

EL RÉGIMEN DE LAS COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN COMO MECANISMOS DE COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA. EXPECTATIVAS DE FUTURO

Israel Expósito Suárez
Universidad de La Laguna

RESUMEN

La colaboración entre las Administraciones públicas del Estado autonómico constituye un principio fundamental de dicho sistema. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación han sido configuradas como instrumentos que, propiciando la negociación bilateral entre el Estado y las CCAA, contribuyen a reducir la conflictividad.

PALABRAS CLAVE: Cooperación, colaboración, Administración.

ABSTRACT

«Bilateral Cooperation Commissions' Regime as Mechanisms of Administrative Collaboration. Future Expectations». The collaboration between public administrations in Spain is a fundamental principle of the system. Bilateral Cooperation Commissions have been set up as tools promoting bilateral negotiations between the State and the CCAA reduce the conflict.

KEY WORDS: Cooperation, collaboration, Administration.

1. INTRODUCCIÓN

El Estado autonómico se integra por diferentes entes públicos de base territorial dotados de autonomía política que los capacita para gestionar los intereses de las correspondientes colectividades sociales. De este modo, la Constitución española (en adelante, CE) ha definido un peculiar modelo de organización del poder político en el que el principio de colaboración desempeña un protagonismo fundamental.

Precisamente la adecuada satisfacción del interés público exige que los entes públicos previstos en el artículo 137 CE establezcan entre sí relaciones de cooperación, con el propósito de facilitar la consecución de los objetivos que tuvieran asignados.



Es la Constitución la norma que determina los objetivos propios de Estado, que éste habrá de realizar mediante el ejercicio de las competencias previstas en el artículo 149.1 CE. Tratándose de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), la definición de sus objetivos y la concreción de su esfera competencial se lleva a cabo a través de los Estatutos de Autonomía, de conformidad con el artículo 147.2 d) CE.

La gestión desarrollada por las entidades locales, en cambio, no se concreta en las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad, sino que en él únicamente hallan su fundamento nuclear, pues, según reiterada jurisprudencia constitucional, el citado artículo 137 CE sólo establece la garantía institucional de la autonomía local. Dicha autonomía vendrá determinada por la legislación que, en el ámbito de sus competencias, aprueben tanto el Estado como las CCAA.

Sin embargo, el funcionamiento del Estado autonómico es complejo. Por ello, como señala el Tribunal Constitucional, es preciso que las diferentes Administraciones públicas cooperen entre sí para lograr una óptima satisfacción del interés público. Máxime considerando la existencia de los denominados hechos diferenciales, que reflejan las singularidades de algunas CCAA en relación con determinados sectores materiales.

Los convenios de colaboración, las conferencias sectoriales, los programas conjuntos, etc., son algunos de los instrumentos de colaboración al servicio de las diferentes Administraciones. Si bien, las Comisiones Bilaterales de Cooperación¹ han desempeñado un especial protagonismo en el ámbito de las relaciones entre la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas, en la medida en que han contribuido notablemente a la reducción de la conflictividad constitucional.

Esta circunstancia, unida a las consecuencias que se derivan del último episodio de la evolución de su régimen jurídico, constituido por las reformas de los Estatutos de Autonomía, justifica la elaboración de un estudio que considere las principales implicaciones de su paulatina configuración como únicos órganos que permiten negociar de manera bilateral los problemas específicos de las CCAA.

¹ Sobre las Comisiones Bilaterales de Cooperación pueden consultarse: LÓPEZ BENÍTEZ, M.: «Las Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma con el Estado: (comentario a los arts. 218 a 225)», *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Civitas, Madrid, 2008; RAMOS GALLARÍN, J.A.: «Las Comisiones bilaterales de cooperación en el sistema español de relaciones intergubernamentales», en *Relaciones intergubernamentales en la España democrática*. Dykinson, Madrid 2006; RIDAURA MARTÍNEZ, M^a.J.: «Las Comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2007; RIDAURA MARTÍNEZ, M^a.J.: «Comisiones bilaterales de cooperación y nuevos Estatutos de Autonomía», *Treinta años de Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010; SÁNCHEZ CORDERO, A., «Comisión bilateral de cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid», *El Derecho público de la Comunidad de Madrid*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003; entre otros.

2. LOS INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN EL ESTADO AUTONÓMICO: BILATERALIDAD VS. MULTILATERALIDAD

El Estado autonómico ha dado lugar a una pluralidad de Administraciones públicas territoriales que, como ha declarado el Tribunal Constitucional, «son idénticas en cuanto a capacidad en la esfera de sus asuntos, derivando la desigualdad únicamente de la estructura inherente al interés público»². Una situación que exige, desde la perspectiva de la adecuada satisfacción del interés general, que los entes públicos territoriales (artículo 137 CE) definan procedimientos que propicien el entendimiento entre las respectivas Administraciones, derivando dicha cooperación del propio modelo de organización territorial previsto en el Título VIII CE³.

El principio de cooperación, por consiguiente, se ha concebido en el marco del Estado autonómico como una «regla general que la misma estructura territorial del Estado reclama»;⁴ que puede materializarse a través de diversas técnicas que responden a la predisposición de los entes públicos territoriales para buscar «dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional»⁵.

Una colaboración que resulta plenamente «deseable»⁶ para el óptimo desarrollo del modelo autonómico y que, frente a otro tipo de relaciones interadministrativas,⁷ se caracteriza esencialmente por su «voluntariedad»⁸ y carácter negocial⁹.

Sin embargo, las relaciones entre la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas se encuentra fuertemente condicionadas por los hechos diferenciales.

Tanto la formulación y pretendida aplicación general de las leyes estatales (especialmente la legislación de carácter básico) como las soluciones normativas territoriales aprobadas por las correspondientes CCAA han originado múltiples conflictos entre éstas y el Estado. Conflictos en los que subyace habitualmente el alegato autonómico de la existencia de circunstancias económicas, sociales o jurídicas que justifican una adaptación especial de la legislación estatal o el carácter excepcional de la normativa autonómica.

La necesidad, por tanto, de reducir dicha conflictividad es una de las razones que explica la articulación de mecanismos bilaterales que pretenden funcionar

² STC 40/1988, de 19 de febrero (FJ 6).

³ ALBERTI ROVIRA, E.: «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1985, p. 135 y ss.

⁴ STC 68/1996, de 18 de abril (FJ 10).

⁵ STC 13/1992, de 6 de febrero (FJ 7).

⁶ STC 329/1993, de 12 de noviembre (FJ 5).

⁷ Vid. STC 331/1993, de 12 de noviembre.

⁸ STC 109/1998, de 21 de mayo (FJ 13).

⁹ STC 40/1988, de 19 de febrero.



como cauces de diálogo específicos entre el Estado y una Comunidad Autónoma, a efectos de atender las singularidades propias de ésta. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación son la principal vía de diálogo entre el Estado y las CCAA para resolver los problemas que pudieran derivar del ejercicio de sus competencias.

Por el contrario, cuando se trata de adoptar decisiones de carácter estatal sobre la base del consenso de las CCAA se recurre a mecanismos colaborativos de carácter multilateral, cuyo ejemplo paradigmático está constituido por las Conferencias Sectoriales.

2.1. LAS CONFERENCIAS SECTORIALES

La doctrina más autorizada recuerda que la Comisión de Expertos sobre Autonomía destacaba, desde muy temprano, que «como en las obras arquitectónicas el cemento o el barro, también el Estado de las Autonomías precisa de elementos aglutinantes menos nobles que le den cohesión e impidan su derrumbamiento. A ello contribuyen todas las fórmulas de relación entre poderes que impulsan el funcionamiento del sistema»¹⁰. Una gráfica concepción de las relaciones de colaboración entre las Administraciones públicas que ilustra perfectamente la importancia de la cooperación multilateral en el Estado autonómico.

En coherencia con este planteamiento, no es de extrañar que el artículo 4.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso autonómico dispusiera que «a fin de garantizar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular o periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas» CCAA y los correspondientes Ministerios; «bajo la presidencia de uno de éstos con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas».

Sin embargo, el régimen de las Conferencias Sectoriales se ha modernizado con la entrada en vigor del artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LRJ-PAC). Si bien, dicho precepto establece una parca regulación de las reuniones de las que forman parte el Ministro y los Consejeros autonómicos correspondientes, la convocatoria y los acuerdos de las Conferencias.

Respecto a su constitución, cabe señalar que algunas Conferencias Sectoriales han sido creadas por imperativo legal, que tampoco contemplan regímenes jurídicos detallados; mientras que otras han sido creadas por Acuerdos adoptados entre las diferentes Administraciones implicadas.

Procede destacar que la colaboración interadministrativa que tiene lugar en estos foros de carácter multilateral forma parte de una «realidad compleja, denomi-

¹⁰ TORNOS MÁS, J.: «Las Conferencias sectoriales», *Documentación Administrativa*, 1994-240, p. 71 y ss.



nada cooperación orgánica»¹¹. Quiere ello decir que el modelo de cooperación interadministrativa en el Estado autonómico ha adoptado una estructura piramidal, en la que las Conferencias Sectoriales ocupan el lugar inmediatamente inferior a la Conferencia de Presidentes, situada en el vértice de dicho modelo.

En efecto, sin perjuicio de la relevancia de las Conferencias Sectoriales, a partir del 2004, en el ámbito de la cooperación multilateral, ha empezado a funcionar la Conferencia de Presidentes —constituido por el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las Comunidades y Ciudades autónomas— concebida como el órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las CCAA y «ocupa la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral»¹².

2.2. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN

a) *Convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA*

Los convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA son uno de los mecanismos de colaboración interadministrativa más habituales y relevantes en el Estado autonómico, cuya utilización se remonta al propio proceso de traspaso de medios y servicios a las CCAA.

En términos cuantitativos, y según el último dato publicado por el Ministerio de Política Territorial, en mayo de 2008 se habían inscrito en el Registro General de Convenios un total de 10.996 convenios¹³.

En la actualidad, el artículo 6 LRJ-PAC constituye el fundamento principal de este tipo de actuaciones interadministrativas. De acuerdo con el citado precepto legal, la Administración General del Estado, así como los órganos que integran su administración institucional¹⁴, podrá celebrar convenios de colaboración con los órganos de las Administraciones autonómicas en el ámbito de sus respectivas competencias¹⁵. No obstante, dicha técnica cooperativa se encuentra íntimamente vinculada con «la práctica política y administrativa que los actores implicados habrían realizado en el ejercicio de las competencias»¹⁶.

¹¹ Secretaría de Estado de Colaboración Territorial, *Informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales durante el 2007*, 2008, p. 1.

¹² <http://www.pmt.es>.

¹³ Dirección General de Cooperación Autonómica: *Informe sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas durante 2007*, 2008, p. 5.

¹⁴ Vid. Artículo 1 y Título III «Organismos públicos» de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

¹⁵ El contenido mínimo de dichos convenios se establece en el artículo 6.2 LRJ-PAC, y sus posibles efectos en el artículo 8 del mismo cuerpo legal.

¹⁶ LÓPEZ NIETO, L.: «Los convenios de colaboración en el Estado autonómico: intensidad, continuidad y multilateralidad de una relación casi desconocida», LÓPEZ NIETO, L. (coord.): *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Dykinson, 2006, p. 147.

En cuanto a su contenido, este tipo de convenios, por lo general, tienen carácter subvencional¹⁷ y, al menos *a priori*, los compromisos que los integran se definen de manera bilateral. No obstante, en la práctica, las soluciones plasmadas en un determinado convenio se extienden a diversas CCAA, por lo que la doctrina concibe dichos instrumentos de colaboración como una suerte de «multilateralidad encubierta»¹⁸. Consideración, por otro lado, plenamente compartida por el Ministerio de Política Territorial, que asegura, en relación con los citados convenios de colaboración, que «la bilateralidad de concepto ha sido reconducida en la práctica a planteamientos multilaterales»¹⁹.

b) *Convenios de colaboración entre CCAA*

El artículo 145.2 CE dispone que los Estatutos de Autonomía podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las CCAA decidan celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. Asimismo, dicho precepto determina que, en los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre CCAA necesitarán la autorización de las Cortes Generales²⁰.

Aunque el citado precepto constitucional ofrece un cauce de colaboración entre las diferentes Administraciones autonómicas, lo cierto es que este instrumento tiene una relevancia mucho menos significativa (apenas existe una treintena de este tipo de convenios). Una situación que se ha explicado tanto por la excesiva rigidez de su régimen jurídico²¹ como por la ausencia de motivaciones de las autoridades autonómicas en este tipo de prácticas. En la mayoría de las ocasiones estos acuerdos son concertados entre CCAA geográficamente próximas, o entre las que se comparten fuertes vínculos históricos, sociales o culturales.

El interés de esta cuestión se refleja en la aprobación de las nuevas reformas estatutarias, que por primera vez se pronuncian explícitamente sobre la facultad autonómica para celebrar convenios entre CCAA. Si bien, los propios Estatutos conceden cierta «preferencia» a las relaciones de colaboración que pudieran entablarse con aquellas Comunidades con las que se compartan «vínculos históricos y

¹⁷ GARCÍA MORALES, M^a.J.: «Los convenios de colaboración en el Estado autonómico: balance de la actividad convencional y su régimen jurídico», AA.VV.: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 1.654.

¹⁸ *Ibidem*, *op. cit.*, p. 1.652.

¹⁹ Dirección General de Cooperación Autonómica: *Informe sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas durante 2007*, cit., p. 5.

²⁰ Vid. CALAFEL FERRÁ, V.J.: *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

²¹ ALBERTI ROVIRA, E.: «Los convenios entre Comunidades Autónomas», *op. cit.*, p. 111.



geográficos»²² o culturales²³; sin perjuicio de que también puedan formalizarse con otras CCAA.

3. LAS COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN

3.1. ANTECEDENTES

Los primeros foros de diálogo interadministrativo creados legalmente fueron las Conferencias Sectoriales (artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre), aunque en la *praxis* la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas recurrieron a órganos de composición bilateral para atender de forma específica los problemas que se suscitaban en relación con las singularidades socio-políticas, jurídicas, económicas o geográficas de las diferentes Autonomías: las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

En efecto, entre 1987 y 1996 se constituyeron 17 Comisiones Bilaterales de Cooperación con diferentes CCAA, Ceuta y Melilla. Sólo las Comisiones Bilaterales con la Comunidad Valenciana y Madrid se crearon después de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC).

Las razones que explican la aparición de las Comisiones Bilaterales están íntimamente relacionadas con el proceso de implantación y desarrollo del modelo autonómico. No en vano, los Pactos Autonómicos de 1992 se pronunciarían expresamente sobre el valor de las relaciones bilaterales señalando que se trata de relaciones «complementarias a las multilaterales»²⁴ mediante las

que debe darse respuesta a los asuntos específicos de cada Comunidad Autónoma²⁵.

²² Artículo 91.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 60.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla León y el artículo 228 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que advierte el interés de dicha Comunidad en mantener «especiales relaciones de colaboración, cooperación y asistencia con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla», dada su proximidad geográfica.

²³ Al margen del interés de las Autonomías por mantener relaciones de colaboración con aquellas Comunidades más próximas, los nuevos Estatutos también prestan una particular atención a la colaboración cultural. Así, por ejemplo, el artículo 227 del Estatuto de Autonomía de Andalucía dispone que en virtud de los convenios de carácter cultural el Ejecutivo autonómico podrá suscribir convenios para la celebración de actos culturales en otras CCAA, «especialmente dirigidos a los residentes de origen andaluz». En un sentido similar, artículo 119 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares introduce la figura de los «protocolos de carácter cultural», que podrá suscribir la Comunidad Autónoma para celebrar actos de carácter cultural en otras CCAA, «especialmente con las que se comparten la misma lengua y cultura».

²⁴ Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas, *Las Conferencias Sectoriales. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Informe Anual 2002*, p. 146 y ss.

²⁵ *Ibidem*.



La relevancia de la labor desempeñada por las Comisiones Bilaterales de Cooperación se incrementa exponencialmente por cuanto la especificidad de los asuntos tratados en su seno «no tenían cabida en otro tipo de reuniones u órganos»²⁶. Además, estos órganos de colaboración también serían los instrumentos empleados para atender las cuestiones relacionadas con los trasposos de funciones y servicios a las CCAA²⁷.

La ausencia de normas sobre composición, organización y funcionamiento de las Comisiones Bilaterales explica que la regulación de estos aspectos tradicionalmente se haya previsto en sus Acuerdos de constitución, que no eran publicados en los boletines oficiales correspondientes.

En este sentido, la consideración del Acta de constitución de la Comisión Bilateral Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante, Comisión Bilateral AGE-CAC) ilustra los parámetros que han marcado la actuación de las Comisiones Bilaterales hasta fechas recientes, en las que se han publicado nuevos Acuerdos de aprobación de las normas de funcionamiento de dichos órganos de colaboración interadministrativa con un contenido algo más extenso que el previsto en los acuerdos constitutivos originarios.

En términos conceptuales, el Acuerdo de creación de la Comisión Bilateral AGE-CAC define dicho órgano como:

foro de encuentro de ambas Administraciones, y por ello, como un instrumento de colaboración entre las mismas, a fin de impulsar programas y posibles actuaciones conjuntas para el desarrollo de políticas comunes en los distintos ámbitos sectoriales, y servir de cauce de actuaciones de carácter preventivo en el intento de evitar que surjan conflictos entre ambas Administraciones, y arbitrar propuestas de solución a cuestiones que interesen a las citadas Administraciones en asuntos de su competencia²⁸.

Por lo que se refiere a su ámbito de funciones, la Comisión Bilateral AGE-CAC estaba facultada para «examinar cualesquiera asuntos que afecten a ambas partes, y en particular, los que tengan por objeto evitar o intentar resolver por vía extraprocesal conflictos de competencias, así como diseñar mecanismos de colaboración mutua en las distintas áreas en que pueda confluir la actividad de ambas Administraciones»²⁹.

Su funcionamiento, por otro lado, se regía por un principio antiformalista, pues según el documento citado el mencionado órgano de colaboración actuaría

²⁶ SÁNCHEZ CORDERO, A.: «Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid», ÁLVAREZ CONDE, E. (dir.): *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003, p. 676.

²⁷ *Ibídem*.

²⁸ Acta de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-CAC, por la que se constituye dicha Comisión y se aprueban sus normas de funcionamiento, de 12 de marzo de 1990, p. 2 y ss.

²⁹ *Ibídem*, p. 3.

«siempre con un mínimo de formalismo y con la máxima flexibilidad operativa y funcional, a fin de buscar dentro de la legalidad posibles soluciones para los conflictos actuales o futuros»³⁰. El resto de reglas aluden a los lugares y periodicidad de las reuniones, su orden del día, el sistema de mayoría para aprobar las decisiones oportunas (consenso), el levantamiento de actas y el ámbito de su actuación, antes indicado.

En relación con su funcionamiento, también interesa señalar que las decisiones de las Comisiones Bilaterales de Cooperación se reflejan en la adopción de compromisos interpretativos sobre los preceptos normativos objeto de controversia, la modificación de los mismos o sobre el sentido de su correspondiente desarrollo reglamentario.

3.2. LA CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO

3.2.1. *El reconocimiento legal de las Comisiones Bilaterales de Cooperación como foros de diálogo interadministrativo*

Como se expuso en las páginas precedentes, la mayoría de las Comisiones Bilaterales de Cooperación han desempeñado sus funciones desde la década de los ochenta o los primeros años de los noventa. Sin embargo, al contrario de lo sucedido con las Conferencias Sectoriales, estos mecanismos de cooperación no serían reconocidos legalmente hasta la modificación de la LRJ-PAC³¹.

Con la nueva redacción de artículo 5.1 LRJ-PAC el legislador estatal reconocería, por primera vez, la posibilidad de crear órganos de colaboración interadministrativa en aquellos ámbitos de actuación pública en los que existiera «interrelación competencial», con carácter bilateral y ámbito general. Aunque se trataría, en todo caso, de un reconocimiento lacónico, limitado fundamentalmente a señalar el carácter paritario del órgano y que su creación tendría lugar mediante acuerdo de las partes, que determinaría «los elementos esenciales de su régimen»³².

Desde la perspectiva de las relaciones de colaboración entre Estado y CCAA, la coyuntura propiciada por la reforma legislativa de 1999 no fue aprovechada para resolver algunas cuestiones de orden procedimental que se habían planteado en el funcionamiento de las Comisiones Bilaterales. En este sentido, por ejemplo, se han señalado las dificultades relacionadas con los efectos ocasionados por los límites temporales de las convocatorias para el inicio de las negociaciones; la transparencia de los criterios y decisiones acordadas; las dificultades relativas al seguimiento de los proyectos normativos estatales, entre otros³³.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ Modificación llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

³² Artículo 5.2 LRJ-PAC.

³³ GONZÁLEZ BEILFUSS, M.: «La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas: el mecanismo del artículo 33.2 de la LOTC», Instituto de Derecho Público, *Informe de las Comunidades Autónomas 2007, 2008*, p. 25 y ss.



De todos modos, las cuestiones procedimentales indicadas, que tampoco han sido tratadas por la doctrina o la jurisprudencia, no perturban los resultados de la labor de entendimiento³⁴ que se lleva a cabo por las Comisiones Bilaterales; únicamente ralentizan, en determinados supuestos, la adopción de decisiones.

3.2.2. *Los Comisiones Bilaterales como mecanismos de negociación sobre la constitucionalidad normativa*

Con el propósito de ampliar y fortalecer «los lazos de colaboración y entendimiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el intento de buscar (...) métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad»³⁵ se procuró la reforma de la LOTC, mediante la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, al efecto de reconocer la función conciliadora de las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

Después de la citada reforma, el artículo 33 LOTC dispone que los recursos de inconstitucionalidad se deberán formular en el plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de ley en cuestión. Si bien, el Presidente del Gobierno y los Consejos de Gobierno autonómicos podrán interponer aquel recurso en el plazo de nueve meses si, «con la finalidad de evitar la interposición del recurso», se llevan a cabo las siguientes actuaciones³⁶:

- a) Celebración de una reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, a instancia de cualquiera de las Administraciones.
- b) Adopción de un acuerdo relativo a la iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo.
- c) Comunicación del acuerdo adoptado al Tribunal Constitucional en el plazo de tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y publicación del mismo en el *Boletín Oficial del Estado* y en el «Diario Oficial» autonómico correspondiente.

Las nuevas previsiones de la LOTC propicia que los acuerdos adoptados en el seno de las Comisiones Bilaterales contribuyan de manera notable a la disminución de la conflictividad constitucional, aunque entre los escasos estudios doctrinales sobre este tipo de órganos de colaboración interadministrativa se ha cues-

³⁴ Más complejas, en cambio, resultan las críticas vertidas en relación con la incidencia de los acuerdos adoptados por los órganos de colaboración objeto de estudio en el control de constitucionalidad de las leyes.

³⁵ Exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la LOTC.

³⁶ Artículo 33.2 LOTC.

tionado su viabilidad como instrumentos de verificación de la constitucionalidad de las leyes³⁷.

Al margen de las consideraciones anteriores, procede señalar que la aprobación de la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, dio lugar a una tímida renovación de las normas de organización y funcionamiento de las Comisiones Bilaterales. En este sentido, a partir del 2001 se han publicado nuevos Acuerdos que recogen normas más detalladas acerca de su funcionamiento³⁸. Si bien, dicho proceder no significó un cambio sustantivo en el régimen jurídico de dichos órganos de colaboración ni mucho menos que se constituyeran nuevas Comisiones Bilaterales, excepto las que no se habían constituido hasta la fecha. Por consiguiente, son equívocas las consideraciones de algunos autores que han afirmado que la modificación de la LRJ-PAC y la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero no tardaron «en producir efectos y, de forma inmediata, se inició el proceso de creación de las Comisiones Bilaterales de la AGE con las CCAA que hasta ese momento no contaban con este mecanismo de cooperación»³⁹, entre ellas, Canarias.

3.2.3. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación en los nuevos Estatutos de Autonomía

Durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales se inició un nuevo proceso de revisión de los Estatutos de Autonomía, una coyuntura aprovechada por algunas CCAA⁴⁰ para reformar sus respectivas normas institucionales básicas.

³⁷ Vid. JIMÉNEZ CAMPO, J.: «Política de la constitucionalidad. (Una reflexión ante los nuevos modos de impugnar la ley)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2000-59.

³⁸ Por lo que se refiere a la Comisión Bilateral AGE-CAC, dicho Acuerdo se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 212, de 4 de septiembre de 2001, como anexo de la orden de 1 de agosto de 2001, del Ministerio de Administraciones Públicas por el que se dispone la publicación del Acuerdo de aprobación de las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias. El citado Acuerdo también se publicó en el *Boletín Oficial de Canarias* núm. 127, de 28 de septiembre de 2001, mediante la orden de la Vicepresidencia del Gobierno de Canarias, de 12 de septiembre del mismo año.

³⁹ CANAL MUÑOZ, J.: «La conciliación constitucional. Análisis del trámite administrativo previo al recurso de inconstitucionalidad previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2008-139, p. 513 y ss.

⁴⁰ Desde el 2006 se han aprobado las siguientes reformas estatutarias:

- a) Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en adelante, EAV).
- b) Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EACat).
- c) Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (en adelante, EAIB).
- d) Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAAAnd).



Las CCAA y el Estado han aprovechado el último proceso de reformas estatutarias para elevar el nivel de garantías de los mecanismos de colaboración interadministrativa. En este sentido, todos los Estatutos de Autonomía de última generación han incorporado, a través de un capítulo específico⁴¹, preceptos que definen el marco estatutario de dichas relaciones.

Los nuevos Capítulos estatutarios dedicados a la regulación de las relaciones institucionales se inauguran con la declaración de los principios que informan este tipo de relaciones, y que, en general, se resumen en los de solidaridad, lealtad institucional, coordinación y ayuda mutua.

Después de la enunciación de dichos principios, los nuevos Estatutos identifican los mecanismos que permiten a las CCAA cooperar con el Estado, con otras CCAA, participar en las instituciones estatales⁴² y participar en los procesos de formación de la voluntad estatal con trascendencia exterior⁴³.

Por lo que se refiere a las relaciones de colaboración con los Estados, los nuevos Estatutos de Autonomía confieren un singular protagonismo a la figura de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, aunque definan su régimen con mayor o menor amplitud. En este sentido, los Estatutos catalán y andaluz son los que establecen una regulación más ambiciosa, que, además, expresan en términos idénticos.

En primer lugar, los citados Estatutos de Autonomía coinciden en la definición de las Comisiones Bilaterales de Cooperación como el marco general y permanente de relación entre los respectivos Gobiernos (estatal y autonómico), a los efectos de facilitar el intercambio de información y la participación en los asuntos de mutuo interés.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León señala que la Comisión Bilateral es 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»⁴⁴ (artí-

e) Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante, EAAr).

f) Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (en adelante, EA CL).

En la actualidad, siguen su tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Castilla La Mancha y Extremadura.

⁴¹ Salvo el EAV, que regula la acción exterior autonómica en un mismo precepto.

⁴² A título de ejemplo, cabe señalar que algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía regulan la comparecencia de Senadores ante el Parlamento; la participación en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional u otras instituciones estatales.

⁴³ Una de las grandes novedades de las reformas estatutarias aprobados a partir del 2006 consiste en la previsión, por primera vez, de la acción exterior autonómica. Un concepto en el que se han inscrito tanto las relaciones institucionales (relaciones con el Estado y con otras CCAA) como las actuaciones de cooperación al desarrollo y los mecanismos de participación en los asuntos de la Unión Europea.

⁴⁴ Interesa destacar respecto a las relaciones de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Castilla León, que el artículo 58.2 EA CL advierte que dicha Comunidad, de

culo 59.1 EACL). Mientras que el Estatuto de Autonomía aragonés dispone que dicho órgano constituye 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» (artículo 90.1 EAar).

En relación con las funciones que habrá de desempeñar la Comisión Bilateral, también son plenamente coincidentes⁴⁵ los Estatutos catalán y andaluz al disponer que corresponden a estos órganos las funciones genéricas de deliberar, hacer propuestas y, si procediera, adoptar acuerdos en los casos establecidos expresamente en el Estatuto y, en general, respecto a los siguientes ámbitos:

- a) Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma.
- b) La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias autonómicas 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 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 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 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 en los asuntos comunitarios.

acuerdo con el Estatuto y la legislación estatal, participará en los organismos y procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias y, en particular, en los siguientes ámbitos:

- a. Ordenación general de la actividad económica en el marco de lo establecido en el artículo 131.2 CE.
- b. Planificación de las infraestructuras estatales ubicadas en Castilla y León incluida, en su caso, la declaración de interés general de las mismas.
- c. Declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal.
- d. Designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado, según la legislación estatal.

⁴⁵ El Estatuto de Autonomía andaluz completa el elenco de funciones de la Comisión Bilateral de Cooperación mediante la letra j) del artículo 220 EAand, que faculta a dicho órgano para alcanzar acuerdos en relación con «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».

- h) El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Comunidad Autónoma.
- i) Las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes.

También en este aspecto las previsiones de los Estatutos de Castilla León y Aragón son más conservadoras, aunque no menos acertadas. Así, el primero (artículo 59.3 EA CL), dispone que la Comisión Bilateral de Cooperación podrá ejercer 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 extraprocesal de conflictos competenciales entre las dos partes.
- d) Cualesquiera otras funciones destinadas a promover la cooperación entre las dos partes.

Por su parte, el artículo 90.2 EA Ar atribuye a la Comisión Bilateral el ejercicio de 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.

Los Estatutos de Autonomía de última generación establecen por igual, como no podría ser de otro modo, el carácter paritario de las Comisiones Bilaterales; señalando, además, algunos elementos relacionados con su organización y funcionamiento. Aunque en relación con este extremo también cabe apreciar sutiles diferencias.

Los nuevos Estatutos de Autonomía disponen que la presidencia de las Comisiones Bilaterales, de duración anual, se ejercerá alternativamente entre las partes. Asimismo, disponen la existencia de una secretaría permanente, con facultad para crear las subcomisiones y los comités que estime convenientes.



Por otro lado, sin menoscabo de otras obligaciones de carácter formal⁴⁶, los Estatutos de Cataluña, Andalucía y Aragón también establecen que el pleno de la Comisión Bilateral correspondiente tendrá lugar, al menos, dos veces al año y, en todo caso, siempre que lo solicite una de las partes.

Esta disposición, probablemente inspirada en la redacción del artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, pretende garantizar cierta periodicidad en las reuniones plenarios de la Comisión. Si bien, en la *praxis* la necesidad de estas reuniones podría ser mayor o menor, especialmente en relación con determinadas CCAA. Por ello parece más apropiada la previsión del artículo 90.3 EAar, que determina que la celebración de las sesiones plenarios tendrán lugar «cuando lo solicite una de las dos partes».

Al margen de las observaciones expuestas, procede señalar que el EAIB prevé la necesaria colaboración bilateral con el Estado para tratar aquellos asuntos que afectaran de manera singular los intereses o competencias de la Comunidad Autónoma, pero no define un régimen jurídico-estatutario de la Comisión Bilateral de Cooperación.

El artículo 117 EAIB únicamente señala que para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos de colaboración y de relación con el Estado. Previendo al efecto la constitución de los órganos correspondientes de acuerdo a los principios de colaboración, cooperación, solidaridad y lealtad institucional (artículo 116 EAIB), concebidos como «el marco general y permanente de relación entre los gobiernos de las Illes Balears y del Estado»⁴⁷ a los siguientes efectos:

- a) Cooperación, colaboración, coordinación e información en el ejercicio mutuo de las competencias propias que puedan afectar a ambos.
- b) El establecimiento de mecanismos de información y colaboración sobre las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común.
- c) El impulso de la eficacia, el seguimiento y la resolución de conflictos en todas las cuestiones de interés común.

⁴⁶ Algunos Estatutos de Autonomía contemplan la obligación de redactar una Memoria anual de la labor desempeñada por la Comisión que debería ser remitida al Gobierno del Estado y al Consejo de Gobierno y asamblea legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma. También se prevé que las partes aprueben un reglamento de organización y funcionamiento interno, aunque en la práctica todas las Comisiones Bilaterales existentes operan atendiendo a los Acuerdos sobre las normas de organización y funcionamiento aprobados y publicados después de la entrada en vigor de la reforma legislativa acontecida con la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero.

⁴⁷ Asimismo, el EAIB determina la eventual participación en los órganos de colaboración de carácter multilateral que se constituyan (artículo 117 EAIB).



4. CONCLUSIONES

La satisfacción del interés público en el Estado autonómico requiere que las Administraciones públicas que en él se dan cita colaboren entre sí, a efectos de lograr la más eficiente consecución de sus objetivos. Esta colaboración se puede llevar a cabo a través de diferentes mecanismos, bien buscando soluciones consensuadas bien atendiendo a los problemas específicos de una determinada Autonomía.

No obstante, sin menoscabo de las decisiones adoptadas en los foros multilaterales, la fórmula de colaboración bilateral —materializada mediante las Comisiones Bilaterales de Cooperación— no sólo permite al Estado y a las correspondientes CCAA tratar de modo particular problemas específicos, sino, además, reducir el grado de conflictividad constitucional gracias a la vía del artículo 33 LOTC.

La notable trascendencia práctica de la labor desempeñada por las Comisiones Bilaterales de Cooperación, aplaudida tanto por el Estado como por las Autonomías, explica que las reformas de los Estatutos de Autonomías aprobadas desde el 2006 contemplen en el ámbito de las «relaciones institucionales» el régimen jurídico de dichos mecanismos; que hasta la fecha sólo se preveían someramente en el artículo 5 LRJ-PAC y en Acuerdos bilaterales publicados a partir del 2001 (pese a la existencia de las Comisiones Bilaterales desde la década de los ochenta).

En efecto, todos los Estatutos de Autonomía de última generación, con mayor o menor extensión, definen el régimen de las respectivas Comisiones Bilaterales de Cooperación. Las nuevas disposiciones estatutarias resumen la experiencia acumulada durante la andadura del proceso autonómico, reconociendo la importancia de los mecanismos bilaterales de cooperación con el Estado, a través de los cuales lograr soluciones específicas para las problemáticas singulares que pudieran vincularse a las peculiaridades económicas, sociales, jurídicas o políticas de cada Autonomía.

De este modo, el último hito de la evolución del régimen jurídico de las Comisiones Bilaterales de Cooperación consolida plenamente su existencia como herramienta para el entendimiento entre el Estado y las CCAA. El nuevo acuerdo sellado por el Estado y las Autonomías en torno al marco de las relaciones bilaterales garantiza absolutamente la vigencia de dicho mecanismo y los ámbitos específicos de interés para algunas Comunidades (como es el ejemplo de Cataluña, Andalucía, Castilla León o Aragón).

Por otro lado, cabe considerar que, dado el tradicional mimetismo con el que habitualmente se ha desarrollado el Estado autonómico, es de suponer que las reformas estatutarias pendientes sigan los mismos derroteros que los nuevos Estatutos aprobados, dependiendo la definición de sus términos de las características singulares de cada territorio, así como de la propia experiencia acumulada de cada Comunidad Autónoma.

