

# LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN EN EL NUEVO MARCO ESTATUTARIO: BILATERALIDAD Y PARTICIPACIÓN

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

Universidad de Granada

I. PLANTEAMIENTO.—II. SIN APENAS CAMBIOS EN LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN CON EL ESTADO, DE LAS CCAA ENTRE SÍ Y CON LA UNIÓN EUROPEA: 1. *Las relaciones institucionales de colaboración en la evolución del Estado autonómico*. 2. *Las relaciones de colaboración con el Estado*. 3. *Las relaciones con otras CCAA*. 4. *Las relaciones con la Unión Europea*: 4.1. El reconocimiento estatutario de la relación con la Unión Europea. 4.2. Novedades estatutarias sobre la participación autonómica en la fase ascendente. 4.3. Novedades estatutarias sobre la participación autonómica en la fase descendente.—III. LA COMPATIBILIDAD DE LA BILATERALIDAD Y LA MULTILATERALIDAD EN LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN: 1. *Bilateralidad y multilateralidad en el Estado autonómico*. 2. *La situación antes de la aprobación de los nuevos Estatutos*. 3. *Bilateralidad y multilateralidad en los Estatutos de segunda generación: principios y órganos de relación*.—IV. LA PARTICIPACIÓN COMO NUEVA MODALIDAD DE COLABORACIÓN: 1. *El principio de participación autonómica en las decisiones del Estado*. 2. *La participación autonómica en las decisiones del Estado hasta los nuevos Estatutos*. 3. *Las dos formas de participación autonómica en las decisiones del Estado previstas en los Estatutos*. 4. *Formas de participación autonómica en el ejercicio de las competencias del Estado previstas en los nuevos Estatutos*. 5. *Participación autonómica en órganos constitucionales y organismos del Estado*.—V. UNA BREVE CONCLUSIÓN.

## RESUMEN

El objeto de este trabajo es el análisis de las novedades introducidas por los Estatutos de segunda generación en las relaciones de colaboración de las Comunidades Autónomas con el Estado, otras Comunidades Autónomas y la Unión Europea,

así como la interpretación que la STC 31/2010, en relación al Estatuto de Cataluña, ha hecho de esas novedades. En primer término, se explica el reconocimiento estatutario de la bilateralidad, compatible con la multilateralidad. La otra novedad destacada ha sido el reconocimiento de la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado y en la designación de órganos estatales. El Tribunal Constitucional la ha considerado una modalidad del principio de colaboración. Se comprueba que en este ámbito la STC 31/2010 ha mantenido casi incólumes las novedades introducidas en los nuevos Estatutos de Autonomía.

*Palabras clave:* colaboración; bilateralidad; multilateralidad; participación; integración.

#### ABSTRACT

The purpose of this study is the analysis of the changes introduced by the Statutes of second generation partnerships of the *Comunidades Autónomas* with the state, other regions and the European Union, and the interpretation that the STC 31/2010, in relation to the Statute of Catalonia, has made these developments. First, it explains the statutory recognition of bilateralism, compatible with multilateralism. The other new feature has been the recognition of the participation of the Autonomous Communities in the State's decisions and the appointment of state organs. The Constitutional Court has considered a version of the principle of collaboration. It is shown that the STC 31/2010 in this area has remained almost untouched innovations in the new Statute of Autonomy.

*Key words:* collaboration; bilateral; multilateral; participation; integration.

#### I. PLANTEAMIENTO

Las novedades más significativas de los nuevos Estatutos aprobados a partir de 2006, específicamente de los Estatutos de segunda generación (1), se producen en tres ámbitos: en el reconocimiento de los derechos estatutarios; en la inclusión de una nueva forma de ordenar las competencias que sustituye las listas por el desglose de las diversas materias competenciales y

---

(1) De los nuevos Estatutos aprobados a partir de 2006 considero Estatutos de segunda generación, esto es, que responden a un nuevo modelo estatutario, a los de Cataluña y Andalucía. Los restantes (Valencia, Baleares, Aragón y Castilla y León) tienen una naturaleza híbrida en cuanto toman la estructura y determinados elementos de este nuevo modelo estatutario pero también mantienen elementos propios de los primeros Estatutos. No obstante, en el ámbito que aquí nos importa, las relaciones de colaboración, el Estatuto de Aragón se asemeja a estos Estatutos de segunda generación.

en la regulación de las relaciones de colaboración, en sentido amplio. Las otras aportaciones tienen un alcance más limitado. En el ámbito de la organización institucional apenas podemos destacar la inclusión en el sistema de fuentes de los decretos leyes o el reconocimiento de instituciones propias que ya regulaban leyes autonómicas. Incluso el tratamiento más detallado del Poder Judicial «en» la Comunidad Autónoma incorpora continuas remisiones a la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuanto fuente delimitadora a la que remite la Constitución, concepción reforzada por la doctrina de la STC 31/2010. Algo similar ocurre, finalmente, con el título dedicado a la financiación pues, más allá de referencias programáticas, el tratamiento estatutario resulta mediatizado por la necesidad de aprobar el sistema de financiación autonómica en un marco multilateral y la remisión de la Constitución a la LOFCA (art. 157.3 CE), como también ha resaltado la STC 31/2010.

En consecuencia, las novedades estructurales las hallamos en los tres ámbitos antes indicados. Pero incluso en los dos primeros (derechos estatutarios y ordenación de competencias) no podemos soslayar que el Tribunal Constitucional ha hecho una interpretación restrictiva del texto estatutario, en cuyo análisis crítico no podemos detenernos sino únicamente enunciar. En efecto, en relación a los derechos estatutarios, la STC 247/2007 contiene una interpretación restrictiva que los aprehende como meros mandatos al legislador, en concreto los derechos vinculados al ejercicio de competencias (2). Aunque la STC 31/2010 no menciona expresamente la distinción entre derechos institucionales (auténticos derechos subjetivos) y derechos competenciales (mandatos al legislador precisados de intermediación) no parece alejarse de la doctrina de la STC 247/2007, que cita expresamente, si bien puede advertirse algún matiz «aperturista». En cuanto a la nueva forma de ordenar las competencias, advertimos una interpretación también restrictiva en la STC 31/2010. Por un lado, ha rechazado la pretensión estatutaria de definir las categorías competenciales, como una forma de blindar la actuación autonómica frente al Estado. Así, las competencias exclusivas no impiden la utilización de los títulos horizontales o transversales del Estado o, en el supuesto de las competencias compartidas bases-desarrollo, el Estatuto no puede definir la forma normativa o la estructura de las bases estatales. Por otro lado, en cuanto al desglose de competencias, pese a aceptar en su totalidad el nuevo espacio competencial desglosado previsto en el Estatuto de Cataluña, ha interpretado el Tribunal que la utilización de la cláusula

---

(2) Cfr. una valoración crítica de esta doctrina en G. CÁMARA VILLAR, «Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio», *REDC*, 85, 2009, págs. 259-298.

«en todo caso», que antecede a la concreción de las facultades competenciales autonómicas, no impide la aplicación de títulos horizontales o transversales del Estado. Ciertamente, el desglose ha alterado el bloque de la constitucionalidad pero su incidencia no es la pretendida inicialmente por el Estatuto de Autonomía (3).

Esta interpretación restrictiva en relación a los derechos estatutarios (STC 247/2007) y a la ordenación de las competencias (STC 31/2010) no se ha extendido a las relaciones de colaboración. Los Estatutos de segunda generación no han introducido cambios sustanciales en las relaciones de colaboración de las CCAA con el Estado, con otras CCAA y con la Unión Europea (4). Sin embargo, los que ha pretendido, cuestionados política y doctrinalmente en los años transcurridos desde la aprobación del Estatuto de Cataluña, han sido aceptados sin apenas limitaciones por la STC 31/2010. Nos referimos al reconocimiento estatutario de la bilateralidad en las relaciones intergubernamentales y a los distintos cauces de participación de las CCAA en las decisiones del Estado, tanto en el ejercicio competencial como en la designación de integrantes de órganos del Estado. En las páginas que siguen nos ocupamos de estas aportaciones estatutarias. Analizamos someramente los advertidos en el marco general de las diversas relaciones de colaboración, con especial referencia a la relación con la Unión Europea [2], para luego centrarnos en las citadas novedades estatutarias: la colaboración bilateral, en relación a la multilateral [3] y la participación autonómica en las decisiones del Estado como nueva forma de colaboración [4].

---

(3) Sobre el pretendido alcance de las previsiones estatutarias, limitado por el Tribunal, cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *RCDP*, 31, 2005; C. VIVER I PI SUNYER, «En defensa del estatut d'autonomia como a normas juridiques delimitadores de competencias. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional», *REAF*, 1, 2005.

(4) Estas relaciones tienen un tratamiento más detallado en los nuevos Estatutos pero, efectivamente, sin aportar grandes novedades. Así, por ejemplo, en Andalucía, el Estatuto de 1981 únicamente dedicaba a esta cuestión dos artículos, el 72 y el 73. En el primero de ellos se regulaban las relaciones de colaboración con otras Comunidades Autónomas y en el segundo se hacía una referencia somera a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado. Ahora, el nuevo Estatuto le dedica el Título V del Estatuto, en el que más allá de las relaciones con la Unión Europea y la acción exterior, intenta delimitar el marco de relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma a partir de los principios basilares de colaboración con el Estado y las restantes Comunidades Autónomas.

## II. SIN APENAS CAMBIOS EN LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN CON EL ESTADO, DE LAS CCAA ENTRE SÍ Y CON LA UNIÓN EUROPEA

### 1. *Las relaciones institucionales de colaboración en la evolución del Estado autonómico*

Para acercarnos a nuestro objeto conviene recordar, por un lado, la importancia de las relaciones de colaboración en un Estado descentralizado, pues permite el ejercicio consensuado de las competencias y facultades de actuación respectivas, sin alterar el reparto competencial; por otro lado, la inexistencia en España de una «cultura de la colaboración», por lo que, más allá de las previsiones normativas, existe la necesidad política de que las distintas instancias consideren la colaboración un buen cauce para resolver problemas comunes de carácter funcional en el ejercicio competencial, esto es, generar una nueva cultura política de proyección amplia. El objetivo es superar la lógica de confrontación que ha guiado al Estado autonómico desde sus orígenes. Constitución y Estatutos determinan un deslinde impreciso de los respectivos espacios competenciales, a partir del cual se produce el traspaso de competencias del Estado a las CCAA en un proceso ontológicamente conflictivo. El Tribunal Constitucional se ha convertido en árbitro de un proceso que debería haber tenido una naturaleza más política (5). Pero lo que nos interesa destacar ahora es que esa forma de configurar el Estado autonómico ha determinado su carácter yuxtapuesto. Se ha caracterizado por la pretensión de separar los espacios competenciales respectivos en clave de conflicto. La defensa de las competencias propias, frente al otro, ha limitado la colaboración. Estado y CCAA han competido, en sede política y jurisdiccional, por el control sobre las potestades públicas y los recursos, financieros y humanos, que hacen posible su ejercicio.

El origen de esta situación está en la propia Constitución. Se ha dicho a menudo que la Constitución española de 1978 no incluyó el conjunto de técnicas propias del federalismo cooperativo para articular las relaciones entre las CCAA, y de éstas con el Estado. Sólo paulatinamente han sido incorporadas al ordenamiento por el legislador y la jurisprudencia constitucional, con el argumento de que no era menester justificar el deber de colaboración en preceptos constitucionales concretos pues es inherente al (o se encuentra implícito en el) modelo de organización territorial. La voluntad de nuestro

---

(5) Y pretende seguir manteniendo ese papel a la luz de la posición que se arroga a lo largo de la STC 31/2010 en la que no parece ser consciente de sus limitaciones como órgano jurisdiccional.

constituyente de configurar una organización territorial del Estado que no fuera federal pero, a su vez, tampoco regional, nominada Estado autonómico, ha provocado, entre otras consecuencias, la imprevisión de mecanismos de colaboración, que han ido regulándose de forma casi subrepticia, y, lo que resulta más trascendente, no han tenido una práctica adecuada. En la actualidad, cuando las CCAA gozan de estabilidad institucional y ejercitan un importante *quantum competencial*, que puede concurrir en su ejercicio con el estatal, resulta preciso configurar un marco estable de colaboración.

Las razones que influyeron en esta omisión del constituyente han sido reiteradamente expuestas en la doctrina. Así, como ha explicado E. Aja, pueden sintetizarse en las siguientes (6): *a*) las diferencias en torno a la idea de autonomía entre los diversos partidos, tanto en la bisectriz derecha-izquierda como en la nacionalista-no nacionalista; *b*) la voluntad de apartarse de los modelos existentes que podían servir de referencia, como el alemán; *c*) e incluso la ausencia de referencia al federalismo cooperativo también en la Constitución de 1931. En la práctica, como se ha indicado, ha sido el Tribunal Constitucional quien ha introducido los principios de interrelación entre el Estado y las CCAA, a través de una jurisprudencia que se ha resumido en cuatro ideas: *a*) la colaboración es un principio «que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución (STC 80/1985); *b*) la colaboración es el criterio informador que debe presidir las relaciones entre el Estado y las CCAA en beneficio recíproco de ambos (STC 64/1982); *c*) el deber de colaboración, al que están sometidas recíprocamente el Estado y las CCAA no implica extensión alguna de las competencias estatales (STC 18/1982); *d*) el Estado no puede tratar de imponer el deber de colaboración mediante la adopción de medidas coercitivas sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las CCAA competentes, que por esta vía participan en formación de la voluntad estatal (STC 18/1982). Son, como se advierte, meros principios genésicos precisados de concreción. Con los pactos autonómicos de 1992 en los que se planteó la necesidad de dar más énfasis a los mecanismos de colaboración se inicia un tímido reconocimiento normativo. La Ley 30/1992 y, especialmente, su reforma de 1999, concretan los atisbos de relaciones de colaboración apuntados en la Ley 12/1983, del proceso autonómico. Así, la Ley 4/1999 distingue entre el deber de colaboración y la cooperación propiamente dicha al establecer que las relaciones entre la Administración General del Estado y las de las CCAA que tengan como finalidad la toma de decisiones conjuntas se ajustarán a los instrumentos y proce-

---

(6) Cfr. E. AJA, *El Estado autonómico*, Alianza, Madrid, 2004, pág. 12.

dimientos de cooperación expresamente regulados en los artículos siguientes de la Ley. Sin embargo, esta regulación legislativa no ha generado una dinámica de colaboración. No han sido suficientes para impulsarla ni los principios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ni el tímido reconocimiento legislativo (7).

En este contexto, la nueva etapa del Estado autonómico que se inicia con los Estatutos aprobados a partir de 2006 debería suponer la definitiva consagración del autonomismo cooperativo (8). Y ello por diversas razones. En primer lugar, está el argumento clásico de la eficacia. Cuanto mayor es la descentralización más necesaria es la interrelación en el ejercicio de las competencias pues los distintos ámbitos de actuación tienen puntos de conexión y, a menudo, se desarrollan sobre el mismo espacio. Como indicó la STC 67/1996, «la concurrencia de intereses u objetivos diversos a órganos o entes distintos en un procedimiento de actuación pública que requiere una cierta unidad de acción es relativamente frecuente». En estos supuestos es necesaria la colaboración para atender de forma más adecuada a las necesidades de la ciudadanía. En segundo lugar, han perdido (o limitado) su alcance las cláusulas constitucionales que situaban al Estado (a la administración general del Estado, en puridad) por encima de las CCAA, como eran las cláusulas de prevalencia y supletoriedad. La primera apenas ha ejercido influencia en el proceso de distribución de competencias; la segunda, que tuvo una relevante aplicación, es sabido que ha visto limitado su alcance a partir de las SSTC 118/1996 y 61/1997 al establecerse con nitidez que no es una «cláusula universal atributiva de competencias» y, en consecuencia, el Estado no puede elaborar normas para su aplicación supletoria cuando carece de un título competencial para ello (9). La STC 31/2010 hace una referencia

---

(7) Sobre las relaciones de colaboración en España, continúan siendo referencia imprescindible los trabajos de E. ALBERTÍ ROVIRA, «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA», *REDC*, 14, 1985; G. CÁMARA VILLAR, «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA», *ReDCE*, 1, 2004; J. TAJADURA MOLINA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2000. Una revisión completa y actualizada del estado de la cuestión y los retos de la colaboración en nuestro modelo de organización territorial, en M. J. GARCÍA MORALES, «La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico», *REDC*, 86, 2009, págs. 65-117.

(8) En relación al autonomismo cooperativo, cfr. J. CORCUERA ATIENZA, «Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga», *Sistema*, 118-119, 1994.

(9) Cfr. en este sentido, F. BALAGUER CALLEJÓN, «Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Una reflexión a la luz de la regla de la supletoriedad», *RDP*, 44, 1998; P. BIGLINO CAMPOS, «La cláusula de supletoriedad. Una cuestión de perspectiva», *REDC*, 50, 1997.

tangencial a que el Estado ostenta siempre una posición de superioridad respecto a las CCAA, sin más argumentación que la cita de una sentencia de 1981 (STC 4/1981). Es una posición defensiva frente a las tesis que han vinculado la inclusión de la bilateralidad en las relaciones de colaboración a un riesgo de «confederalización del Estado» (10). Sin embargo, en las relaciones de colaboración entre el Estado central y las CCAA como partes del Estado no existe una relación de superioridad sino de reparto competencial (11). Finalmente, en tercer lugar, la mejor delimitación de los espacios competenciales respectivos que pretenden los nuevos Estatutos debería servir para limitar los conflictos competenciales, pero, a su vez, la limitación de la exclusividad de las competencias autonómicas y la concurrencia de los títulos competenciales del Estado en el espacio competencial autonómico que reconoce la STC 31/2010 (FJ 64) obliga a articular mecanismos de colaboración en un ejercicio competencial respetuoso con los títulos respectivos.

Sin embargo, el desarrollo de las relaciones intergubernamentales en el nuevo marco estatutario tiene algunas limitaciones que no podemos soslayar. La premisa es la conveniencia de que el Estatuto se ocupe de esta cuestión. La norma institucional básica de una Comunidad Autónoma debe establecer siquiera los principios que rigen la relación de ese territorio con el Estado, las restantes Comunidades Autónomas y la Unión Europea (12). Es cierto que el art. 147.2 CE no incluye este contenido entre los que deben estar necesariamente en el Estatuto pero resulta claro, como han expuesto las SSTC 247/2007 y 31/2010, que ese precepto constitucional establece el contenido mínimo del Estatuto, no deriva de él una reserva estatutaria que impida incluir otras cuestiones, siempre que se vinculen al contenido necesario y coadyuven a explicar el funcionamiento de la Comunidad Autónoma. Los límites tienen otro origen. Derivan de que el marco de relación previsto en el Estatuto debe encuadrarse en el común para todo el Estado. Por tanto, deberá existir un marco general de colaboración del Estado con las Comunidades

---

(10) Cfr. por todos, en el marco de un completo elenco de los tópicos antiestatutarios que han mediatizado la posición del Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, A. RODRÍGUEZ BEREJO, «La Constitución española en su XXX aniversario», *REDC*, 86, 2009, pág. 17.

(11) Como señalaba la STC 31/2010, en el mismo párrafo «su posición respectiva (del Estado y de las CCAA) vendrá impuesta por lo que resulte del sistema constitucional de distribución de competencias» (FJ 13).

(12) En unos términos ciertamente prejuiciosos, se indica en la STC 31/2010 que el Estatuto de Autonomía «no es una sede normativa inadecuada para la proclamación de los principios que han de inspirar el régimen de esa relación entre el Estado central y las instituciones propias de la Comunidad», aunque «la concreta articulación normativa de ese régimen ha de responder a exigencias estructurales de orden constitucional (...) que sólo pueden deducirse de la Constitución misma» (FJ 13).



Autónomas en el que participa, lógicamente, cada una de ellas, en una fuente distinta al Estatuto de Autonomía, que es una fuente pactada entre el Estado y una determinada Comunidad Autónoma, con eficacia territorial limitada. Es una cuestión previa que debe comprenderse bien, en sus distintas perspectivas. El Estatuto concreta las relaciones de cada Comunidad con el Estado y las restantes Comunidades Autónomas en el marco común derivado de la Constitución. Sin embargo, la primera dificultad radica en que no se ha formalizado un «modelo constitucional de colaboración», esto es, ese marco general de colaboración para toda España no existe salvo los bosquejos derivados de la jurisprudencia constitucional, la legislación ordinaria (Ley 30/1992) o los acuerdos políticos (CARUE, Conferencia de Presidentes). Así, en un deficiente marco común de colaboración, los nuevos Estatutos plantean un modelo propio de relaciones intergubernamentales que no puede ser contradictorio con el deficientemente configurado para todo el Estado. Ello implica que no pretenda condicionar el funcionamiento global del Estado autonómico ni adentrarse en los ámbitos que el ordenamiento constitucional le reserva a éste, precisamente por su alcance general.

El objetivo último, al que no resultan ajenas las referencias estatutarias, es el cambio en la perspectiva de la relación entre el Estado y las CCAA: sustituir la lógica de la defensa de los intereses propios por la interrelación en el proceso de toma de decisiones. Desde esta perspectiva, más allá de las clásicas relaciones de colaboración adquieren importancia tanto el juego combinado de bilateralidad y multilateralidad como la previsión de cauces y mecanismos que hacen posible la participación de las CCAA en las decisiones que corresponde adoptar al Estado. Éstas son las novedades que en el ámbito de las relaciones intergubernamentales aportan los Estatutos de segunda generación, encuadradas por la STC 31/2010 en el ámbito de la colaboración. La colaboración en sentido estricto remite a la idea de la eficacia y la adecuada satisfacción de las necesidades de la ciudadanía pero bilateralidad y participación tienen un alcance distinto: la bilateralidad puede configurarse como una forma de evitar conflictos en virtud del acuerdo entre los gobiernos respectivos (autonómico y estatal) como partes del todo estatal; la participación tiene aún un mayor alcance, no sólo funcional sino también político en cuanto remite, en última instancia, a una idea fundamental para el futuro del Estado autonómico: favorecer que todas las partes del todo se consideren integradas en un proyecto social y político compartido.

## 2. *Las relaciones de colaboración con el Estado*

De una forma genérica, los Estatutos prevén la suscripción de convenios de colaboración con el Estado y otros medios de colaboración que consideren adecuados para el cumplimiento de objetivos de interés común en el ámbito de sus competencias respectivas (art. 175.1 EAC; art. 221.2 EAAnd; art. 88.2 EAAR; art. 58.3 EACL) (13). Es conocido que los convenios de colaboración con el Estado constituyen un pilar fundamental del Estado autonómico, con perfiles difusos en nuestro ordenamiento por lo que debe clarificarse su régimen jurídico, sin merma para la flexibilidad de los instrumentos (14). En cualquier caso, en lo que ahora nos ocupa, el régimen jurídico de los convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA debe ser común en todo el Estado. La «eficacia territorial limitada» del Estatuto limita su intervención. La Comunidad Autónoma decide libremente acordar el convenio con el Estado, pero el marco regulador, su suscripción y el conjunto de su régimen jurídico debe establecerse en normas aplicables a todo el Estado. El art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE pretende impedir que las relaciones administrativas tengan un régimen jurídico distinto en cada CA y es aplicable a todas las ad-

---

(13) El art. 175.1 EAC señala que «la Generalitat y el Estado, en el ámbito de las competencias respectivas, pueden suscribir convenios de colaboración y hacer uso de los otros medios de colaboración que consideren adecuados para cumplir los objetivos de interés común». El art. 88.2 del Estatuto de Aragón señala que «la Comunidad Autónoma de Aragón y el Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden suscribir convenios de colaboración y utilizar otros medios adecuados para cumplir objetivos de interés común». Según el art. 58.3 EACL, «la Junta de Castilla y León y el Gobierno de la Nación, en el ámbito de las competencias respectivas pueden suscribir convenios de colaboración y hacer uso de otros instrumentos de cooperación que consideren adecuados para cumplir los objetivos de interés común». En el Estatuto de Andalucía no se mencionan los convenios de colaboración sino que se refiere a «suscribir instrumentos de colaboración adecuados al cumplimiento de objetivos de interés común» (art. 221.2). En el Estatuto de Illes Balears se indica de forma aún más genérica que «se establecerán los correspondientes instrumentos de colaboración y de relación con el Estado» (art. 117). Finalmente, el Estatuto de Valencia da un tratamiento conjunto a las relaciones de colaboración con el Estado y con otras CCAA (art. 59).

(14) Frente a la habitual defensa de la completa flexibilidad y desformalización de estos instrumentos, he sostenido esta idea en J. A. MONTILLA MARTOS, «El marco normativo de las relaciones intergubernamentales», en M. J. GARCÍA MORALES, J. A. MONTILLA MARTOS, X. ARBOS MARÍN, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, CEPC, Madrid, 2006, págs. 73-102. Ello no empece la idea de que las relaciones intergubernamentales trascienden al ámbito formalizado. Sobre la práctica de estas relaciones en España, cfr. X. ARBOS MARÍN (COORD.), C. COLINO CÁMARA, M. J. GARCÍA MORALES, S. PARRADO DIEZ, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, IEA, Barcelona, 2009.

ministraciones públicas, no sólo a la estatal sino también a las autonómicas. Por ello, el ordenamiento autonómico puede regular el procedimiento interno para que la Comunidad Autónoma manifieste su voluntad territorial y suscriba un convenio de colaboración, pero no el régimen jurídico aplicable a éstos.

La consecuencia es que el Estatuto apenas puede regular nada en relación a los instrumentos de colaboración con el Estado. La única excepción atañe a la publicación de los convenios en un plazo determinado. La cuestión tiene su importancia pues incide en uno de los déficits comúnmente advertidos en las relaciones intergubernamentales: la opacidad. En este sentido, la previsión estatutaria de la publicación en diarios oficiales aporta transparencia a estos instrumentos de colaboración. Como se sabe, la Ley 30/1992 obliga a la publicación en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma de los convenios de colaboración suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, con la regulación somera que la caracteriza en este ámbito nada dice sobre el momento en que deben ser publicados, ni sobre la forma. La consecuencia es que la publicación de los convenios se suele producir hasta un año después de su suscripción o, simplemente, nunca. Con ello se hurta su conocimiento público. Frente a esta situación, parece adecuada una obligación jurídica más taxativa, con plazos perentorios de los que se deriven consecuencias jurídicas cuando son incumplidos. De esta forma se garantiza que los ciudadanos puedan conocer los acuerdos a los que han llegado las distintas administraciones. Esto no empeece su capacidad negocial sino que, en un sentido democrático, les obliga a dar cuenta, a través de la publicidad, de los acuerdos alcanzados para su conocimiento por la ciudadanía en aras de una opinión pública libre e informada. En ese sentido, el art. 177.2 EAC nos dice que deben publicarse en el plazo de un mes a contar desde el día de la firma en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma. Aún con las limitaciones de la fuente estatutaria, pues su eficacia frente a terceros depende de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, viene a cubrir, siquiera parcialmente, una laguna de la legislación estatal, aportando transparencia a las relaciones intergubernamentales (15).

Más allá de esto, el tratamiento estatutario debe limitarse a la referencia genérica a los instrumentos de colaboración y, en su caso, al proceso de formación de la voluntad autonómica, ámbito apenas desarrollado por conside-

---

(15) La transparencia es uno de los retos a los que se enfrentan las relaciones intergubernamentales en España en la relación establecida por M. J. GARCÍA MORALES, *op. cit.*, págs. 107-109.

rarse objeto de normas infraestatutarias. Aunque ha sostenido la necesidad de una regulación más completa del régimen jurídico y la tipología de los convenios entre el Estado y las CCAA (16), no se trata de un contenido estatutario. La decisión de qué es un convenio de colaboración y cuáles son las consecuencias de su suscripción debe establecerse en una regulación común, de alcance general en toda España. Y su ausencia, más allá del lacónico art. 6 de la Ley 30/1992, no puede ser cubierta ni desde los Estatutos ni desde los ordenamientos autonómicos pues supondría diferenciar el régimen jurídico de la figura en los distintos territorios. Desde estos presupuestos debe ser interpretado el Estatuto de Autonomía de Cataluña cuando señala que el régimen jurídico de los convenios firmados por la Generalitat con el Estado debe ser establecido por ley del Parlamento. Durante la tramitación de la reforma estatutaria en las Cortes Generales se ha incluido la cláusula «en lo que se refiere a la misma» que salva la constitucionalidad de este precepto en cuanto parece referirlo a la formación de la voluntad autonómica, aunque ciertamente mantiene la ambigüedad. En fin, el régimen jurídico de los convenios que suscribe el Estado con las CCAA no puede ser distinto en relación a las diversas CCAA, aunque para ello es necesario que el Estado lo establezca con claridad. En este contexto, me parece adecuado que los nuevos Estatutos hayan omitido esta cuestión, con la excepción mencionada. Por el contrario, sí podrían haber regulado el procedimiento de formación de la voluntad autonómica o, cuando menos, haber hecho referencia a la posibilidad de que a través de una ley autonómica se regule ese procedimiento, aunque nada impide que en el marco estatutario se apruebe una ley autonómica de estas características.

### 3. *Las relaciones con otras CCAA*

En las relaciones entre CCAA la problemática es distinta. Aquí el marco constitucional está más desarrollado pero a través de un precepto que ha sido valorado negativamente de forma casi unánime pues regula con recelo estas relaciones horizontales, lo que ha contribuido, junto a otros factores, a su escaso uso en España (17). El art. 145.2 CE constriñe el contenido estatutario. En su marco, los Estatutos efectúan la distinción entre convenios de colaboración y acuerdos de cooperación. Los convenios de colaboración para la

---

(16) *Vid.* nota 14.

(17) Sirva como referencia el Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución Española en el que se plantea la modificación de ese artículo 145.

gestión y prestación conjunta de servicios propios de la misma deberán ser comunicados a las Cortes Generales y si éstas no ponen objeciones entran en vigor a los sesenta días de la comunicación. Si alguna de las Cámaras pone objeciones se tramita como acuerdo de cooperación y requiere la autorización de las Cortes Generales. El tratamiento más detallado lo encontramos en el Estatuto de Cataluña. El art. 178 EAC establece, de forma adecuada, el procedimiento interno para que la Generalitat pueda suscribir un convenio horizontal. Prevé la aprobación previa del Parlamento autonómico cuando se vean afectadas facultades legislativas, mientras que en los restantes casos el Gobierno ha de informar al Parlamento de la suscripción, en el plazo de un mes desde el día de la firma. Además, se indica que la vigencia de los convenios de colaboración se inicia sesenta días después de su comunicación a las Cortes Generales, salvo que las Cortes Generales decidan su calificación como acuerdo de cooperación. Finalmente, los convenios deben publicarse en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma en el plazo de 45 días desde su firma y los acuerdos en el de 30 días (18). Poco más pueden incluir los Estatutos de Autonomía en un marco constitucional que limita la capacidad de formalizar los acuerdos entre CCAA a través del control estatal pues no puede condicionar esa deficiente regulación constitucional (19).

---

(18) En los restantes Estatutos la regulación es más somera. Así, el nuevo art. 226 del Estatuto de Andalucía recoge de forma casi literal lo establecido en el art. 72 del Estatuto de 1981. El rasgo más destacado de la regulación estatutaria en Andalucía es la importancia otorgada al Parlamento autonómico pues los convenios se celebran «en los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento». La única novedad respecto al precepto del Estatuto de 1981, más allá de la ampliación a sesenta días del momento de la entrada en vigor tras la comunicación a las Cortes Generales, para asimilarse a lo que dicen otros Estatutos, es la previsión de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma (art. 226.4), aunque no se establece un plazo máximo para esa publicación, a diferencia de lo que hemos visto en el Estatuto de Cataluña. En los restantes Estatutos reformados se mantiene el plazo de 60 días para la entrada en vigor desde que sea comunicado a las Cortes Generales. La excepción es el Estatuto de Valencia en el que, con una redacción no muy acertada, se indica que «tales acuerdos deberán ser aprobados por las Cortes Valencianas y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de su publicación». Como elementos comunes a estos Estatutos debe destacarse la ausencia de plazo para la publicación en el diario oficial de la Comunidad Autónoma, aunque en el de Castilla y León se dicen que deberán publicarse; la referencia a que estos convenios se suscribirán especialmente con las CCAA limítrofes o aquéllas con las que le unen vínculos históricos y culturales y, finalmente, la concreción del ámbito material de los convenios a la «gestión y prestación de servicios de su competencia» (art. 60 Estatuto Castilla y León; art. 91 Estatuto Aragón, art. 118 Estatuto Illes Balears).

(19) Como ha señalado M. J. GARCÍA MORALES, ni en Alemania, ni en Austria ni en Suiza se prevé el control por parte del Estado de los convenios horizontales, más allá, en su caso,

#### 4. *Las relaciones con la Unión Europea*

##### 4.1. *El reconocimiento estatutario de la relación con la Unión Europea*

La novedad más trascendente que incorporan los nuevos Estatutos de autonomía en el ámbito de las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea es el propio reconocimiento estatutario de esa relación, con lo que ello supone siquiera a nivel simbólico pues Europa estaba completamente ausente de los primeros Estatutos (20). Se ha adaptado el contenido estatutario al contexto europeo; lo que no ha hecho aún la Constitución. En efecto, los primeros Estatutos nada decían sobre la Unión Europea, como corresponde al momento histórico de su aprobación, cuando España no se había integrado en las Comunidades Europeas. Por el contrario, en los Estatutos de segunda generación se nos presenta la Unión Europea como «ámbito de referencia de la Comunidad Autónoma» (art. 1.4 EAAnd) (21) y dedican un capítulo específico a la relación con la Unión Europea. Sin embargo, en ese capítulo los Estatutos se limitan a recoger la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la participación de las CCAA en los asuntos europeos y los acuerdos que sobre esta participación se han suscrito en el seno de la actual Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE).

En este sentido, una cuestión previa aparentemente relevante desde la teoría de las fuentes se refiere a la posible contradicción entre estos acuerdos políticos y lo establecido en los nuevos Estatutos. La relación de las CCAA con la Unión Europea prevista en esos Acuerdos tiene un carácter multilateral, aun de multilateralidad flexible (22). Por tanto, la formulación estatutaria deberá acomodarse a ese marco multilateral. El modelo español de participación autonómica en los asuntos europeos no puede definirse desde un Estatuto, con un limitado alcance territorial pues debe ser común en todo el Estado, con las excepciones de bilateralidad previstas también con carácter general. Por ello, los Estatutos de Autonomía no pueden introducir criterios

---

de la mera comunicación. Cfr. M. J. GARCÍA MORALES, *op. cit.*, pág. 113, nota 48. En general sobre esta cuestión, *op. cit.*, págs. 111-113.

(20) Cfr. esta idea en F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I, Tecnos, Madrid, 2009, págs. 372-374.

(21) En el caso de Cataluña señala el art. 3.2 que «Cataluña tiene en el Estado español y en la Unión Europea su espacio político y geográfico de referencia e incorpora los valores, los principios y las obligaciones que derivan del hecho de formar parte de los mismos».

(22) *Vid.* J. A. MONTILLA MARTOS, «Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: una evolución posible», en E. ALBERTÍ, L. ORTEGA, J. A. MONTILLA, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Madrid, CEPC, 2005, págs. 99-100.

diferenciadores sino profundizar en la aplicación concreta del modelo de participación. Sin embargo, los Acuerdos en los que se establece ese marco multilateral constituyen un documento político, recogido, a lo sumo, en una fuente reglamentaria de origen ministerial; mientras el Estatuto es una fuente de especial relevancia, con forma de ley orgánica y especial garantía de rigidez, que se ubica en la cúspide del ordenamiento autonómico, aunque con eficacia territorial limitada. En general, los Estatutos se han limitado a recoger lo que establecen los Acuerdos de la CARUE pero ¿qué ocurre si se advierte una contradicción? La cuestión no es puramente teórica. El art. 234.2 EAAnd señala que la participación autonómica en las instituciones y organismos de la Unión Europea «permitirá, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos» (23). Sin embargo, el Acuerdo de la CARCE de diciembre de 2004, sobre la representación autonómica en la delegación de España ante el Consejo de la Unión, establecía que la Presidencia siempre la ostentará el representante del Estado. La STC 31/2010 ha resuelto la cuestión al establecer que corresponde al Estado «en ejercicio de la competencia reservada *ex art. 149.1.3*», «determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de participaciones indicadas en el precepto estatutario, participaciones que, además, no pueden privar al Estado de sus exclusivas facultades de decisión en este ámbito» (FJ 121). Por tanto, más allá de la forma normativa utilizada es competencia del Estado la determinación de los rasgos de esta participación, también, por tanto, respecto a la presidencia de la delegación, aunque sustentándose en una discutible aplicación del título estatal sobre «relaciones internacionales» a las relaciones con la Unión Europea. En cualquier caso, el déficit de fuente se mantiene pues, como señala la propia STC 31/2010, la participación de la Comunidad Autónoma en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias e intereses de la Comunidad Autónoma ha de tener lugar en los concretos términos que establezca la legislación del Estado (FJ 122), pero esa legislación del Estado no existe.

---

(23) El Estatuto de Cataluña se pronuncia con un tenor similar, aunque remitiendo a la normativa aplicable. Así, según su art. 187.2 «la participación prevista en el apartado anterior, cuando se refiera a competencias exclusivas de la Generalitat permitirá, previo acuerdo, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, de acuerdo con la normativa aplicable».

#### 4.2. *Novedades estatutarias sobre la participación autonómica en la fase ascendente*

Los nuevos Estatutos indican que la Comunidad Autónoma participa en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea. En realidad, recoge lo establecido en los Acuerdos de la CARUE sobre la participación en las instituciones y organismos de la Unión Europea, incluidas las posibles acciones ante el Tribunal de Justicia (24): la participación en las delegaciones españolas ante la Unión Europea, tanto el Consejo como los órganos consultivos y preparatorios (art. 186.1 EAC; art. 234.1 EAAnd); la participación en la designación de representante en la REPER de España ante la Unión Europea (art. 186.3 EAC) o la participación en las acciones ante el Tribunal de Justicia (art. 191 EAC; art. 238 EAAnd), más allá del recono-

---

(24) En un repaso somero a los principales Acuerdos que habilitan esa participación puede destacarse lo siguiente. En 1996 se crea la Consejería para asuntos autonómicos en la REPER de España ante la Unión Europea, con un responsable nombrado por el Estado, y se prevé la participación autonómica en la «comitología», esto es, en algunos de los comités que vigilan la actuación de la Comisión Europea, en los que participan representantes de los Estados. Estamos ante el primer atisbo de participación directa y externa en un modelo que hasta entonces se había caracterizado por la participación interna e indirecta en virtud del Acuerdo de Participación Interna de 1994. A través de la participación en los grupos de trabajo de la Comisión se consigue no sólo información sino impulso de actividad comunitaria. Pero el cambio cualitativo se produce en 2004 cuando se adoptan los Acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre en los cuales más allá del cambio cualitativo en la configuración de la Consejería de Asuntos Autonómicos de la REPER o la participación en los Grupos de trabajo del Consejo, se prevé la participación directa de un representante autonómico en la delegación española ante el Consejo. En efecto, en el primer sentido, el consejero autonómico en la REPER es sustituido por una Consejería para Asuntos autonómicos, con dos consejeros elegidos directamente por las propias CCAA. También se prevé la participación autonómica en los Grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea. Pero el Acuerdo más importante es el que prevé la presencia de un representante autonómico en la delegación de España. Lo que ha abierto nuevas expectativas. Sobre las características de esta participación se puede señalar de forma muy sintética lo siguiente: En primer lugar, representa a todas las CCAA; en segundo lugar, está abierto sólo a determinadas formaciones del Consejo; en concreto a las que se ocupan de materias en las cuales la competencia autonómica es amplia: Empleo-política social, agricultura-pesca, medio ambiente, educación-juventud-cultura; en tercer lugar, el representante autonómico se determina por las Conferencias Sectoriales, en una elección sucesiva y periódica; en cuarto lugar, el representante autonómico es miembro de pleno derecho de la delegación, presta asesoramiento y puede pedir la palabra al jefe de delegación; en quinto lugar, el representante autonómico debe acudir con una posición común alcanzada a través de la colaboración horizontal; finalmente, en sexto lugar, esa posición común deberá ser tenida en cuenta pero la responsabilidad última corresponde al jefe de delegación. Cfr. una reflexión reciente sobre esta cuestión en D. ORDÓÑEZ SOLÍS, «Las relaciones entre la Unión Europea y las CCAA en los nuevos Estatutos», *REAF*, 4, 2007.



cimiento de la existencia de una Delegación Permanente de la Comunidad Autónoma en la Unión Europea (art. 192 EAC; art. 236 EAAnd) (25).

En relación al contenido concreto de esa regulación estatutaria podemos acotar diversas cuestiones que han sido objeto de debate: en primer lugar, la participación autonómica cuando afecta no sólo a las competencias sino en general a los «intereses» de la Comunidad Autónoma; en segundo lugar, la posibilidad de que esa relación con el Estado en los asuntos europeos sea bilateral; y, finalmente, en tercer lugar, el carácter determinante de la posición expresada por la Comunidad Autónoma.

En el primer sentido, el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular sostiene que al utilizar como criterio de conexión de la participación autonómica en los asuntos europeos no sólo las competencias sino los «intereses» de la Comunidad, como noción distinta y de mayor amplitud, desborda el marco constitucional. Sin embargo, de una forma nítida, la STC 31/2010 recuerda que en su doctrina el Tribunal «ha vinculado la noción de intereses y competencias de las CCAA, al enmarcar aquéllos las competencias y definir éstas, a su vez, los intereses (SSTC 4/1981, FJ 3, y 25/1981, FJ 3), lo que revela la interrelación entre el ámbito competencial y los intereses de las Comunidades Autónomas.

En relación a la bilateralidad, su alcance en la formación de la posición española ante la Unión Europea se caracteriza por la regla general de su aplicación sólo en los supuestos que afecten exclusivamente a esa Comunidad Autónoma y no impliquen a las restantes. En los demás casos la participación se realiza en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan. Así lo señalan, con una redacción idéntica, el art. 186.2 EAC y el art. 231.2 EAA. Por tanto, la bilateralidad tiene un carácter excepcional, para el supuesto de que las restantes CCAA no resulten afectadas, esto es, los Estatutos de segunda generación precisan que, salvo en la excepción reseñada, la relación se produce en el marco de un procedimiento multilateral (26).

---

(25) Por el contrario en los Estatutos de Cataluña y Andalucía no encontramos referencias al Comité de las Regiones que sí hallamos en los Estatutos de Valencia [art. 67.3.c)] y Castilla y León (art. 63.2).

(26) Indica la STC 31/2010 que «en principio no puede formularse ninguna objeción constitucional a que en el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, se recoja, con la generalidad y abstracción con que lo hace el art. 186.2 EAC, una proclamación tan genérica sobre la forma de participación de ésta en el proceso de formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea en los asuntos que le afecten, atendiendo a los criterios de exclusividad o no de esa afección, dada la relevancia

Pero, seguramente el aspecto más discutido de esta participación en la formación de las posiciones del Estado, la denominada fase ascendente, se refiere al carácter «determinante» de la posición autonómica si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia. Así se recoge en los Estatutos de Cataluña y Andalucía. Ciertamente, tras las modificaciones introducidas en el Congreso de los Diputados a la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña aprobado por el Parlamento autonómico esa expresión «determinante» no significa ya lo que resulta de su dicción literal. Según la Disposición Adicional segunda si esta posición «determinante» no es acogida por el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión bilateral de cooperación entre la Comunidad Autónoma y el Estado (27). En esos términos ha sido considerada constitucional en la STC 31/2010 en cuanto «no es equivalente a posición vinculante» (FJ 117) y el Estado puede libremente acogerla o no con la única condición de motivar el no acogimiento ante la Comisión bilateral (FJ 120) (28). En este sentido, la participación «determinante» de la Comunidad Autónoma para concretar la posición del Estado en los supuestos indicados se configura como un «mecanismo de colaboración en supuestos en los que resulten especialmente afectados los intereses de la Comunidad Autónoma» establecido en el Estatuto de Autonomía que, en cuanto norma institucional básica, es sede normativa adecuada para prever este tipo de mecanismos (29).

---

de las actuaciones de las instituciones europeas en el ejercicio de las competencias de las CCAA y el interés de éstas en dichas actuaciones, siendo evidentemente al legislador estatal a quien compete concretar los supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación» (FJ 120).

(27) El Estatuto de Andalucía ya recoge tanto el carácter «determinante» como su significado específico en el mismo precepto. Así conforme al art. 231.3 «la posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado. En los demás casos, dicha posición deberá ser oída por el Estado».

(28) Señala el FJ 120 que «el carácter no vinculante de esta posición definida como determinante excluye la supuesta imposibilidad a la que se alude en la demanda, de que el Estado pueda fijar y hacer valer su posición, en caso de que, generalizada esta previsión estatutaria, dos o más CCAA mantuviesen posiciones divergentes». Sorprende en cualquier caso que no se fundamente la constitucionalidad de esa obligación del Estado de motivar la decisión, lo que no resultaría complejo desde los principios que rigen nuestro ordenamiento jurídico.

(29) En realidad, la sentencia utiliza, como en otros muchos fundamentos jurídicos, la doble negación: «no es sede normativa inadecuada». Más allá del reproche lingüístico, denota una actitud recelosa del Tribunal respecto a la función que cumple el Estatuto de Autonomía.

### 4.3. *Novedades estatutarias sobre la participación autonómica en la fase descendente*

En relación a la fase descendente, los Estatutos se han limitado a recoger el principio general establecido por el Tribunal Constitucional en su doctrina: corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo y la ejecución del Derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia. A partir de la STC 252/1988, pero sobre todo en distintos pronunciamientos de los primeros años noventa (SSTC 76/1991, 236/1991, 79/1992, 80/1993, etc.) apuntala una doctrina que puede sistematizarse en los siguientes puntos: *a)* La ejecución del Derecho comunitario derivado en el ordenamiento interno debe interpretarse según los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA; *b)* estos criterios no resultan alterados por el ingreso de España en la CE, ni por la promulgación de normas comunitarias pues no se ha cedido la competencia para modificar la distribución territorial interna; *c)* el principio comunitario de autonomía institucional y procedimental implica el respeto, desde el Derecho comunitario, al reparto interno de competencias y poderes; *d)* son las reglas internas de delimitación de competencias las que han de fundamentar la respuesta a las controversias suscitadas entre el Estado y las CCAA en la aplicación del Derecho comunitario derivado; *e)* la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien «materialmente», o «naturalmente» (son los dos adverbios manejados por el Tribunal), ostenta la competencia según las reglas de derecho interno, puesto que no existe un título competencial específico para la ejecución del Derecho comunitario; *f)* a las CCAA corresponde la ejecución de normas comunitarias en cuanto titular de competencias en el grado de intervención (desarrollo normativo o ejecución) que hayan fijado los respectivos Estatutos para esas materias competenciales (30).

El problema es que más allá de este planteamiento general, cualquier observador del proceso de ejecución de las normas europeas en el Estado autonómico comprueba que existe una considerable distancia entre las previsiones jurisprudenciales y la práctica concreta. Los principios generales establecidos en la jurisprudencia constitucional únicamente enmarcan la cuestión con una claridad aparente, oscurecida en su concreta aplicación por la influencia de otros rasgos de la interrelación ordinal de Estado y CCAA que permiten la intervención de los poderes centrales y, en su envés, limitan la actuación autonómica. En concreto, por la incidencia de los títulos

---

(30) Cfr. J. A. MONTILLA MARTOS, *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2005, págs. 89-95.

competenciales horizontales del Estado, específicamente la «ordenación general de la actividad económica» (art. 149.1.13.<sup>a</sup> CE) que le habilitan para establecer las bases, cuyo carácter, a menudo detallado, apenas deja espacio para el desarrollo autonómico. La fuerza expansiva de los títulos horizontales del Estado incide de manera especial en el desarrollo normativo del Derecho europeo porque esta acción normativa, susceptible de transposición interna, afecta derechamente a materias de competencia exclusiva de las CCAA como agricultura, ganadería, comercio, industria, etc. Pero, a su vez, estas actuaciones tienen notable incidencia económica, lo que favorece la aplicación del título horizontal del Estado por antonomasia, la ordenación general de la actividad económica.

La STC 31/2010 ha reconocido el alcance de estos títulos horizontales, pese a la pretensión estatutaria de definir las categorías competenciales para blindar el espacio competencial autonómico (FFJJ 58 a 61) y al desglose de las diversas materias competenciales autonómicas (FJ 64). Sin embargo, ello no significa que estos títulos transversales sean ilimitados. Continúan siendo aplicables las condiciones exigidas por el propio Tribunal en su doctrina previa para la utilización de los títulos horizontales y, en concreto, del que ahora nos ocupa. En un sentido genérico se ha referido a una efectiva dirección política de la actividad económica (STC 313/1994) pero en otro, más concreto, ha establecido como referente la trascendencia económica de la materia, más allá de los eventuales efectos económicos (STC 306/2000) e incluso en las SSTC 45/2001 y 95/2001 no parece conformarse con esa trascendencia económica sino que requiere una incidencia directa y significativa en la actividad económica general. La finalidad de estos límites es evitar el vaciamiento de los títulos competenciales materiales autonómicos.

Deberá examinarse en cada caso la relevancia económica del supuesto y, más aún, la incidencia directa y significativa en la actividad económica general que justifica la intermediación estatal cuando la materia afectada es competencia de las CCAA. No defendemos, en todo caso, una separación de los ámbitos de actuación estatal y autonómico en el desarrollo normativo del Derecho europeo, que no es ni posible ni conveniente, sino evitar la actuación unilateral del Estado, sin la participación autonómica, en materias de su competencia, siquiera compartida. El procedimiento adecuado es, a mi juicio, la colaboración en el proceso de transposición de la norma comunitaria. Resulta necesario un acuerdo político previo sobre la forma en que se va a transponer la norma europea cuando incide en una materia compartida.

Como hemos apuntado, los nuevos Estatutos pretenden contrarrestar la situación descrita desde distintas perspectivas. Por un lado, incluyen la declaración formal de que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarro-

llo y ejecución de las normas europeas en las materias de su competencia. Por otro lado, pretende limitar tanto el alcance de los títulos horizontales, mediante el desglose de las competencias, como el detallismo de las bases, mediante la definición estatutaria de la capacidad de actuación del Estado en las materias de competencia compartida. Ya hemos señalado que ambas pretensiones estatutarias han sido restringidas por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, aunque con distinto alcance. La definición estatutaria de los tipos competenciales ha sido considerada contraria a la constitucional en cuanto conlleva la definición de categorías constitucionales, función que compete exclusivamente al constituyente, o en su defecto a su intérprete supremo. Por su parte, el desglose resulta plenamente constitucional pero no evita la posible incidencia de títulos transversales del Estado. De cualquier forma, en el concreto ámbito que ahora nos ocupa, se introducen otras novedades también cuestionadas ante el Tribunal Constitucional: por un lado, la previsión de la participación autonómica en el proceso de incorporación cuando se requiera la adopción de medidas con un alcance superior al territorio de la Comunidad Autónoma y, segundo lugar, la posibilidad de que en el caso de materias de competencia compartida, si se entiende que la Unión Europea establece una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Comunidad Autónoma podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas (31).

En el primer sentido, señala el art. 189.2 EAC que «si la ejecución del derecho de la Unión Europea requiere la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio de Cataluña que las CCAA competentes no puedan adoptar mediante mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado debe consultar a la Generalitat sobre estas circunstancias antes de que se adopten dichas medidas. La Generalitat debe participar en los órganos que adopten dichas medidas o, si esta participación no es posible, debe emitir un informe previo». Estamos ante una previsión de participación, objeto de un apartado posterior, que, por un lado, pretende impulsar procedimientos de cooperación y, por otro, no desapodera al Estado de la decisión final, por lo que no afecta al resto de territorios, sino que introduce algunos condicionamientos formales en el procedimiento de toma de decisión. Así lo ha considerado la STC 31/2010 cuando establece en su FJ 123 que «el precepto se limita a contemplar unas medidas o instrumentos de colaboración (...) que ni

---

(31) También contienen previsiones genéricas sobre la competencia autonómica en la gestión de subvenciones y fondos europeos en materias de su competencia. Estas referencias estatutarias deben interpretarse teniendo presente la conocida doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en las SSTC 13/1992 y 79/1992.

impiden ni menoscaban el ejercicio de la competencia estatal». Establece, no obstante, los límites a esta participación pues «no puede producirse en órganos de carácter decisorio, ha de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los órganos del Estado» (STC 31/2010, FJ 123).

En el segundo sentido, señalan en una redacción casi idéntica el art. 189.3 EAC y el 235.2 EAAAnd que en el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Comunidad Autónoma podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas. Es una previsión polémica, que tiene su sustento en la doctrina del Tribunal Constitucional, aunque merecía una interpretación conforme, efectuada por la STC 31/2010. En efecto, la STC 79/1992 parecía optar por la preclusión de la competencia estatal en este supuesto. Tras indicar que la capacidad del poder central para dictar las normas básicas en una materia no desaparece automáticamente debido a la existencia de una normativa europea dictada sobre la misma (la tesis expuesta en la STC 13/1992) indica, a continuación, que debe determinarse en cada supuesto si tales normas agotan o no el contenido de la regulación básica de la materia. Realizada tal labor se podrá establecer si subsiste o no la competencia estatal para dictar la legislación básica. También la STC 128/1999, FJ 16, parece apuntar en la misma dirección, al menos en su análisis epidérmico, cuando indica que «las ayudas autonómicas tendrían también como marco a la normativa europea, directamente aplicable, que asegura cierta homogeneidad de las opciones, por lo que es claro que los principios de unidad y diversidad quedan suficientemente atendidos, sin que la normativa básica estatal deba proyectar su dimensión imperativa sobre las disposiciones autonómicas cuya aplicación deba realizarse con fondos de la propia CA». A mi juicio, esta *eliminación* de la competencia estatal para dictar las bases cuando la Constitución territorial le reconoce esa facultad competencial puede afectar al principio de no alteración del reparto competencial en el proceso de incorporación de las normas europeas, en este caso en perjuicio del *quantum* competencial del Estado. No encontramos justificación jurídico-constitucional (soslayamos, obviamente, las puramente funcionales, que son evidentes, o las de conveniencia política) para esa reducción del alcance de los títulos competenciales del Estado si no es una fundamentación de la alteración del reparto competencial basada en el art. 93 CE, interpretado como precepto que habilita la reforma implícita del reparto competencial, ahora en detrimento del Estado, que hemos rechazado. Debe mantenerse la facultad de interposición de la norma estatal, esto es, el legislador estatal no puede perder, en el plano jurídico-constitucional, la capacidad normativa para dictar bases que le asigna

la Constitución territorial, aunque en la práctica, por el contenido de la norma europea, se haya reducido notablemente, incluso hasta agotarse, su espacio normativo de actuación, y apenas pueda añadir a la mera recepción en el ordenamiento interno de las normas europeas alguna referencia procedimental u organizativa (32). Ahora bien, ocurre que en este supuesto, al haberse establecido materialmente las bases desde la norma europea, las CCAA no deben esperar a las bases estatales para su desarrollo sino que pueden desarrollar directamente las normas europeas. En ese sentido deberán interpretarse, a mi juicio, las previsiones estatutarias. El punto de referencia jurisprudencial es el referido a la primera doctrina del Tribunal Constitucional sobre el carácter material de las bases en el sentido de que la inacción del Estado pueda provocar la imposibilidad de ejercer las competencias autonómicas.

### III. LA COMPATIBILIDAD DE LA BILATERALIDAD Y LA MULTILATERALIDAD EN LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN

#### 1. *Bilateralidad y multilateralidad en el Estado autonómico*

El debate sobre la bilateralidad o multilateralidad de las relaciones de colaboración entre CCAA y Estado en el Estado autonómico es axial en su evolución. Pese a la presión política a favor de la bilateralidad ejercida desde su origen por Cataluña y País Vasco, motivos de diversa naturaleza justifican la necesidad de configurar un modelo esencialmente multilateral. Desde una perspectiva funcional, un sistema de relación construido sobre diecisiete modelos bilaterales, que pueden ser distintos, resulta inmanejable; desde una perspectiva política, el trato distinto de los diversos territorios en su relación con el Estado que resulta de la relación bilateral, es una fuente permanente de hipotéticos agravios y, en consecuencia, de conflictos político-territoriales; finalmente, desde una perspectiva constitucional, tras los pactos autonómicos de 1992, las reformas estatutarias de 1994 y las producidas en el período 1996-1999 todas las CCAA tienen, pese a la incidencia del principio

---

(32) Comparto, en consecuencia, la doctrina del Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 cuando señala que «una concepción constitucionalmente adecuada del precepto implica siempre la salvaguarda de la competencia básica del Estado en su caso concernida, que no resulta desplazada ni eliminada por la normativa europea, de modo que el Estado puede dictar futuras normas básicas en el ejercicio de una competencia constitucionalmente reservada pues, como señala el Abogado del Estado, la sustitución de unas bases por el Derecho europeo no modifica constitutivamente la competencia constitucional estatal de emanación de bases» (FJ 123).

dispositivo, similar organización institucional en el marco del art. 152 CE y un techo competencial común, derivado del art. 149.1 CE (33). En consecuencia, el modelo de relaciones institucionales en el Estado autonómico debe ser multilateral, pero ello no significa negar su compatibilidad con relaciones bilaterales en un concreto ámbito y condiciones. Y ello al margen de motivaciones políticas; por razones de naturaleza funcional y con trascendencia política.

Dejamos al margen la concreción de los «hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos» (34), esto es, aquellos elementos diferenciadores o singularizadores de una determinada Comunidad Autónoma que menciona expresamente la Constitución. En concreto, la singularidad foral del País Vasco y Navarra, que resulta de la Disposición Adicional Primera de la Constitución (35). La bilateralidad que ahora nos ocupa es la que sin expresa previsión constitucional conlleva para la Comunidad Autónoma una garantía en la defensa de sus intereses privativos en su relación con el Estado. Su ámbito de aplicación se refiere a aquellos asuntos que, desde una perspectiva política, son de interés específico para una determinada Comunidad Autónoma, sin afectar a otras, al margen de la relación bilateral previa al acuerdo en el marco multilateral.

En relación a las condiciones en las que se desarrollan las relaciones bilaterales en el Estado autonómico, la STC 31/2010 ha establecido las pautas. Se configura como una manifestación del principio general de cooperación que sólo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos. En este sentido, la relación se establece entre órganos del Estado central y las instituciones propias de la Comunidad Autónoma, en concreto entre los respectivos gobiernos, en cuanto ambos forman parte del «Estado español»

---

(33) Cfr. esta cuestión en J. A. MONTILLA MARTOS, «Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña», *REAF*, 1, 2005, págs. 131-162.

(34) Cfr. J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Hechos diferenciales y Estado autonómico*, CEPC, Madrid, 1998, págs. 41-43.

(35) El Tribunal Constitucional ha hecho una interpretación restrictiva del alcance de estos hechos diferenciales. La Disposición Adicional Primera sólo resulta aplicable, para garantizar la propia normatividad constitucional, en relación a las competencias que estos territorios forales hayan ejercido de forma continuada (Concierto económico, organización de la función pública). Por tanto, su sentido es «permitir la integración y actualización en el ordenamiento posconstitucional, con los límites que dicha disposición marca, de algunas de las peculiaridades jurídico-públicas que en el pasado singularizaron a determinadas partes del territorio de la nación (STC 88/1993, FJ 1), pero con una condición imprescindible: que la singularidad se hubiera extendido en el tiempo hasta nuestros días y «subsistiera en el territorio de la Comunidad Autónoma» (STC 121/1992, FJ 1).



(FJ 13) (36). En consecuencia, nada impide que el Estatuto de Autonomía se ocupe de las relaciones bilaterales en el ámbito y con las condiciones apuntadas. Por el contrario, parece lógico que se atienda preferentemente a las relaciones bilaterales de la respectiva Comunidad Autónoma con el Estado pues, pese a ser aprobado y reformado mediante una ley orgánica, es una fuente bilateral, con «eficacia territorial limitada, al dotar de virtualidad al principio constitucional de autonomía en un territorio determinado» (STC 247/2007, FJ 5). Y ello sin perjuicio de que la regulación de las relaciones bilaterales deberá hacerse de forma que no se *obstaculice* la aplicación del modelo común en ese territorio. Ello puede producirse de manera expresa, al preterir las relaciones multilaterales en relación a las bilaterales, o de forma implícita, al condicionar el funcionamiento conjunto del Estado autonómico con estructuras bilaterales. En este sentido, más allá del reconocimiento de relaciones bilaterales e instrumentos para hacerlos efectivos, procede, como garantía de esta situación, el reconocimiento siquiera principal del principio de multilateralidad en los Estatutos.

Por ello, importa aclarar la relación entre bilateralidad y multilateralidad en los Estatutos de segunda generación. Se ha sostenido que pretenden anteponer la relación bilateral de la Comunidad Autónoma con el Estado a la multilateral entre todas las Comunidades Autónomas, en igualdad de condiciones, de lo que derivaría un Estado confederal. Sin embargo, como se apuntaba antes, el Estatuto de Autonomía es una fuente pactada entre una determinada Comunidad Autónoma y el Estado, constitucionalmente configurada como norma institucional básica de esa Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE). Por ello, debe ser inicialmente aprobada por el Parlamento autonómico, que representa el interés del territorio, y luego por las Cortes Generales, que representan el interés general, para luego, en su caso, ser sometida a referéndum por los ciudadanos del territorio al que va a regir, si el Estatuto ha sido aprobado por la vía del art. 151 CE o si lo prevé expresamente. Hemos dicho ya que, en cuanto fuente bilateral, pactada entre el Estado y una CA, no puede condicionar el marco multilateral de relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado. Esto significa que el Estatuto

---

(36) También señala el Tribunal que esa relación bilateral «no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, capaces de negociar entre sí en tal condición pues, como este Tribunal ha constatado desde sus primeros pronunciamientos, el Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto a las CCAA (STC 4/1981)» (STC 31/2010, FJ 13). Sin embargo, como hemos señalado antes es difícil sostener que las relaciones de colaboración entre las distintas partes del «todo estatal» que ejercen sus competencias respectivas no se desarrollan en un plano de igualdad, a diferencia de lo que ocurre con la participación autonómica en las decisiones del Estado.

debe ocuparse, fundamentalmente, de las relaciones bilaterales con el Estado y con las restantes Comunidades Autónomas, en el ámbito, condiciones y con los límites señalados. En este sentido, el mayor detenimiento del Estatuto en las relaciones bilaterales no es una patología, ni una manifestación de un pretendido carácter confederal, sino la expresión de las propias limitaciones de esta fuente del Derecho. Lo que no podría hacer un Estatuto, por su propia naturaleza, es determinar cómo deben relacionarse las Comunidades Autónomas con el Estado. En ese sentido, lo importante es que las referencias a la relación bilateral incluidas en el Estatuto en aras de la garantía de la posición autonómica no contradigan el (ni impiden el desarrollo del) marco multilateral aplicable a todas las Comunidades Autónomas.

## 2. *La situación antes de la aprobación de los nuevos Estatutos*

Ciertamente, los primeros Estatutos no plantean esta dialéctica entre bilateralidad y multilateralidad sino que se presume el carácter multilateral de las relaciones institucionales. No obstante, conviene recordar que ello no significa la ausencia de relaciones bilaterales en ese contexto pues la bilateralidad ha tenido gran importancia, acaso excesiva, desde el nacimiento del Estado autonómico. El Estado autonómico es fruto de un proceso descentralizador que, con el sustento de los Estatutos de Autonomía, se hizo efectivo a través de los traspasos negociados bilateralmente en las Comisiones de traspasos. Como continuación natural, a partir de esas Comisiones Mixtas de traspasos se fueron creando en los distintos territorios Comisiones bilaterales de cooperación de alcance general, no sectorial y un carácter esencialmente político para lograr acuerdos concretos con el Estado o evitar conflictos (37). A partir del año 2000 se institucionalizan con la publicación de las Resoluciones sobre su organización y funcionamiento. Debe anotarse, por otro lado, que las comisiones bilaterales con Cataluña y País Vasco reciben un importante impulso en concretos momentos históricos. La de Cataluña con motivo de la suscripción de pactos políticos de gobernabilidad con partidos nacionalistas en 1993 y 1996; la del País Vasco a propósito de la firma en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) del Acuerdo de Participación Interna para hacer

---

(37) Así, en 1983 se constituyó la Junta de Cooperación con Navarra, en 1987 las de Cataluña, Galicia, País Vasco y Andalucía; en 1988 las de Murcia y La Rioja; en 1989 la de Baleares; en 1990 las de Canarias y Aragón; en 1991 la de Cantabria; en 1992 las de Castilla y León y Extremadura; en 1993 la de Asturias; en 1995 las de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; en 1996 la de Castilla la Mancha y en 2000, por último, las de Valencia y Madrid.

posible la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos en el año 1994. Finalmente, su regulación normativa la encontramos en la Ley 30/1992, tras la reforma de 1999. Se trata, no obstante, de un mero reconocimiento genérico de su composición bilateral y su ámbito general. Conforme a su art. 5.2 se reconoce a las partes la capacidad para dotarse de las normas reguladoras adecuadas, al indicar que la creación de las Comisiones «se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen». A partir de esta institucionalización, las Comisiones bilaterales de cooperación se han desarrollado en los diversos territorios. Así, junto a las de alcance general, han surgido otras que se refieren a materias específicas (inmigración) o a territorios determinados (Canarias) (38). Incluso han adquirido mayor importancia institucional tras la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional producida por la LO 1/2000, que prevé la negociación entre ambos gobiernos, estatal y autonómico, en su seno para evitar el planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad en el que late un conflicto competencial, mediante un acuerdo de solución extraprocésal de los conflictos competenciales en el seno de la Comisión bilateral de cooperación (39). En su práctica, más allá de evitar el planteamiento de conflic-

---

(38) En este sentido, la Disposición Adicional segunda de la LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social prevé que «en atención a su situación territorial y a la especial incidencia del fenómeno migratorio y a las competencias que tengan reconocidas en sus respectivos Estatutos (...) se podrán constituir subcomisiones en el seno de las Comisiones Bilaterales de cooperación entre el Estado y las CCAA». En particular, continúa diciendo esta Ley Orgánica, «en atención a la situación geográfica del archipiélago canario, a la fragilidad del territorio insular y a su lejanía con el continente europeo, de acuerdo con lo establecido en el art. 37.1 de su Estatuto, en el seno de la Comisión Bilateral de cooperación Canarias-Estado se constituirá una subcomisión que conocerá de las cuestiones que afecten directamente a Canarias en materia de residencia y trabajo de extranjeros».

(39) Conforme al art. 33.2 LOTC el plazo de tres meses para presentar el recurso se amplía a nueve, con la finalidad de evitar su interposición, cuando se cumplan las siguientes condiciones: «a) que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos administraciones; b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo (...)». Cfr. sobre esta figura, J. JIMÉNEZ CAMPO, «Política de la constitucionalidad», *REDC*, 59, 2000; J. A. MONTILLA MARTOS, «La solución política a las controversias competenciales. A propósito de la LO 1/2000, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 12-13, 2000-2001, págs. 113-136; M. GONZÁLEZ BEILFUSS, «La resolución judicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las CCAA: el mecanismo del artículo 33.2 LOTC», en *Informe Comunidades Autónomas, 2007*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2008, págs. 17-36.

tos competenciales con forma de recursos de inconstitucionalidad, también están sirviendo para evitar o resolver esos conflictos a través del diálogo directo entre ambas administraciones, incluso sin la formalización derivada de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (40).

En este sentido, podemos establecer como premisa que las relaciones bilaterales han existido desde el inicio del Estado autonómico, e incluso su importancia ha ido incrementándose tanto formalmente, con la aparición de nuevos ámbitos de actuación, como en la práctica. Además, la bilateralidad ha tenido efectos positivos para resolver conflictos competenciales entre el Estado y una determinada Comunidad Autónoma, evitando que el conflicto tenga que ser resuelto por el Tribunal Constitucional. Y ello sin perjuicio de recordar, sin poder detenernos en ello, que el funcionamiento de los instrumentos de relación multilateral, especialmente de las conferencias sectoriales, ha sido deficiente en cuanto han cumplido esencialmente la función de foro de encuentro e información pero no de instrumento para hacer efectivas las relaciones intergubernamentales. Ello ha podido impulsar en la práctica política el uso de las relaciones bilaterales.

### 3. *Bilateralidad y multilateralidad en los Estatutos de segunda generación: principios y órganos de relación*

La bilateralidad, interpretada como garantía de los intereses propios de la Comunidad Autónoma en su relación con el Estado, en un marco esencialmente multilateral, que ha existido desde el mismo origen del Estado autonómico e incluso se ha utilizado para evitar o aminorar conflictos territoriales, tiene ahora un acomodo específico en los nuevos Estatutos de Autonomía. Se reconoce tanto el principio como los específicos órganos e instrumentos de relación bilateral.

En cuanto a las referencias principales, debe destacarse el art. 3.1 del Estatuto de Cataluña según el cual «las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cuál la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad». Así, en el Título Preliminar se recogen los dos principios que rigen

---

(40) Un buen ejemplo en este sentido es el de Extremadura. En virtud del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 13 de abril de 2005 (Resolución de 9 de mayo, BOE de 26 de mayo), el Estado plantea el desistimiento de cuatro recursos de inconstitucionalidad pendientes desde hacía mucho tiempo contra leyes autonómicas extremeñas referidas a medidas fiscales.

la relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado central. La utilización de la expresión «y también el de multilateralidad» puede hacer pensar en una preferencia por la bilateralidad, pero debe recordarse que el Estatuto es la fuente adecuada para la referencia a las relaciones bilaterales, sin soslayar el marco multilateral. Por tanto, debemos concluir que se recogen los dos principios y será aplicable uno u otro dependiendo del contexto (41). En cualquier caso, resulta más adecuada la redacción del Estatuto de Andalucía. Tras indicar el art. 219.1 EAAnd que «en el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en la colaboración, cooperación, lealtad institucional y auxilio», el art. 219.2 señala que «para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación» y «en los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan». La distinción de los ámbitos de actuación resulta nítida. Cuando se trate de asuntos de interés general, esto es, que afectan a todos los territorios, Andalucía participa, junto a las restantes Comunidades Autónomas, en el procedimiento de toma de decisión y cuando el asunto es de interés específico de la Comunidad Autónoma se utilizarán procedimientos y órganos bilaterales (42).

Finalmente, desde esta perspectiva principal, procede analizar la referencia estatutaria a los efectos de esta participación en los mecanismos bilaterales y multilaterales. Según el art. 176.1 EAC «la participación de la Generalitat en los órganos y mecanismos bilaterales y multilaterales de colaboración con el Estado y con otras CCAA no altera la titularidad de las competencias que le corresponden». Recuerda simplemente un principio axial de las relaciones institucionales: la no alteración del reparto de compe-

---

(41) Debe recordarse que conforme al art. 175.2 EAC, «la Generalitat también colabora con el Estado mediante los órganos y los procedimientos multilaterales en los ámbitos y asuntos de interés común».

(42) Una versión sintetizada la encontramos en el Estatuto de Castilla y León pues tras indicar el art. 57.1 que «las relaciones de la Comunidad de Castilla y León con el Estado y las demás Comunidades Autónomas estarán basadas en los principios de solidaridad, lealtad institucional y cooperación» indica en su párrafo segundo que «dichas relaciones se articularán a través de mecanismos bilaterales o multilaterales en función de la naturaleza de los asuntos y de los intereses que resulten afectados». También sin utilizar siquiera el término bilateralidad, el art. 117 del Estatuto de Baleares indica que «para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se establecerán los correspondientes instrumentos de colaboración y de relación con el Estado» y «en los asuntos de interés general la Comunidad Autónoma de las Illes Balears participarán a través de los procedimientos o los órganos multilaterales que se constituyan».

tencias sino su incidencia únicamente en el ejercicio. Sin embargo, más dudas plantean los contenidos de los otros dos párrafos del art. 176. Según el 176.2, «la Generalidad no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado y con otras CCAA respecto de las cuales no haya manifestado su acuerdo» y conforme al 176.3 «la Generalidad puede hacer constar reservas a los acuerdos adoptados en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria cuando se hayan tomado sin su aprobación». No hay dudas sobre la constitucionalidad de ambas previsiones (STC 76/1983), sino sobre la oportunidad de su expresa mención estatutaria (43). Ambas menciones pueden dificultar la necesaria flexibilización de la multilateralidad en las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA que impone el funcionamiento federal del Estado autonómico. La cuestión no es menor. Una de las principales causas de las insuficiencias del modelo de concertación autonómica con el Estado a través de las Conferencias Sectoriales ha sido la rigidez en la adopción de las decisiones. Frente a ello, cabe oponer una *multilateralidad flexible*, en la que no sea necesaria la participación o la aquiescencia de todos para alcanzar el acuerdo. Para ello, se pueden utilizar distintas vías. Parece posible la concreción del acuerdo a las CCAA que «muestren su interés», lo que excluye a las restantes, desinteresadas por el asunto concreto. Incluso, un hipotético tratamiento legislativo de estas relaciones de colaboración a través de las Conferencias, que formalice acuerdos políticos en tanto no existe una cámara de representación territorial, debería prever distintas formas más flexibles de toma de decisiones. Para ello resulta precisa una predisposición favorable de las CCAA, una cierta *confianza* en los instrumentos comunes de colaboración. El problema de las apuntadas previsiones del Estatuto de Cataluña es que, desde una *posición defensiva*, dificultan la aplicación de estas técnicas federales. En un sentido opuesto, debería atemperarse la rigidez en el proceso de toma de decisiones en los órganos multilaterales de colaboración. Por ello, el Estatuto de Autonomía no debe-

---

(43) Pese a que recogen los rasgos ínsitos a las relaciones de colaboración como son la voluntariedad y la falta de vinculación jurídica de las decisiones, derivada de la imposibilidad de alterar la titularidad de las competencias, ambos párrafos del Estatuto de Cataluña fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional. El Tribunal concluye que «ninguna tacha de inconstitucionalidad puede apreciarse en ambos apartados del art. 176 EAC, que, frente a lo que sostienen los recurrentes, ni disponen la organización de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria entre el Estado y las CCAA, ni, en fin, establecen veto alguno, claramente inoperante en el marco de las relaciones de colaboración y, más concretamente, en los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria a los que se refiere este precepto» (STC 31/2010, FJ 112).

ría imponer límites rígidos en defensa de la posición de cada Comunidad Autónoma, salvo en aquellas cuestiones que le afectan de manera singular y diferenciada respecto a los restantes territorios.

Más allá de los principios, los nuevos Estatutos prevén instrumentos, órganos y procedimientos que habilitan las relaciones institucionales tanto de carácter multilateral como bilateral. En el ámbito multilateral, ya hemos indicado las referencias estatutarias a que la Comunidad Autónoma colaborará con el Estado mediante órganos y procedimientos multilaterales en los ámbitos y asuntos de interés común (art. 175.2 EAC; art. 221.1 EAAnd; art. 88.6 EAAr o art. 117 EAB). Sin embargo, como hemos señalado, los nuevos Estatutos se detienen en los instrumentos y órganos de relación bilateral. La auténtica novedad institucional es la previsión de órganos bilaterales de relación entre el Estado y las CCAA, aunque como hemos visto la figura no era ajena al Estado autonómico. El más relevante es la Comisión Bilateral de Cooperación, que se recoge en los nuevos Estatutos en unos términos bastante asimilables, aunque también se prevén otros órganos bilaterales en ámbitos específicos, en concreto la Comisión mixta en materia de financiación. La Comisión Bilateral de Cooperación entre la Comunidad Autónoma y el Estado se nos presenta como «el marco general y permanente de relación entre los gobiernos de la Comunidad Autónoma y del Estado» (art. 182 EC; art. 220 EAAnd) (44). En ese sentido, sus funciones son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en distintos ámbitos de interés común. Estamos ante un órgano que deberá ser adaptado con las determinaciones que se establecen en el propio Estatuto: número igual de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma y reuniones al menos dos veces al año y siempre que lo solicite alguna de las partes. Más allá de las funciones concretas, junto a las cuestiones relativas a su composición o funcionamiento, nos interesa destacar aquí que la finalidad de estas comisiones es muy similar en todos los Estatutos. Se pretende la participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de sus respectivas.

---

(44) En el Estatuto de Aragón es «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» (art. 90.1). En el Estatuto de Castilla y León la Comisión de cooperación, sin el adjetivo bilateral, aunque tiene efectivamente ese carácter, 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» (art. 59). Finalmente, de una forma aún más implícita, y casi incomprensible, el Estatuto de Illes Balears señala que «los órganos de colaboración se crearán de acuerdo con los principios establecidos en el artículo anterior, que constituye el marco general y permanente de relación entre los gobierno de las Illes Balears y del Estado».

Desde esta perspectiva, encuentran un adecuado encaje en el marco constitucional de las relaciones de colaboración, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010. Es una estructura orgánica de relación entre los gobiernos autonómico y estatal, que no excluye otros marcos de relación, para el desarrollo de la cooperación voluntaria entre ambos ejecutivos sin que pueda condicionar o limitar la titularidad de las competencias respectivas y respetando lógicamente las competencias que constitucional o estatutariamente corresponden a otros órganos del Estado o de la Comunidad Autónoma, en particular las competencias legislativas (STC 31/2010, FJ 115).

Configurado de esta forma, sin el dramatismo con el que se ha valorado este órgano bilateral interesa destacar la función que pueden cumplir, si existe la necesaria voluntad política, para hacer efectivos los dos nuevos principios que se incorporan al Estatuto en el ámbito de las relaciones de colaboración: la lealtad institucional y la participación autonómica en las decisiones del Estado. Más allá de su funcionalidad para la garantía política de los intereses propios de un determinado territorio, resulta coherente con una nueva forma de entender el Estado autonómico que debe imponerse en los próximos años. Frente al conflicto, que ha caracterizado las relaciones Comunidad Autónoma-Estado deberá imponerse la colaboración, la lealtad institucional y la participación de todos en el proyecto común. En ese sentido, los órganos bilaterales de relación intergubernamental de los dos principales actores que conforman el «todo estatal» no deben servir para exacerbar los intereses propios sino para encontrar cauces de entendimiento y acuerdo que eviten o aminoren el conflicto territorial, en la forma ya advertida en algún supuesto concreto. Ese debe ser el sentido de la regulación de las Comisiones bilaterales de cooperación para el ejercicio de las funciones propias de la bilateralidad en nuestro sistema que no puede tener un sentido disgregador sino integrador en cuanto foro de encuentro que favorece el diálogo para resolver los conflictos.

#### IV. LA PARTICIPACIÓN COMO NUEVA MODALIDAD DE COLABORACIÓN

##### 1. *El principio de participación autonómica en las decisiones del Estado*

Finalmente, acaso la aportación más novedosa de estas reformas estatutarias que coadyuvan a diseñar una nueva etapa del Estado autonómico es la previsión de la participación autonómica en las decisiones estatales, bien en la adopción de una decisión política de alcance general o en el ejercicio de las facultades competenciales constitucionalmente reservadas al Estado.



Aunque se encuadra en el ámbito amplio de las relaciones de colaboración su diferencia con los restantes instrumentos de colaboración estriba en que en este supuesto sólo uno de los actores implicados es titular de la competencia, pero admite la participación del otro que, aunque carece de título competencial, aduce un interés específico en el asunto (45). De esta forma se garantiza su ámbito de interés. Resulta notorio que se han planteado los procedimientos participados en los Estatutos de Autonomía para que las Comunidades Autónomas intervengan en el ejercicio de las competencias estatales y en las decisiones que le competen, con incidencia sobre los diversos territorios, sin la discrecionalidad que conlleva el mero procedimiento de consulta a las CCAA. En cualquier caso, esa participación autonómica, concretada en informes preceptivos, consultas o intervención de órganos bilaterales, condiciona el procedimiento de adopción de la decisión por parte del Estado pero no *altera* la titularidad competencial y la habilitación para la toma de decisiones que resulta de ella (46). Ambas administraciones, estatal y autonómica, no se encuentran en una situación de igualdad

La importancia de la participación radica en que conlleva sustituir la lógica de la yuxtaposición por la de la colaboración. La participación en las decisiones del Estado prevista en los Estatutos expresa la voluntad autonómica de implicarse en las decisiones del Estado. Más allá de justificaciones funcionales, con esta participación se pretende una integración más adecuada de los distintos territorios en el Estado, al sentirse parte. Pero, esa participación no puede establecerla la Comunidad Autónoma de forma unilateral sino que se reconoce en la fuente bilateral consensuada por el Estado con la Comunidad Autónoma, y ésta remite a la legislación del Estado para la articulación concreta del procedimiento participado. En este sentido resulta adecuada la redacción del art. 218 EAAnd cuando señala que «la Comunidad Autónoma participará en las decisiones o instituciones del Estado y de la Unión Europea de acuerdo con lo que establezcan en cada caso la Constitución, la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europea».

Los límites a esa participación se remiten, como hemos visto, al principio de indisponibilidad de las competencias en las relaciones institucionales.

---

(45) Cfr. sobre la participación, E. ROIG MOLÉS, «La reforma del Estado de las Autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?», *REAF*, 3, 2006, págs. 167-171; M. CORRETTJA I TORRENS, «La participacio de la Generalitat en l'exercici de competencies estatals a l'Estatut de 2006: les infraestructuras del transport», *REAF*, 5, 2007, pág. 326.

(46) Como ha señalado el Tribunal Constitucional «han de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado» (STC 31/2010, FJ 111).

En ese sentido, sabemos que no puede alterar la titularidad competencial, condicionando la decisión última que corresponde adoptar libremente al Estado. Además, la STC 31/2010 ha introducido un límite procedimental en cuanto esa participación no puede sustanciarse mediante «la integración de órganos decisorios por cuanto tiene de perturbador para la recta y cabal delimitación de los ámbitos competenciales propios», «pudiendo manifestarse, en cambio, en órganos de consulta y asesoramiento, y a través de los procedimientos correspondientes» (FJ 111).

## 2. *La participación autonómica en las decisiones del Estado hasta los nuevos Estatutos*

Como se ha señalado antes, el reconocimiento de procedimientos participados es una de las novedades de los nuevos Estatutos. Hasta aquí la participación autonómica en las decisiones del Estado era sumamente limitada. Así, más allá de la participación en los asuntos europeos, que tiene un carácter autónomo, pueden mencionarse apenas tres supuestos de participación: la propuesta de iniciativa autonómica en el procedimiento legislativo del Estado; la participación en conferencias sectoriales y órganos colegiados y la participación autonómica a través del Senado.

En primer lugar, el art. 87.2 CE indica que las Asambleas de las CCAA podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. En puridad, en ninguno de los dos casos estamos ante una iniciativa legislativa en sentido estricto. En el primero, el Gobierno no está obligado a presentar la iniciativa que le ha sido solicitada por el órgano autonómico; se trata de una solicitud sin efectos jurídicos sino, en todo caso, políticos. En el segundo, aunque se acerca más a la iniciativa, en puridad es una propuesta de iniciativa en cuanto remiten a la Mesa del Congreso una proposición de ley que deberá ser tomada en consideración por el Congreso para que se inicie el procedimiento legislativo y, por tanto, la iniciativa propiamente dicha corresponde al Congreso (47).

En segundo lugar, las conferencias sectoriales son cauces de participación autonómica en las decisiones del Estado previstas con anterioridad a los nuevos Estatutos, aunque con una naturaleza distinta a los procedimientos

---

(47) Sobre esta cuestión, el trabajo ya clásico de M. ARAGÓN REYES, «La iniciativa legislativa», *REDC*, 16, 1986, págs. 301-303.

participados que ahora nos ocupan. Pueden actuar como órganos del Estado en los que participan las CCAA aunque carezcan de competencias en la materia, según la distinción que hacían los Acuerdos de 1992. En realidad actúan como órganos de consulta, lugares de encuentro para el examen de los problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción, sin que puedan sustituir a los órganos propios de las CCAA y del Estado, ni sus decisiones puedan anular sus facultades decisorias. Ésa es la limitación derivada de la STC 76/1983 (FJ 13).

En este contexto puede afirmarse que se faculta la participación en sentido genérico pero no se han establecido procedimientos participados que habiliten esa participación autonómica cuando resulten afectados los intereses autonómicos, salvo algunas excepciones de las cuales la más notable acaso sea el Consejo de Política Fiscal y Financiera o el caso de la CARUE, y la participación, en consecuencia, es muy limitada. Las causas son diversas. En primer lugar, están las limitaciones funcionales de la propia figura. El régimen de cada Conferencia Sectorial será el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno. Además, sabemos que la convocatoria, al igual que la fijación del orden del día, está al albur de la voluntad del Ministro respectivo. De ahí deriva la dificultad, que no imposibilidad, para que sea convocada a instancia de las CCAA y la voluntariedad de la presencia de éstas. Incluso, carecen de una infraestructura y una organización estable que garantice la continuidad y el seguimiento más técnico y riguroso de los acuerdos. Por su estructura y funcionamiento no son instrumentos de participación, sino en un sentido lábil, derivado de sus funciones de consulta e información (48). La participación autonómica a través de esta vía resulta, por tanto, limitada. Sólo en un sentido genérico, en cuanto la Comunidad Autónoma puede dar su opinión pero sin encauzarse a través de un procedimiento determinado y sin que se concrete en alguna consecuencia sobre una decisión que habitualmente ya ha sido adoptada.

---

(48) Si consultamos los correspondientes informes anuales del Ministerio de Política Territorial sobre la actividad de las conferencias sectoriales comprobamos que su actividad consiste en el informe sobre anteproyectos de normas estatales que van a adoptarse; la información sobre las iniciativas adoptadas por la Comisión Europea a fin de que las CCAA expresen su opinión y, en su caso, formulen una posición común, para su defensa o toma en consideración; el debate y, en su caso, adopción de criterios para la cofinanciación de acciones destinadas al sector en aplicación del procedimiento a tal efecto establecido en la Ley General Presupuestaria; en su caso, la adopción de planes conjuntos en los que el Estado y las CCAA acuerden un trabajo conjunto con una misma finalidad y contenido; la información sobre actuaciones de la AGE en el uso de sus competencias, pero que puedan afectar o interesar a las CCAA; la información sobre actuaciones de la AGE en el ámbito de las relaciones internacionales y que afecten a las CCAA.

La necesidad de formalizar mejor estos órganos de cooperación multilateral resulta reforzada tras la entrada en vigor de los nuevos Estatutos. El marco bilateral aparece regulado desde la fuente adecuada para ello, el Estatuto, pero el multilateral, que no puede ser, obviamente, objeto de esta fuente con eficacia territorial limitada, continuará ausente, sometido a la voluntad coyuntural y espontánea, desigual, por ende, de los actores políticos. En el ámbito que nos afecta esa formalización tiene un sentido muy específico. Por un lado, en los reglamentos de organización y funcionamiento deberían establecerse los correspondientes procedimientos participados que hagan efectiva la participación de las CCAA en la elaboración de normas estatales o en el ejercicio de competencias estatales; pero en una norma estatal debería concretarse la forma en que se conocerán los diversos informes autonómicos sobre el ejercicio de las competencias estatales.

Finalmente, resulta conocida la función que cumple una segunda cámara de carácter territorial para la integración de los intereses territoriales en el funcionamiento del Estado. Sin embargo, huelga recordar que nuestro Senado, pese a su denominación formal como cámara de representación territorial, no ha cumplido esa función. Como se sabe, los senadores designados por las CCAA no representan más de una sexta parte del total y no se agrupan ni actúan conforme a criterios territoriales, aunque existan grupos parlamentarios territoriales. Pero sobre todo no se le han reconocido las potestades para convertirse en una «cámara de representación territorial». La creación de la Comisión General de las CCAA, con la reforma del Senado, no ha alterado la situación. Como muestra basta recordar su nula participación en el proceso de reformas estatutarias iniciado en 2006, esto es, en la modificación de la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas.

Ciertamente, en los últimos años se advierten algunos cambios en relación a la participación autonómica en las decisiones del Estado. Así, como es sabido, en los Acuerdos de la CARCE de diciembre de 2004 se ha reconocido la participación directa de un representante autonómico en la delegación española ante el Consejo de la Unión Europea, más allá de prever la elección directa por parte de las CCAA de los Consejeros autonómicos en la REPER o la participación en los grupos de trabajo del Consejo. Por otro, se ha constituido la Conferencia de Presidentes como órgano de participación en las decisiones del Estado al máximo nivel político que ha tenido una cierta influencia en otros Estados de nuestro entorno. En esta línea tendencial, los Estatutos de segunda generación pretenden un avance cualitativo. Profundizan en este modelo participativo a través de dos previsiones: la participación autonómica en la designación de los integrantes de órganos constitucionales y otros organismos de ámbito estatal y la participación autonómica en el ejercicio de competencias del Estado.

### 3. *Las dos formas de participación autonómica en las decisiones del Estado previstas en los Estatutos*

De las dos formas de participación que se prevén en los nuevos Estatutos, la participación en el ejercicio de competencias de titularidad estatal tiene mayor trascendencia. La razón es clara. En el caso de la participación en la designación de los integrantes de órganos constitucionales y otros organismos estatales la mención estatutaria expresa una voluntad de participar, pero se trata de un mero mandato al legislador con alcance puramente programático. Esa participación deriva, como señalan los propios Estatutos, de su previsión expresa en una ley del Estado. Sin embargo, en el otro supuesto la previsión estatutaria tiene un alcance mayor que el de expresar la voluntad participativa de la Comunidad Autónoma. Introduce una fase en el procedimiento de decisión, a concretar por el Estado, pero sin que resulte posible su soslayo. El Estatuto establece determinadas condiciones al proceso de decisión en el ejercicio de las competencias estatales, como puede ser la necesidad de emitir un informe o la reunión del órgano bilateral que se convierten, en virtud de su reconocimiento estatutario, en trámites preceptivos, que, en todo caso deberán ser concretados por el legislador estatal en relación a la forma específica de articular esa participación. El límite es la imposibilidad de condicionar la libre decisión del titular de la competencia. Los Estatutos prevén una participación autonómica que condiciona desde una perspectiva formal el procedimiento de decisión al establecer trámites obligatorios y, en ese sentido, más allá de obligar al Estado a articular el mecanismo de participación, permite la aplicación directa de lo establecido en el Estatuto en cuanto constituye un garantía de la participación autonómica. Sin embargo, su importancia es política, en cuanto permite a la Comunidad Autónoma expresar su posición (49), en cuanto resulta evidente que no vincula la decisión última, que corresponde al Estado, sin que pueda ser impedido o sustituido. No podría ser de otra forma pues la vinculación estatal a la posición autonómica alteraría el reparto competencial previsto en la Constitución al impedirle al Estado el pleno ejercicio de la competencia. Al establecer un condicionamiento procedimental para hacer efectiva la participación autonómica no está impidiendo esa decisión última que corresponde al titular de la competencia sino haciendo posible la colaboración en el ejercicio competencial cuando resulten afectados intereses autonómicos, con los rasgos de indisponibilidad y voluntariedad propios de estas relaciones de colaboración (50).

---

(49) Cfr. en este sentido, M. CORRETTJA, *op. cit.*, pág. 344.

(50) Recordamos el límite establecido en la STC 31/2010: «dejar a salvo la titularidad

Por otro lado, la previsión estatutaria de los cauces de participación puede tener consecuencias en relación a la asimetría competencial e institucional del Estado autonómico. Este procedimiento participado será directamente aplicable sólo en aquellos supuestos expresamente previstos en los Estatutos, sin perjuicio de que el Estado pueda habilitar unilateralmente esa participación autonómica si lo considera conveniente, sin expresa previsión estatutaria. Lo que importa destacar es que si el Estatuto no lo indica el territorio no podrá exigir al Estado que habilite esa participación pues no se ha recogido en el pacto bilateral con eficacia jurídica. En todo caso, como se debe distinguir la situación en los dos supuestos de participación. En relación a la participación en la designación de los integrantes de órganos constitucionales y organismos estatales sabemos que debe ser previsto por la legislación del Estado. En este caso, el modelo es multilateral pues el legislador estatal no puede dar un trato diferente a los distintos territorios, sin una justificación competencial pues podría vulnerar el principio de igualdad de trato (art. 139.1 CE). Sin embargo, si la participación se concreta en el Estatuto mediante la previsión de la emisión de un informe u otra actuación con un carácter bilateral, de no especificarlo el Estatuto no existe inicialmente ese procedimiento participado. Quien no puede actuar en este supuesto de forma unilateral es la Comunidad Autónoma sino a través del acuerdo con el Estado expresado en el Estatuto de Autonomía y articulado a través de la legislación estatal. Hemos señalado ya que la previsión estatutaria tiene mayor alcance que el de expresar la voluntad participativa de la Comunidad Autónoma. Introduce una fase en el procedimiento de decisión, con el límite de no poder vincular al titular de la competencia. En ese sentido, parece claro que únicamente será aplicable en aquellos supuestos en los que esté expresamente previsto en los Estatutos, sin perjuicio de que el Estado puede solicitar el correspondiente informe o reunir a la comisión bilateral también en relación a otras CCAA, si lo considera conveniente. De hecho, en los procedimientos participados es donde pueden advertirse en el futuro las diferencias más notables en la actuación de unas y otras CCAA. La cuestión no es menor pues tanto las materias afectadas como las formas de participación son distintas en los diversos Estatutos de Autonomía. En el Estatuto de Cataluña encontramos el listado más amplio y junto a él también en el de Andalucía. En los restantes aprobados se incluyen también referencias a esa participación autonómica aunque de forma más aislada y menos precisa mientras que

---

de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado» (FJ 111). La STC 31/2010 no ha limitado esa vinculación del procedimiento en el ejercicio competencial.

en los Estatutos no reformados simplemente no se prevé esta posibilidad de participación autonómica en las decisiones del Estado.

#### 4. *Formas de participación autonómica en el ejercicio de las competencias del Estado previstas en los nuevos Estatutos*

Las modalidades de participación autonómica en el ejercicio de las competencias estatales que se prevén en los nuevos Estatutos, específicamente en los de Cataluña y Andalucía, son diversas. En un intento de sistematización gradual se pueden advertir las siguientes formas de participación.

En primer lugar, encontramos referencias genéricas a la participación, o incluso la mera remisión a la ley estatal con ese objeto. Es un supuesto que apenas plantea problemas pues se incardina sin dificultad en las relaciones de colaboración en el sentido amplio configurado por la STC 31/2010. Se refiere a diversas materias: órganos de administración de paradores de turismo, red viaria del Estado en la Comunidad Autónoma, infraestructuras ferroviarias de titularidad estatal situadas en la Comunidad Autónoma, administración de justicia, deportes, inmigración o seguridad nuclear. También podemos incluir en esta modalidad genérica de participación las previsiones estatutarias en las que se dice simplemente que la Comunidad Autónoma «colabora», por ejemplo, en la inspección y sanción de las Cajas de ahorro o en el establecimiento del calendario de ferias internacionales.

En todos estos supuestos el Estatuto está expresando la voluntad autonómica de participar y apela a una regulación estatal en la que se concrete esa participación de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de la competencia de titularidad estatal. Es una participación «en los términos que establezca la legislación estatal». Hasta que se apruebe esa regulación estatal la participación autonómica no será efectiva y la regulación estatutaria constituye un mandato programático al legislador estatal (51). Debe destacarse que esta forma de participación es la que se recoge en los nuevos Estatutos distintos a los de Cataluña y Andalucía, en los que, salvo en supuestos específicos, lo que en los Estatutos de segunda generación es una previsión específica de la forma de participación autonómica se presenta en éstos como una referencia genérica.

---

(51) Como ha señalado la STC 31/2010 en relación a esta previsión de participación, es al Estado «titular exclusivo de la competencia al que con plena libertad de configuración le corresponde determinar (...) los concretos términos, formas y condiciones de la participación» (FJ 65).

Un carácter distinto, mucho más preciso, tiene la exigencia de informe de la Comunidad Autónoma en el proceso de decisión estatal en relación a determinadas materias de su competencia. En ese caso la relación es bilateral. La actuación estatal incide en un determinado territorio y ese territorio emite un informe planteando su posición sobre la decisión que corresponde adoptar al Estado. Resulta claro que ese informe no puede ser vinculante, pues en ese supuesto estaría condicionando la decisión que corresponde al titular de competencia, pero si condiciona el proceso de toma de decisión en cuanto introduce un trámite necesario que debe ser respetado como consecuencia del reconocimiento estatutario. Tiene distintas formas. En unos casos se prevé un «informe preceptivo y previo», esto es, se establece la obligación de que se emita un informe por parte de la Comunidad Autónoma. Si tomamos como referencia el Estatuto de Cataluña este informe preceptivo, pero no vinculante, se establece en relación a los trasvases de cuencas que impliquen modificación de los recursos hídricos de la Comunidad Autónoma (art. 117.4 EAC); para las instalaciones de producción y trasvases de energía (art. 133.2 EAC; art. 49.3 EAAnd); en la calificación de interés general de puertos y aeropuertos u otras infraestructuras de transporte (art. 140.3 EAC); en la calificación de las obras públicas de interés general (art. 148.3 EAC; art. 56.8 EAAnd) o para la integración de líneas o servicios de transporte que transcurran por la Comunidad Autónoma en otras de ámbito superior (art. 169.2 EAC). En otros casos el informe preceptivo no será de la Comunidad Autónoma sino de la Comisión Bilateral del Estado y la Comunidad Autónoma, buscando, por tanto, el acuerdo de las dos partes en la decisión pues se trata de un órgano paritario de colaboración en el que se integran representantes de ambas administraciones. Así ocurre en la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal (art. 144.4 EAC; art. 57.4 EAAnd) o la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en la Comunidad Autónoma (art. 149.2 EAC; art. 56.9 EAAnd). Finalmente, el supuesto más problemático es el que prevé un informe de la Comunidad Autónoma no sólo preceptivo y previo sino también determinante. Así ocurre en la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas. En cualquier caso, ya nos hemos referido al significado del carácter determinante de la posición autonómica, en relación a los asuntos europeos. No conlleva la vinculación del Estado a ese informe sino únicamente la obligación de motivar en el caso de que el Estado no siga la posición expresada en el informe autonómico (52), de lo que se deduce claramente que no existe obligación

---

(52) Señala la STC 31/2010 que «dicho deber de motivación no paraliza la competencia



alguna por parte del Estado de vincularse a la posición expresada por la Comunidad Autónoma (53).

En consecuencia, la finalidad de estos informes no es impedir al Estado el ejercicio de sus competencias, sino ofrecerles información o asesoramiento que permitan un mejor ejercicio competencial por parte del titular de la competencia. Se configura, en este sentido, como un «razonable mecanismo de colaboración» en materias en las que resultan afectadas e implicadas las competencias e intereses de la Comunidad Autónoma sin que se desplace o enerve la competencia estatal pues el informe es preceptivo pero no vinculante (STC 31/2010, FJ 65). No obstante, desde la perspectiva autonómica supone una garantía estatutaria de su participación en el ejercicio competencial sin menoscabo de la decisión última del Estado, pues tras ese reconocimiento en el Estatuto la emisión del informe resulta un trámite necesario, sin perjuicio de las condiciones, formas y términos que puedan concretarse por el legislador estatal.

La tercera forma de participación autonómica en el espacio competencial del Estado es la previsión estatutaria de la deliberación del asunto en la Comisión Bilateral. Más allá de los supuestos en los que el informe será elaborado por la Comisión bilateral y no por la Comunidad Autónoma o incluso de la motivación cuando el informe sea determinante, a lo que hemos hecho referencia, se trata ahora de supuestos en los que la participación se vehicula directamente a través de la reunión de la Comisión bilateral. Ocurre también

---

del Estado, que podría, si lo estima conveniente, autorizar nuevos juegos o modificar los existentes de su competencia, como ocurre con la lotería nacional, tras recibir el informe de la Generalitat, ni está vinculado por el contenido del mismo o por su no emisión» (FJ 86).

(53) En relación a la previsión estatutaria de informe autonómico, merece destacarse que la primera vez en que parecía precisa la emisión de un informe en aplicación de las previsiones estatutarias éste no se ha producido. Nos referimos al informe preceptivo y no vinculante de la CA de Aragón sobre el trasvase de agua que prevé el Real Decreto-Ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona. El art. 72.3 del Estatuto de Aragón (LO 5/2007) señala que «la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio». Era la primera ocasión en la que el Estado podía solicitar un informe a una Comunidad Autónoma en el marco de los procedimientos participados, que prevén los nuevos Estatutos; en el caso de Aragón sólo en este supuesto. Sin embargo, no lo ha hecho. Ha considerado que no estamos ante un nuevo trasvase sino ante una modificación del ámbito territorial del previsto para Tarragona en la Ley 18/1981. Al no haber caudales nuevos que salieran del Ebro no había, según la interpretación del Gobierno, transferencia de aguas que afectaran a la Comunidad Autónoma de Aragón. Las dudas en relación a esta interpretación resultan de la posibilidad prevista de cesiones de derechos al uso del agua, que si afecta, lógicamente, a nuevos caudales.

en la materia «juegos y apuestas», en relación a la autorización de nuevas modalidades (art. 141.2 EAC). La deliberación de la Comisión Bilateral no puede condicionar el ejercicio de sus títulos competenciales por parte del Estado, esto es, si la competencia es estatal no puede quedar vinculada, desde un plano jurídico, no político, por los acuerdos que se adopten en una Comisión Bilateral (STC 31/2010, FJ 86).

En cuarto lugar, se prevé también la participación autonómica en organismos supraautonómicos que ejercen funciones en la específica materia competencial. Es el supuesto de los paradores de turismo, las denominaciones de origen cuyo territorio supere el de la CA, las infraestructuras de transporte de titularidad estatal con sede en la CA o el registro estatal de entidades religiosas. También podemos incluir en este supuesto la participación en la Junta de Seguridad, de composición paritaria. No obstante, seguramente el supuesto más importante es de la participación en los órganos de gestión de los recursos hídricos y aprovechamientos hidráulicos en cuencas intercomunitarias. En todos estos supuestos, el Estatuto prevé la participación en los organismos colegiados en los términos que determinen las leyes estatales, por lo que se encuadra en la regla general sobre participación (STC 31/2010, FJ 75). Es una modalidad de cooperación, regulada por el Estado, que no puede menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales, ni puede sustanciarse en órganos de carácter decisorio (STC 31/2010, FJ 85).

Finalmente, en un único supuesto el Estatuto exige el acuerdo previo con la Comunidad Autónoma, esto es, la participación vinculante de la Comunidad Autónoma acordada desde el propio Estatuto, pero también ha sido considerado conforme a la Constitución en la STC 31/2010. No es casual que se refiera a materia de cultura, en concreto las inversiones estatales en bienes y equipamientos culturales (art. 127.3 EAC) en cuanto cultura es una competencia concurrente que puede ser a la vez exclusiva del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 49/1984, FJ 6). El Tribunal Constitucional ha entendido que la apelación a acordar la actuación con la Comunidad Autónoma no condiciona el ejercicio de la competencia del Estado, por la generalidad y abstracción con la que se formula sino que «hace justicia a un elemental principio de colaboración, especialmente pertinente en un ámbito material objeto de competencias concurrentes» (STC 31/2010, FJ 73). Además, nos recuerda que el art. 149.2 CE utiliza la expresión «de acuerdo con ellas», en relación a las CCAA, por lo que es la propia Constitución quien remite a ese acuerdo (54).

---

(54) Sin embargo, de forma aparentemente contradictoria, sostiene el Tribunal, en el

Como hemos comprobado, todos estos procedimientos participados que condicionan el procedimiento de decisión del Estado en el ejercicio de sus competencias, previstos especialmente en el Estatuto de Cataluña, han sido considerados constitucionales en la STC 31/2010, sin que se advierta el vaciamiento de su alcance desde una perspectiva procedimental. Se había sostenido en la doctrina la inconstitucionalidad de estas previsiones estatutarias de participación autonómica en el ejercicio de competencias de titularidad estatal. En concreto, en los planteamientos más rigurosos (55) no se cuestiona que el Estatuto prevea alguna forma de participación o colaboración de la Comunidad Autónoma en las decisiones estatales, supuesto incardinable, en el principio de colaboración, sino aquellas previsiones que, más allá de la referencia genérica a la participación autonómica, concretan en que ha de consistir. A mi juicio, se mezclan dos situaciones que tienen naturaleza distinta. Efectivamente, el Estatuto no puede prever efectos vinculantes a la actuación de la Comunidad Autónoma pues supondría desapoderar al Estado de la decisión sobre la competencia que le atribuye la Constitución. Sin embargo, distinta es la previsión de condiciones procedimentales en el proceso de decisión. Siempre que no vinculen al Estado y, en ese sentido, contradigan la Constitución, nada impide que el Estado y el territorio acuerden en el Estatuto, de la misma manera que podría hacerlo unilateralmente el Estado, formas de participación autonómica en ese proceso cuando resultan afectados intereses autonómicos. Esto es lo que ha considerado conforme a la Constitución la STC 31/2010.

Por tanto, las conclusiones que pueden derivarse de todo lo anterior son las siguientes. En primer lugar, las formas de participación previstas en los Estatutos son el fruto de un acuerdo bilateral entre el territorio y el Estado. Ese acuerdo es plenamente constitucional siempre que cumpla tres condiciones: no desapodere al Estado de la decisión final en el ejercicio competencial; no altere la titularidad de la competencia y no afecte a otras CCAA. En segundo lugar, ninguna de estas previsiones supone una vinculación para el titular de la competencia. Lo que hace el Estado es aceptar algunas singularidades procedimentales en aras de la participación autonómica, esto es, en el marco de las relaciones de colaboración. Finalmente, los mecanismos de participación previstos en el Estatuto se aplican sólo a la Comunidad Autónoma regida por él como norma institucional básica.

---

mismo fundamento jurídico 73, que el acuerdo no es «condición necesaria e inexcusable para el ejercicio de las competencias del Estado pues no puede impedir el cumplimiento del deber estatal».

(55) Cfr. A. GARRORENA MORALES, A. FANLO LORAS, *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas*, Fundación Instituto Euromediterráneo de Aguas, Murcia, 2008, págs. 69-70.

### 5. *Participación autonómica en órganos constitucionales y organismos del Estado*

La participación autonómica en órganos del Estado prevista en los Estatutos de segunda generación se desdobra, a su vez, en dos supuestos: la participación en el proceso de designación de órganos constitucionales, que el Estatuto de Cataluña concreta en los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial (art. 180 EAC) y la participación en la designación de representantes en diversos organismos económicos y sociales. Como ya hemos indicado, en ambos supuestos los Estatutos establecen la salvedad de que esa participación se hará en los términos establecidos por la legislación aplicable, de origen estatal. En concreto, en relación a la participación autonómica en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial señala el Estatuto de Cataluña que se hará «en los términos que dispongan las leyes, o, en su caso, el ordenamiento parlamentario» (art. 180 EAC) y en los Estatutos de Andalucía, Aragón y Castilla y León se incluye también una referencia, aún sin la mención concreta de los órganos constitucionales (56).

Como antes se indicaba, los Estatutos expresan la voluntad autonómica de colaboración. Lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010. Esta previsión estatutaria expresa «un propósito de colaboración (...) en unos procesos que, siéndole competencialmente ajenos (a la Comunidad Autónoma) no dejan de referirse a instituciones que, por razón de sus funciones constitucionales en la estructura del Estado, resultan de especial interés para las CCAA en tanto que partes constitutivas del Estado mismo» (FJ 113). En este sentido la regulación estatutaria resulta perfectamente compatible con la Constitución en cuanto, por un lado, no afecta a la libertad de legislador estatal para hacer o no efectiva esa voluntad de participación y, por otro, tampoco perjudica al Estado para articular el modo en el que, dado

---

(56) En el Estatuto de Andalucía indica el art. 224 que «La Junta de Andalucía participa en los procesos de designación de los órganos constitucionales en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario». De forma aún más genérica el art. 89.4 EAr señala que «la Comunidad Autónoma participará en los procesos de designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado con el alcance y en los términos establecidos por la legislación estatal». En la misma línea el art. 58.2.d) del Estatuto de Castilla-León señala que «la Comunidad, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y en 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: (...) designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado, en los términos establecidos en la legislación estatal».

el caso, dicha participación se inserte en los procesos de designación de los miembros de aquellos órganos constitucionales (FJ 113).

En relación a la designación de los miembros del Tribunal Constitucional esa voluntad de participación autonómica ha sido articulada por el legislador estatal a través de la LO 6/2007, que modifica la LO 2/1979, del Tribunal Constitucional, y en la reforma del art. 184 del Reglamento del Senado, aprobado por el Pleno el 21 de noviembre de 2007 (57). El Tribunal Constitucional ha declarado la constitucionalidad de esta participación autonómica en la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional a través del Senado en las SSTC 49/2008 y 101/2008. El argumento utilizado por los recurrentes era que suponía desapoderar al Senado de una facultad que le otorga la Constitución. Sin embargo, en la STC 49/2008 el Tribunal Constitucional considera que no lo desapodera porque la LOTC remite al Reglamento del Senado para que sea éste quien establezca el concreto modelo de participación. El Tribunal Constitucional considera que el carácter de cámara de representación territorial del Senado puede expresarse y desarrollarse no sólo en la organización y funciones del mismo sino en «el ejercicio de todas sus facultades y concretamente, de la elección de los miembros del Tribunal Constitucional que le corresponden». Por otro lado, en la STC 101/2008, confirma la constitucionalidad del procedimiento establecido en el art. 184.7 RS, aunque introduce algunas matizaciones. Así, sostiene el Tribunal que el Senado «es plenamente libre en relación con el juicio de idoneidad que le merezcan las distintas candidaturas ante ella presentadas» y ello «no sólo en cuanto al cumplimiento de los requisitos de naturaleza puramente objetiva» sino de otros de carácter más subjetivos hasta llegar a un criterio de «estricta discrecionalidad política». En definitiva, a los propios Senadores les corresponde «elegir, mediante una votación secreta» sin que «haya de limitarse, en principio, a elegir, como indica el art. 16.1 LOTC entre los candidatos previamente presentados por las Asambleas legislativas autonómicas». En este

---

(57) El art. 16.1 LOTC señala que «los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas legislativas de las CCAA en los términos que determine el Reglamento de la Cámara». En ese sentido, el nuevo art. 184.7 del Reglamento del Senado señala que «la elección por el Senado de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional, seguirá el procedimiento con las siguientes especialidades: a) el Presidente del Senado comunicará a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las CCAA la apertura del plazo para la presentación de las candidaturas. Cada Asamblea Legislativa podrá, en ese plazo, presentar hasta dos candidatos (...); b) La Comisión de nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos».

sentido, considera el TC que el art. 184.7 RS garantiza que el Senado cumpla su función constitucional «eligiendo a otros candidatos posibles surgidos de su propio seno, en el caso de que no resulte posible cubrir todos o alguno de los puestos de Magistrados del TC por no obtener la mayoría de tres quintos los presentados por las Asambleas legislativas de las CCAA (FJ 10).

En cuanto al Consejo General del Poder Judicial, aún no se ha modificado la LOPJ para prever la participación autonómica. Parece lógico que las CCAA participen en la designación de los vocales que corresponden al Senado, mediante un procedimiento similar al previsto para el Tribunal Constitucional.

## V. UNA BREVE CONCLUSIÓN

Como conclusión de lo expuesto en las páginas anteriores procede recordar que los cambios introducidos por los nuevos Estatutos en las relaciones de colaboración no han sido especialmente notables, pero, por un lado, matizan la concepción de colaboración, laxamente configurada hasta aquí, ampliando sus márgenes, y, por otro lado, a diferencia de lo que ha sucedido con otras innovaciones estatutarias, el Tribunal Constitucional ha mantenido incólumes esas aportaciones, sin efectuar una interpretación restrictiva sino incardinándolas en las relaciones de colaboración. Son, como hemos tenido ocasión de exponer, la concurrencia de la bilateralidad, junto a la multilateralidad, y la previsión de la participación autonómica en las decisiones del Estado. Ambos aspectos pueden coadyuvar a sustituir la lógica del conflicto, que ha marcado hasta aquí el devenir del Estado autonómico por la de la integración.

Como hemos expuesto, la bilateralidad no es incompatible con la multilateralidad sino que tiene su concreto ámbito de actuación, sus condiciones y límites. Pero lo que interesa destacar en este momento conclusivo es que puede cumplir una importante función para solventar los conflictos territoriales. Las distintas comisiones bilaterales previstas en el Estatuto, y en el ordenamiento jurídico en su conjunto, adecuadamente articuladas en el marco de una relación esencialmente multilateral, constituyen lugares de encuentro que refuerzan el diálogo intergubernamental, del Estado central con una concreta Comunidad Autónoma. De esta forma, más allá de evitar o aminorar los conflictos territoriales concretos, permiten avanzar en la «cultura de la colaboración».

En un sentido similar, aunque con características distintas, la participación autonómica en las decisiones del Estado representa la integración de las

partes en el conjunto del todo, representado en estos supuestos por los órganos estatales. Hemos explicado que no desapodera al titular de la competencia, no altera con ello el reparto competencial y no afecta, en consecuencia, a otras CCAA. Implica, no obstante, considerar a las CCAA partícipes, y no ajenas, al proceso de toma de decisiones en asuntos que inciden en su ámbito de interés.

Interpretadas en este sentido, la bilateralidad de la relación del Estado central con las distintas CCAA en un marco básicamente multilateral y la participación autonómica en las decisiones del Estado sin desapoderar al titular de la competencia, como novedades introducidas en los Estatutos de segunda generación, pueden servir en el futuro para configurar un Estado autonómico asentado en la lógica de la integración, no de la confrontación.