

Los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Jesús DIVASSÓN MENDÍVIL

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. – II. EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN. – III. EL DERECHO POSITIVO Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA. – IV. LOS CONVENIOS EN EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN. – V. CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

Dentro del conjunto de comentarios que constituyen el objeto del presente libro dedicado al nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, me corresponde abordar el tema de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y más concretamente, la instrumentación de éstas a través de los convenios de colaboración, para lo cual anticipando ya desde este inicio la estructura del mismo me detendré en primer lugar en tratar de fijar jurídicamente esta técnica o mecanismo para posteriormente observar cuál ha sido legislativamente su situación inicial y el posterior desarrollo realizado, observación que me permitirá valorar adecuadamente el punto en el que nos encontramos tras la regulación de la materia en los nuevos Estatutos de Autonomía, y en particular en el Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.

Y es que, tal y como expondré a continuación, el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución Española de 1978 identificando una serie de ámbitos materiales atribuidos al Estado y otros a las Comunidades Autónomas, no vino acompañado con previsión alguna sobre las mutuas relaciones competenciales ni sobre los instrumentos de relación entre los diferentes poderes políticos dentro del Estado, vacío constitucional que no ha sido obstáculo para que en el desarrollo del Estado Autónomico el principio de colaboración se haya ido abriendo paso y haya sido asumido de hecho como una realidad, circunstancia que explica que los Estatutos de Autonomía recientemente aprobados quieran cubrir esta laguna asumiendo dicha realidad, revelando la inequívoca voluntad de las Comunidades Autónomas de participar en la definición de las políticas del Estado, algo por otro lado impres-

cindible en cualquier modelo territorial compuesto y que a mi entender se ha llevado desde una concepción de la colaboración muy clara: colaborar es proponer a la otra parte actuaciones conjuntas voluntarias. Como veremos en los nuevos Estatutos de Autonomía encontramos referenciados expresamente los instrumentos de colaboración y en algunos de ellos los convenios para dar cobertura a las negociaciones bilaterales y multilaterales no imponiendo en ningún caso la posición de las Comunidades Autónomas, observando además que este concepto de colaboración como acuerdo voluntario esta igualmente presente en las relaciones con la Unión Europea y en la acción exterior del Estado.

Por tanto, antes de comentar la citada evolución, resulta imprescindible delimitar el significado del denominado principio de colaboración referido al campo de las relaciones producidas por el ejercicio competencial para circunscribirlo luego al tema que nos ocupa de los convenios de colaboración como instrumento que articula las relaciones verticales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dejando de lado las relaciones horizontales y las relaciones con la Unión Europea objeto de comentario en partes distintas de este libro.

II. EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN

Abordar el análisis de la colaboración, teniendo presente el sistema de descentralización política instaurado en nuestra Constitución de 1978 en su Título VIII, exige tomar como punto de partida el artículo 2 del texto fundamental que enuncia los tres principios vertebradores del Estado Autonomico: unidad, autonomía y solidaridad. Como se observa no se recoge expresamente el principio de colaboración si bien se encuentra implícito en la propia esencia de la organización territorial del Estado y así lo ha destacado en varias ocasiones el Tribunal Constitucional utilizando expresiones que no ofrecen duda acerca de la importancia de este principio indicando al respecto que, *“el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidas recíprocamente a un deber general de cooperación, que no es preciso justificar en preceptos concretos, porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución”* (entre otras, STC 18/1982, 80/1985, y 118/1996), o que, *“constituye el criterio informador que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas”* (STC 104/1990), o en otras señalando que, *“la lealtad institucional que implica la colaboración es un principio esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial, que constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada”* (STC 239/2002).

De esta forma, el principio general de colaboración es uno de los principios que, como corolario de los principios de unidad, autonomía y solida-

ridad, ha de sustentar el Estado Autonómico, y se erige como una exigencia para el correcto y eficaz funcionamiento del mismo, máxime si se tiene en cuenta que sólo en contadísimas ocasiones las materias competenciales aparecen en compartimentos estancos claros y definidos a favor del Estado o de las Comunidades Autónomas y que, en cualquier caso, este principio no afecta a la titularidad de la competencia sino solo a su ejercicio que desde luego siempre es susceptible de mejorar si se cuenta con la colaboración de los demás, evitando además situaciones de conflicto pues como tiene declarado el Tribunal Constitucional en consolidada doctrina (en este sentido la reciente STC 46/2007), las situaciones de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico han de resolverse en primer lugar atendiendo a las técnicas de colaboración y cooperación.

Ahora bien, acercarse al estudio en abstracto de este principio general de colaboración exige distinguir o concretar diferentes conceptos que están directamente conectados entre sí y que en la práctica no permiten una fácil sistematización, quizás motivado por el uso terminológico indistinto utilizado por el propio Tribunal Constitucional y que, tal y como tiene escrito el profesor Cruz Villalón, ha obedecido en cada momento a la preferencia personal de cada ponente. No obstante, siguiendo la clasificación del profesor Enoch Alberti Rovira es posible distinguir en la dimensión positiva de la colaboración tres clases de mecanismos como son el auxilio, la coordinación y la cooperación.

El deber de auxilio o colaboración en sentido estricto se identifica con la prestación de asistencia y apoyo mutuo entre las distintas Administraciones territoriales, teniendo su manifestación más habitual en el intercambio de información y en un sentido más amplio en la obligación de facilitar la asistencia activa necesaria en el ejercicio de las competencias respectivas para que cada instancia pueda cumplir sus funciones con mayor eficacia y economía de medios.

Manifestaciones normativas de este deber de auxilio la encontramos ya en el artículo 2 de la Ley de Proceso Autonómico y fue incorporado en el artículo 4 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, precepto que no hace sino reflejar la doctrina del Tribunal Constitucional en torno al deber de auxilio como deber jurídico esencial del modelo de organización territorial y que encontramos plasmada en la Exposición de Motivos de la misma Ley 30/92 que en su apartado IV señala que, “la múltiple y compleja realidad que supone la consistencia de la Administración del Estado la de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales, proyectando su actividad sobre un mismo espacio subjetivo y geográfico, hace necesario propiciar un acercamiento eficaz de los servicios administrativos a los ciudadanos. La eficacia en el resultado hace que la cooperación entre las Administraciones Públicas resulte un principio acti-

vo no solo deseable sino indispensable a su funcionamiento. La cooperación es un deber general a la esencia del modelo de organización territorial del Estado autonómico, que se configura como un deber recíproco de apoyo y mutua lealtad que no es preciso que se justifique en preceptos concretos⁷.

En un plano diferente en cuanto no configuran un deber jurídico que vincula la actuación competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas se sitúan los otros dos mecanismos antes citados, la coordinación y la cooperación.

La coordinación, entendida como mecanismo o técnica de colaboración y no como título competencial atribuido al Estado, (sigo en este sentido lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en sentencias 32/1983 o 148/2000) puede conceptuarse como un modo de ejercicio de los poderes consistente en el establecimiento formal de cauces permanentes de comunicación o participación a través de órganos mixtos en los que se adoptan acuerdos al objeto de lograr una actuación armónica para la consecución de objetivos comunes y beneficiosos para todas las partes. Desde esta concepción cada uno de los poderes implicados conserva intactas sus potestades y el ámbito material sobre las que éstas se ejercen, si bien dicho ejercicio ha de orientarse para lograr la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema.

Insistir en que con la definición expuesta de la coordinación como técnica de colaboración no me estoy refiriendo al supuesto de coordinación como título competencial que habilita al Estado para disponer unilateralmente en base al mismo un determinado procedimiento de coordinación o un determinado método para la actuación de competencias en un ámbito material determinado, sino que la coordinación desde la perspectiva que estoy tratando se configura como una coordinación facultativa o voluntaria para las partes que deciden ejercer de común acuerdo ciertas competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía prevén que se ejerzan separada e independientemente.

Finalmente, como tercera técnica o mecanismo al que alude el principio de colaboración tenemos la cooperación, que se manifiesta, a diferencia de la coordinación, en un plano material o sustantivo y puede entenderse como una toma conjunta de decisiones o un coejercicio de competencias con la consecuente corresponsabilización de las actuaciones realizadas bajo ese régimen. Por tanto, a diferencia del mecanismo de la coordinación en el que las partes vienen obligadas únicamente a un comportamiento y no a un resultado manteniendo íntegro su poder de decisión, en la cooperación, si cada parte no actúa de acuerdo con los demás, no resulta posible realizar la actividad pretendida, suponiendo en la práctica una quiebra del principio de independencia en la toma de decisiones competenciales. Ahora bien, precisamente por ello, como bien advierte el profesor Tajadura Tejada, la cooperación está presidida por dos principios básicos: la indisponibilidad de la titularidad de

las competencias y la disponibilidad sobre su ejercicio, principio sobre los que luego me detendré más pormenorizadamente.

Indicar que estos mecanismos han tenido un desarrollo a través de diferentes manifestaciones, conferencias sectoriales, creación de órganos mixtos, participación en órganos del Estado por parte de las Comunidades Autónomas, participación consultiva en procesos de decisión ajenos, sobre los que doctrina e incluso normativamente no existe una posición clara y definida a la hora de situarlos dentro de la coordinación o dentro de la cooperación, siendo un ejemplo paradigmático de ello el apartado 1 del artículo 5 de la Ley 30/1992, en el que el órgano de cooperación a crear entre el Estado y las Comunidades puede tener funciones de cooperación o coordinación según los casos.

Siendo el deber de auxilio, la coordinación y la cooperación los mecanismos tradicionales sobre los que descansa conceptualmente el principio de colaboración quiero no obstante llamar la atención sobre otro mecanismo que incide igualmente en este concepto y que puede tener una gran relevancia como consecuencia del desarrollo de los nuevos Estatutos de Autonomía y que no es otro que el de la participación. Al margen de que el tema de las competencias de participación son tratadas de manera particular en otra parte del presente libro, quiero dejar apuntada la reflexión, a mi juicio totalmente acertada, que el profesor José Antonio Montilla Martos realizó en un artículo escrito acerca de la reforma del Estatuto de Autonomía catalán en el que señalaba que a las tres modalidades clásicas de colaboración debe adicionarse la participación en las decisiones estatales diferenciando ésta de aquéllas en que cuando entra en funcionamiento los mecanismos de colaboración es porque tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden alegar algún título competencial que de forma directa o indirecta concurre en el supuesto de hecho, mientras que cuando nos referimos a la participación, distinguiéndola de las modalidades de colaboración, solo uno de los autores implicados es titular de la competencia pero admite la participación de otros que, aunque carece de título competencial, tienen un interés específico en el asunto.

En todo caso, tal y como apunta el profesor Montilla Martos, resulta notorio que estos instrumentos de participación se plantean para que las Comunidades Autónomas intervengan en el ejercicio de las competencias estatales y en las decisiones que al Estado competen, pero resulta igualmente nítido que esta participación autonómica no altera la titularidad competencial y la habilitación para la toma de decisiones que resulte de ella, consideración que desde luego tiene plena aplicación si observamos el texto de los Estatutos de Autonomía en esta cuestión, (como ejemplo, art. 89 del EA de Aragón), pues en ningún caso se define como debe configurarse esa participación permitiendo que sea el legislador estatal el que determine la articulación de la misma.

Pues bien, todos los mecanismos mencionados necesitan para su aplicación práctica de fórmulas o instrumentos de concreción, función que en el régimen autonómico español ha venido a cumplir entre otros el convenio que en una acepción amplia se presenta como el instrumento adecuado para la implantación de las técnicas de auxilio, de coordinación, de cooperación o de participación, convirtiéndose en el fundamento jurídico de su propia existencia, consideración que nos lleva a continuación a examinar el régimen jurídico de este instrumento en el derecho español.

III. EL DERECHO POSITIVO Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA

La Constitución no define un modelo de Estado, indefinición que desde la puesta en marcha del llamado Estado de las autonomías no ha dejado de plantear dudas acerca del modelo constitucional autonómico y sobre sus características, dudas que en la redacción del texto constitucional ha tenido una manifestación clara en la regulación de los instrumentos previstos para articular la participación de las Comunidades Autónomas en la adopción de las decisiones legislativas del Estado e incluso en las relaciones de cooperación entre las propias Comunidades Autónomas, circunstancia que no obstante, como consecuencia de la consolidación del Estado Autonómico, se ha tratado de paliar con la positivización de fórmulas de colaboración que han tenido posteriormente un caudaloso desarrollo práctico y que a mi juicio van a tener un avance cualitativo imparable tras la promulgación de los nuevos Estatutos de Autonomía.

Tal déficit regulatorio no significa, aunque parezca una obviedad decirlo, que los instrumentos de colaboración que puedan establecerse entre el Estado y las Comunidades Autónomas no deban someterse a la disciplina de la Constitución, de manera que puede afirmarse con rotundidad que les son aplicables los principios constitucionales que determinan el marco jurídico básico de estos instrumentos, que deberán ser respetados por toda norma legal o reglamentaria que traten de regular su régimen jurídico. De entre ellos por su importancia es preciso destacar dos principios que se desprenden de la lectura de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como son la indisponibilidad de las competencias y la voluntariedad.

Repetidamente el Tribunal Constitucional ha venido indicando al abordar las relaciones de colaboración, utilizando como antes hemos señalado la más diversa terminología para referirse a las mismas, que no resulta posible ni legítimo que el Estado y las Comunidades Autónomas, en tanto poderes constituidos, alteren la distribución de competencias que realiza la Constitución, ya sea mediante la atribución de potestades que el bloque de la constitucionalidad no concede, ya sea mediante la renuncia de las que le han sido asig-

nadas. En este sentido podrían citarse numerosas sentencias del Tribunal Constitucional, eligiendo por su claridad y por recoger expresamente la idea apuntada la STC 95/86, al señalar en su FJ 5 que, *“como hemos declarado en otras ocasiones los Reales Decretos de traspasos de servicios se limitan a transferir éstos y no transfieren competencias por lo que no pueden afectarse que al socaire de un convenio de colaboración que expresa sin duda la siempre necesaria voluntad de cooperación entre el Estado y la Comunidad de Cataluña se arroguen aquel un nuevo título competencial que menoscabe o elimine las atribuciones que en esta materia, según hemos dicho, incumben a la Comunidad Autónoma por gracia de la Constitución y del Estatuto, ni tampoco es admisible que, merced a dicho convenio, esta haya podido renunciar a unas competencias que son indisponibles por imperativo constitucional y estatutario”*.

Por tanto los convenios no son en ningún caso el medio adecuado para modificar la distribución constitucional de competencias. El propio sistema constitucional ya ha previsto los instrumentos para ello como la reforma de los Estatutos de Autonomía, las leyes del artículo 150 de la Constitución, o la posibilidad de reforma constitucional.

El segundo de los principios anunciados es el de la voluntariedad, término que al inicio del presente comentario he citado para sentar las bases de lo que debe entenderse por colaboración, erigiéndose los convenios desde este punto de vista como los instrumentos que se ponen a disposición de las partes que mantienen una posición independiente una de la otra, para decidir libremente según su voluntad si hacen uso de él para llegar a un acuerdo determinado. Significativo en este sentido fue la STC 96/1986 que al pronunciarse sobre una cuestión de ayudas estatales a jóvenes agricultores del País Vasco manifestó con toda claridad que el Estado no podía condicionar la transferencia de fondos presupuestarios que deban ser gestionados por las Comunidades Autónomas a la previa suscripción de un convenio con las mismas cuyo contenido ha sido previamente predeterminado por el Estado.

Por tanto el régimen jurídico de los convenios de colaboración estará presidido en primer término por los dos principios constitucionales citados, advirtiendo que el análisis jurídico que a continuación abordaré, deja fuera del mismo cauces de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado que tienen su reflejo en nuestra Constitución como son el Senado (artículo 69), la iniciativa legislativa autonómica (artículo 87.2), e incluso, en el plano de la conflictividad, la legitimación de los órganos comunitarios para interponer el recurso de inconstitucionalidad (artículo 162.1 a), entendiéndolo que si bien nos encontramos en estos casos ante mecanismos de integración política que pueden responder a una concepción general del sistema autonómico en términos de colaboración, no encajan en el concepto de colaboración como medio de articulación del régimen competencial sustantivo objeto del presente comentario.

Acercarnos al examen del régimen jurídico de los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas exige establecer una diferenciación entre la normativa que se refiere al ámbito externo de los mismos, y que englobaría todo aquello relativo a su origen, desarrollo, cumplimiento y terminación, de lo que regula su ámbito interno, circunscrito al proceso de la formación de la voluntad de cada parte interviniente en el procedimiento en el que ésta se articula y los órganos que deben intervenir para formar y expresar tal voluntad.

En el primer ámbito mencionado no existe hoy ninguna duda de que es al Estado, de conformidad al título competencial derivado del artículo 149.1.18ª de la Constitución, al que le corresponde emprender su regulación. Así, siguiendo la pauta marcada por la Ley de Proceso Autonómico y por los Acuerdos Autonómicos del año 1992, actualmente la misma se recoge en el artículo 6 y 8 de la Ley 30/92, según redacción dada a los mismos por la Ley 4/99, preceptos cuya completa dimensión debe venir acompañada por la observancia de los artículos 5 y 7 del mismo texto legal.

Disecionando detenidamente cada uno de ellos se observa en primer lugar en el artículo 6 que su apartado 1 ya delimita el ámbito subjetivo y objetivo del convenio. El subjetivo al limitar el régimen jurídico de la Ley 30/92 a los convenios celebrados entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas y los Organismo Públicos vinculados o dependientes de dichas Administraciones, esto es en el ámbito del Estado, los Organismos Autónomos, las Entidades Públicas Empresariales y las Agencias Estatales, y en el ámbito de las Comunidades Autónomas lo que sus respectivas normas reguladoras conceptúen como Organismo Público, en el caso de Aragón los Organismos Autónomos y las Entidades de Derecho Público (artículo 67 de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón). También delimita el ámbito objetivo al exigir que cada una de las partes se mueva “en el ámbito de sus respectivas competencias” precisión que se completa con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 8 cuando dispone que los convenios en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes, limitaciones ambas que no hacen sino plasmar normativamente el límite constitucional de indisponibilidad de sistema de distribución de competencias al que anteriormente hemos aludido.

En el mismo sentido, como exigencia material del convenio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el apartado 2 del artículo 6 concreta unos requisitos mínimos de validez para su perfeccionamiento al indicar que en el instrumento de formalización se deberá especificar una serie de aspectos que el citado precepto expresamente recoge, de modo que habrá que entender que será nulo el convenio que no contemple tales aspectos, habiendo señalado el profesor Alberti Rovira que la nulidad del convenio

en estos casos no implica necesariamente la nulidad de los compromisos adquiridos en él, determinando eso sí la imposibilidad de considerar dicho instrumento como convenio a los efectos de la Ley 30/92, no siéndole por tanto de aplicación el régimen jurídico previsto en ella.

El apartado 3 del artículo 6 debe conectarse directamente con el apartado 3 del artículo 8 ambos referidos al control del cumplimiento del convenio, desprendiéndose claramente de su lectura que el mecanismo de control que puede establecerse en el convenio, mediante la creación de un órgano ad hoc, se ejercerá sin perjuicio del que corresponda ejercer a los Tribunales, de manera que ninguna de las partes puede impedir a la otra residenciar la controversia surgida en la interpretación o cumplimiento del convenio de los Tribunales so pretexto de que la misma debe de resolverse por el órgano mixto creado en el convenio, salvo, claro está, que dicho paso previo este expresamente estipulado en el convenio. En esta cuestión, teniendo presente lo dispuesto en el artículo 8 apartado 3, quedaría por deslindar cuando el conocimiento de la cuestión litigiosa corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, artículo 11 LJCA) o al Tribunal Constitucional, limitándose a mi juicio el conocimiento de las cuestiones por este último a las relacionadas con la competencia de las partes para formalizar el convenio o a las relativas a la limitación de la indisponibilidad de las competencias.

El apartado 4 del artículo 6 singulariza con una denominación específica, Protocolos Generales, convenios de colaboración jurídicamente no obligacionales en cuanto se configuran como pactos de naturaleza política, evitando la ley de esta forma que pactos convencionales celebrados por las diversas instancias de gobierno, y que se formalizan en documentos autodenominados convenio puedan tener efectos jurídicos vinculantes y por tanto exigibles para las partes.

Finalmente de la misma forma que el apartado 3 del artículo 6 prevé la posibilidad de crear en el convenio un órgano de vigilancia y control, el apartado 5 del citado artículo prevé la posibilidad de crear una organización común cuando la gestión del convenio lo haga necesario. Ahora bien en este caso a diferencia del anterior es que esta organización común cuya forma jurídica delimita el precepto, consorcio o sociedad mercantil, tienen personalidad jurídica con facultades ejecutivas y decisorias propias, circunstancia que en la práctica puede presentar problemas de control administrativo ya que a pesar de lo dispuesto en el párrafo segundo, “los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos”, lo que queda claro es que las Administraciones que celebran el convenio pierden el control sobre el órgano creado para su gestión, razón por la que en el ámbito de los convenios de

colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas no sea ésta una fórmula utilizada. No obstante, un ejemplo de esta fórmula de gestión la encontramos en los nuevos Estatutos de Autonomía que como el de Aragón contemplan el instrumento o consorcio tributario para la gestión de los tributos cedidos parcialmente.

El régimen jurídico descrito en el artículo 6 se completa con lo dispuesto en el artículo 8, en el que además de atribuir a los convenios naturaleza obligatoria, concibiendo éstos como pactos jurídicos de los que nacen obligaciones exigibles, se establecen en el apartado 2 dos requisitos adicionales a la formalización de los convenios, como son su comunicación al Senado y su publicación.

Respecto a la comunicación a la Cámara alta, a diferencia de lo que ocurre con los convenios entre las Comunidades Autónomas, siguiendo en este sentido lo señalado por el profesor Juan José Ruiz Ruiz, este trámite no puede ser considerado bajo ninguna perspectiva condición de validez y eficacia del convenio lográndose dicha finalidad sin más con su publicación oficial, careciendo además el Senado de control alguno sobre los convenios.

Mayor importancia tiene sin embargo el requisito de la publicación tanto en el Boletín Oficial del Estado como en los Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas respectivas, ya que aunque la publicación oficial no afecta a la perfección del convenio, pues éste, conforme establece el apartado 2 del artículo 8 obliga a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, el convenio no publicado impide extender a terceros sus efectos. No obstante siendo ello así, lo que la Ley 30/92 no determina es el plazo ni los efectos de la publicación. Tal circunstancia ha motivado que en el informe sobre Comunidades Autónomas publicado por el Instituto de Derecho Público correspondiente al año 2006 se mantenga que el cruce de datos entre el BOE, los informes del MAP y los informes de los registros de convenios de las Comunidades Autónomas permite observar la existencia de convenios sin publicidad o bien, supuesto más habitual, la publicación en los medios oficiales con mucho retraso, indicando que el promedio de publicación de un convenio entre el Estado y una Comunidad Autónoma en el BOE en el año 2006 había oscilado entre 3 y 5 meses. En todo caso la publicación de los convenios de colaboración verticales es una obligación legal y en este sentido es preciso remarcar el paso dado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña que en su artículo 177 establece que los convenios entre Cataluña y el Estado deberán publicarse en el Diario Oficial de la Generalitat en el plazo de un mes desde el día en que se firman, si bien es la fecha de publicación en el BOE el que determina su eficacia respecto a terceros.

Como ya apuntábamos anteriormente las previsiones que en la Ley 30/92 vienen expresamente referidas a los convenios de colaboración entre el Esta-

do y las Comunidades Autónomas debe completarse por lo establecido en sus artículos 5 y 7, referidos respectivamente a los órganos de cooperación y a los planes y programas conjuntos.

Respecto a los órganos de cooperación, además de excluir de este concepto a los órganos colegiados del Estado en los que participan las Comunidades Autónomas con finalidad de consulta, regidos por el artículo 22.2 de la Ley 30/92, se mencionan en concreto las Comisiones Bilaterales y las Conferencias Sectoriales cuya utilización práctica ha sido absolutamente dispar, ya que mientras las Conferencias Sectoriales ha sido el órgano más desarrollado y estable de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las Comisiones Bilaterales apenas han tenido en la mayoría de las Comunidades Autónomas el protagonismo y utilidad deseable, situación que, a mi juicio, va a experimentar un giro radical tras la promulgación de los nuevos Estatutos de Autonomía como luego comentaré detenidamente.

La regulación contenida en la Ley 30/92 de las Conferencias Sectoriales procede en buena medida de la que ya estaba establecida en el artículo 4 de la Ley de Proceso Autonómico, limitándose a recoger los aspectos más esenciales de este órgano de composición multilateral y ámbito sectorial, centrándose en aspectos organizativos de las reuniones de las que forman parte el Ministro y los Consejeros correspondientes de las Comunidades Autónomas, teniendo presente que dicho régimen se completa con las previsiones que se recogen en las leyes sectoriales, en los acuerdos de institucionalización y en los reglamentos de régimen interno de las 30 Conferencias Sectoriales existentes en estos momentos. Observando los datos ofrecidos por el MAP correspondientes al año 2007, el número total de reuniones de Conferencias Sectoriales fue de 62, si bien es preciso tener en cuenta que la colaboración articulada a través de las reuniones celebradas por este órgano no deben considerarse aisladamente sino que deben completarse con las celebradas por otros órganos de cooperación previstos en los apartados 6 y 7 del artículo 5, que prevén un segundo nivel de órganos de cooperación constituido por Directores Generales y que usualmente se conoce como Comisiones Sectoriales, órganos de apoyo creados por impulso y decisión de la Conferencia Sectorial en el que técnicamente se tratan los asuntos que van a ser objeto de debate a nivel político en la propia Conferencia. El sistema se completa con un tercer nivel constituido por grupos de trabajo y ponencias técnicas formado por personal administrativo o técnico especializado para ámbitos materiales específicos.

Expuesto lo anterior interesa destacar que, tal y como establece el apartado 5 del artículo 5, los acuerdos adoptados en el seno de una Conferencia Sectorial podrán formalizarse bajo la denominación de Convenio de Conferencia Sectorial, supuesto en el que se le aplicará los efectos previstos en el artículo 8 de la Ley 30/92, es decir será obligatorio para las Administraciones

intervinientes que lo hayan firmado por lo que habrá que entender que independientemente de la naturaleza que tenga el contenido del Acuerdo formalizado en convenio, y que éste sea adoptado o no por una mayoría más o menos extensa, éste sólo vincula a los firmantes, razón por la que entiendo que no debe plantear problema jurídico alguno la redacción que el Estatuto de Autonomía de Cataluña da a su artículo 176.2 cuando indica que la Generalitat no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de los mecanismos de colaboración voluntaria del Estado con otras Comunidades Autónomas respecto de los cuales no haya manifestado su acuerdo.

Ahora bien, al margen de todo lo indicado, entiendo que hubiera sido conveniente establecer por la Ley 30/92 una regulación concreta sobre las mayorías para la adopción de acuerdos y sus efectos jurídicos, observando en este sentido que las normas internas que regulan las Conferencias Sectoriales adoptan sus decisiones por asentimiento y en su defecto por mayoría simple. La única excepción la constituye la Conferencia de Industria y Energía, en la que se exige el apoyo de 14 Comunidades Autónomas, la Conferencia de Transportes, que prevé la aprobación de dos tercios, o el Consejo Interterritorial de Salud y la Conferencia de Consumo en las que sólo puede alcanzarse acuerdos por consenso. Asimismo, existen casos en los que, aún estableciéndose la norma de la mayoría simple, se exige que no exista el voto expreso en contra de un número determinado de Comunidades Autónomas como ocurre en las Conferencias de Turismo y Medio Ambiente en la que el número es de 4 o en la Conferencia del Juego que es de 5. Lo expuesto pone de manifiesto que la regulación de este órgano multilateral de colaboración, que se ha convertido en cauce de encuentro fundamental entre el Estado y las Comunidades Autónomas, debería ser más completo y efectivo pues en la práctica las Conferencias constituyen un foro meramente informativo en que difícilmente se adoptan acuerdos como lo demuestra el hecho de la casi inexistente celebración de convenios de conferencia sectorial.

En cuanto a las Comisiones Bilaterales de Cooperación, prescindiendo del análisis que ha caracterizado su evolución, en la que llama la atención el amplio periodo de tiempo constitutivo existente entre unas y otras, (País Vasco, Andalucía, Cataluña y Galicia en 1987 o Aragón y Canarias en 1990, o en el caso de Valencia y Madrid en el año 2000), su plasmación positiva no se produce hasta la Ley 4/99 de modificación de la Ley 30/92, norma que no obstante no entra a regular con detalle las funciones, la composición y organización de las mismas, dejándolo para que sea la propia Comisión la que establezca estas cuestiones a través de un acuerdo, normativa que con mayores consecuencias prácticas se completó con la modificación introducida en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en su artículo 33 por la Ley Orgánica 1/2000, al concebir la Comisión Bilateral como órgano en el que se pueden

alcanzar acuerdos de resolución de discrepancias que eviten la interposición de recursos de inconstitucionalidad.

Por tanto las Comisiones Bilaterales de Cooperación se configuran en virtud de este apoyo normativo como un órgano de cooperación con dos funciones bien delimitadas: una, la relativa al impulso y la concreción de iniciativas de cooperación bilateral que podrá desarrollarse bajo cualquier mecanismo de actuación, y otra, todas las relacionadas con la prevención y la gestión de conflictos intergubernamentales.

Ahora bien si esta es la teoría la realidad acredita que las Comisiones Bilaterales de Cooperación no han sido un instrumento, al menos en Aragón, que ha jugado el papel funcional que deberían, resultando complicado la adopción de acuerdos o decisiones si observamos, según datos ofrecidos por el MAP, que en esta Comunidad Autónoma la Comisión Bilateral de Cooperación, desde su constitución, año 1990 y tras cinco legislaturas e incluso después de aprobarse la Orden de 10 de diciembre de 2001 por el que se aprobaron sus normas de funcionamiento y organización, se ha reunido únicamente en dos ocasiones.

Finalmente completando el régimen jurídico regulado en la Ley 30/92 encontramos los denominados Planes y Programas conjuntos en el artículo 7, cuya iniciativa de creación, aprobación y seguimiento corresponde a las Conferencias Sectoriales, estableciendo los requisitos mínimos materiales que deben contener, su carácter vinculante para el Estado y las Comunidades Autónomas que lo suscriban y su necesaria publicación oficial. Además en este mecanismo de cooperación previsto con un carácter multilateral para el caso de competencias concurrentes, es susceptible de ser completado a través de convenios de colaboración para concretar aspectos de tipo bilateral, teniendo en cuenta lógicamente las características de los distintos territorios.

Por su parte, como norma estatal básica de aplicación cabe mencionar la previsión establecida en el artículo 2.3 del R.D. 887/2006 de desarrollo de la Ley General de Subvenciones que somete a dicha normativa los convenios entre Administraciones Públicas cuando la beneficiaria ostenta competencias propias de ejecución, no así cuando se ejercen competencias compartidas.

Indicar además que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón en la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón se regula los convenios de colaboración con el Estado en sus artículos 45 y 46 de los que podemos extraer las siguientes notas particulares:

- el convenio debe autorizarse por el Gobierno de Aragón, suscribirse materialmente por el Presidente o Consejero en el que delegue, para una vez suscrito inscribirse en el libro-registro, dar cuenta de él a las Cortés de Aragón y publicarse en el BOA

- recoge la figura del convenio-marco a partir el cual se derivarán en su aplicación otros convenios.

Fuera de la normativa citada no hay otra norma que incida en la regulación de lo que he denominado ámbito o vida externa de los convenios de colaboración. Únicamente queda mencionar la exclusión que la nueva Ley de Contratos del Sector Público sigue manteniendo respecto a los convenios de colaboración en los que en todo caso quedan incluidos los previstos en la Ley 30/1992, cuyo régimen jurídico, según el art. 4.2 de la misma norma, viene establecido por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. En este sentido ya el Consejo de Estado en Dictamen n.º 4405/1998, de 18 de marzo, estableció que, “los convenios de colaboración a que se refiere el artículo 6 de las Ley 30/1992, están fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y por tanto se registrarán principalmente por la propia regulación paccionada y las normas administrativas especiales que les sea de aplicación, sin perjuicio de que se les apliquen supletoriamente los principios y reglas generales inspiradoras de la contratación administrativa”. Indicar no obstante que, sin perjuicio de lo expuesto, la Ley de Contratos del Sector Público excepciona de su aplicación estos convenios de colaboración, “salvo que por su naturaleza tengan la consideración de contratos sujetos a esa ley”, expresión que nos llevaría a examinar la dimensión comunitaria de esta técnica convencional y en concreto la Directiva 2004/18. Simplemente indicar en este sentido que, como ha manifestado el profesor José María Gimeno Feliú, la exclusión en este caso no procederá cuando la prestación que es causa del convenio es una de la prestaciones comprendida en el ámbito objetivo de la LCSP, (que son las de la Directiva 2004/18).

De todo lo expuesto siguiendo la normativa citada podríamos sistematizar o clasificar los convenios de colaboración entre el Estado y la Comunidades Autónomas distinguiendo: Protocolos Generales, Convenios de Colaboración, Convenios de Conferencia Sectorial, Convenios Marco de colaboración y Convenios específicos de colaboración, ya sea de convenio marco o de planes o programas conjuntos.

Analizado el aspecto externo, por su parte, en el ámbito o vida interna de los convenios de colaboración, esto es, la correspondiente a la formación de la voluntad de las partes intervinientes, encontramos en el ámbito de la Administración General del Estado la Resolución de 9 de marzo de 1990 de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas que establece las reglas sobre suscripción de los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, regulando el régimen general y especial de autorización, normas de procedimiento, y de estructura formal del convenio, así como el cauce orgánico para su cumplimiento. Posteriormente, mediante Resolución de 8 de

julio de 1998 se modificó la anterior al objeto de adecuar determinados aspectos del mismo a la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Estas Resoluciones vienen a cumplir la previsión reglamentaria establecida en la disposición adicional 13ª de la Ley 30/1992.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas no existen normas que contengan una regulación semejante en extensión y detalle. Sí es preciso destacar el Estatuto de Autonomía Valenciano que en su artículo 22 establece como función de Les Corts la aprobación de los convenios y los acuerdos de cooperación con el Estado, necesaria intervención parlamentaria en la formación de la voluntad negocial de la Comunidad que también se encuentra prevista en el artículo 26 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra. Por lo demás las Comunidades Autónomas se han limitado a establecer un registro de convenios, y en algunas de ellas se han preocupado de regularlo e incluso de actualizarlo. Así ocurre en los casos recientes del País Vasco por Decreto 2/2006, de 18 de febrero, en Cataluña por Decreto 52/2005, de 5 de abril (modificado por Decreto 322/06 de 22 de agosto), o en el caso de Galicia por Decreto 126/2006 de 20 de julio. En el caso de Aragón contamos con el Decreto 151/1988, de 4 de octubre.

En todo caso más allá del análisis de las concretas regulaciones autonómicas me interesa poner de manifiesto la reflexión que al respecto realiza la profesora María Jesús García Morales cuando al analizar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el Informe del año 2006 del Instituto de Derecho Público indica que, *“se detecta en los dos últimos años que la creación o modificación de registros aparece recientemente ligado a las ideas de transparencia y sistematicidad... El carácter público de los registros es un elemento importante a favor de la transparencia en este ámbito y ahí, como se está viendo, las nuevas tecnologías y el acceso telemático esa información, (con el alcance que determine cada Comunidad) ofrecen un enorme potencial en esta formas de difusión pública... El volumen de convenios ha alcanzado, no solo en el conjunto del Estado, sino en cada administración unas dimensiones importantes y con ello ha sido una necesidad palmaria saber lo que hay dentro de cada Comunidad Autónoma. La sistematicidad que ofrece un Registro de Convenios se puede proyectar además en la calidad técnica de este instrumento, ya que dichos registros contribuyen a clarificar y homogeneizar las actuaciones precisas para inscribir un convenio. Cabe pues saludar la creación y la consolidación de estos registros que pueden reportar múltiples ventajas: ser un instrumento de información para los ciudadanos, para los grupos parlamentarios en orden a ejercer su función de control político, y sobre todo ser una herramienta útil de todos los departamentos de una administración autonómica”*. El interés que muestro en reflejar esta consideración viene derivado por la previsión establecida en algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía como el de Aragón de desarrollar mediante ley los convenios de

colaboración, norma en la que a mi juicio la transparencia y sistematicidad en el sentido comentado debe ser guía de actuación.

Finalmente no quisiera terminar este apartado del comentario sin hacer una referencia breve al desarrollo práctico que en el Estado de las autonomías ha tenido la técnica convencional.

Así, los convenios de colaboración en el plano vertical, a pesar de no tener previsión constitucional alguna, ha sido tradicionalmente la técnica más utilizada, constituyéndose, frente al desarrollo de los convenios entre las Comunidades Autónomas, en una realidad muy extensa dotada de una gran flexibilidad. No obstante esta realidad debe ser matizada si tenemos en cuenta dos factores determinantes:

- la mayoría de los convenios son repeticiones de otros formalizados en años anteriores y sirven en general para fijar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma subvenciones estatales. En este sentido el artículo 86 de la Ley General Presupuestaria prevé expresamente el mecanismo del convenio como instrumento de distribución territorial de las subvenciones.
- la mayoría de los convenios, si bien se firman de forma bilateral, no dejan de ser más que convenios tipo que cuentan con un mismo texto propuesto por el Estado a las Comunidades Autónomas con la intención de que sea suscrito por todas ellas de forma bilateral. El informe del MAP correspondiente al año 2007 es clarificador en este sentido cuando dispone que la bilateralidad del convenio actualmente debe ser matizada, ya que la mayor parte de los convenios tienen contenidos similares y se plantean con todas o con un número muy significativo de Comunidades Autónomas, de manera que, tal y como dice el citado informe, la bilateralidad de origen ha sido reconducida a planteamientos multilaterales, y en pocos casos se convenia en asuntos de interés exclusivo para una Comunidad. Esta consideración se confirma plenamente en Aragón ya que durante el año 2007 el 77% de los convenios registrados se corresponden con los denominados convenios de suscripción generalizada frente al 23% restante que supusieron los convenios de suscripción singular.

En todo caso y sin perjuicio de lo que ha sido expuesto, lo que sí es constatable es que los convenios de colaboración han constituido tradicionalmente la pieza final mediante la que se concreta y formaliza un proceso cooperativo previo.

IV. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN EN EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

Hasta el momento son seis las Comunidades Autónomas que han visto culminado, con mayor o menor amplitud, la aprobación de un nuevo texto de su Estatuto de Autonomía. Por orden de aprobación se trata de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Aragón, Islas Baleares, y el último el de Castilla y León. El calado de estas reformas es diferente en cada una de ellas, circunstancia que también se refleja en el ámbito que nos ocupa de los convenios de colaboración, si bien en todos ellos se incluye como título específico el de las Relaciones Institucionales, y dentro de él con el Estado, siendo no obstante Aragón y Cataluña los que atribuyen a los convenios de colaboración un acentuado protagonismo en la regulación de estas relaciones.

Al margen de la mayor o menor dedicación establecida en esta materia en cada Estatuto de Autonomía, es importante precisar que, teniendo presente la naturaleza propia de esta norma, su regulación sólo puede, además de recoger ciertos principios ya normativizados, abordar las relaciones desde un punto de vista bilateral sin que puedan incidir en el establecimiento del marco general. Además esta bilateralidad que en el caso del Estatuto de Cataluña viene incluso enunciada en su artículo 3 como principio de relación en el marco político con el Estado y la regulación de mecanismos bilaterales no excede en mi opinión de la función que a los Estatutos les corresponde dentro de la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Más bien al contrario, el carácter de los Estatutos como norma pactada entre el legislador estatal y autonómico hace de ellos un marco idóneo de regulación de las formulas bilaterales de relación, teniendo en cuenta que, si bien no regulan instrumentos multilaterales de los que lógicamente debe encargarse el Estado, los Estatutos no olvidan el principio de multilateralidad. Cuestión distinta es resolver el encaje constitucional homogéneo que corresponda establecer en el futuro, a partir de las nuevas regulaciones estatutarias, para articular ambos niveles de relación.

Como decimos la extensión y profundidad regulatoria de esta materia es distinta en los Estatutos aprobados, debiendo sin embargo significar que todos ellos acertadamente recogen expresamente los principio básicos que presiden estas relaciones verticales, coordinación, ayuda mutua, y sobre todo el principio de lealtad institucional, (del que deriva directamente el principio general de colaboración) y que no viene a significar otra cosa que la necesidad de ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y en concreto los que tengan encomendados otras Administraciones Públicas. La mención a este principio es importante al quedar así fijado normativamente en el bloque de la constitucionalidad un principio capital en el marco de las relaciones entre el Estado y las Comunidades

Autónomas, cuyo desarrollo y aplicación hace imprescindible contar con los instrumentos adecuados dirigidos a tal fin.

Abordando el contenido propio de los nuevos Estatutos se observa que, como he apuntado, el tratamiento es desigual. No obstante del conjunto de todos ellos y en particular del Estatuto aragonés, (siguiendo los artículos 88, 89 y 90), podemos extraer las siguientes particularidades:

- en primer lugar muestran especial cuidado en separar la idea de la bilateralidad frente a la multilateralidad, circunstancia que como antes he indicado se refleja expresamente en el Estatuto catalán pero que también se desprende de la regulación realizada por los Estatutos en el título que dedican a las Relaciones Institucionales, como ocurre en el caso de Aragón, (también en Cataluña) que no sólo incide en esta idea sino que parece relegar la multilateralidad a un segundo plano como lo demuestra la expresión “también colaborarán” al referirse a la colaboración multilateral. Otros como el andaluz o el castellano leonés establecen la separación sobre la idea del interés que esté en juego, específico-bilateral o general-multilateralidad. Además tal y como señalaremos a continuación en Aragón, Cataluña, Andalucía y Castilla y León se regula como instrumento la Comisión Bilateral otorgándole una relevancia máxima como mecanismo bilateral de relación.
- en segundo lugar, salvo en el Estatuto Valenciano, todos los nuevos Estatutos prevén como elemento importante en las relaciones de colaboración los procedimientos participados, cuya diferencia conceptual ya he analizado anteriormente y que vienen a suponer la capacidad de las Comunidades Autónomas de participar en las instituciones, organismos y procedimientos en los términos que fije el legislador estatal y siempre que afecten a sus propias competencias, límites que en mi opinión no deben plantear problema jurídico alguno, encontrando justificación constitucional si tenemos en cuenta que las Comunidades Autónomas se configuran como parte misma del Estado siendo absolutamente necesario, (y así ocurre en el derecho comparado), que en un Estado compuesto como el nuestro se establezcan mecanismos de participación, y totalmente acertado que éstos se dispongan en los Estatutos de Autonomía.
- en tercer lugar de la regulación estatutaria destaca la inclusión ya comentada en los Estatutos de Cataluña, Aragón, Andalucía y Castilla y León de la Comisión Bilateral de Cooperación que en nuestro Estatuto de Autonomía, artículo 90, se califica como el instrumento principal de relación con el Estado. Si observamos detenidamente las funciones estatutariamente atribuidas está llamada a desempeñar una importante función en las relaciones entre las Comunidades Autóno-

mas y el Estado, aunque ello claro está vendrá determinado por la voluntad de las partes de querer otorgar a este órgano una mayor o menor operatividad, teniendo en todo caso presente que las funciones a desarrollar por Comisión deberán entenderse siempre como la voluntad de la Comunidad Autónoma de coadyuvar a un mejor ejercicio de las competencias ofreciendo el asesoramiento o información que se precise en cada caso particular de interés para la Comunidad Autónoma sin imponer ninguna posición ni vincular ninguna decisión. Lo cierto es que hasta el momento ya se han constituido las Comisiones Bilaterales de Cataluña, Andalucía y Aragón. Concretamente en nuestro caso la constitución efectiva se produjo el 9 de enero de 2008, con un alto nivel institucional (encabezando la delegación aragonesa el Vicepresidente del Gobierno de Aragón y en la delegación estatal la Ministra de Administraciones Públicas) y en la que se sentaron las primeras bases para profundizar en el futuro en las relaciones bilaterales con el Estado, acordándose la constitución de cuatro grupos de trabajo referidos al seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos, al impulso de los convenios de colaboración y participación en las competencias y organismos estatales, al desarrollo de las infraestructuras y por último a los asuntos europeos y acción exterior, siguiendo de esta forma el camino ya trazado por Cataluña y Andalucía.

En lo demás respecto a su organización y funcionamiento me interesa destacar dos cuestiones. Por un lado que los Estatutos aragonés, catalán y andaluz, disponen que las reuniones se realizarán a solicitud de una de las dos partes ejerciendo la presidencia de forma alternativa estableciendo así una pauta de actuación en rango estatutario. Por otro, la disposición adicional segunda del Estatuto catalán, prevé la necesidad de que sea la Comisión Bilateral el lugar en el que el Estado deba indicar los motivos por los cuales el informe determinante de la Generalitat, en los ámbitos competenciales en que éste está previsto en el Estatuto, no es acogido por el Estado en el ejercicio de sus competencias, situación que a mi juicio no plantea problema jurídico alguno pues no se trata de establecer que la decisión de Cataluña sea vinculante para el Estado, sino de garantizar que el ejercicio de las competencias estatales pondere adecuadamente los intereses implicados exigiendo tan sólo que el Estado motive su decisión.

Expuestos los rasgos principales de la regulación estatutaria, centrándonos concretamente en los convenios de colaboración, indicar en primer lugar que los Estatutos de Aragón, Cataluña y Castilla y León lo destacan como instrumento colaborativo y lo mencionan expresamente, teniendo una especial significación en el Estatuto aragonés y catalán, al establecer ambos expresamente la necesidad de elaborar una ley reguladora del régimen jurídico de los

convenios a celebrar con el Estado, “en el ámbito propio de actuación”, como dice el Estatuto de Aragón, o “en lo que se refiere a la misma” como dice el catalán, esto es, en ambos casos, en lo que antes denominamos vida o ámbito interno del convenio entendido como proceso de formación de la voluntad o capacidad negocial de la Comunidad Autónoma.

Además el Estatuto catalán incluye una cláusula de plazo de publicación del convenio en el Diario Oficial de la Generalitat si bien en la fecha de publicación en el BOE el que determina su eficacia respecto a terceros. Indicar que la no inclusión de dicha cláusula en nuestro Estatuto no merece a mi juicio crítica alguna pues entiendo que esta cuestión podrá ser recogida en la futura ley de convenios que elabore la Comunidad Aragonesa.

También es preciso reseñar que el Estatuto catalán incluye un precepto referente a los efectos de la colaboración en el que introduce en un primer apartado doctrina del Tribunal Constitucional ya consolidada y a la que he hecho referencia anteriormente de no alteración de la titularidad de la competencia, y dos apartados en los que se recogen dos cautelas para las decisiones que se adopten en el marco de los mecanismos multilaterales, como son la no vinculación si no se ha manifestado su acuerdo y la posibilidad de hacer reservas cuando se hayan tomado su aprobación. En este caso entiendo que los citados efectos son igualmente aplicables a la Comunidad Autónoma de Aragón aún cuando estatutariamente nada diga al respecto, pues tal y como he mantenido en el presente comentario, las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen a ambas instancias de poder son irrenunciables, y por ello, la colaboración, excepto en aquellos supuestos en que constitucionalmente se arbitre como título competencial específico, tiene carácter voluntario, no pudiendo en consecuencia imponerse decisiones adoptadas en estos ámbitos, circunstancia que así viene siendo aplicable respecto a los efectos de los acuerdos de las conferencias sectoriales en consonancia con lo predicado por el Tribunal Constitucional, (STC 76/1983).

Por otra parte los convenios de colaboración pueden tener un papel importante en la articulación de las denominadas competencias de participación, ya que si bien en determinados asuntos esta viene concretada en los Estatutos mediante la necesidad de que la Comunidad Autónoma emita un informe preceptivo, en otras deberá definirse esta participación, definición que cabe reiterar corresponde al legislador estatal. No obstante en los Estatutos aragonés, catalán y andaluz existen dos supuestos en los que la figura del convenio se determina expresamente como un mecanismo posible de articulación de esta participación como son la gestión de las obras públicas calificadas de interés general o que afecten a otra Comunidad Autónoma y el de la ejecución y explotación la obras de titularidad estatal en materia de aguas. En el caso concreto de Aragón tales previsiones se encuentran en el apartado

3 del artículo 88 para la gestión de obras públicas de interés general que encuentra una conexión directa en la competencia ejecutiva definida en el n.º.13ª del art. 77 del Estatuto cuando dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma en este ámbito, “la realización de obras de interés general por la Administración Autonómica, en virtud de los mecanismos de colaboración con el Estado, en los que se fijen la financiación y los plazos de ejecución”, y en el supuesto de obras hidráulicas de titularidad estatal en el apartado 2 del artículo 72, precisando que, en este segundo caso, la expresión utilizada por el Estatuto aragonés, (y lo mismo ocurre con el catalán y andaluz), es que le corresponderá la ejecución y explotación, “si se establece mediante convenio”, expresión que aún acentúa más esta técnica de colaboración pues parece que solo mediante convenio puede establecerse esta participación.

La motivación o justificación de mencionar expresamente la técnica del convenio como mecanismo posible de relación en estas materias viene a mi juicio derivado por la intención clara de facilitar y potenciar al máximo la colaboración que en las mismas se quiere proyectar en el futuro, motivación que, al menos en Aragón, tendría su razón de ser en dos factores: uno, el deficitario desarrollo que en nuestro territorio se ha producido en la gestión y ejecución de estos ámbitos de actuación por parte del Estado; y otro, la formación y configuración que la Administración autonómica ha adquirido en momentos actuales encontrándonos con lo que podríamos denominar la Administración ordinaria en la Comunidad Autónoma perfectamente capaz de desarrollar, gestionar y ejecutar en el territorio las infraestructuras y obras hidráulicas referidas.

Los convenios de colaboración también tienen una mención expresa en nuestro Estatuto cuando se detallan las funciones de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, mención que no encontramos en las otras tres Comisiones reguladas estatutariamente, señalando al efecto el apartado 2.a) del artículo 90 que corresponde a la Comisión Bilateral, “impulsar la realización de actuaciones y planes y programas conjuntos para el desarrollo de políticas comunes y en su virtud suscribir los oportunos convenios de colaboración”. Entiendo que en este caso la llamada a los convenios tiene su explicación en la deficiente operatividad ya comentada anteriormente que ha tenido la originaria Comisión bilateral, reforzando la necesidad de suscribir convenios a través de este instrumento principal y permanente de cooperación. En este sentido tal y como hemos reseñado constituida la Comisión Bilateral se prevé la creación del grupo de trabajo relativo a los convenios y participación en procedimientos y organismos estatales.

Finalmente me queda por realizar una precisión. Y es que además de la regulación general contenida en los Estatutos en título específico sobre esta materia existe un ámbito en el que las relaciones bilaterales, los mecanismos

de colaboración y en consecuencia los convenios ocupan un lugar destacado como es el caso del ejercicio de las competencias financieras, apuntando simplemente, pues su tratamiento particular se hace en parte distinta de este libro, que en nuestro Estatuto el artículo 106 menciona el necesario fomento de los medios de colaboración y coordinación que sean precisos entre la Administración tributaria el Estado y de la Comunidad Autónoma, el 108 recoge el acuerdo bilateral económico financiero con el Estado y el 109 regula la Comisión Mixta de Asuntos Económicos Financieros como órgano bilateral al que le corresponde establecer los mecanismos de colaboración entre ambas Administraciones.

V. CONCLUSIÓN

Como reflexión final al presente comentario la conclusión que se impone a todo lo que ha sido expuesto es que tomando como premisa inicial que el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías requiere inexcusablemente de un adecuado sistema de relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas con fórmulas e instrumentos racionales de cooperación, coordinación y participación asentadas en todo caso en el principio de lealtad institucional, el futuro debe encararse con las miras puestas en la perfección de los mecanismos que garanticen una mayor intensidad y sobre todo calidad de la intervención por la Comunidades Autónomas, que no olvidemos son Estado, en las decisiones adoptadas por éste. Siguiendo palabras del profesor Javier Barnes, en las que se expresa claramente la idea apuntada, de lo que se trata es de advertir o caer en la cuenta de que, “con independencia de las competencias propias y del reconocimiento de cláusulas generales a favor de las Comunidades Autónomas, dónde estas se juegan su modernidad, más allá de las palabras y de los símbolos, es en el establecimiento de mecanismos generales y sectoriales de colaboración, participación, coordinación, cooperación y gobernanza de los que pueda derivarse un mayor protagonismo de estas en la definición de las políticas públicas en el plano estatal, supraestatal e internacional. No es ésta, claro es, una obra que, en el ámbito interno, quepa confiar sino a una adecuada cooperación entre la Constitución y el Estatuto”.

Pues bien, en la conformación de esta idea y en la configuración de lo que ya se está denominando Estado autonómico cooperativo, es en la que hay que situar las nuevas reformas estatutarias, regulación cuya importancia y acierto radica, como no podría ser de otra manera, no tanto en la innovación sino en el expreso reflejo y reconocimiento a nivel estatutario de este marco de relación, quedando incorporado por tanto en el bloque de la constitucionalidad en sus aspectos mas relevantes, debiendo dar paso a futuras concreciones a través de los instrumentos previstos en los propios Estatutos entre

los que como hemos visto al menos en Aragón, jugarán un papel principal los convenios y la Comisión Bilateral de Cooperación, dentro en todo caso de un adecuado modelo general de colaboración y participación.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTI ROVIRA, Enoch: "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 14, 1985.
- BARNES VÁZQUEZ, Javier: "Un estatuto de Autonomía y una Constitución del siglo XXI", *Revista de Administración Pública*, nº 173, 2007.
- CÁMARA VILLAR, Gregorio: "Colaboración, Coordinación y Cooperación, Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias", Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.
- DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos: "Las conferencias sectoriales", *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 79, 2007.
- GARCÍA MORALES, María Jesús: "Las relaciones colaboración con las Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2007.
- Informes Convenios de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas, www.map.es.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio: "Apuntes sobre colaboración y participación en estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma el Estatuto de Cataluña", *Revista d Estudis Autnomic i Federals*, nº 1, 2005.
- RUIZ RUIZ, Juan José: "La cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, nº 266, 1995.
- TAJADURA TEJADA, Javier: "El principio de cooperación en el estado autonómico", Comares, Granada, 1998.