanente de relación, basada en la cooperación, colaboración y negociación, entre el Gobierno de la Nación (con la Administración General del Estado) y el correspondiente Gobierno de la Comunidad Autónoma (con la respectiva Administración autonómica), integrado de forma paritaria por representantes de ambos Gobiernos (y de sus Administraciones públicas). Por tanto, en todos los casos, nos encontramos ante un órgano de naturaleza ejecutiva, gubernativa y administrativa.

La única excepción, en principio, sería Aragón, si bien consistente únicamente en el hecho de la ausencia de un pronunciamiento explícito sobre la naturaleza gubernativa, ejecutiva, de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado y sobre su composición paritaria por miembros de los respectivos Gobiernos y Administraciones públicas. Ausencia o silencio que, en cualquier caso, cabe entender poco relevante, como analizaremos posteriormente.

#### **IV. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 31/2010, SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA (ARTÍCULO 183)**

La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006 interpuesto, con

---

publicado por Orden de 4 de octubre de 2000 (B.O.E. núm. 254, de 23 de octubre). Por su parte, las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se publicaron mediante Orden de 26 de octubre de 2000 (B.O.E. núm. 271, de 11 de noviembre).

(24) En el caso de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, el Acuerdo de aprobación de sus normas de funcionamiento fue publicado por Orden de 1 de agosto de 2001 (B.O.E. núm. 212, de 4 de septiembre).

(25) El Acuerdo de aprobación de las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria fue publicado por Orden de 17 de enero de 2003 (B.O.E. núm. 31, de 5 de febrero). Asimismo, el Acuerdo relativo a las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia se publicó mediante Orden de 12 de marzo de 2003 (B.O.E. núm. 71, de 24 de marzo).

(26) Por Orden de 13 de septiembre de 2004 se publicaron las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias (B.O.E. núm. 225, de 17 de septiembre).

(27) No ha sido posible localizar en el Boletín Oficial del Estado las normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Región de Murcia y La Rioja (en el supuesto de que hubieran sido formalizadas).

fecha 31 de julio de 2006, por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) (28).

Entre los preceptos cuya constitucionalidad era cuestionada por los Diputados al Congreso recurrentes se encontraba el artículo 183 EAC, relativo a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, discutido también en cuanto concreción procedimental del principio de bilateralidad proclamado en el artículo 3.1 EAC.

## **1. Alegaciones formuladas en el recurso de inconstitucionalidad**

Los recurrentes impugnan el principio de bilateralidad que se erige, a su juicio, en «criterio esencial en las relaciones del Estado con la Comunidad Autónoma (e) hilo conductor que explica la intención del estatuyente de cara a perfilar un nuevo marco de relación con el Estado «de igual a igual», derivando hacia fórmulas de corte confederal, de manera que se sustituye el principio cooperativo propio del Estado autonómico, colocando a la parte (las Comunidades Autónomas) al mismo nivel que el todo (el Estado). Asimismo, rechazan que el EAC atribuya una participación bilateral de la Generalitat en la definición de políticas públicas estatales y en distintos organismos estatales, incluidos todos los reguladores, además del derecho a participar en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial.

Entienden los recurrentes que, como consecuencia de todo ello, se produce un cambio esencial en el modelo de Estado, sustituyéndose el modelo cooperativo por otro de naturaleza dual, en el que se evita cualquier posición de supremacía del Estado y se implanta la equiparación entre el Estado y la Generalitat. Denuncian asimismo el riesgo de la «multi-bilateralidad» si se acumulan las relaciones bilaterales Estado-Comunidad Autónoma, señalando que no es posible que para adoptar decisiones legislativas o administrativas relevantes, o definir la posición de España en las instituciones europeas, los órganos competentes del Estado tengan que ponerse de acuerdo, bilateralmente, separadamente, con cada una de las Comunidades Autónomas.

Al ser concreción procedimental del principio de bilateralidad, se impugna también el artículo 183 EAC, estimando asimismo inconstitucionales todas las atribuciones asignadas a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado sobre

---

(28) La STC 31/2010, de 28 de junio, fue publicada en el Suplemento del Tribunal Constitucional, inserto en el Boletín Oficial del Estado núm. 172, de 16 de julio de 2010.

materias, actividades o sectores cuya regulación ha de ser establecida por el Estado.

En las alegaciones formuladas por las partes personadas en el recurso de inconstitucionalidad (Abogacía del Estado, Gobierno de la Generalitat y Parlamento de Cataluña), se cita expresamente la LRJAP-PAC y la LOTC como legislación vigente relativa a la Comisión Bilateral de Cooperación en el momento de la aprobación de la reforma estatutaria, y se defiende la idea de que la Comisión Bilateral Generalitat-Estado regulada en el artículo 183 EAC viene a ser una continuación de la Comisión Bilateral existente hasta ese mismo momento. Es decir, la Comisión Bilateral Generalitat-Estado no es un órgano creado *ex novo* por el Estatuto de Autonomía, sino un instrumento continuador, sucesor, de la Comisión Bilateral de Cooperación que ya venía funcionando desde 1987 (29).

En este sentido, la Abogacía del Estado defiende que «la cooperación entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas puede desarrollarse tanto en un marco bilateral como multilateral, según los casos. Así, sería evidente que existen asuntos y problemas que conciernen exclusivamente a una Comunidad Autónoma en su relación con el Estado y que pueden y deben ser tratadas bilateralmente. Por tal razón, el art. 5.2 [LRJAP-PAC] prevé las Comisiones Bilaterales de Cooperación como «órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general» (antecedente 20.b) de la STC 31/2010).

Asimismo, afirma que «esta relación bilateral ha dado lugar a múltiples ejemplos de procedimientos que se han seguido con pleno reconocimiento normativo (...) desde la entrada en vigor de los primeros Estatutos de Autonomía. El art. 183 se inscribiría en esa misma línea, sin más particularidad que su expreso reconocimiento y su previsión como marco permanente (... para) desempeñar una labor colaboradora que pueda servir como marco a una concertación y ajuste de intereses o perspectivas» (antecedente 106.b) STC 31/2010).

---

(29) Esta idea de continuidad o sucesión aparece recogida también en la disposición final del Reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, tanto en el vigente, de fecha 19 de julio de 2011 (publicado en el B.O.E. núm. 211, de 2 de septiembre), como en el inicialmente aprobado, de fecha 16 de abril de 2007 (B.O.E. núm. 244, de 11 de octubre).

La redacción de la disposición final es la misma en ambos Reglamentos:

«De acuerdo con lo establecido en el artículo 183.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Comisión Bilateral Generalitat-Estado sucede a la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat de Catalunya, constituida el 7 de mayo de 1987.

A tal efecto, cada una de las partes que constituyen la Comisión Bilateral adoptará las medidas internas que considere oportunas.»

Por su parte, el Gobierno de la Generalitat entiende que tanto la LRJAP-PAC como la LOTC «contemplan la existencia de un órgano bilateral de colaboración, denominado Comisión Bilateral de Cooperación, por lo que no parece que su incorporación al Estatuto exceda del contenido de esta norma institucional básica, a la que corresponde la delimitación del alcance de las competencias de la Generalitat» (antecedente 106.c) STC 31/2010).

Finalmente, el Parlamento de Cataluña alega que «la existencia de una Comisión Bilateral Generalitat-Estado no es una novedad en términos absolutos derivada del Estatuto de Autonomía de 2006, pues desde 1987 se contaba con una y, posteriormente, la Ley 30/1992 reconoció jurídicamente este tipo de instrumento de relación bilateral» (antecedente 106.d) STC 31/2010).

En definitiva, hay coincidencia en la idea de continuidad de las Comisiones Bilaterales de Cooperación preexistentes a los Estatutos de Autonomía recientemente reformados, y en el reconocimiento de encontrarse éstas reguladas por la LRJAP-PAC y la LOTC, de manera que han sido incorporadas a los Estatutos de varias Comunidades Autónomas, «sin más particularidad que su expreso reconocimiento y su previsión como marco permanente» de concertación y colaboración, como sostiene la Abogacía del Estado en sus alegaciones.

## **2. Doctrina del Tribunal Constitucional sobre la Comisión Bilateral Generalitat-Estado**

Resulta especialmente relevante, a los efectos de este trabajo, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los artículos 3.1 y 183 EAC, contenida en la Sentencia 31/2010, Fundamentos Jurídicos 13 y 115, respectivamente.

En el Fundamento Jurídico 13, el Tribunal Constitucional afirma que el artículo 3.1 EAC se limita a disponer que las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en una serie de principios constitucionalmente inobjetables, como son los de lealtad institucional mutua, autonomía, bilateralidad y multilateral, así como por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, relación de bilateralidad Estado-Generalitat que no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, sino que el Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas. Por ello, «el principio de bilateralidad sólo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos como una manifestación del principio general de cooperación, implícito en nuestra organización territorial del Estado (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9)», por lo que, en definitiva, el artículo 3.1 EAC no merece censura alguna de inconstitucionalidad.

Respecto del artículo 183.1 EAC, señala el Alto Tribunal en el Fundamento Jurídico 115 que la Comisión Bilateral «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», añadiendo que esta «precisa delimitación de los sujetos cuya relación recíproca pretende organizarse en «el marco general y permanente» constituido por la Comisión Bilateral es de la mayor relevancia en punto (...) al verdadero sentido y alcance del principio de bilateralidad proclamado en el art. 3.1 EAC», cuestión ésta que ha de resolverse «con la exclusión por inconstitucional de cualquier interpretación que quiera ver en (este) precepto la referencia a una dualidad imposible entre el Estado español y la Comunidad Autónoma de Cataluña».

Por ello, «siendo los sujetos implicados en la Comisión Bilateral los Gobiernos respectivos del Estado y de la Generalitat de Cataluña, es obvio que las competencias concernidas únicamente pueden ser (...), las correspondientes a uno y otro Ejecutivos, cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada ni limitada por la Comisión, quedando, además, naturalmente excluidas las que constitucional y estatutariamente corresponden a otros órganos del Estado y de la Generalitat, en particular, como es patente, las competencias legislativas, cuyo ejercicio, fuera del caso de la legislación de urgencia y de los supuestos de delegación, es privativa de las Cortes Generales y del Parlamento de Cataluña, órganos extraños a la Comisión Bilateral».

En definitiva, concluye el Tribunal Constitucional que «la calificación que el art. 183.1 EAC efectúa de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como «marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat» y del 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» (F.J. 115).

Con base en la STC 31/2010, cabe afirmar, en primer lugar, que las relaciones de una Comunidad Autónoma con el Estado, basadas en el principio de bilateralidad, sólo pueden referirse a las que median entre los respectivos Gobiernos de la Comunidad Autónoma y del Estado, y sus correspondientes Administraciones públicas. Son estos los únicos sujetos cuya relación recíproca puede organizarse en el marco general y permanente que significa la Comisión Bilateral de Cooperación, por lo que en este concreto instrumento de relación no cabe la participación de cualesquiera otros sujetos. Ello supone que las personas físicas, autoridades o cargos, que resulten designadas para formar parte de una Comisión Bilateral de Cooperación lo son siempre en nombre y representación del respectivo Gobierno, siendo además inconstitucional cualquier interpretación del principio de bilateralidad como plataforma de una «dualidad imposible entre el Estado español y una Comunidad Autónoma».

En segundo lugar, dado que los sujetos implicados en las Comisiones Bilaterales de Cooperación son, exclusivamente, los Gobiernos y sus Administraciones públicas, las competencias concernidas en este ámbito únicamente pueden ser las relativas a los citados Gobiernos. Por ello, quedan excluidas del espacio de actuación de este instrumento las competencias propias de otros órganos del Estado y de la Comunidad Autónoma. En particular, quedan fuera de las funciones de las Comisiones Bilaterales de Cooperación las competencias legislativas, cuyo ejercicio es privativo de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, literalmente definidos en la STC 31/2010 como «órganos extraños a la Comisión Bilateral».

Finalmente, en tercer lugar, la configuración que de las Comisiones Bilaterales de Cooperación se hace en los Estatutos de Autonomía reformados a partir de 2006, se ajusta a la Constitución si se interpreta en el sentido de que este instrumento de relación bilateral Estado-Comunidad Autónoma no excluye otros cauces de relación, sean bilaterales o multilaterales. Es constitucional, por tanto, si se entiende que este órgano no es el único instrumento ni la bilateralidad es la exclusiva forma de relación entre ambas instituciones. Y tampoco es contraria a la Constitución dicha configuración si constriñe el ámbito de sus funciones a las competencias propias de los Gobiernos concernidos, estatal y autonómico.

En definitiva, de acuerdo con la STC 31/2010, las Comisiones Bilaterales de Cooperación son órganos de relación bilateral exclusivamente entre Gobiernos, para el ejercicio, en términos de cooperación voluntaria, únicamente de competencias correspondientes a ambos Ejecutivos. Por ello, las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos son órganos extraños a la Comisión Bilateral.

## **V. LA COMISIÓN BILATERAL DE COOPERACIÓN ARAGÓN-ESTADO**

### **1. Antecedentes**

Tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía que ahora llamaríamos «de primera generación» (entre diciembre de 1979 el primero —País Vasco—, y febrero de 1983 el último —Castilla y León—), las relaciones de carácter bilateral entre el Estado y las Comunidades Autónomas se desarrollaron inicialmente en el marco de las respectivas Comisiones Mixtas de Transferencias, en donde tenían lugar las negociaciones sobre los traspasos de funciones, medios y servicios para hacer efectivas las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

De dicha práctica de negociación bilateral surgieron las Comisiones Bilaterales de Cooperación, en un principio sin amparo estatutario ni legal más allá

de las necesarias relaciones de cooperación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas derivadas del principio general de lealtad institucional, implícito en nuestra organización territorial del Estado.

En el caso de Aragón, la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Comunidad Autónoma y la Administración General del Estado se constituyó el día 26 de marzo de 1990, durante el mandato de D. Hipólito Gómez de las Rocas como Presidente de la Diputación General de Aragón (30).

Años después, tras las reformas de la LRJAP-PAC y la LOTC, quedó institucionalizada la Comisión Bilateral de Cooperación al aprobarse sus normas de funcionamiento por Acuerdo de 12 de noviembre de 2001, publicado en los respectivos Boletines Oficiales el día 14 de diciembre siguiente, en las que se señalaba que dicho Acuerdo se suscribe «siendo coincidentes la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón en la voluntad de perfeccionar la institucionalización de esta Comisión y configurarla como un marco idóneo de las relaciones de cooperación entre ambas Administraciones». Seguidamente, se estructuraban las citadas normas en los siguientes cinco apartados: a) carácter y funciones de la Comisión; b) composición; c) regulación de su funcionamiento; d) en particular, funcionamiento de la Comisión en el supuesto previsto en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; y e) previsión de creación de grupos de trabajo de carácter permanente o coyuntural para el estudio y análisis de cuestiones concretas.

Del conjunto de dichas normas cabría destacar dos cuestiones. En primer lugar, la consideración de la Comisión Bilateral como un «instrumento esencial de cooperación y entendimiento entre ambas Administraciones», sin perjuicio de las funciones atribuidas a los órganos de cooperación multilateral y a la Comisión Mixta de Transferencias, atribuyéndosele en coherencia con dicho carácter funciones de naturaleza netamente gubernativas, ejecutivas o administrativas, acordes con los ámbitos respectivos de competencia.

En segundo lugar, su composición era igualmente congruente con la naturaleza gubernativa y administrativa del órgano, estando integrada, en el caso de la Administración General del Estado, por el Ministro de Administraciones Públicas, a quien correspondía la Presidencia de la Comisión, el Secretario de Estado de Organización Territorial del Estado, y otros órganos superiores y funcionarios del Ministerio de Administraciones Públicas. Por parte

---

(30) A la sesión constitutiva de esta Comisión, celebrada en la ciudad de Zaragoza, por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón asistieron el Presidente aragonés, el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales y el Secretario General de la Presidencia; y, por parte de la Administración General del Estado, estuvieron presentes el Ministro de Administraciones Públicas, el Secretario de Estado para Administraciones Territoriales y el Delegado del Gobierno en Aragón.

de la Comunidad Autónoma de Aragón, sus miembros permanentes eran el Vicepresidente del Gobierno y Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, quien ostentaba la Vicepresidencia de la Comisión, el Consejero de Economía, Hacienda y Empleo, y otros altos cargos y funcionarios de su Administración.

En definitiva, el conjunto de las normas de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación aprobadas en el año 2001 evidenciaba el carácter netamente ejecutivo de este órgano, concebido «como un instrumento esencial de cooperación y entendimiento entre ambas Administraciones».

## 2. El artículo 90 del Estatuto de Autonomía de Aragón

El Estatuto de Autonomía de Aragón (EAA), tras la reforma aprobada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, regula la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en el artículo 90, incluido en el Capítulo I, dedicado a las relaciones con el Estado, del Título VII, rubricado «Cooperación institucional y acción exterior» (31).

Siguiendo en gran medida el modelo establecido por los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía, el artículo 90.1 EAA define la Comisión Bilateral de Cooperación como «el instrumento principal de relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado». Se destaca así este órgano sobre cualquier otro instrumento o mecanismo de relación entre ambas Administraciones Territoriales que exista en la actualidad o pueda establecerse en el futuro, constituyendo otra manifestación del protagonismo casi único que se ha querido

---

(31) El artículo 90 del Estatuto de Autonomía de Aragón dispone lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

3. La Comisión Bilateral de Cooperación adopta sus normas de organización y funcionamiento por acuerdo de ambas partes. En todo caso se reúne en sesión plenaria y cuando lo solicite una de las dos partes, y su presidencia es ejercida de forma alternativa en turnos de un año.»

conceder al principio de bilateralidad en la mayoría de los nuevos Estatutos de Autonomía, de forma que las relaciones de una Comunidad Autónoma con el Estado se quieren canalizar preferentemente por vías de relación exclusiva con éste, sin interferencias de otras Comunidades Autónomas.

Lo cual no ha sido óbice para el reconocimiento, en el mismo artículo 90.1 EAA, de «otros órganos concretos de cooperación bilateral o multilateral», como son la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 109 EAA) y la Comisión Mixta de Transferencias (disposición transitoria segunda EAA). La primera es por completo novedosa en nuestro ordenamiento jurídico, mientras que la segunda ya estaba prevista en la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía de 1982.

De esta regulación estatutaria llaman la atención fundamentalmente tres cuestiones. En primer lugar, que aun atribuyendo expresamente a la Comisión Bilateral de Cooperación el carácter de «instrumento principal de relación» entre Aragón y el Estado, se admita en el propio Estatuto de Autonomía la posibilidad de la existencia de «otros órganos concretos de cooperación bilateral».

Si la Comisión Bilateral de Cooperación está concebida además como el «marco general y permanente de relación» entre ambas Administraciones Territoriales, no se advierte bien qué sentido tiene crear otros dos órganos específicos, también de relación bilateral, para unas materias tan concretas y de ámbito material mucho más limitado, como son las relativas a los asuntos económico-financieros y a las negociaciones y acuerdos para el traspaso de las funciones y atribuciones que corresponderían a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Quizá habría sido más correcto, en aras de canalizar más ordenadamente las relaciones bilaterales Aragón-Estado, prever en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación sendas subcomisiones permanentes, para aquéllas dos concretas materias. Además, no es impensable que una misma cuestión a negociar por ambas Administraciones pudiera ser debatida en cualquiera de los tres citados órganos de relación bilateral previstos en el Estatuto de Autonomía. Cabe entender que en esos supuestos actuaría la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, al tratarse del «instrumento principal de relación».

En segundo lugar, la disposición transitoria primera, apartado primero, parece contradecir el artículo 90.1, cuando establece que mientras no se constituya la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón prevista en el artículo 109 (preceptos todos del EAA), será la actual Comisión Mixta de Transferencias, y no la Comisión Bilateral de Cooperación, la que asumirá sus competencias. Lo coherente con la proclamación del carácter de instrumento principal de relación entre Aragón y el

Estado que se predica de la Comisión Bilateral de Cooperación, habría sido que fuera a ésta a la que se atribuyeran provisionalmente las competencias de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros.

Finalmente, en tercer lugar, quizá habría sido más correcto, desde el punto de vista de la técnica legislativa, regular la Comisión Mixta de Transferencias no mediante una disposición transitoria, sino por medio de una disposición adicional. La regulación como disposición transitoria pudo tener su sentido en 1982, año de aprobación del primer Estatuto de Autonomía, pero ahora ya no.

Por otra parte, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 90.3 EAA, la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado aprobó, en sesión celebrada el día 8 de enero de 2009, su Reglamento de organización y funcionamiento, al que seguidamente nos referimos (32).

### **3. Composición de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado**

A diferencia de otros Estatutos de Autonomía «de segunda generación», el EAA nada dice sobre la composición de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, ni siquiera de forma orientativa. Por el contrario, el artículo 183.3 EAC prevé que la Comisión Bilateral Generalitat-Estado «está integrada por un número igual de representantes» del Estado y de la Generalitat, y lo mismo, o muy similar, afirman otros Estatutos de Autonomía (33).

Ante el vacío estatutario, esta cuestión se encuentra regulada en el artículo 3 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, de 2009, si bien realmente apenas ofrece unos apuntes, sin mayores concreciones, de la composición de dicho órgano.

---

(32) No tiene ninguna justificación que el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado no haya sido publicado en ningún Boletín Oficial, como tampoco han sido objeto de publicación oficial ni el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, ni el de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado. Los únicos oficialmente publicados, hasta la fecha, son los dos Reglamentos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, sucesivamente aprobados en los años 2007 y 2011. La diligencia del Servicio de Documentación de las Cortes de Aragón ha hecho posible la obtención de los Reglamentos aragonés y castellano-leonés.

(33) En concreto, artículo 220.3 del Estatuto de Autonomía andaluz, respecto de la composición de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado; artículo 59.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que regula la Comisión de Cooperación entre esta Comunidad y el Estado; y artículo 69.1 LORAFNA, referido a la Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Por el contrario, al igual que el EAA, nada dice tampoco el artículo 64 del Estatuto de Autonomía de Extremadura sobre la composición de la Comisión de Cooperación bilateral.

Así, en primer lugar, dispone que la Comisión Bilateral de Cooperación «estará constituida por seis representantes de cada parte», limitándose a señalar, en segundo lugar, que corresponde a cada una de ellas precisar las autoridades o cargos en los que recae esta representación, así como en su caso, el régimen de sustituciones. Únicamente matiza, en cuanto a las sustituciones, qué rango mínimo deben ocupar las personas sustitutas, de forma que en el caso de los representantes de la Administración General del Estado al menos deberá ser Director General, mientras que respecto del Gobierno de Aragón, los sustitutos deberán ostentar un cargo con rango de Viceconsejero o Secretario General Técnico, como mínimo. Para cualquier modificación posterior de la composición de la Comisión, será suficiente una comunicación a la otra parte, a través de la Secretaría Permanente de la Comisión. Sin embargo, nada dice sobre el rango de los miembros titulares de la Comisión.

No se ha seguido, por tanto, la regulación de mayor concreción existente en las anteriores normas de organización y funcionamiento de 2001, siendo ahora sustituida esa normativa sobre la actual Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado por una vaga referencia a la condición de «autoridades o cargos en que recae la representación» de ambos Gobiernos.

Por otro lado, el artículo 4 del vigente Reglamento de 2009 dispone que la Presidencia de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado corresponderá, de forma alternativa y por periodos anuales, a las personas que, a su vez, ostenten la Presidencia de las respectivas delegaciones, estatal y autonómica. Se trata de una regulación prácticamente idéntica a la prevista en el Reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, de 2011, y en las normas de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, de 2010. Esta regulación tan abierta ha permitido, en el caso de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, que presida la delegación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña un cargo o autoridad que no es miembro de dicho Gobierno sino Diputado al Congreso; se trata, en concreto, del Sr. Durán y Lleida.

La concreta composición de la delegación aragonesa en la Comisión Bilateral de Cooperación ha sido establecida por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 4 de diciembre de 2007 (34). Como miembros permanentes se designan cuatro: el Vicepresidente del Gobierno y los Consejeros de Presidencia, de Economía Hacienda y Empleo, y de Política Territorial, Justicia e Interior; correspondiendo al Vicepresidente designar los otros dos miembros, con rango de Consejero, en función de los temas a tratar y el carácter paritario de la Comisión. El secretario de la Comisión en representación de

---

(34) Acuerdo del Gobierno de Aragón publicado por Orden de 20 de diciembre de 2007, de la Vicepresidencia del Gobierno (Boletín Oficial de Aragón núm. 2, de 5 de enero de 2008).

Aragón es el Director General de Desarrollo Estatutario. Cabe entender que esta composición de la delegación aragonesa se encuentra aún vigente, sin perjuicio de las necesarias adaptaciones a la nueva estructura orgánica del Gobierno de Aragón.

Por otra parte, la designación del Vicepresidente del Gobierno de Aragón como Presidente de la delegación aragonesa en la Comisión Bilateral de Cooperación se ha justificado en el citado Acuerdo de 4 de diciembre de 2007 por razón de su competencia en materia de coordinación de las relaciones con la Administración General del Estado y, en particular, las derivadas del cumplimiento de las previsiones estatutarias.

A su vez, la designación de los representantes de la Administración General del Estado en la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado se produjo por Acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 14 de diciembre de 2007 (35).

#### **4. Funciones, organización y funcionamiento**

Las funciones de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado vienen establecidas en el artículo 90.2 EAA. Si se comparan con el listado de atribuciones incluido en las normas de organización y funcionamiento de la anterior Comisión Bilateral de Cooperación, de 2001, puede observarse que son prácticamente las mismas, con apenas algunas modificaciones de redacción. Existe en esta cuestión, por tanto, una evidente continuidad entre ambas Comisiones.

Se trata, además, de funciones de naturaleza eminentemente ejecutiva, gubernativa y administrativa, propias de la acción política y técnica de un Gobierno y de su Administración pública. De hecho, en el citado artículo 90.2 EAA, hasta en tres ocasiones se dice expresamente «ambas Administraciones» para referirse a las partes intervinientes en la Comisión Bilateral de Cooperación.

Debe recordarse al respecto la doctrina expresada por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 (FJ 115), que avala la constitucionalidad de

---

(35) Acuerdo del Consejo de Ministros publicado mediante Orden de 28 de diciembre de 2007, de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia [Boletín Oficial del Estado núm. 6, de 7 de enero de 2008]. Los miembros permanentes son: Ministra de Administraciones Públicas, que ostenta la representación de la delegación estatal en la Comisión Bilateral, Secretario de Estado de Cooperación Territorial, Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos y Delegado del Gobierno en Aragón, correspondiendo la secretaría de la Comisión al Director General de Cooperación Autonómica. Asimismo se prevé que los otros dos miembros de la delegación estatal serán nombrados en función de las materias a tratar, debiendo tener un rango mínimo de Subsecretario.

la configuración que los nuevos Estatutos de Autonomía hacen de las Comisiones Bilaterales de Cooperación siempre que se constriña el ámbito de sus funciones a las competencias propias de los Gobiernos concernidos, estatal y autonómico.

Un breve repaso de las funciones recogidas en el artículo 90.2 EAA es suficiente para ratificar esta idea. Así, en primer lugar, se habla de «impulsar la realización de actuaciones y planes conjuntos para el desarrollo de políticas comunes», materias puramente ejecutivas y, en su virtud, «suscribir los oportunos convenios de colaboración». En este sentido, debe destacarse que el artículo 4.1) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, atribuye al Presidente del Gobierno la firma de los convenios y acuerdos de cooperación en que la Comunidad Autónoma sea parte, atribución delegable en los Vicepresidentes o Consejeros (artículo 5.1), correspondiendo al Gobierno de Aragón autorizar los convenios con el Estado (artículo 12.24). Asimismo, de acuerdo con la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón, corresponde al Gobierno de Aragón autorizar la suscripción de los convenios y acuerdos objeto de esa Ley, así como designar el titular del órgano o representante firmante del mismo; a falta de designación expresa, lo firmará el Presidente de Aragón o el miembro del Gobierno en quien delegue.

En segundo lugar, la Comisión Bilateral de Cooperación podrá «deliberar y hacer propuestas sobre la elaboración de proyectos legislativos del Estado que afecten especialmente a las competencias e intereses de Aragón». La mención a los proyectos legislativos del Estado se realiza respecto de su fase previa, o de iniciativa legislativa; esto es, antes de su remisión a las Cortes Generales para su tramitación correspondiente. Así, en palabras de la STC 108/1986, de 26 de julio (FJ 3), la posible intervención de la Comisión Bilateral de Cooperación tiene lugar «en el procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso y no en el procedimiento legislativo».

En tercer lugar, se relacionan otras funciones, igualmente de naturaleza ejecutiva y gubernativa, basadas en las ideas de colaboración y cooperación, como son «diseñar mecanismos de colaboración mutua en los distintos ámbitos sectoriales donde confluya el interés de ambas Administraciones», y la habitual cláusula de cierre consistente en atribuir a la Comisión Bilateral de Cooperación «cualesquiera otras funciones que coadyuven a los fines de cooperación entre ambas Administraciones que le son propios».

Finalmente, se menciona también la función de «servir de instrumento para prevenir conflictos entre ambas Administraciones, así como intentar dirimir controversias por vía extraprocesal», en la que se incluye la previsión contenida en el artículo 33 LOTC, relativa a la interposición del recurso de

inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley, del Estado o de la Comunidad Autónoma de Aragón.

A este respecto, desde la entrada en vigor del Estatuto de 2007, el mecanismo de negociación previsto en el artículo 33 LOTC ha sido activado en cuatro ocasiones, con motivo de la aprobación de sendas Leyes, todas ellas de las Cortes de Aragón: La Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón; la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón; la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón; y la Ley 9/2011, de 24 de marzo, de mediación familiar de Aragón.

Mayor alcance político, sin duda alguna, tiene el elenco de funciones que en los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía se atribuyen a sus respectivas Comisiones Bilaterales. Dichas funciones están presididas por dos objetivos generales que enmarcan el conjunto de tales atribuciones, y otorgan a ambas Comisiones Bilaterales, en consecuencia, un evidente salto cualitativo con respecto a las anteriores Comisiones Bilaterales de Coordinación. Estos dos objetivos generales son: a) la participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de la Comunidad Autónoma; y b) el intercambio de información y el establecimiento de mecanismos de colaboración acerca de las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común.

Esta es, precisamente, la línea de actuación que, en la práctica, se ha intentado seguir en la Comunidad Autónoma de Aragón y que encuentra su reflejo en distintas iniciativas parlamentarias tramitadas en las Cortes de Aragón (36) (37).

---

(36) Proposición no de Ley núm. 117/08, sobre la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, presentada por el G.P. Popular. Instaba al Gobierno de Aragón a solicitar al Gobierno de la Nación la convocatoria urgente de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado al objeto de tratar, entre otros, los siguientes asuntos: –funcionamiento de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros; –comunicaciones transfronterizas; –infraestructuras de comunicación; –infraestructuras hidráulicas; –funcionamiento del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón; –bienes de las parroquias del Aragón oriental (B.O.C.A. núm. 81, de 16 de octubre de 2008 –VII Legislatura–).

(37) Moción núm. 29/08, dimanante de la Interpelación núm. 42/08, relativa a la política general en relación con la cooperación institucional y la acción exterior, presentada por el G.P. Chunta Aragonesista. Incluía un listado de cuestiones a abordar en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado muy indicativo de las expectativas que había suscitado en la Comunidad Autónoma, citándose las siguientes: a) los nuevos traspasos de funciones y servicios; b) la ampliación de funciones y efectivos de la Unidad de la Policía Nacional adscrita a nuestra Comunidad Autónoma; c) la participación de Aragón en organismos y competencias estatales, así como en los procesos de designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado; d) la participación de Aragón, tanto en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea, como en las delegaciones españolas ante las instituciones y organismos de la Unión; e)

Respecto de la organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, destacan en el Reglamento de 2009 las Subcomisiones y Órganos de apoyo de la Comisión Bilateral, previstas en el artículo 10 «para el tratamiento especializado de las cuestiones que le competen». Con carácter permanente han sido creadas las siguientes Subcomisiones: –de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos; –de Convenios y Participación en las competencias y organismos estatales; –de Infraestructuras; –de Asuntos Europeos y Acción Exterior. Cada Subcomisión, a su vez, podrá crear Grupos de Trabajo para el desarrollo de sus actividades.

El Reglamento de 2009 prevé también la elaboración anual de una Memoria de la actividad y trabajo desarrollados por la Comisión Bilateral de Cooperación, si bien no se tiene constancia de la aprobación de ninguna, hasta la fecha.

La Comisión Bilateral de Coordinación Aragón-Estado ha celebrado tres reuniones, únicamente: la sesión constitutiva, el 9 de enero de 2008; una segunda reunión el 8 de enero de 2009; y la última el día 24 de noviembre de 2009. No consta que desde entonces haya vuelto a celebrarse ninguna reunión.

## **5. La cuestión de su naturaleza jurídica**

Todas las Comisiones Bilaterales de Cooperación, de acuerdo con su normativa, están concebidas como un instrumento general y permanente de relación entre el Gobierno estatal y el correspondiente Gobierno autonómico, con una composición paritaria de representantes de ambos, siendo los sujetos implicados en las mismas, exclusivamente, los Gobiernos respectivos, de forma que las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos son órganos extraños

---

el desbloqueo y/o aceleración en la ejecución de infraestructuras de comunicación, carreteras y ferroviarias, tanto estatales como internacionales, ya consensuadas en Aragón y largamente demandadas; f) las políticas hidrológicas estatales que pudieren afectar a Aragón; g) el desbloqueo y/o aceleración en la ejecución de infraestructuras hidráulicas ya consensuadas en Aragón y largamente demandadas; h) el impulso a un funcionamiento ágil, eficaz e igualitario del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón; i) la situación de los bienes de las parroquias altoaragonesas depositados en el Museo Diocesano y Comarcal de Lleida; j) la situación de la documentación aragonesa en el Archivo General de la Guerra Civil en Salamanca; k) la agilización de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros; l) la suscripción del acuerdo bilateral económico-financiero con el Estado, previsto en el artículo 108 de nuestro Estatuto de Autonomía; m) la constitución del «instrumento o ente equivalente», previsto en el artículo 106 de nuestro Estatuto de Autonomía, para la gestión tributaria de los tributos cedidos parcialmente; n) la adopción de las medidas de compensación oportunas por mermas tributarias, previstas tanto en el artículo 107 como en la Disposición Transitoria Primera de nuestro Estatuto de Autonomía (publicada en el B.O.C.A. núm. 87, de 5 de noviembre de 2008 –VII Legislatura–).

a la Comisión Bilateral (STC 31/2010, FJ 115). Esto es, se trata de un órgano de naturaleza jurídica gubernativa, ejecutiva o administrativa.

La única excepción, en principio, sería Aragón, pero debido únicamente a que el Estatuto de Autonomía de 2007 guarda silencio al respecto. Es decir, no estamos ante un pronunciamiento inequívoco en una dirección completamente contraria a la fijada por las otras dieciséis Comunidades Autónomas, sino simplemente ante un vacío legal, estatutario, que habrá que resolver con las reglas de la hermenéutica.

Así, cabe entender que dicho silencio es irrelevante, en primer lugar dado que difícilmente puede defenderse que la Comisión Bilateral de Cooperación contemplada en el artículo 90 EAA no sea la misma que la regulada en el artículo 5.2 LRJAP-PAC y en el artículo 33 LOTC; esto es, que sea una Comisión Bilateral distinta a la existente en las restantes dieciséis Comunidades Autónomas.

Además, en segundo lugar, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la composición de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado no ofrece ninguna duda: los sujetos implicados en la Comisión Bilateral de Cooperación son los Gobiernos respectivos del Estado y de la correspondiente Comunidad Autónoma, de forma que los Parlamentos son órganos extraños a la Comisión bilateral.

En tercer lugar, también de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, las competencias concernidas en el ámbito de la Comisión Bilateral de Cooperación únicamente pueden ser las relativas a los citados Gobiernos, esto es, competencias ejecutivas, gubernativas y administrativas.

Y, finalmente, es también un órgano de relación entre Gobiernos porque así lo han regulado expresamente las dos partes implicadas, según se hace constar en el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, de 2009, en cuyos antecedentes o Preámbulo se afirma que este órgano es «el instrumento principal de relación entre los Gobiernos de Aragón y de España».

En definitiva, la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado es también un órgano de naturaleza gubernativa o ejecutiva, marco de relación general y permanente entre los Gobiernos autonómico y estatal, compuesto por representantes designados por los Gobiernos respectivos, para el ejercicio de funciones de carácter gubernativo, ejecutivo y administrativo.

## **VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: POR UNA LEY GENERAL DE COOPERACIÓN AUTONÓMICA**

En las páginas precedentes se ha intentado describir la evolución y la situación actual de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en particular, y de las restantes Comisiones Bilaterales de Cooperación en general, concebidas en el momento presente como el órgano principal para la mejor articulación de las relaciones bilaterales entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, presididas por los principios de cooperación y de bilateralidad.

Dicha descripción pone de relieve, entre otras cuestiones, la insatisfactoria trayectoria seguida por este órgano de relación bilateral, muy semejante a la trazada por los otros instrumentos de relación bilateral y multilateral existentes en el Estado de las Autonomías. Llama la atención que las Comisiones Bilaterales de Cooperación surgieran por la vía de hecho, al margen de una específica normativa estatutaria o legal que las amparara, con la consecuencia de que su efectiva constitución en cada una de las Comunidades Autónomas se fue demorando en muchos casos, de forma que el proceso culminó al cabo de catorce años desde su inicio en el año 1984. Además, en cuanto a su funcionamiento efectivo, para la gran mayoría de las Comunidades Autónomas, las Comisiones Bilaterales no pasaron de ser un órgano de importancia muy secundaria, con muy poca vida propia y muy escaso protagonismo en el Estado Autonómico. Todo ello ha desembocado en la situación actual, con la aprobación a partir del año 2006 de los Estatutos de Autonomía de «segunda generación», en los que, con alguna excepción, se regula específicamente la Comisión Bilateral de Cooperación, después también de un tortuoso camino de reformas estatutarias, lleno de las conocidas tensiones y conflictos, algunos ciertamente graves.

Los restantes instrumentos de relación Estado-Comunidades Autónomas igualmente han ido surgiendo de forma desordenada y con muy escaso ropaje jurídico, apreciándose en ocasiones cierta improvisación. Así, hasta el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía iniciado en 2006, la norma de referencia reguladora de los órganos de relación bilateral y multilateral entre el Estado y las Comunidades Autónomas era la LRJAP-PAC, con las modificaciones introducidas a comienzos del año 1999, si bien limitada esa normativa únicamente a dos órganos: las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Regulación, en cualquier caso, muy parca y totalmente insuficiente para su correcto funcionamiento.

Es hora ya, transcurridos casi treinta y cinco años desde la aprobación de la Constitución, de que el legislador estatal, en el ejercicio de sus competencias, apruebe una Ley General de Cooperación Autonómica, en la que de

forma ordenada, completa y sistemática, y con el mayor consenso posible, se regulen los oportunos instrumentos de relación bilateral y multilateral entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y se establezca un mínimo régimen jurídico común para cada uno de ellos.

## **APUNTE FINAL**

Transcurridos varios meses desde la finalización de este trabajo, y coincidiendo con la fase de pruebas de imprenta del mismo, se han producido dos novedades relevantes con relación a la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado: la designación de los nuevos representantes de ambas Administraciones Territoriales y la celebración en Zaragoza de una reunión de la citada Comisión Bilateral.

El Gobierno de Aragón, en reunión celebrada el día 17 de julio de 2012, ha determinado nombrar a: D. José Ángel Biel Rivera, que ejercerá la Presidencia de la representación aragonesa; los Consejeros de Presidencia y Justicia, de Hacienda y Administración Pública y de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente; el Director General de Desarrollo Estatutario; y D. Manuel Pizarro Moreno. Asimismo, se nombra Secretaria en representación de Aragón a la Secretaria General Técnica de la Presidencia. Por parte de la Administración General del Estado, el Consejo de Ministros celebrado el día 13 de julio de 2012 ha designado a: la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, que ejercerá la Presidencia de la representación estatal; el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas; el Secretario de Estado de Administraciones Públicas; el Delegado del Gobierno en Aragón; y otros dos vocales en función de los temas a tratar; como Secretario actuará el Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. En todo caso, ninguno de estos nombramientos ha sido publicado aún (a fecha 1 de agosto de 2012) en los respectivos Boletines Oficiales.

La reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación (la cuarta desde su constitución en el año 2008) ha tenido lugar el 19 de julio de 2012, en el Palacio de la Aljafería, de Zaragoza, destacándose como noticia más relevante el compromiso del Gobierno estatal de respetar la organización comarcal aragonesa en una futura reforma de las Administraciones locales.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz: «El principio de cooperación en la doctrina del Tribunal Constitucional español», en *Revista de estudios autonómicos*, núms. 2-3, 2002-2003, pp. 163-198.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: «Consideraciones sobre una posible Ley General de Cooperación Autonómica», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 97, 2002, pp. 115-138.
- CASAS I RONDONÍ, Marc: «La Comisión Bilateral Generalitat-Estado: regulación y actividad práctica», en *Revista catalana de Dret Públic*, núm.42, 2011, pp. 1-20.
- CONTRERAS CASADO, Manuel: «Reforma estatutaria y Estado autonómico: en construcción (entre la necesidad y la oportunidad)», en *De la reforma estatutaria* Monografías de esta REVISTA, VIII (ed. LÓPEZ RAMÓN, Fernando), Zaragoza, 2005, pp. 95-121.
- CORCUERA ATIENZA, Javier: «Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica», en *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 8, 2002, pp. 187-223.
- 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, pp. 65-117.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (ed.): «De la reforma estatutaria», Monografías de esta REVISTA, VIII, Zaragoza, 2005.
- MARCOS, Ana de: «Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación», en *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, pp. 265-353.
- MARTÍN REBOLLO, Luis: «Relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado y con otras Comunidades Autónomas», en *Tratado de Derecho Público Aragonés* (directores BERMEJO VERA, J y LÓPEZ RAMÓN, F.), Civitas/Thomson Reuters. 2010, pp. 857-886.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel: «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», en *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, pp. 11-49.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio: «Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, 2011, pp. 153-199.
- PEDRO BONET, Xavier de: «La colaboración en los nuevos Estatutos. Aragón», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, n° 19, septiembre 2009, pp. 211-245.

- RIDAURA MARTÍNEZ, M<sup>o</sup> Josefa: «Comisiones bilaterales de cooperación y nuevos Estatutos de Autonomía», en *Treinta años de Constitución* (coord. GARCÍA ROCA, Francisco Javier, y ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH), 2010, pp. 255-274.
- SÁENZ ROYO, Eva: «Las Relaciones Intergubernamentales en España: Las relaciones de cooperación intergubernamental en la Ley de Dependencia: un paso sustantivo hacia el federalismo cooperativo», en «España y modelos de federalismo», Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Cuadernos y Debates núm. 204*, Madrid, 2010, pp. 361-386.
- TAJADURA TEJADA, Javier: «El principio de cooperación en el Estado Autonómico: concepto, presupuestos y fines», en *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 8, 2002, pp. 73-104.

