

# APUNTES SOBRE COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO. A PROPÓSITO DE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE CATALUÑA

**José Antonio Montilla Martos**

SUMARIO: 1. Entre un incipiente marco constitucional de colaboración y nuevas propuestas estatutarias. – 2. El carácter básicamente multilateral de las relaciones de colaboración en el Estado autonómico. – 3. Los convenios de colaboración con el Estado y las otras comunidades autónomas. a) Los convenios de colaboración con el Estado en la propuesta de reforma estatutaria. b) Convenios y acuerdos de cooperación con las restantes CCAA. – 4. La participación en procedimientos estatales de decisión y en el ejercicio de las competencias del Estado. – 5. Las relaciones con la Unión Europea. – 6. Las consecuencias de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña para el modelo constitucional de colaboración y participación. – *Nota bibliográfica.* – *Resumen-Abstract.*

---

## **1. Entre un incipiente marco constitucional de colaboración y nuevas propuestas estatutarias**

Debemos partir de dos afirmaciones tópicas: por un lado, la importancia de las relaciones de colaboración en cualquier articulación de ordenamientos, pues permite el ejercicio consensuado de las competencias y facultades de actuación respectivas, sin alterar el sistema de distribución territorial del poder; 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 compe-

tencial, esto es, generar una nueva cultura política de proyección amplia (G. Cámara).

El ejercicio compartido de las competencias, que apela a la colaboración y, en su caso, a la participación, tiene distintos orígenes, desde el alcance supra-autonómico de ese ejercicio a la concurrencia de títulos diversos sobre materias concretas. Lo que nos interesa destacar ahora es que nuestra Constitución territorial no ha incluido 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 concretos pues es inherente al (o se encuentra implícito en el) modelo de organización territorial. La voluntad 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 con el estatal, resulta preciso configurar un marco estable de colaboración.

Si seguimos la clasificación, ya clásica, de E. Albertí, en la dimensión positiva de la colaboración pueden acotarse diversas actuaciones, en un progresivo reforzamiento, desde la mera información recíproca al coejercicio competencial. Así, se diferencian gradualmente el auxilio, la coordinación y la cooperación. El deber de auxilio, o colaboración en sentido estricto, consiste en la prestación de asistencia y apoyo mutuo entre las distintas administraciones territoriales para que cada una pueda ejercer adecuadamente sus competencias. Su manifestación más habitual es el intercambio de información en relación a los distintos ámbitos competenciales (STC 18/1982/14) y, en un sentido más amplio, la obligación de facilitar la asistencia activa necesaria en el ejercicio de las competencias respectivas. La coordinación conlleva el establecimiento formal de canales permanentes de comunicación a través de órganos mixtos, en los que se adoptan acuerdos al objeto de lograr una orientación unitaria para las actuaciones comunes. Finalmente, la cooperación determina el régimen material o sustantivo de las competencias en cuanto puede alcanzar a su ejercicio compar-

tido. Una determinada actuación es realizada conjuntamente por diversas instancias con respeto a los títulos respectivos a través de unos instrumentos específicos, básicamente los convenios de colaboración.

A estas tres modalidades de colaboración debe adicionarse la participación 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. La diferencia que suele establecerse con la colaboración estriba en que cuando entran en funcionamiento los mecanismos de colaboración es porque tanto el Estado como la CA pueden alegar algún título competencial que, de forma directa o indirecta, concurre en el supuesto de hecho, aunque sabemos que el TC ha planteado la necesidad de colaboración, en un sentido amplio, al margen de la distribución de competencias (STC 64/1982/8), como concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución (STC 11/1986/5). Sin embargo, cuando nos referimos a la participación, distinguiéndola de las modalidades de colaboración, 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. Resulta notorio que se han planteado los procedimientos participados para que las CCAA intervengan en el ejercicio de las competencias estatales y en las decisiones que le competen, con incidencia sobre los diversos territorios, pero también resulta nítido que esa participación autonómica no altera la titularidad competencial y la habilitación para la toma de decisiones que resulta de ella.

A partir de esta descripción inicial del utillaje disponible podría configurarse un marco institucional en tres niveles.

a) Un nivel simbólico-político, que puede ser ocupado por la Conferencia de Presidentes, de reciente aparición en España, como se sabe, pero con cierta tradición en Estados federales (Alemania o Austria), confederales (Suiza) o incluso regionales (Italia). Se trata de un órgano escasamente institucionalizado, esto es, flexible, en el que deben marcarse las líneas de evolución y las prioridades del Estado autonómico a través de acuerdos políticos que requieren su concreción posterior.

b) Un nivel de decisión política ordinaria sobre el desarrollo del Estado autonómico, que debería ocupar un Senado convertido, tras la reforma constitucional, en cámara de representación territorial, en

el que se adopten las decisiones políticas con la participación de representantes de las CCAA, con una composición estrictamente gubernamental o parlamentario-gubernamental, en un debate en el que no podemos adentrarnos.

c) Un nivel técnico de relaciones intergubernamentales, en el que se trabajen los futuros acuerdos políticos, de funcionamiento institucionalizado, que correspondería con las actuales Conferencias Sectoriales, pero tras un proceso de formalización que podría venir dado por una ley específica, en cuya elaboración deberían intervenir las CCAA.

Del juego combinado de estos tres niveles institucionales podría resultar un sistema de relación multilateral, en el que los diversos territorios colaboren con el Estado y participen en la adopción de sus decisiones. Sin embargo, este modelo no es el existente en la actualidad, aunque el horizonte para configurarlo parece entreabierto. La Conferencia de Presidentes apenas ha iniciado su andadura y, en consecuencia, no ha encontrado aún su ubicación específica en la arquitectura institucional del Estado autonómico; la reforma constitucional del Senado es una propuesta gubernamental que encontrará numerosos obstáculos políticos en su devenir, tanto respecto a su composición como a sus funciones, y el sistema de Conferencias Sectoriales, como instrumentos ordinarios de colaboración intergubernamental de carácter multilateral, apenas ha sido formalizado y presenta un funcionamiento sumamente desigual.

Precisamente cuando lo que podemos denominar, con cierto exceso, el "modelo constitucional de colaboración", palmariamente deficiente hasta aquí, ha iniciado un camino de reformas, algunas propuestas de reforma estatutaria, específicamente la de Cataluña, en su voluntad de regular todos los ámbitos que puedan afectar al territorio, plantean un modelo propio de relación con el Estado y participación en sus decisiones, que deberá conjugarse, necesariamente, con el aplicable al resto del Estado. Precisamente la ausencia de un modelo constitucional definido es una de las justificaciones del amplio desarrollo estatutario que se pretende de forma que, a través de la reforma estatutaria, se puedan "colmar las aspiraciones de mejora del autogobierno" (C. Viver). Sin embargo, procede plantear ya la premisa que marcará el tratamiento de la cuestión que aquí se propone: el Estatuto de Autonomía es una fuente bilateral, del Estado y la CA,

constitucionalmente configurada como norma institucional básica de una Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE) y, por tanto, no puede 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. Por ello, en las siguientes páginas analizamos los elementos del modelo de relación con el Estado, la Unión Europea y las restantes CCAA que pueden incluirse en los Estatutos, no sólo en el de Cataluña, y cuáles no tienen acomodo adecuado en esa fuente, por las razones antes apuntadas. Nos adentramos con ello en la cuestión central de los límites constitucionales a las reformas estatutarias, mas no pretendemos teorizar en abstracto sobre los elementos de ese conflicto, que marcará en los próximos años la doctrina constitucional, sino examinar, apenas a volapluma, las propuestas planteadas en Cataluña para valorar su encaje en, o su contradicción con, el desvaído modelo de colaboración que rige para todo el Estado y la posibilidad de introducirse en sus intersticios. Tomamos como referencia el texto definitivamente aprobado por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, número 224, correspondiente al 3 de octubre de 2005, que dedica el Título V, artículos 174 a 201, a las relaciones de la Generalidad con el Estado, con las otras CCAA y con la Unión Europea. Se valora un texto en plena tramitación parlamentaria; en concreto, al inicio de una larga andadura que culminará con la aprobación por las Cortes Generales de la reforma estatutaria (art. 147.3 CE) y su ratificación en referéndum (art. 152.2 CE). Pero, precisamente porque estamos ante un texto susceptible de ser modificado resulta pertinente el debate sobre sus contenidos no sólo en Cataluña sino en toda España pues, como se intentará desgranar, la propuesta afecta al futuro del Estado autonómico. Desde una perspectiva jurídico-constitucional su contenido alcanza de forma mediata a otras CCAA y desde una perspectiva política puede suponerse que el texto definitivamente aprobado para Cataluña en las Cortes Generales servirá de modelo, como sucedió en los años ochenta del pasado siglo, en otros procesos de reforma estatutaria.

Puede apuntarse ya en esta introducción que el nuevo Título V no pretende concretar la intervención autonómica en los deficientes mecanismos multilaterales de colaboración, justificar las relaciones bilaterales en la naturaleza específica de determinadas materias competenciales o establecer el procedimiento autonómico interno de participación en las decisiones generales del Estado, a partir de lo previsto

en la legislación estatal aplicable. Desde otros presupuestos, pretende garantizar la posición autonómica frente al Estado y las restantes CCAA tanto en los mecanismos de coordinación y los instrumentos de cooperación como en la participación autonómica en las decisiones del Estado. Por ello, podemos atisbar que no resultará fácil encajar ambos modelos: el aplicable a todo el Estado y el resultante de la propuesta de reforma estatutaria en un ordenamiento constitucional que debe ser coherente, esto es, en el que no pueden existir antinomias entre la regulación general y la aplicable a una CA, en virtud de lo previsto en su Estatuto de Autonomía, salvo en las situaciones específicamente advertidas. Como ha explicado F. Balaguer, la coherencia de un ordenamiento no debe enfocarse desde la inexistencia de antinomias, sino desde la previsión por el ordenamiento de principios que hagan posible la solución de las colisiones normativas y la determinación del Derecho aplicable. No obstante, la abundancia de antinomias, de conflictos normativos, más allá de su resolución, debilita la coherencia de un ordenamiento jurídico.

En el conflicto jurídico-constitucional al que parece abocar la propuesta de reforma estatutaria, de nuevo Estatuto, en puridad (y no sólo en el objeto que ahora nos ocupa), late un conflicto político en la comprensión del Estado que ni puede ser resuelto definitivamente a través de técnicas jurídicas (Azaña) ni basta con conllevarlo (Ortega), sino que habrá de articularse en el marco constitucional, pues esa es una de las funciones de la Constitución normativa. El ordenamiento constitucional desarrolla en este contexto un doble proceso integrador: del pluralismo social y territorial a la unidad política, entendida como objetivo a perseguir más que consecuencia de una inexistente homogeneidad de la base social y política del ordenamiento, y de la pluralidad de fuentes, consecuencia jurídica del pluralismo, a la unidad del ordenamiento jurídico (G. Zagrebelsky). Por ello, cuando se plantea la reforma constitucional del Senado, la necesidad de mejorar el sistema de Conferencias Sectoriales o la consolidación de la Conferencia de Presidentes estamos asumiendo la voluntad constitucional de articular el pluralismo territorial en una estructura del Estado en la que todas las CCAA se encuentran en similares condiciones, participan en el diseño de su funcionamiento, ejercen aproximadamente las mismas competencias, con las diferencias derivadas de los "hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos", y, en consecuencia, plantean un modelo multilateral de relaciones de colaboración con el Estado, en el que la bilateralidad ocupa un papel secundario, y un

tratamiento común de la participación autonómica en las decisiones del Estado.

Debe valorarse de forma positiva que las CCAA se impliquen en el funcionamiento del Estado y asuman su responsabilidad en las tareas conjuntas, incluso que esta voluntad participativa se plasme en el Estatuto de Autonomía como fuente bilateral entre el Estado y las CCAA constitucionalmente configurado como norma institucional básica de una CA. Sin embargo, en la propia naturaleza de esta fuente radican sus límites. Por ese carácter no puede incidir en el funcionamiento conjunto del Estado, ni de forma directa, adoptando decisiones materiales o procedimentales que se ubican en el ámbito de la actuación unilateral de éste, ni de forma indirecta, al condicionar las relaciones del Estado con las restantes CCAA. Que el Estatuto sea una fuente bilateral no implica que pueda regular la relación bilateral con el Estado en cualesquiera ámbitos, de forma que cada CA resulte eximida por las normas estatutarias de su sujeción a las reglas comunes previstas para todo el Estado, sino únicamente cuando esa relación bilateral haya sido prevista en el marco del ordenamiento constitucional. Por ello, la fuente estatutaria encuentra dos límites, ya anotados: en primer lugar, no puede adentrarse en el ámbito de actuación que la Constitución ha reservado exclusivamente al Estado, lo veremos con nitidez al ocuparnos de la designación de los integrantes de órganos constitucionales, y, en segundo lugar, precisamente por su naturaleza de fuente bilateral, no puede incluir tratamientos normativos que incidan en las restantes CCAA. Frente a ello, el Título V de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña pretende garantizar desde una norma de carácter bilateral y con unas funciones determinadas, que deben ser enmarcadas en el ordenamiento constitucional, la posición de Cataluña en las relaciones de colaboración y participación del Estado autonómico, con el objetivo de garantizar el máximo nivel de intervención.

Para mostrar la incidencia de la propuesta en el funcionamiento del Estado autonómico y en la coherencia del ordenamiento constitucional, esto es, en el marco político y en el marco jurídico-constitucional en el que deberá encuadrarse, nos detenemos en las cuestiones troncales de cualquier modelo relacional. En primer lugar, el debate central sobre multilateralidad o bilateralidad, que analizamos desde dos ámbitos complementarios: las referencias a las relaciones multilaterales y las funciones que se otorgan a la denominada Comisión bilateral

Generalidad-Estado. En segundo lugar, el ejercicio de la colaboración a través del auxilio y, fundamentalmente, de los convenios de colaboración con el Estado y otras CCAA. En tercer lugar, la participación en la toma de decisiones estatales que, más de allá de permitir la distinción teórico-instrumental entre participación y colaboración, nos enfrenta a uno de los aspectos más problemáticos de la comentada propuesta de reforma estatutaria: la *invasión* del ámbito de actuación del Estado. Finalmente, en cuarto lugar, nos ocupamos también de las referencias estatutarias a las relaciones con la Unión Europea. Con estos elementos, en los que el análisis del contenido concreto de la propuesta de reforma permite una reflexión sobre su incidencia en la estructura territorial del Estado, podemos concluir analizando las consecuencias de la propuesta de reforma para las relaciones de colaboración y participación en el Estado autonómico.

## **2. El carácter básicamente multilateral de las relaciones de colaboración en el Estado autonómico**

El debate sobre la bilateralidad o multilateralidad de las relaciones de colaboración en el Estado autonómico es axial en su evolución. Motivos de diversa naturaleza justifican la multilateralidad. Desde una perspectiva funcional, un sistema con diecisiete modelos de relación bilateral distintos resulta obviamente inmanejable; desde una perspectiva política, un trato distinto de los diversos territorios en su relación con el Estado es una fuente permanente de hipotéticos agravios y, en consecuencia, de conflictos político-territoriales y, desde una perspectiva constitucional, tras los pactos autonómicos de 1992, las reformas estatutarias de 1994 y las producidas en el periodo 1996-1999 todas las CCAA tienen similar organización institucional y nivel competencial, a lo que corresponde un modelo de colaboración y participación común. La bilateralidad tiene definido su ámbito de actuación en relación a los "hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos" (J.F. López Aguilar) y en la concreción del ejercicio competencial en un determinado territorio, con un carácter esencialmente técnico.

Resulta lógico que el Estatuto se ocupe de las relaciones bilaterales de la respectiva CA con el Estado, pero deberá hacerlo de forma que no se *obstaculice* la aplicación del modelo común en ese territorio,

bien expresamente, al preterir las relaciones multilaterales, bien de manera implícita, al condicionar el funcionamiento conjunto con estructuras bilaterales.

La experiencia de los Estados federales muestra que no es posible el desarrollo de las técnicas de colaboración interterritorial si no existen órganos o instituciones para hacerlas efectivas. Una forma de gobierno caracterizada por la existencia de diversos niveles de actuación requiere lugares de encuentro. Sin embargo, es evidente que los mecanismos multilaterales de participación constituyen en la actualidad un déficit fundamental de nuestro Estado autonómico. Las Conferencias Sectoriales son, como se sabe, los órganos de coordinación voluntaria previstos en el ordenamiento que permiten articular las relaciones de colaboración con un carácter multilateral. Sin embargo, son muchas sus deficiencias. Así, destaca en negativo la imprevisión de reuniones periódicas, quedando su convocatoria, al igual que la fijación del orden del día, al albur de la voluntad del Ministro respectivo, la dificultad, que no absoluta imposibilidad, para que sea convocada a instancia de las CCAA y la voluntariedad de la presencia de éstas. Las Conferencias han mostrado su incapacidad para convertirse en foros de deliberación y acuerdo, ciñendo su actuación, a lo sumo, a la función de meros canales de información. Bastan estos datos para mostrar la necesidad de un tratamiento normativo distinto de estos cauces para la deliberación y el acuerdo, al menos mientras no se produzca la reforma constitucional del Senado. Por ello, sostenemos la importancia de elaborar un texto normativo, con origen en un acuerdo político de todas las CCAA con el Estado, en el que se recojan los elementos básicos que configuran un marco estable de funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, aun con carácter flexible. Como he señalado en otro lugar, las insuficiencias observadas en la práctica, pero también los elementos positivos en el funcionamiento de algunas Conferencias, como la de agricultura, pueden servir de referencia para la institucionalización legislativa que impulse el modelo de colaboración.

Sin embargo, con sus limitaciones, las Conferencias Sectoriales constituyen en la actualidad el instrumento multilateral de colaboración por excelencia, el lugar de encuentro del Estado con las CCAA a mejorar jurídicamente y a reforzar políticamente en el Estado autonómico. Por tanto, los Estatutos no pueden configurar un modelo de colaboración que las soslaye o resulten preteridas en beneficio de instru-

mentos bilaterales de colaboración. En ese sentido, el contenido de la propuesta de reforma estatutaria de Cataluña no coadyuva a configurar un marco multilateral de colaboración, sino que, algunas de sus previsiones, lo *debilitan* o lo *contradicen*.

Se indica, como disposición general, que la Generalidad debe participar en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afectan a sus competencias de acuerdo con lo que establezca este Estatuto y la legislación orgánica correspondiente (art. 174.3). La referencia a ley orgánica se hace teniendo presente la participación en la designación de órganos constitucionales, pero resulta improcedente pues mecanismos estatales de participación pueden incluirse en leyes ordinarias en cuanto, como se sabe, la reserva constitucional a la ley orgánica se aplica no sólo en sentido positivo sino también en sentido negativo (STC 5/1981/21). Mas, la importancia de esta regulación general es que incorpora a Cataluña a los mecanismos multilaterales de colaboración y participación. En este sentido, puede convertirse en parámetro de referencia para otros procesos de reforma estatutaria.

Sin embargo, los aspectos problemáticos se advierten al concretar el Estatuto el alcance de la intervención en los foros multilaterales. En este sentido, según el art. 176.2, la Generalidad no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de mecanismos multilaterales de colaboración con el Estado y con otras CCAA respecto de las cuales no haya manifiesto su acuerdo y la Generalidad puede hacer constar reservas a los acuerdos adoptados en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración que se hayan tomado sin su aprobación (art. 176.3). Ambas menciones dificultan, a mi juicio, 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 baladí. 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 Confe-

rencias, que formalice acuerdos políticos en tanto no exista 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 de la propuesta de reforma es que, desde una *posición defensiva*, dificultan la aplicación de estas técnicas federales. Puede suponerse que la exigencia de apoyo expreso de la CA a las decisiones adoptadas en los lugares de encuentro multilateral para que les sea aplicable será emulada en otros procesos de reforma y difícilmente podrán funcionar los mecanismos multilaterales de colaboración si cada Estatuto de Autonomía exige la manifestación expresa de la aprobación de la CA a los acuerdos adoptados.

En un sentido opuesto, debería atemperarse, a mi juicio, la rigidez en el proceso de toma de decisiones en los órganos multilaterales de colaboración. Por ello, el Estatuto de Autonomía no debería imponer límites rígidos en defensa de la posición de cada CA, salvo en aquellas cuestiones que le afectan de manera singular y diferenciada respecto a los restantes territorios.

Los dos últimos párrafos del art. 176 *debilitan* el modelo multilateral de colaboración, pero son coherentes con la configuración que se pretende, y la importancia que se otorga en la propuesta de reforma, a la denominada Comisión Bilateral Generalidad-Estado que, más allá de debilitar, *contradice* la multilateralidad, al priorizar las relaciones bilaterales. En puridad, debería ser un cauce de colaboración y participación en los dos ámbitos de actuación específicos de la bilateralidad a los que ya nos hemos referido: los hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos que, por ello, no pueden trasladarse a los mecanismos multilaterales, y los diversos problemas de carácter eminentemente técnico que surjan en el ejercicio competencial. Sin embargo, la propuesta de reforma estatutaria nos presenta a la Comisión Bilateral como "el marco general y permanente de relación entre el Generalidad y el Estado" en la participación y colaboración de la Generalidad en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña y en el intercambio de información y establecimiento de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común (art. 183). De este precepto resulta una estructura de las relaciones Estado-CCAA que, a grandes rasgos, sería el siguiente:

1) Cuando la facultad competencial es de titularidad estatal, la Generalidad participará y colaborará en su ejercicio a través de esta Comisión Bilateral. Sin embargo, se excluye, en su envés, la participación y colaboración del Estado en el ejercicio de las competencias autonómicas. Por tanto, la delimitación objetiva de las facultades competenciales para impedir la incidencia de quien no es titular sólo se aplica en relación a las competencias autonómicas, para imposibilitar la intervención estatal, pero no en el sentido inverso pues el ejercicio de las competencias estatales será condicionado por las CCAA a través del órgano bilateral de coordinación; 2) El establecimiento de mecanismos de colaboración se efectuará a través de la relación bilateral, esto es, la regla general no será la relación multilateral, a través de instituciones como las Conferencias Sectoriales, o un futuro Senado territorial, sino la relación bilateral.

No nos ocupamos ahora de la incidencia de la Comisión Bilateral en la participación, que se analizará después, sino exclusivamente en las relaciones de colaboración. Ciertamente, puede decirse, como se ha apuntado más atrás, que no corresponde al Estatuto regular las relaciones multilaterales de colaboración sino las bilaterales, por la propia naturaleza de la fuente estatutaria, pero la confluencia de esta detallada regulación de la bilateralidad con el soslayo de la multilateralidad produce un efecto *descompensador* que se traslada incluso al desarrollo de los distintos títulos competenciales. Así, al referirse a la sanidad, una típica materia compartida en relación a la cual existe un órgano multilateral de colaboración (el Consejo Interterritorial de Salud), el art. 162.4 señala que por medio de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado, la Generalidad participa de manera efectiva en la fijación de la bases y la planificación y coordinación estatal, esto es, el Estatuto pretende sustituir para un determinado territorio el modelo multilateral de colaboración por la relación bilateral.

Esta *priorización* de la bilateralidad que, como decimos, parece contradictoria con el marco general de colaboración y, en determinados supuestos, provocaría la incoherencia del ordenamiento constitucional, es reforzada por la dicción de algunos otros preceptos. Así, el art. 169.2, con una sistemática no demasiado adecuada, tras referirse a los convenios de colaboración, indica que la Generalidad también puede colaborar con el Estado mediante órganos y procedimientos multilaterales en los ámbitos y asuntos de interés común. Resulta, por tanto, a partir de la utilización del adverbio "también", que la multi-

lateralidad es la forma extraordinaria o secundaria, en cualquier caso no la ordinaria, de colaboración.

En definitiva, advertimos un modelo de colaboración más preocupado por reforzar la bilateralidad que por insertar a la CA en los mecanismos multilaterales de colaboración, a los que, o bien soslaya a través de la Comisión Bilateral o bien *debilita* a través de la exigencia expresa del acuerdo del territorio. Resultaría más adecuado, a mi juicio, que al enumerar los lugares de encuentro, de coordinación en definitiva, se mencionara a las Conferencias Sectoriales, e incluso al Senado, como marcos multilaterales de colaboración y, específicamente, se acotara la actuación de la Comisión Bilateral a los ámbitos que le reconoce el modelo constitucional de colaboración de las CCAA con el Estado.

### **3. Los convenios de colaboración con el Estado y las otras comunidades autónomas**

En cuanto a los instrumentos de auxilio y cooperación en el ejercicio competencial, la propuesta de reforma estatutaria hace un tratamiento adecuado de los primeros e introduce algunos rasgos que deberían ser modulados o reinterpretados en los segundos.

Se establece el principio de la prestación de ayuda mutua y la colaboración en el ejercicio de las competencias y la defensa de sus intereses e incluso extiende ese auxilio, de forma expresa, a las restantes CCAA "para el ejercicio eficaz de sus competencias", en una loable referencia a la colaboración horizontal, completamente ausente de nuestro desarrollo autonómico (art. 174.2). En verdad, se concreta en el ámbito estatutario lo establecido por el art. 4 LRJAPyPAC que ha previsto para todo el Estado un requerimiento mediante el cual una Administración puede solicitar a otra el cumplimiento de este deber de colaboración, recabando la información o la asistencia que precise, que sólo podrá ser denegada por causas taxativamente previstas, de forma motivada y sometida a revisión jurisdiccional (G. Fernández Farreres). En cualquier caso, es una previsión que debería recogerse en todos los Estatutos de Autonomía.

Pero, más allá del auxilio, nos interesa detenernos específicamente en los instrumentos de colaboración por antonomasia: los convenios de colaboración con el Estado y con las restantes CCAA.

**a) *Los convenios de colaboración con el Estado en la propuesta de reforma estatutaria***

El art. 175 de la propuesta prevé una regulación genérica que ningún problema plantea. Según este artículo podrán suscribirse convenios de colaboración y hacer uso de otros medios de colaboración que consideren adecuados para el cumplimiento de objetivos de interés común. Más dudas, siquiera interpretativas, surgen del art. 177.1 según el cual el régimen jurídico de los convenios firmados por la Generalidad, por lo que hace a ésta, ha de ser establecido por ley del Parlamento autonómico.

Los convenios de colaboración constituyen una figura que ha ido consolidándose en los últimos años, especialmente en las relaciones verticales, más que en las horizontales. En cualquier caso, tienen en la actualidad perfiles difusos, más concretos a partir de la modificación de la LRJAPyPAC que se efectuó con la Ley 4/1999, y, sin duda, debe clarificarse su régimen jurídico, sin merma para la flexibilidad del instrumento (E. Albertí). En cualquier caso, el régimen jurídico de los convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA debe ser el mismo para ambas partes y, además, no puede ser distinto en una CA en relación a otra pues el art. 149.1.18 CE garantiza esa uniformidad, también en relación a las administraciones autonómicas. Por ello, no puede ser determinado por una ley autonómica para cada una de las CCAA en su relación con el Estado, ni siquiera en relación a la propia CA, sino que, por el contrario, deberá ser regulado por el Estado.

En cuanto al contenido de ese régimen jurídico, los convenios en la actualidad tienen valor jurídico, esto es, son vinculantes para las partes que los firman y puede ser jurisdiccionalmente exigido el cumplimiento de su contenido como compromisos de actuación en un sentido determinado. Sin embargo, carecen de valor normativo, esto es, materialmente no contienen una regulación general y no se convierten en normas. A mi juicio, un Senado concebido como auténtica cámara de representación territorial podría ostentar facultades para otorgarle ese carácter normativo a través de la autorización parlamentaria de

manera que, como en Alemania, el contenido del convenio se transforme en normas de rango legal, esto es, reconozca al instituto el carácter de acto creador de Derecho, valor normativo en suma, con la intermediación del órgano parlamentario (M.J. García Morales).

En conclusión, la intervención autonómica resulta fundamental en cuanto decide libremente acordar el convenio con el Estado. Pero el marco regulador de la suscripción de convenios, esto es, su régimen jurídico debe establecerse en normas aplicables a todo el Estado, pues el art. 149.1.18 CE pretende impedir que las relaciones administrativas tengan un régimen jurídico distinto en cada CA y es aplicable a todas las administraciones públicas, no sólo a la estatal sino también a las autonómicas. Por ello, la ley autonómica puede regular el procedimiento interno para que la CA manifieste su voluntad territorial y suscriba un convenio de colaboración, pero no el régimen jurídico aplicable a los convenios ya suscritos. En ese sentido debe ser interpretado el art. 177 de la propuesta.

### ***b) Convenios y acuerdos de cooperación con las restantes CCAA***

En cuanto a los convenios con las restantes CCAA, lo primero a destacar es que la propuesta de reforma estatutaria le dedica un largo artículo distinguiendo los convenios de colaboración, que deberán ser comunicados a las Cortes Generales, y los acuerdos de cooperación, que deberán ser autorizados por aquellas. Se establece, de forma adecuada, el procedimiento interno para que la Generalidad pueda suscribir el convenio y remite al art. 145.2 CE en lo restante. En el primer sentido, incluye 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 la firma. Ese es el ámbito de autoorganización procedimental y su contenido es regulado, por tanto, por el propio Estatuto. En este sentido, únicamente resulta discutible la referencia al procedimiento para decidir si un convenio comunicado a las Cortes precisa o no la autorización de éstas en cuanto sea considerado acuerdo de cooperación. El art. 178.4 señala que esa decisión requiere "la audiencia previa de la Generalidad y, si acaso, de las CCAA implicadas". Sin embargo, como reiteraremos al hilo de otras previsiones de esta propuesta, el Estatuto de una CA no puede condicionar

el procedimiento que deberán seguir las Cortes Generales en el ejercicio de sus facultades constitucionalmente reconocidas, pues habría excedido el “marco constitucional de actuación” (art. 147.2 d). El procedimiento se regula, en este supuesto, por el Reglamento del Senado, Cámara a quien corresponde iniciar el procedimiento (art. 74.2 CE) y requiere el dictamen de la Comisión General de CCAA, conforme al art. 137.3 del Reglamento del Senado. En conclusión, no puede ser condicionado por la fuente bilateral de una CA para un determinado territorio pues se estaría adentrando, con voluntad condicionadora, en el ámbito constitucional de actuación de un órgano del Estado, en este caso de las Cortes Generales.

#### **4. La participación en procedimientos estatales de decisión y en el ejercicio de las competencias del Estado**

Hacíamos al inicio la distinción, ciertamente lábil, entre colaboración y participación a partir de la inexistencia de título competencial del que participa y la necesidad de concretar alguno, siquiera indirecto, en el supuesto de la colaboración. En esta participación autonómica, ayuna de título competencial, deben distinguirse dos fenómenos de naturaleza distinta: la participación de la CA en la designación de los integrantes de diversos órganos o instituciones del Estado y la participación en el ejercicio de las competencias estatales a través de la Comisión bilateral o de la emisión de informes.

Al regularse esta cuestión se entremezclan previsiones que se desenvuelven en el ámbito estrictamente autonómico y, por tanto, tienen adecuado encaje en el Estatuto, con otras que exceden la función constitucional de las normas estatutarias.

En el primer sentido, destaca la comparencia de senadores de Cataluña ante el Parlamento. Ciertamente, en la actualidad sólo sería aplicable a los senadores designados por el Parlamento autonómico (art. 69.5 CE) y no a los senadores provinciales, que no tienen vinculación alguna con el Parlamento autonómico y, en consecuencia, no pueden ser obligados a comparecer. En todo caso, el art. 179 dice que “pueden” comparecer, no que “deban” comparecer. En ese sentido, no obligatorio, nada impide que el Estatuto prevea la comparencia de quien considere

conveniente ante los órganos autonómicos regulados en virtud de sus competencias.

Sin embargo, diversa valoración, en este caso negativa, merecen las referencias a la participación autonómica en los procesos de designación de magistrados del Tribunal Constitucional y consejeros del Consejo General del Poder Judicial (art. 180). Muestra la voluntad política de participación, pero formalmente provoca una antinomia, esto es, un conflicto normativo porque ni la LOTC ni la LOPJ, leyes a las que por expresa previsión constitucional corresponde establecer el procedimiento para designar a los miembros de estos órganos constitucionales, prevén la participación autonómica en este proceso. El conflicto normativo tiene fácil solución por la remisión que la Constitución hace a estas leyes orgánicas, pero su propia existencia debilita la coherencia del ordenamiento. Por ello, deberían desaparecer estas referencias del Estatuto o plantearse de forma que sea notoria su naturaleza programática, de mandato no vinculante para el legislador estatal. En otro sentido, para el caso de que la Ley Orgánica prevea esta participación, el Estatuto podría regular el procedimiento en que ésta se produce.

La situación anterior resulta aún más nítida en la designación de representantes en los organismos económicos y sociales por el carácter taxativo con el que se pronuncia la propuesta de reforma. Señala el art. 182 que "la Generalidad designa a representantes" en distintos organismos públicos. Pero esos organismos están regulados en leyes estatales que no prevén en la actualidad esa participación autonómica. Obviamente no puede hacerlo el Estatuto de una CA, sólo para ese territorio, excepcionando el modo de designación previsto en la ley reguladora, aplicable en todo el Estado. Denota dos rasgos, ya rechazados: la intención de modificar la legislación estatal para configurar una situación excepcional referida únicamente a Cataluña y la creencia de que una fuente bilateral, como es el Estatuto de Autonomía de una determinada CA, puede regular los procedimientos generales de decisión previstos en leyes generales. Como se decía antes, la función del Estatuto de Autonomía en este ámbito se ciñe a regular, en su caso, el procedimiento de designación de representantes autonómicos para el supuesto de que la legislación general del Estado prevea la participación autonómica y la formulación estatutaria sólo puede hacerse en la forma de mandato no vinculante al legislador estatal, de naturaleza programática.

Cuestión distinta, aunque también con perfiles problemáticos, es la previsión de participación autonómica en el ejercicio de las competencias estatales que la propuesta de reforma estatutaria hace posible a través de dos vías: la intervención de la Comisión Bilateral, en este caso como cauce de participación, y la exigencia de emitir informes y dictámenes por parte de la CA, con carácter vinculante o determinante.

Dice la propuesta de reforma que la Comisión Bilateral delibera, hace propuestas o, en su caso, adopta acuerdos en la elaboración de proyectos normativos del Estado, en la programación de la política económica general, en el impulso de medidas adecuadas para mejorar la relación con el Estado, en los conflictos de competencias, en la evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración, etc. (art. 183.2). Además, en el Título IV de la propuesta, dedicado a las competencias, encontramos numerosas referencias a la actuación de la Comisión Bilateral, en el ejercicio de las competencias estatales.

El Estatuto incluye las competencias que asume la CA dentro del marco establecido en la Constitución y, en ese sentido, puede concretar las facultades competenciales específicas y distinguir las submaterias de forma que resulte mejor concretado el *quantum* competencial autonómico. Sin embargo, en relación al ámbito competencial del Estado no puede determinar el ejercicio de facultades estatales, esto es, no puede imponer al Estado siquiera requisitos procedimentales pues una actuación de esa naturaleza carece de sustento constitucional. En ese sentido, las referencias al seguimiento de las distintas actuaciones de competencia estatal o al impulso de determinadas políticas no entran en conflicto con ninguna otra previsión sustantiva o procedimental y se encuadran en una adecuada relación colaborativa, en sentido amplio, entre distintos entes territoriales. Sin embargo, distinto es el supuesto de su participación en la elaboración de proyectos normativos del Estado, cuando se trate de normas básicas u orgánicas delimitadoras de competencias. No se puede incorporar a través del Estatuto un requisito procedimental en la elaboración de una ley general del Estado, imprevisto en las normas reguladoras del procedimiento legislativo en las Cortes Generales que, de acuerdo a la Constitución, son los reglamentos parlamentarios (arts. 88 y 89 CE). De nuevo emerge la voluntad autonómica de determinar la actuación estatal, en concreto las bases estatales. Recuérdesse que el artículo 111 pretende imponer que las bases estatales se establezcan siempre en "normas con rango

de ley" e incluso señala que el Parlamento autonómico "concretará mediante una ley la efectividad normativa y el desarrollo de estas disposiciones estatales". Son extralimitaciones estatutarias pues esta fuente, por su propia naturaleza, no puede condicionar el ámbito de actuación reconocido al Estado, como es la facultad para establecer las bases en diversas materias, entre otras razones porque esas bases no afectan sólo a esa CA sino a todas y, por tanto, no pueden ser condicionadas sólo desde un territorio que tiene competencia para delimitar en sentido positivo el complemento normativo de esas bases pero no para adentrarse en la forma o el contenido de éstas. Cuestión distinta es que se prevea para todo el Estado la participación autonómica en el procedimiento de elaboración de normas básicas en los reglamentos parlamentarios, a través de los mecanismos multilaterales, en el futuro Senado territorial, o que en algún supuesto específico el Estado plantee el proyecto normativo en el órgano bilateral. En cualquier caso, se trata de una decisión general del Estado, que no puede ser condicionada desde un estatuto, por lo que la referencia estatutaria deberá considerarse una mera muestra de la voluntad participativa de la CA, pero sin carácter vinculante para el Estado.

En cuanto a la intervención de la Comisión Bilateral en el ejercicio de las competencias estatales conviene destacar dos rasgos: a) su interpretación debe ser restrictiva, sólo cuando se advierta la incidencia específica en la CA, por ejemplo cuando razones de interés general sustentan la competencia del Estado sobre actuaciones en una determinada CA (obras hidráulicas) o cuando derive del carácter supraautonómico de la materia (servicio ferroviario); b) 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. En el mismo sentido, debe valorarse también la previsión de informes de la CA en el ejercicio de competencias estatales. Al tratarse de competencias de titularidad estatal esos informes no pueden ser "vinculantes" ni "determinantes" (trasvases de cuencas), en el juego de palabras que tanta disputa política ha provocado en Cataluña, esto es, no pueden impedir al Estado el ejercicio de sus competencias, sino ofrecerles información o asesoramiento que coadyuve a un mejor ejercicio competencial por parte del titular de la competencia. Estamos en el ámbito de la participación, es decir, en el ejercicio de facultades competenciales que corresponden al Estado por voluntad del constituyente y la supre-

macía constitucional no resulta condicionada por una hipotética previsión estatutaria que, a lo sumo, provocará una antinomia a resolver desde ese principio.

A mi juicio, estas referencias contenidas en la propuesta de reforma estatutaria a la participación de la CA en el ejercicio de facultades competenciales de titularidad estatal deben interpretarse como propuestas de participación que se efectúan desde el Parlamento autonómico. En este sentido muestran la voluntad territorial, esto es, la voluntad de una de las partes que deben concurrir en la reforma de la fuente estatutaria. Sin embargo, al incidir en el ejercicio de competencias estatales, esto es, al carecer la CA de título competencial aducible, la voluntad territorial tiene en este supuesto un menor alcance. Las propuestas efectuadas por el órgano representativo del cuerpo electoral de la CA deberán ser valoradas y, en su caso, aceptadas por las Cortes Generales, por la voluntad del Estado, en algunos supuestos previa modificación de la legislación vigente. Esto significa que las previsiones de participación autonómica en el ejercicio de las competencias estatales deberán ser interpretadas efectivamente como propuestas de actuación autonómica en ámbitos que corresponde decidir al Estado, vehiculadas a través de la reforma estatutaria en lugar de utilizar la propuesta de iniciativa legislativa (art. 87.2 CE). En este sentido, en cuanto no son contenidos que correspondan a la naturaleza bilateral que caracteriza al Estatuto, y, por tanto, a la función constitucional que le es propia, sino que inciden en el funcionamiento global del Estado autonómico, las Cortes Generales deberán valorar en cada uno de los supuestos si el Estado, personificado en ellas, que representan al pueblo español en su conjunto y no a un determinado territorio, quiere que participen las CCAA, o alguna de ellas, y si esa participación se efectuará a través de una relación bilateral o a través de órganos multilaterales.

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

Las relaciones con la Unión Europea tienen un sentido especial por una razón vinculada a su naturaleza gubernamental: en numerosas ocasiones el ejecutivo estatal participa en la adopción de decisiones que afectan a competencias autonómicas, incluso con carácter exclusivo. Por ello, debe preverse una reforzada intervención autonómica, que ya no es mera participación en el ámbito competencial del Estado ni

colaboración en el ejercicio de competencias compartidas sino ejercicio de competencias propias atribuidas a la Unión Europea y, de alguna forma, *devueltas* para su ejercicio a través de la participación interna en la fase ascendente del proceso de toma de decisiones y en la descendente de incorporación de las normas europeas al ordenamiento interno.

Existe en nuestro ordenamiento un procedimiento de intervención autonómica tanto en la fase descendente como en la ascendente de aplicación del Derecho de la Unión que puede recogerse en los distintos Estatutos de Autonomía. En relación a la primera bastaría una referencia genérica a la participación autonómica que mencione los principios básicos establecidos por el Tribunal Constitucional a partir de la STC 252/1988, esto es, que corresponde el desarrollo normativo y la ejecución administrativa del Derecho de la Unión a quien ostenta la competencia sobre la materia y, por tanto, a la CA si tiene título competencial para ello. En relación a la ascendente, se ha previsto un modelo de participación a través de acuerdos adoptados por el Estado con todas las CCAA en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), a lo que apenas habría que añadir una mención genérica a las relaciones bilaterales para tratar cuestiones específicas de la Comunidad Autónoma. Además, pueden recogerse en el Estatuto los elementos de proyección externa reconocidos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como las oficinas de la CA en el extranjero (STC 165/1994) e incluso las referencias a las regiones que resultan del Derecho de la Unión como las consultas, incorporando, por ejemplo, un procedimiento interno o las referencias a la subsidiariedad, aún con el óbice que supone el accidentado proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

El problema viene planteado por la escasa formalización de este modelo de participación, contenido en diversos acuerdos políticos. De esta manera se ha garantizado la participación de las CCAA en la adopción de estos Acuerdos, al no existir una auténtica cámara de representación territorial, pero su naturaleza estrictamente política implica que no pueden resistir una regulación estatutaria que los contradiga, excepcionando el acuerdo general para una determinada CA. La única forma de garantizar que ese acuerdo para configurar un determinado modelo de intervención aceptado por todos no sea alterado a través de las reformas estatutarias, con incidencia en su funcio-

namiento, es la intervención de las Cortes Generales. Así, al tramitar y aprobar la propuesta de reforma estatutaria aprobada en el Parlamento autonómico, antes de someterla a referéndum, deberán garantizar que el modelo participativo en los asuntos europeos aplicable a una determinada CA no contradice el general, de carácter multilateral, que se contiene en los acuerdos suscritos por todas las CCAA en igualdad de condiciones.

Desde esa perspectiva deben analizarse diversos contenidos de la propuesta catalana de reforma estatutaria que no contradicen la Constitución, parca, como se sabe, sobre esta cuestión, sino el modelo participativo que se han dado todas las CCAA de acuerdo con el Estado y que ahora se pretende modificar a través de una fuente bilateral. En ese sentido, indica el art. 186.2 que la Generalidad participa de manera bilateral en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afectan directa o exclusivamente, o bien, si esta participación no es posible, mediante procedimientos generales. Muestra la tendencia, ya advertida, a priorizar la relación bilateral, pero, en este supuesto, sin contravenir el modelo común pues el último inciso del precepto establece que la participación se hace en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan.

Más problemático para la incardinación de la propuesta estatutaria en el modelo común de participación es el art. 186.3 según el cual la posición expresada por la Generalidad es "determinante" para la formación de la posición estatal "si afecta a sus competencias exclusivas y compartidas". Para comprender las dificultades derivadas de una redacción estatutaria de este tenor basta imaginar las consecuencias de su inclusión en todos los Estatutos de Autonomía. No parece preciso abundar en que el carácter "determinante" de la posición de las CCAA para la formación de la posición estatal en la Unión Europea impide en la práctica la propia existencia de esa posición: no hay razón alguna para considerar determinante la posición de Cataluña y no la de las restantes CCAA y difícilmente habrá coincidencia entre todas las CCAA y, por tanto, nos encontraremos con "posiciones determinantes" contradictorias entre sí. Este supuesto muestra la imposibilidad de plantear desde la lógica de la bilateralidad aspectos que sólo son atendibles desde el acuerdo sin imposiciones entre todos los territorios, esto es, multilateral.

En esta misma tendencia, diversos contenidos de este capítulo contradicen directamente el ordenamiento constitucional. Así, el art. 185.1 prevé el carácter "determinante" de las observaciones que dirija al Estado la CA en relación a la reforma del Derecho originario de la Unión y el 185.2 la obligación de incorporar representantes de la Generalidad en la delegación española de revisión de los tratados. Resulta bien sabido que la suscripción de estos tratados forma parte del "núcleo duro" de las relaciones internacionales, de competencia exclusiva del Estado (STC 165/1994), por lo que no resulta posible la inmisión determinante de una CA en la adopción de esa decisión estatal, al margen del título competencial que las CCAA tengan sobre la materia afectada y, menos aún, la exigencia de la intervención autonómica en las negociaciones. En segundo lugar, en relación a la fase descendente de aplicación del Derecho de la Unión indica el artículo 189.3 que "en caso de que la Unión Europea establezca una legislación sobre materias respecto de las cuales el Estado disponga en Cataluña de competencias para dictar las bases, la Generalidad puede adoptar directamente la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas". La propuesta del Estatuto, en su pretensión de acotar las bases estatales, resulta comprensible desde una perspectiva política por los excesos de la legislación básica estatal en los últimos años, pero no desde la jurídico-constitucional. Ese es el ámbito constitucional de actuación del Estado y el Estatuto no pueden regular el procedimiento de incorporación normativa del Derecho de la Unión, eliminando las bases estatales. Si atendiendo al reparto competencial interno el Estado tiene competencias para establecer las bases, deberá respetarse esa capacidad de actuación, constitucionalmente reconocida, que no podrá ser contradicha, por tanto, desde un Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de que el margen de actuación material del Estado sea limitado por la concurrencia con normas principales de origen europeo.

No puedo detenerme en otros contenidos de la propuesta, con aspectos discutibles, pero también aportaciones interesantes, como la participación en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a través de la consulta previa al Parlamento (art. 188), la exigencia de motivación cuando el Gobierno se niegue a ejercer las acciones solicitadas por la CA ante el Tribunal de Justicia en aplicación del Acuerdo de la CARCE de 1997, que sólo podrá producirse en caso de graves perjuicios para la política de integración (art. 191.3) o la asimilación del estatuto del personal de la Generalidad en la delegación ante la Unión Europea al del personal de la representación del

Estado (art. 192.2). No se pretende comentar cada uno de los artículos de la propuesta sino mostrar que, más allá del interés y la novedad del tratamiento, también en la relación con la Unión Europea emergen los rasgos advertidos hasta aquí. En primer lugar, la priorización de la bilateralidad, en contradicción con el procedimiento general de participación que le concede una posición subsidiaria (Ley 2/1997); en segundo lugar, el intento de superación de la regulación normativa o convencional vigente, pretendiendo un tratamiento excepcional para Cataluña, al margen del marco general, y, en tercer lugar, la voluntad de adentrarse en el ámbito de actuación del Estado, bien porque se le reconoce a la CA la específica facultad de actuación bien porque afecta al Estado autonómico en su conjunto. También en este ámbito, aunque la capacidad de actuación debe ser mayor pues no se trata de colaboración en competencias compartidas o concurrentes, ni de participación en el ejercicio de competencias ajenas sino del ejercicio de competencias propias atribuidas a la Unión Europea, las Cortes Generales deberán adecuar las previsiones estatutarias al modelo común de participación, más allá del reconocimiento de situaciones singulares específicas o del interés que tienen algunas de estas propuestas para incorporarlas al modelo aplicable en toda España.

## **6. Las consecuencias de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña para el modelo constitucional de colaboración y participación**

Tras repasar las posibles disfunciones políticas y antinomias jurídicas derivadas del modelo de relación con el Estado, las restantes CCAA y la Unión Europea contenido en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Título V), la cuestión que surge, trasladable a los distintos procesos de reforma estatutaria en marcha, es si resulta posible incluir en el Estatuto un título específico con ese objeto. La respuesta debe ser afirmativa. En el repaso anterior hemos advertido el conveniente tratamiento que se ofrece del auxilio, o colaboración en sentido estricto, de los convenios de colaboración con el Estado, con la necesaria reinterpretación de la expresión "régimen jurídico", y de los convenios de colaboración con las CCAA, con el matiz de la improcedente referencia a la "audiencia previa de la Generalidad" y a las "restantes CCAA", o incluso algunas aportaciones interesantes en la relación con la Unión Europea. Esto es, las piezas concretas reciben un tratamiento adecuado, con algunos matices; las dudas proce-

den del contexto en el que se sitúan. En ese sentido, el tratamiento de las relaciones de colaboración, en un sentido amplio, no puede plantearse desde una perspectiva bilateral, acordando con el Estado la intervención autonómica en los distintos procesos colaborativos y la participación en el ejercicio de sus competencias. Por el contrario, deben distinguirse dos niveles: los procedimientos de actuación internos, que deberán ser regulados exclusivamente en el Estatuto, pues es la fuente adecuada para ello, y los procesos de relación externos, de colaboración y participación, que al afectar a las restantes CCAA, no pueden ser regulados en un determinado Estatuto de Autonomía. Al prever la bilateralidad en este segundo nivel se está excepcionando para un determinado territorio el modelo común. El problema es que ni es posible extender a todas las CCAA la relación bilateral que se pretende para Cataluña, ni existe justificación alguna para privilegiar a Cataluña con una relación bilateral, por ejemplo, en la designación de integrantes de órganos estatales, en la emisión de informes o participación de órganos bilaterales en el ejercicio de competencias estatales o en la participación autonómica en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea.

En este supuesto no se pretende, a mi juicio, concretar la posición de la CA en un modelo común de carácter multilateral, regular las relaciones bilaterales en los supuestos que corresponda y los procedimientos internos para formar la voluntad territorial, sino introducir desde el Estatuto un modelo singular de relación con el Estado, esencialmente bilateral, y nuevos cauces de participación no previstos en el ordenamiento constitucional, impuestos desde el Estatuto. Por tanto, la conclusión que puede extraerse no es la imposibilidad o inconveniencia de recoger en el Estatuto los cauces de colaboración y participación interordinamental, sino la dificultad de configurar desde un Estatuto de Autonomía un modelo propio, que no se incardina en el general sino que pretende dotar a la CA de singulares posibilidades de actuación en relación a los restantes entes territoriales, aun con merma del adecuado encaje de esa *pieza autonómica* en el engranaje del *todo estatal*.

La respuesta a las deficiencias de los procedimientos generales de colaboración y participación debe ser su mejora mediante las oportunas reformas legislativas y constitucionales pero no su sustitución por diecisiete modelos autonómicos de relación o por un modelo excepcional, para una CA, distinto a los restantes.

En este sentido, el riesgo al que se enfrenta el actual proceso de reformas estatutarias no es la inclusión en el Estatuto de elementos característicos de un texto constitucional como las relaciones de colaboración con otros niveles de poder político, o una tabla de derechos, sino la inclusión en el Estatuto de tratamientos normativos que determinan el funcionamiento del conjunto del Estado, de forma que uno de los diecisiete ordenamientos autonómicos (diecinueve si incluimos a Ceuta y Melilla) condiciona distintos aspectos del ordenamiento constitucional, en algunos casos en expresa contradicción con lo actualmente previsto. Este fenómeno resulta agravado si presumimos que se producirá el proceso de emulación, que ha caracterizado el desarrollo del Estado autonómico, y seguramente lo seguirá haciendo. Las diferencias acaso pueden mantenerse en los aspectos simbólicos pero no en el modelo de relación con el Estado.

Desde esta comprensión debe rechazarse la preferencia de las relaciones bilaterales sobre las multilaterales y la regulación estatutaria de ámbitos de actuación que el ordenamiento constitucional ha reservado al Estado. En ambos casos, la intervención de las Cortes Generales en la tramitación de la propuesta de reforma estatutaria cumple una importante función como expresión de la voluntad general del Estado. No le corresponde valorar la constitucionalidad de uno u otro contenido sino, en el primer sentido, garantizar que el modelo de relación con una CA no impida el funcionamiento armónico del conjunto y, en el segundo, mantener el carácter general y común de los ámbitos en los que la decisión última corresponde al Estado. Por ello, lo aprobado en el Parlamento autonómico debe ser considerado una propuesta de participación en las facultades de actuación del Estado, a valorar y, en su caso, aceptar por las Cortes Generales, adentrándose, para ello, en el contenido de lo que se pretende incluir desde la fuente bilateral, norma institucional básica de un determinado territorio, con incidencia en el conjunto del Estado. Para garantizar la coherencia del ordenamiento, las Cortes Generales tienen dos vías: modificar la legislación estatal, o incluso la propia Constitución, de forma que estas propuestas estatutarias tengan encaje en el ordenamiento constitucional o adaptar la propuesta contenida en el Estatuto al marco general de colaboración y participación. Aunque en algún punto concreto resultará adecuada la primera opción, habitualmente deberá seguirse la segunda. El Parlamento catalán, la voluntad territorial, parece regirse, al hacer sus propuestas, por lo que considera el "interés" de su territorio, pero, de la misma forma, las Cortes Generales,

la voluntad general del Estado, debe garantizar que esas propuestas no resulten disfuncionales para el modelo común de relaciones de colaboración y participación y, en ese sentido, introducir las modificaciones oportunas. Por ello, en los aspectos que inciden en el conjunto del Estado, o que se ubican en su ámbito de actuación, pero se recogen en el Estatuto, la bilateralidad de esta fuente se matiza en cuanto la voluntad territorial tiene la capacidad de propuesta mientras que la decisión corresponde a la voluntad general del Estado, en algunos casos al margen de la fuente estatutaria, de forma que sea aplicable a todas las CCAA.

En cualquier caso, no puede olvidarse que la iniciativa catalana se sustenta no sólo en la voluntad de alcanzar mayores cotas de autogobierno, reduciendo en su envés la capacidad de actuación del Estado, sino, en este punto concreto, también en las deficiencias del modelo multilateral de colaboración y los escasos cauces de participación en las decisiones generales del Estado. Por ello, debemos concluir con una referencia a la necesidad de un adecuado modelo general de colaboración y participación. Al principio planteábamos el juego combinado de Conferencia de Presidentes, Senado, convertido en auténtica cámara de representación territorial, y Conferencias Sectoriales, con una formalización que supere la parquedad del artículo 5 LRJAPyPAC. También hemos expuesto que el modelo de colaboración debe ser multilateral, pero apuntábamos antes, y ahora concretamos, que esa multilateralidad debe superar la rigidez, advertida en su aplicación hasta la actualidad y que la analizada propuesta de reforma estatutaria alienta desde otra perspectiva (la preferencia por la bilateralidad). Frente a ello, el principio que debe regir las relaciones de colaboración es lo que hemos denominado la multilateralidad flexible, en la forma atisbada en el Acuerdo de 9 de diciembre de 2004 sobre la inclusión de un representante autonómico en la delegación española en cuatro Consejos de Ministros de la Unión Europea. Se trata de superar la interpretación rígida de la multilateralidad, que ha dificultado en la práctica esa colaboración y participación autonómica. La multilateralidad flexible conlleva que la actitud reticente, omisiva o desinteresada de algunas CCAA en los cauces de interrelación no pueden limitar la voluntad de intervenir en las decisiones estatales de otras CCAA y que no todos deben intervenir cuando el asunto afecta sólo a determinados territorios. Por ello, en el mencionado Acuerdo de 9 de diciembre de 2004 se utilizan las expresiones CCAA "que muestren su interés" o "concernidas en el asunto". De esta forma, se está trasladando a las

CCAA la responsabilidad para participar en ese proceso en una marco común y multilateral a disposición de todos los territorios, en el que no se impone la participación de todas las CCAA a un tiempo, sino del que podrán disponer "las que muestren interés" o "resulten afectadas". En conclusión, la alternativa a las propuestas bilaterales es el ejercicio flexible de la multilateralidad en un marco común, a disposición de todos los territorios en los que la voluntad política de intervenir en las decisiones del Estado adquiera mayor importancia.

## Nota bibliográfica

Sobre la inexistencia de una "cultura de la colaboración" en España, la bibliografía es sumamente extensa. Me remito para un análisis reciente a G. Cámara Villar, "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1, enero-junio de 2004, pp. 208-209.

La clásica distinción de auxilio, o colaboración en sentido estricto, coordinación y cooperación como modalidades de colaboración, que hemos seguido en el texto, puede consultarse en E. Albertí, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 1985. Esta construcción teórica ha sido utilizada también en J. Terrón Montero, G. Cámara Villar, "Principios y técnicas de cooperación en los Estados compuestos: reflexiones sobre su aplicación al caso español", en J. Cano Bueso (coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1990 o J. Tajadura Tejada, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2000, pp. 14 a 29, entre otros.

La cita de C. Viver sobre la reforma de los Estatutos como única vía en la actualidad para la reforma de los Estatutos, la tomamos de C. Viver Pi-Sunyer, "La reforma de los Estatutos de Autonomía", en C. Viver Pi-Sunyer, F. Balaguer Callejón, J. Tajadura Tejada, *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 12. Se indica también en ese texto, con importancia para nuestro objeto, que "las reformas (constitucionales) previstas tan sólo pueden coadyuvar a mejorar la participación de las CCAA en las instituciones estatales, mediante la reforma del Senado y, quizás, la participación en lo relativo a la Unión Europea".

La naturaleza bilateral del Estatuto de Autonomía como fuente la he sostenido al diferenciarla de la naturaleza unilateral de las leyes orgánicas de transferencia y delegación en J. A. Montilla Martos, *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 63 a 70.

La idea de coherencia del ordenamiento jurídico de la que hemos partido puede consultarse en F. Balaguer Callejón, *Fuentes del Derecho. I. Principios del ordenamiento constitucional*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 141-142.

Las referencias a Ortega y Azaña corresponden a sus discursos durante la discusión parlamentaria del Estatuto de Cataluña en 1932. Pueden consultarse en J. Ortega y Gasset y M. Azaña, *Dos visiones de España. Discursos en las Cortes Constituyentes sobre el Estatuto de Cataluña*, Galaxia Gutenberg-

Círculo de Lectores, Barcelona, 2005. Resulta interesante también en desarrollo de esta idea el prólogo de J. M. Ridaó.

La cita de Zagrebelsky sobre la unidad política y ordinamental a partir del pluralismo corresponde a G. Zagrebelsky, *Manuale de Diritto Costituzionale, I. Il sistema delle fonti*, UTET, Torino, 1988, pp. 9 a 11.

Sobre la definición y alcance de los “hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos”, que he utilizado para concretar el ámbito de la bilateralidad, me remito, como he hecho en otros trabajos, a J.F. López Aguilar, *Hechos diferenciales y Estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 41 a 43.

La cita de Fernández Farreres sobre el sentido del artículo 4 LRJAPyPAC puede consultarse en G. Fernández Farreres, “Las relaciones organizativas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común tras las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 37, 2000, p. 47. La de E. Albertí en la que sostiene la necesidad de clarificar el régimen jurídico de los convenios de colaboración, sin merma de su flexibilidad, en E. Albertí Rovira, “El régimen de los convenios de colaboración entre administraciones: un problema pendiente”, *Informe Comunidades Autónomas, 1996*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997. También sobre los convenios, los distintos cauces para otorgarle valor normativo en los diversos Estados federales han sido analizados con detalle en M. J. García Morales, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, McGraw Hill, Madrid, 1998.

Finalmente, la *multilateralidad flexible* la he apuntado ya en E. Albertí Rovira, L. Ortega Álvarez, J. A. Montilla Martos, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, CEPC, Madrid, 2005, pp. 99-100.

## RESUM

Després d'una anàlisi introductòria sobre la raó de ser i les modalitats de la col·laboració tenint en compte la Constitució i la jurisprudència constitucional, l'autor estudia com incideix la proposta d'Estatut en aquest àmbit. En primer lloc s'analiza el debat bilateralitat-multilateralitat des de dos àmbits: les referències que fa la proposta a les relacions multilaterals i les funcions que s'atorguen a la Comissió bilateral Generalitat Estat. A continuació estudia com la proposta preveu l'exercici de la col·laboració a través de l'auxili i els convenis de col·laboració amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes. Seguidament, la manera com regula la participació de la Generalitat en la presa de determinades decisions estatals i, finalment, les referències de la proposta a les relacions amb la Unió Europea, per acabar exposant els seus punts d'acord i les seves divergències amb la proposta en els àmbits estudiats.

## ABSTRACT

This article analyzes the new institutional setting projected in the recently enacted reform proposal of the Catalan Estatut (the quasi-constitution of the Autonomous Community) which refers to the co-operation between the Catalan government and central institutions. First of all and taking into account the debate between multilateralism and bilateralism, the article analyses in what sense the Estatut proposal both refers to multilateral relations and sets the (new?) functions of one of the most the well-established intergovernmental mechanisms: the Bilateral State-Catalan Government Committee. Secondly, it discusses the nature of the future implementation of intergovernmental co-operation by means of two mechanisms: intergovernmental co-operation agreements (convenis), and the specific intergovernmental aid principle. Thirdly, the article examines the changes that the Estatut reform proposal could bring about in both the participation of the Catalan Government in state-wide decisions and in the relations of the latter with the European Union. Finally, the article presents its author's point of view on the above-mentioned changes.