

ANDALUCÍA *

Ana M. Carmona Contreras
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

Las relaciones cooperativas en Andalucía responden a pautas cuantitativas y cualitativas diversas dependiendo de la esfera institucional de referencia. Así, si la colaboración vertical se ajusta a los estándares generales implantados en las Conferencias Sectoriales (multilateralidad material y bilateralidad formal), esta situación cambia sustancialmente cuando irrumpe en escena la Comisión Bilateral de Cooperación. A través de ella, la bilateralidad se afirma como una vía preferente mediante la que Andalucía coopera con el Estado en temas de su específico interés. Como contrapunto, una intensa multilateralidad se constata en las relaciones con la Unión Europea, fundamentalmente desde la entrada en vigor de los Acuerdos CARCE de 2004. La colaboración horizontal, a pesar de experimentar un cierto repunte en la nueva etapa estatutaria, sigue ocupando un lugar eminentemente secundario.

* Quiero expresar mi agradecimiento a Francisco del Río Muñoz, Jefe del Gabinete Jurídico de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, así como a Juan Antonio Carrillo Donaire, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, por la valiosa colaboración que ambos me han prestado en la elaboración de este trabajo.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. LA SITUACIÓN DE PARTIDA.
 - 2.1. La colaboración vertical.
 - 2.1.1. La colaboración multilateral a través de las Conferencias Sectoriales.
 - 2.1.2. La dimensión europea de la colaboración multilateral: Especial referencia a la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea (CARCE).
 - 2.1.3. La colaboración multilateral a través de las Conferencias de Presidentes.
 - 2.1.4. La Comisión Bilateral de Cooperación.
 - 2.2. La colaboración horizontal.
 - 2.2.1. La regulación estatutaria.
 - 2.2.2. La perspectiva empírica: El *páramo* de la colaboración horizontal.
3. LA NUEVA REGULACIÓN ESTATUTARIA.
 - 3.1. La colaboración vertical.
 - 3.1.1. Aproximación general: continuidad *versus* renovación.
 - 3.1.2. Multilateralidad *versus* bilateralidad: una relación asimétrica.
 - 3.1.3. La situación de la colaboración vertical en la práctica.
 - 3.1.3.1. Convenios de colaboración. Especial referencia a la Ley de Dependencia.
 - 3.1.3.2. La actividad desplegada por la «nueva» Conferencia Bilateral de Cooperación.
 - 3.2. Las relaciones con la Unión Europea: Un contenido estatutario inédito.
 - 3.2.1. Análisis normativo.

3.2.2. La perspectiva empírica: Especial referencia a la aplicación práctica de los Acuerdos CARCE de 2004.

3.3. La colaboración horizontal: *Cuando la vida sigue igual, o no...*

3.3.1. Análisis normativo.

3.3.2. La perspectiva empírica.

4. PERSPECTIVAS DE FUTURO.

BIBLIOGRAFÍA.

ANEXO.

1. INTRODUCCIÓN

La actividad de colaboración desplegada por la Comunidad Autónoma de Andalucía desde sus orígenes hasta la entrada en vigor del nuevo Estatuto en 2007 ⁽¹⁾ se ajusta a las pautas generales que caracterizan el panorama global de la cooperación en nuestro país, tanto en su dimensión vertical (relaciones con el Estado) como en la vertiente horizontal (relaciones con otras Comunidades Autónomas). Una situación de homogeneidad o mimetismo con la realidad circundante que se constata no sólo en el ámbito de la regulación estatutaria de los referidos fenómenos cooperativos sino también en los datos que arroja el análisis de la realidad empírica en la que éstos se insertan.

En efecto, el Estatuto andaluz de 1981 ⁽²⁾, siguiendo la estela de la Constitución —que, como se sabe, ignora abiertamente esta cuestión— y alineándose con la mantenida por sus homónimos generacionales, va a mantener un clamoroso silencio en materia de colaboración vertical, limitándose únicamente a establecer que «*corresponde al Presidente la representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus relaciones con el Estado*» (artículo 73 del EAA). En el reverso de la medalla, la primera regulación estatutaria andaluza de la colaboración horizontal, tomando como punto de partida lo dispuesto por el artículo 145.2 de la Norma Suprema, será objeto de una regulación (artículo 72 del EAA) en donde se pone de manifiesto la más que deficiente comprensión que de la dinámica cooperativa entre Comunidades mantuvieron los estatuyentes del momento.

Como contrapunto a tales referentes normativos, en el terreno práctico encontramos que en Andalucía, por lo que hace a la colaboración vertical, no se detectan singularidades específicas frente al resto de Comunidades, res-

1. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

2. Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Ana M. Carmona Contreras

pondiendo a los estándares generales de actuación predominantes en este terreno y que más adelante serán analizados. En cuanto a la cooperación horizontal, los paupérrimos datos que ésta arroja en Andalucía no hacen sino confirmar que en nuestra Comunidad se reproducen los dos elementos que, con carácter estable, se detectan en otros escenarios autonómicos: por un lado, el potente efecto inhibitor que se deduce del rígido corsé con que aparece revestida la regulación jurídica del fenómeno, así como la constatación de la existencia de un más que discreto interés de los Ejecutivos autonómicos a la hora de establecer relaciones de cooperación con otras Comunidades.

Con la aprobación en 2007 de la reforma estatutaria, la situación sucintamente apuntada va a experimentar significativos cambios en materia de colaboración: en unos supuestos, como consecuencia de la renovada actitud estatutaria (colaboración con el Estado), y en otros, a partir de la concurrencia de una actitud política más proclive a la cooperación (es el caso de las relaciones con otras CC.AA.). En lo que se refiere a la dimensión vertical de la cooperación, tanto en el terreno de las relaciones con el Estado central como con las instituciones europeas, la simple lectura del nuevo texto estatutario permite avanzar una primera conclusión: ambas dimensiones no sólo van a obtener carta de naturaleza estatutaria sino que, adicionalmente, son objeto de una profusa regulación por parte de la norma institucional básica andaluza. En este panorama innovador, el contrapunto viene marcado por la colaboración horizontal, una vez más la gran incomprendida, la nota discordante en la partitura estatutaria y en la sonata cooperativa. En efecto, si la dimensión vertical se presenta con una fuerza y una virtualidad operativas hasta ahora inéditas en dicha sede normativa, la vertiente horizontal mantiene una línea sustancialmente continuista, que tiende a reproducir —con muy ligeras variantes— la regulación precedente. La ausencia de modificaciones normativas, sin embargo, no va a ser óbice para que en Andalucía se haya manifestado una creciente voluntad de colaboración con otras CC.AA., señaladamente con aquéllas en donde sus respectivos Estatutos también han sido reformados. De esta forma, se constata que, concurriendo la intención cooperativa, las normas que regulan este fenómeno pueden actuar no como *causa* sino como *excusa* que impide su despliegue.

Siendo éstos los elementos básicos de referencia en los que se ubica la experiencia cooperativa andaluza, nos proponemos abordar el presente estudio

utilizando una perspectiva analítica heterogénea, combinando la atención a los datos normativos que configuran el sustrato jurídico de la colaboración con la debida atención a los datos proporcionados por la aplicación práctica de los mismos. Poco o nada aportaría un análisis de casi 30 años de colaboración en Andalucía si no se tuviera muy presente esta imprescindible variable empírica. A tal efecto, hemos de señalar que en la elaboración de este trabajo se han utilizado como fuentes básicas y preferentes de información tanto los informes publicados en la web del Ministerio de Política Territorial (hasta tiempos recientes Ministerio de Administraciones Públicas) como la valiosa interpretación de los datos concurrentes en los *Informes de las Comunidades Autónomas*, publicados anualmente por el Instituto de Derecho Público bajo la dirección del profesor J. Tornos.

2. LA SITUACIÓN DE PARTIDA

2.1. LA COLABORACIÓN VERTICAL

2.1.1. *La colaboración multilateral a través de las Conferencias Sectoriales*

En el análisis de la colaboración mantenida entre el Gobierno central y la Junta de Andalucía emergen una serie de rasgos característicos que, de forma constante, se mantienen a lo largo del tiempo y que, como ya se indicó en la introducción, resultan comunes a todas las CC.AA. El hecho es que el proceso de construcción del Estado Autonómico va a marcar sustancialmente la configuración de las relaciones verticales de cooperación, las cuales presentan una acusada tendencia hacia la bilateralidad⁽³⁾, aun cuando el escenario institucional en el que éstas se llevan a cabo —las Conferencias Sectoriales— sea de índole multilateral. En este sentido, debe recordarse que la configuración

3. El proceso de trasposos de competencias desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas tuvo como escenario institucional preferente las comisiones creadas *ex profeso* con tal finalidad. A partir de ahí, la impronta bilateral va a prolongarse a lo largo del tiempo, también en relación con cuestiones relativas no al traspaso de competencias sino a la gestión conjunta de éstas.

Ana M. Carmona Contreras

de tales conferencias como instancias carentes de facultades decisorias (sus acuerdos no presentan efectos vinculantes) y orientadas esencialmente al diálogo, la negociación y el consenso ⁽⁴⁾ resulta determinante en la articulación extraordinariamente flexible de las dinámicas cooperativas que éstas albergan. En dicho contexto, la colaboración vertical tiende a presentarse desprovista de excesivos formalismos o rígidas exigencias procedimentales.

Por lo que respecta a la constatación de una realidad cooperativa predominantemente bilateral, debemos recordar que ésta lo es tan sólo a efectos formales, esto es, los convenios de colaboración suscritos entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Estado central no presentan un contenido singular. Así pues, un mismo convenio, con un contenido idéntico, será suscrito sucesivamente por el Estado y distintas CC.AA. a título individual, lo que trae consigo una colaboración materialmente multilateral que, por lo que a su visibilidad se refiere, queda en la sombra. Refuerza esta idea el hecho de que la mayor parte de los convenios bilaterales suscritos por las CC.AA. no son sino la concreción y el desarrollo de Planes Generales y Programas Conjuntos que previamente han sido definidos por el Estado. De este modo, la bilateralidad hará referencia a la ejecución del compromiso asumido y no su contenido material. Precisamente en atención a esta circunstancia se explica la sobreabundancia de los denominados convenios-tipo (con el efecto «rutinizador» que de ello se desprende) que, salvo excepciones puntuales ⁽⁵⁾, son suscritos individualmente por cada Comunidad, entre ellas Andalucía, con el Estado.

4. Esta situación es consecuencia directa de la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13, en donde se declaró inconstitucional la atribución de competencias decisorias contenida en el proyecto de ley impugnada —la LOAPA— a favor de las Conferencias Sectoriales. Habrá que esperar casi diez años para que, con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las Conferencias Sectoriales sean objeto de una nueva regulación (artículo 5). No cabe perder de vista, sin embargo, que las previsiones legales al respecto se limitan sustancialmente a normativizar rasgos estructurales y dinámicas operativas plenamente consagradas en la práctica.

5. Entre tales excepciones, nos parece interesante mencionar los ejemplos que nos brinda, por un lado, el Convenio Marco para la cooperación con Iberoamérica, suscrito en 1998 por Andalucía con la finalidad de coordinar ciertas actuaciones de relieve internacional desplegadas por nuestra Comunidad Autónoma en la referida área geográfica. Por otra parte, en el año 2001 destacan los dos convenios de carácter multilateral firmados por Andalucía: uno, para la creación del consorcio para la Presencia y Promoción del Alberguismo Juvenil (junto con otras once CC.AA.) y otro, para realizar un proyecto de obtención de variedades de fresa, entre el INIA, el Instituto de Investigaciones Agrarias de la Generalidad Valenciana y la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía y dos sujetos privados.

Por otro lado, con los consabidos límites impuestos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ⁽⁶⁾, la colaboración de las CC.AA. con el Estado se configura como un canal para obtener una financiación adicional, esto es, para territorializar subvenciones ⁽⁷⁾. En este sentido, Andalucía tampoco presenta un perfil diferenciado respecto a la situación general concurrente, poniéndose de manifiesto que la colaboración financiera presenta una mayor intensidad en aquellos ámbitos competenciales en los que nuestra Comunidad posee competencias compartidas con el Estado y en los que la gestión conjunta de las mismas muestra una importancia esencial. Lo cual, sin embargo, no excluye la cooperación también en esferas materiales de titularidad exclusiva autonómica.

En este genérico contexto de referencia, una aproximación en clave empírica a la colaboración desarrollada por Andalucía en el período analizado pone de manifiesto lo siguiente: En primer lugar, que los niveles de crecimiento del fenómeno cooperativo discurren paralelos al proceso de implantación del autogobierno en nuestra Comunidad. Lo cual explica que en la fase inicial de los traspasos (hasta 1986 aproximadamente) la cooperación intergubernamental sea ciertamente escasa y que ésta experimente una progresión ascendente en la medida en que dicho proceso va cubriendo etapas y, por lo tanto, perdiendo su inicial intensidad cuantitativa ⁽⁸⁾. En cuanto a las parcelas materiales sobre las que se proyecta la actividad de colaboración, sin excluir prácticamente ninguna, va a ser en las relativas a las políticas sociales (asuntos sociales, educación, sanidad, etc.) donde las relaciones intergubernamentales alcanzan un mayor grado de intensidad, constatándose la existencia de multitud de convenios y acuerdos de colaboración relativos a cuestiones tales como emigración, inmigración, atención a mujeres, ancianos, infancia, etc. que, a su vez, suelen traer causa de previos planes o programas generales definidos

6. Fundamental, en este sentido, es la STC 13/1992, de 6 de febrero.

7. Expresión directa de lo extendido de esta práctica es el contenido del artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, tras la reforma introducida por la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, estableciendo la facultad de las Conferencias Sectoriales para fijar los criterios objetivos a la hora de prever las subvenciones estatales a las CC.AA. a través de la colaboración.

8. Un análisis de este proceso, hasta 2001, se encuentra en PEREA FLORENCIO, V., «La práctica de la colaboración de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado y con otras Comunidades Autónomas», en TEROL BECERRA, M.J. (coord.), *Relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas: cooperación, coordinación, conflicto*, Parlamento de Andalucía-Comares, Granada, 2005, p. 30.

Ana M. Carmona Contreras

por el Estado. Para valorar la importancia que esta experiencia presenta en nuestra Comunidad Autónoma, no podemos perder de vista el considerable volumen de recursos financieros que al albur de tales convenios se han transferido a Andalucía.

Movidos por un criterio eminentemente cualitativo, consideramos oportuno citar algunos ejemplos especialmente relevantes en este sentido. Así, el Convenio suscrito en 2001, al hilo de la aprobación de la Ley del Menor, entre la Junta de Andalucía y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la realización de programas de ejecución de medidas para menores infractores (proyectos sobre centros de día, ejecución de medidas en medio abierto, prestaciones en beneficio de la comunidad, medidas alternativas al internamiento) y cuya puesta en marcha será cofinanciada entre el Estado y nuestra Comunidad Autónoma. También en 2001 se suscribirán cuatro convenios de colaboración que se enmarcan y son concreción del previo Acuerdo en materia de acciones para la erradicación de la encefalopatía espongiiforme bovina (enfermedad de las «vacas locas»), aprobado por Consejo de Ministros, el 1 de diciembre de 2000. Otro ejemplo significativo de Convenio, éste suscrito en 2002, es el relativo a actuaciones de vivienda y suelo correspondientes al Plan de Vivienda 2002-2005. Por su parte, en 2004, Andalucía rubricará un convenio bilateral con el Instituto de Salud «Carlos III» cuyo origen se remonta al Convenio marco previamente firmado el año anterior entre dicha institución y tres CC.AA. para el mantenimiento en el territorio de cada comunidad de un centro colaborador español del (prestigioso) Instituto australiano «Joanna Brigg», dedicado a la investigación sobre enfermería.

Otro sector en donde la colaboración vertical se ha mostrado especialmente fecunda ha sido el relativo a la coordinación de la aplicación de la normativa europea por parte de las Comunidades Autónomas. En dicho ámbito, los convenios predominantes se refieren a cuestiones agrícolas, pesqueras y medioambientales ⁽⁹⁾, dada la intensa implicación que la actuación comunitaria

9. Se trata de los convenios relativos a la iniciativa comunitaria «Leader Plus». En relación a los mismos destaca la siguiente novedad: Estamos ante un proyecto comunitario para el desarrollo de zonas rurales dotado con fondos comunitarios que se formaliza como subvención global de la Comisión. Para poder recibir tal subvención, como paso previo, hay que crear un organismo intermediario, esto es, un órgano de colaboración entre el Estado y la CA. A partir de ahí se firman convenios con cada Comunidad Autónoma para la formalización de la correspondiente subvención en su ámbito territorial.

proyecta sobre la esfera competencial autonómica. También, por su contenido novedoso, destacamos la actividad de colaboración que, a partir de 2003, va a desarrollarse en el ámbito de las nuevas tecnologías (fundamentalmente, Internet) y la sociedad de la información. Máxime, teniendo en cuenta que la suscripción de tales convenios entre nuestra Comunidad Autónoma (y el resto, obviamente) no es sino expresión concreta de un Plan estatal previo (en 2003, el Plan Info XXI para el fomento de las nuevas tecnologías) cuyo origen se sitúa en la esfera comunitaria ⁽¹⁰⁾.

*2.1.2. La dimensión europea de la colaboración multilateral:
Especial referencia a la Conferencia para Asuntos
Relacionados con la Comunidad Europea (CARCE)*

La adhesión de España a la Unión Europea en 1986 trajo consigo importantes cambios a nivel interno, tanto en la esfera central como en la autonómica. La cesión de significativos ámbitos materiales a favor de la instancia comunitaria significa que cuestiones hasta entonces decididas y gestionadas por los sujetos internos, se transfieran al ámbito supranacional. Nada nuevo se descubre cuando se alude a que la integración europea supone una importante amenaza para las CC.AA., las cuales perciben cómo buena parte de sus competencias (según aparecen definidas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía) escapan a su control. El hecho de que el interlocutor natural de las instituciones europeas sean los Ejecutivos nacionales (esto es, los Gobiernos centrales), unido a la circunstancia de que para la Unión la existencia de entes subestatales dotados de autonomía política en el seno de los Estados miembros resulte irrelevante (consecuencia inmediata del principio de autonomía institucional), tiende a relegar a las CC.AA. a un *status* de marginalidad.

Para remediar tal situación de fondo, el recurso a las estrategias autonómicas comunes resulta imprescindible. Dado que, en línea de principio, es el Gobierno central quien tomará las correspondientes decisiones en las instituciones comunitarias, es necesario articular una estrategia interna que permita a las CC.AA. recuperar el protagonismo perdido en el escenario europeo.

10. Concretamente, en el ejemplo que mencionamos, la iniciativa e-Europe, cuya finalidad es la promoción del uso de Internet desde frentes diversos.

Ana M. Carmona Contreras

Y tales estrategias, a falta de una adecuada visibilidad jurídica ⁽¹⁰⁾, pasan por optimizar el mínimo soporte normativo existente, así como por la puesta en marcha de procesos de colaboración entre CC.AA. En este sentido, el protagonismo institucional de las Conferencias Sectoriales (sedes en donde el *factor* europeo de los asuntos tratados se incorpora a raíz de la integración estatal) se ha visto en cierta medida mediatizado por la Conferencia para asuntos comunitarios (CARCE). Ésta, inicialmente concebida como *otra* Conferencia Sectorial más ⁽¹¹⁾, a partir de 1997 alcanza un *status* específico y diferenciado ⁽¹²⁾, que le ha permitido actuar como foro generador de propuestas y, asimismo, para la adopción de acuerdos que han contribuido a la dinamización de las estrategias cooperativas de las CC.AA. de cara a su incorporación al contexto europeo.

El elenco de acuerdos adoptados en su seno resulta indicativo de la existencia de una cierta, aunque tímida, voluntad autonómica para unir fuerzas y aunar voluntades frente al Estado. A la hora de analizar la actividad desplegada por la CARCE a lo largo del tiempo, en estos momentos concentraremos nuestro interés en la fase que va desde su creación hasta 2005 y desde entonces, hasta 2007, año en el que entra en vigor la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. La razón que nos impulsa a aplicar la referida cesura temporal se halla en los Acuerdos adoptados en diciembre de 2004, precisamente los que abren las puertas de la participación autonómica en ciertas formaciones del Consejo de la UE y de sus Grupos de Trabajo (empleo; política social; sanidad y consumidores; agricultura y pesca; medio ambiente; educación, juventud y cultura ⁽¹³⁾). La puesta en marcha de las previsiones contenidas en dichos

10. Inadecuación particularmente intensa en el caso español, ya que nuestra Constitución no incorpora ninguna referencia a la integración —la denominada *cláusula europea*— ni tampoco contamos con una regulación legal que afronte tan sustancial cuestión desde una perspectiva integral.

11. Dicha Conferencia se creó en 1988, como instancia de cooperación entre el Estado y las CC.AA. en materia comunitaria. La positiva experiencia acumulada en sus primeros años de funcionamiento condujo a un acuerdo para su institucionalización (29 de octubre de 1992). En 1994, otro acuerdo (de 14 de junio) procedió a ampliar su ámbito temático.

12. Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

13. Un análisis del contenido del referido Acuerdo de la CARCE adoptado el 9 de diciembre de 2004 (BOE de 16 de marzo de 2005, núm. 64) se encuentra en CARMONA CONTRERAS, A.: «Las Comunidades Autónomas», en CRUZ VILLALÓN, P. (coord.), *Hacia la europeización de la Constitución española*, Fundación BBVA, Bilbao, 2006, pp. 197-202.

Acuerdos marca el inicio de una nueva fase, caracterizada por una mayor implicación por parte de las CC.AA. a la hora de acordar posiciones comunes de cara al Estado ⁽¹⁴⁾ y, asimismo, por una creciente tendencia a la colaboración.

a) Primera fase: desde 1988 hasta 2005.

Aplicando la propuesta formulada, se comprueba que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha suscrito los escasos acuerdos adoptados por la CARCE, inscribiéndose esta actitud de signo eminentemente cooperativo en la tendencia general manifestada por las CC.AA. (tan sólo el País Vasco va a demarcarse de esta tendencia general, al no suscribir una buena parte de los acuerdos alcanzados por la CARCE) ⁽¹⁵⁾. Las causas que justifican los pobres resultados que arroja esta primera fase de colaboración en asuntos europeos son de índole diversa y su análisis desborda el marco de este estudio. Sin embargo, no queremos dejar de apuntar que tal situación es en buena medida consecuencia de las carencias de un órgano *ad hoc* de naturaleza horizontal en donde las CC.AA. puedan reunirse para la adopción de sus posiciones comunes frente al Estado. En dicha tesitura institucional, el acuerdo entre Comunidades y, asimismo, el subsiguiente consenso con la esfera central se reconduce necesariamente al seno de la Conferencia Sectorial materialmente implicada. Por otra parte, hay que tener presente que hasta 2004 las aspiraciones participativas de las CC.AA. —esencialmente la participación en el Consejo de Ministros de la Unión Europea— chocaron sistemáticamente con el muro de la negativa del Gobierno central. La intensa frustración que esta actitud excluyente provocaba entre ciertas comunidades, entre ellas Andalucía, lastraba —desde un punto de vista práctico— el desarrollo de dinámicas políticas de corte cooperativo.

14. Los supuestos, el procedimiento para adoptar la referida posición común autonómica, así como sus efectos se recogen en el Acuerdo CARCE de 30 de noviembre de 1994 sobre la participación interna de las CC.AA. en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales publicado por la Resolución de 10 de marzo de 1995 de la Secretaría de Estado para Administraciones Territoriales (BOE de 22 de marzo, núm. 69). Vid., para un análisis en profundidad del mismo, BUSTOS GIBERT, R., «Un paso más hacia la participación autonómica en los asuntos europeos: el Acuerdo de 30 de noviembre de 2004», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995.

15. El elenco completo de tales acuerdos se encuentra recogido en CARMONA CONTRERAS, A.M., «Las Comunidades Autónomas», en CRUZ VILLALÓN, P. (coord.), *Hacia la europeización de la Constitución española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*, ob. cit., pp. 189-191.

Ana M. Carmona Contreras

Al margen de esta circunstancia, sin embargo, hemos de resaltar la concurrencia de elementos de signo positivo, de forma muy destacada la presencia de las CC.AA., también de Andalucía, en los comités de la Comisión (la denominada «comitología»). A pesar de que estos comités carecen de competencias decisorias, debe enfatizarse la importancia de las actividades que desarrollan, sobre todo en la fase inicial de preparación de las propuestas que servirán como fundamental punto de referencia para los posteriores trabajos que lleva a cabo la Comisión. La incorporación de las Comunidades Autónomas a 55 de dichos comités se produce a raíz del Acuerdo adoptado por la CARCE para el para el período 1998-2002⁽¹⁶⁾. Concluido éste, el nuevo Acuerdo para los años 2003 a 2006⁽¹⁷⁾ procederá a ampliar hasta un total de 74 los comités en los que pueden participar las CC.AA. Detectadas algunas deficiencias de funcionamiento en el sistema participativo originariamente diseñado, éste fue modificado en 2003 mediante un Acuerdo relativo a las reglas sobre participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea⁽¹⁸⁾, en el que quedan establecidos los principios generales⁽¹⁹⁾ a los que se ajusta la participación de los representantes autonómicos en los referidos comités.

b) Segunda fase: desde 2005 hasta 2007.

Como consecuencia de la puesta en marcha de los Acuerdos adoptados por la CARCE en diciembre de 2004, a lo largo de 2005 las CC.AA. demuestran una actitud renovada hacia la cooperación en los asuntos europeos que se va a concretar en la necesidad de ajustar las previas dinámicas operativas a las exigencias derivadas del nuevo escenario de participación. La primera ma-

16. Adoptado el 11 de diciembre de 1997. Este acuerdo supone la culminación de las negociaciones que se inician entre el Estado y las CC.AA. tras la celebración de un Acuerdo de la CARCE, el 12 de junio de 1996.

17. Adoptado por la CARCE en su reunión del 2 de diciembre de 2002.

18. Adoptado por la CARCE en la reunión celebrada el 10 de marzo de 2003.

19. Tales principios son expresión paradigmática de una voluntad de cooperación —entre CC.AA., a la hora de designar representantes en dichas instancias— y de coordinación —de éstas y también con el Estado—, tanto en la fase previa a las reuniones de los comités como, *a posteriori*, informando de los resultados obtenidos en ellas. Constatada la necesidad de ampliar la presencia autonómica a otros comités, el sistema referido ha sido modificado por posteriores acuerdos.

nifestación de tal voluntad se constata en la aprobación por la CARCE de una «Guía de Buenas Prácticas»⁽²⁰⁾ con los siguientes objetivos: optimizar la ejecución de dichos acuerdos, permitiendo su clara y eficaz aplicación, así como evitar disfunciones y tensiones en las distintas fases que conlleva la participación directa de las CC.AA. en las formaciones del Consejo. A tal efecto, se procederá a precisar el contenido de los acuerdos, aclarando aspectos confusos y eliminando las lagunas existentes.

Por lo que respecta al desarrollo efectivo de tareas de colaboración entre CC.AA. en 2005⁽²¹⁾, éstas celebraron hasta once reuniones que permitieron la aprobación de siete documentos en los que se fijan posiciones autonómicas comunes frente al Estado. Andalucía participó en todas las reuniones y, asimismo, suscribió las referidas posiciones comunes. La presencia de nuestra Comunidad Autónoma en los Consejos de la Unión Europea tiene lugar durante el primer semestre del año. En dicho período, el Consejero del ramo de la Junta de Andalucía participó en una reunión del Consejo de Agricultura y Pesca. Por su parte, la Consejera de Educación asistirá a sendas reuniones del Consejo de Educación, Juventud y Cultura. Como antesala de este último, diversos representantes de la Delegación de Andalucía en Bruselas asistirán a las reuniones mantenidas por los correspondientes Grupos de Trabajo.

Ya en 2006⁽²²⁾ se dejará sentir el caudal de experiencias acumulado a lo largo del año anterior, tanto en el plano de la colaboración horizontal como en la presencia autonómica en las reuniones del Consejo. Empezando por la referencia a la etapa interna de la fase ascendente, Andalucía participa en las reuniones (16) convocadas por diversas CC.AA. para la adopción de una posición común en los ámbitos temáticos referidos a Educación, Juventud y Cultura (8); Empleo, Política social, Sanidad y Consumo (4); Medio Ambiente (4). Por lo tanto, nuestra Comunidad presenta una clara actitud de participación y asimilación de la dinámica cooperativa existente. En cuanto a la etapa propiamente comunitaria de la referida fase ascendente la conclusión es

20. Acuerdo adoptado el 12 de diciembre de 2006. Dicha Guía fue presentada y distribuida en la reunión del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de ese mismo año.

21. Datos extraídos del *Informe sobre participación de las CC.AA. en el Consejo de la Unión Europea. Año 2007*, MAP, Madrid, 2008, pp. 26 a 29.

22. Datos extraídos del *Informe sobre participación de las CC.AA. en el Consejo de la Unión Europea. Año 2007*, ob. cit., pp. 30 a 34.

Ana M. Carmona Contreras

netamente positiva, ya que la presencia andaluza en las referidas instancias europeas va a experimentar un sustancial incremento, sobre todo por lo que se refiere a la participación en los grupos de trabajo preparatorios de las reuniones de los Consejos. Así, en el primer semestre, diversos representantes andaluces participan en las reuniones de los Grupos de Trabajo relacionados con la materia Agricultura y Pesca (39) y, asimismo, en los correspondientes Consejos en dicho ámbito temático (7). Reiterando la lógica detectada en el año anterior, a los grupos de trabajo acuden técnicos de la Delegación de la Comunidad Autónoma en Bruselas, mientras que los Consejos contarán con la presencia del Consejero competente por razón de materia de la Junta de Andalucía.

Para concluir el análisis de esta etapa, nos referiremos a la presencia autonómica en los Comités de la Comisión, ámbito en el que, tras el Acuerdo CARCE de diciembre de 2004 relativo a la presencia de las CC.AA. en el Consejo de Ministros de la UE, habrá que tener en cuenta los principios generales contenidos en él mismo.

2.1.3. La colaboración multilateral a través de las Conferencias de Presidentes

Como es sabido, la colaboración intergubernamental se erigió en un «eje estratégico» del Ejecutivo presidido por J.L. Rodríguez Zapatero a lo largo de la VIII Legislatura. Como queda patente en la Comunicación del Gobierno al Senado relativa a la celebración del debate sobre la situación del Estado de las Autonomías⁽²³⁾, no sólo se afirma una voluntad para desarrollar e intensificar las fórmulas de cooperación ya existentes —precisamente las que tienen lugar en las Conferencias Sectoriales— sino que, asimismo, se plantea la necesidad de articular nuevos espacios de encuentro entre los sujetos territoriales. Es en relación con este desiderátum en donde se encuadra la figura de la Conferencia de Presidentes, perfilándose como «*máximo órgano de orientación política de nuestro sistema de cooperación intergubernamental*» en el que se adoptan «*acuerdos de principio sobre las grandes cuestiones refe-*

23. Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VIII Legislatura, Serie I, núm. 339.

ridas al desarrollo conjunto del modelo autonómico» ⁽²⁴⁾. La concreción efectiva de tal voluntad no se hizo esperar y, en el curso de la pasada legislatura, se celebraron tres Conferencias de Presidentes, a las que asistieron tanto el Presidente del Gobierno como sus homónimos autonómicos ⁽²⁵⁾.

Andalucía, uniéndose al sentir general de todas las Comunidades, ha participado en las tres Conferencias de Presidentes celebradas hasta ahora, asumiendo los acuerdos y compromisos adoptados. En este contexto general de adhesión, mención especial merece la intensa actividad que el Presidente de la Junta desplegó en los prolegómenos a la tercera Conferencia celebrada, reivindicando la toma en consideración de una serie de posiciones avanzadas desde Andalucía en materia de inmigración, agua y política de investigación. Los puntos prioritarios de las pretensiones formuladas por el Presidente Manuel Chaves ⁽²⁶⁾ giraron en torno a las siguientes cuestiones:

- a) En el marco de la reforma del sistema de financiación autonómica, necesidad de que el Consejo de Política Fiscal y Financiera analice el impacto de la variable integrada por la población inmigrante.
- b) Formulación de una importante llamada de atención en aras de articular una política común de integración, no sólo mediante la recepción de un mayor volumen de recursos financieros (ampliación del Fondo de Atención a Inmigrantes) sino, asimismo, a través de medidas normativas comunes que favorezcan la reagrupación de menores no acompañados.
- c) En materia de política hidráulica, se proponía la creación de una Conferencia Sectorial del Agua, en donde se articule y desarrolle la cooperación y la colaboración de las CC.AA. en un sector tan sensible.
- d) Sobre la política de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), se formuló la exigencia de una mayor implicación autonómica.

24. *Comunicación del Gobierno al Senado relativa a la celebración del debate sobre la situación del Estado de las Autonomías*, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VIII Legislatura, Serie I, núm. 339.

25. La bibliografía sobre la figura de la Conferencia de Presidentes es muy extensa. Contemplando su virtualidad en el derecho comparado, así como la configuración que presenta en la breve experiencia española, vid. BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A., *La conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005.

26. El texto de la intervención del Presidente de la Junta de Andalucía en la III Conferencia de Presidentes se encuentra disponible en <http://www.diariocritico.com/moduloseditables/diariocritico/media/pdf/conferencia_intervencion_presidente.pdf>.

Ana M. Carmona Contreras

Si tenemos presentes los acuerdos resultantes de la referida conferencia, podemos comprobar que el impulso político generado desde nuestra Comunidad Autónoma, compartido y suscrito en su mayor parte por las demás Comunidades, obtuvo un reflejo práctico en absoluto desdeñable, lo cual pone en evidencia el importante peso específico que sigue conservando Andalucía en el escenario autonómico general.

2.1.4. *La Comisión Bilateral de Cooperación*

Ya hemos tenido ocasión de constatar que, en Andalucía, el grueso de la colaboración con el Estado se ha canalizado a través de las Conferencias Sectoriales, concretándose preferentemente en acuerdos formalmente bilaterales pero que, por lo que a su contenido se refiere, presentan naturaleza multilateral. De esta forma, la singularidad propia de nuestra Comunidad Autónoma no obtiene un correspondiente reflejo en dicha modalidad cooperativa. Va a ser en un circuito orgánico diverso, ajeno a las Conferencias Sectoriales, en donde los asuntos específicamente andaluces sean objeto de un tratamiento individualizado por parte de ambos gobiernos. Nos referimos, obviamente, a la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Junta de Andalucía.

La constitución de este órgano en nuestra Comunidad Autónoma se remonta a 1987, configurándose como una prolongación espontánea y natural de las Comisiones de traspaso de competencias⁽²⁷⁾. La necesidad de gestionar con el Estado asuntos que no presentan un matiz estrictamente competencial conducirá a la creación de una sede formalmente diversa, cuyo ámbito funcional se circunscribe precisamente a la esfera de la colaboración a dos bandas. Esta *nueva* instancia cooperativa, en donde se reúnen representantes de ambas Administraciones, actúa como marco para el intercambio de información y, asimismo, como *locus* idóneo para la negociación y el diálogo, procurando alcanzar acuerdos que solucionen posibles conflictos⁽²⁸⁾. Va a ser, sin em-

27. AJA FERNÁNDEZ, E.: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, p. 215.

28. Hay que recordar que estas comisiones, tras una primera fase existencial determinada por la ausencia de regulación normativa, van a ser consagradas a nivel legislativo por la Ley 4/1999, de reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administra-

bargo, a raíz de la aprobación de la reforma de la LOTC, a través de la LO 1/2000, de 7 de enero, cuando estas comisiones obtengan un perfil cooperativo más intenso y, sobre todo, políticamente más destacado, abriendo una interesante vía a la consolidación y reforzamiento de la colaboración intergubernamental al máximo nivel. Nos referimos a la previsión introducida por el nuevo artículo 33.2 de la LOTC, según la cual se confiere a las Comisiones bilaterales el papel de actores privilegiados, y a sus componentes el rol de árbitros determinantes de cara a la resolución de conflictos generados al socaire de la aprobación de leyes o normas con rango de ley, tanto estatales como autonómicas. En efecto, como trámite previo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte de los respectivos Ejecutivos implicados, y con la finalidad evidente de evitarlo, la ley prevé la posibilidad de iniciar negociaciones entre ambas instancias, en el seno de la comisión bilateral de cooperación. Manifestada dicha voluntad negociadora, y comunicada al TC, el efecto inmediato que se produce es el de extender hasta nueve meses el plazo general de tres previsto en relación con los restantes sujetos legitimados para la impugnación de normas legales.

Como se deduce directamente de la ley, en una línea plenamente coherente con el carácter voluntario de esta específica actividad cooperativa, estamos ante un mecanismo cuya activación depende exclusivamente de la existencia de una previa disposición al diálogo y al entendimiento. Dada la dimensión eminentemente política de la sede, así como de sus componentes, el eventual logro de un acuerdo entre los Ejecutivos presentará, como no puede ser de otra forma, un valor meramente político y no jurídico, estando desprovisto de eficacia vinculante para el órgano legislativo correspondiente. Quiere esto decir que, en caso de que una Comisión acuerde la necesidad de cambiar el contenido de la norma en cuestión en un concreto sentido (precisamente, el que evita el conflicto y la consecuente interposición del recurso de inconstitucionalidad ante el

tivo Común, cuyo artículo 5.2 dispone: «Los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma, se denominan Comisiones Bilaterales de Cooperación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen». Sobre la formación y evolución de dichas comisiones hasta la nueva fase estatutaria, vid. RIDAURA MARTÍNEZ, M.J.: «La bilateralidad: ¿hecho diferencial», VII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, *Treinta años de Constitución*, 22 y 23 de enero de 2009, <<http://www.acoes.es>>, pp. 1-8.

Ana M. Carmona Contreras

TC), la verificación efectiva de dicho cambio dependerá exclusivamente de la voluntad del órgano legislativo competente. El compromiso gubernamental, en tales casos, se circunscribe al deber de presentar una iniciativa legislativa que recoja el sentir del acuerdo. Sentada esta premisa esencial, se constata que, desde una perspectiva política, estos acuerdos generan un intenso efecto de compromiso, quedando los Ejecutivos obligados a su cumplimiento sobre la base del respeto al principio de lealtad institucional. En otros supuestos, el acuerdo se desliza desde el plano de la norma legislativa generadora del conflicto, para situarse en el ámbito de su desarrollo reglamentario. En estos casos, el proceso resulta mucho más ágil, puesto que la efectiva adaptación normativa tan sólo va a depender de la capacidad del Gobierno implicado por el acuerdo. Otra dimensión de los acuerdos a tener presente es el hecho de que, en ciertos casos, la efectiva modificación pactada queda temporalmente indeterminada, dejándose al libre albedrío de la parte afectada, mientras que, en otros, el grado de vinculación es sustancialmente mayor, puesto que la reforma propuesta debe producirse en una fecha precisa indicada en el acuerdo.

Analizando la trayectoria que en este ámbito presenta la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado⁽²⁹⁾, hemos constatado la siguiente situación: En primer lugar, la existencia de una destacada tendencia hacia el diálogo que se traduce, asimismo, en una notable capacidad para lograr acuerdos. De hecho, en la comparativa entre acuerdos alcanzados y leyes que han sido impugnadas ante el TC, esto es, en la dialéctica cooperación *versus* conflicto, la apuesta por el primer elemento se impone ampliamente. Igualmente, también debemos reseñar que la Comisión ha actuado como marco privilegiado para dar por zanjadas controversias normativas que dieron lugar a la interposición de recursos de inconstitucionalidad, acordándose diversos desistimientos.

Un sumario recorrido por los procesos negociadores llevados a cabo arroja los siguientes resultados:

A) Leyes autonómicas:

- 1) Ley Andaluza 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de Políticas Locales. Tomado el acuerdo pertinente para iniciar las negocia-

29. Datos extraídos de los Boletines Trimestrales de Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas, disponibles en <http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/regimen_juridico.html>.

ciones (BOE de 14 de marzo de 2002), éstas concluyeron en sentido positivo, según reza el contenido del Acuerdo de 13 de septiembre de ese mismo año. Se dan por zanjadas las discrepancias manifestadas inicialmente, resolviendo ambos gobiernos sobre la necesidad de introducir un futura modificación en la regulación estatal en la materia.

- 2) Ley Andaluza 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía. La Comisión Bilateral alcanza un acuerdo para iniciar negociaciones, así como para la constitución de un grupo de trabajo (BOE de 7 de julio de 2003). El proceso negociador concluye en sentido positivo, solventando las discrepancias originarias (acuerdo de 24 de octubre de 2003). Respecto de algunos contenidos, se llega a la conclusión de que las dudas de constitucionalidad inicialmente planteadas no están justificadas. Mayor relevancia presentan las propuestas de modificación de un artículo preciso, indicando cuál debe ser su contenido futuro y, asimismo, aquélla otra en la que se insta a la supresión de concretos preceptos legales. A tal efecto, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía asume el compromiso de presentar las correspondientes iniciativas legislativas ante el Parlamento autonómico.
- 3) Ley Andaluza 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas. El acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación (alcanzado el 20 noviembre de 2004) contiene una previsión por la que el Gobierno andaluz se compromete a realizar las actuaciones necesarias para que la regulación legal del impuesto sobre el depósito de residuos radioactivos sea modificada. Por su parte, el Gobierno central iniciará los trámites necesarios para promover el desistimiento del recurso de inconstitucionalidad presentado contra dicha ley.
- 4) Ley Andaluza 15/2003, de 22 de diciembre, de Universidades. Tomado el acuerdo para comenzar el diálogo (26 de marzo de 2004), éste va a concretarse en un posterior documento de acuerdo (de 22 de septiembre de 2004) que presenta un contenido mixto. Si en unas ocasiones las discrepancias iniciales se superarán a través del recurso a criterios interpretativos, en otras, se contiene un compromiso de reforma normativa cuya concreción se plasma a través del consabido

Ana M. Carmona Contreras

ejercicio de iniciativa legislativa por parte del Gobierno andaluz, que se compromete a presentar el correspondiente proyecto de ley ante la Asamblea autonómica.

- 5) Ley Andaluza 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras. El Acuerdo de la Comisión Bilateral (adoptado el 26 de septiembre de 2005) se concreta en la formulación de una propuesta para que se suprima el inciso legal objeto de la discrepancia.
- 6) Ley Andaluza 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El contenido del acuerdo (formalizado el 7 de septiembre de 2005) en este caso resulta especialmente interesante porque, además de incluir un punto en el que se indica la interpretación que han de recibir los preceptos mencionados, contiene una cláusula en la que la eficacia del mismo se entiende «*sin perjuicio del obligado sometimiento al pronunciamiento del TC en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra dicha ley*». El supuesto es significativo porque, a pesar de que el Estado procedió a interponer el mencionado recurso ante el TC, ello no trajo consigo el abandono de la vía de la negociación política.

B) Leyes estatales:

- 1) Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario. El Acuerdo de la Comisión Bilateral (6 de febrero de 2004) para iniciar negociaciones y designar un grupo de trabajo culminará con éxito (29 de julio de 2004). La complejidad de las cuestiones que se contemplan en la norma impugnada queda claramente de manifiesto en el contenido del concreto acuerdo suscrito, en donde concurren propuestas de diversa índole: de alcance normativo —adopción de medidas mediante las que se logre la adaptación de la legislación sobre ferrocarriles y que permita a la Junta de Andalucía ejercer su competencia en su territorio— ⁽³⁰⁾; en el terreno de la coordinación entre gobiernos, instando a que ésta se produzca a la hora de llevar a cabo las actuaciones señaladas; condicionando la

30. Con el objetivo de orientar adecuadamente el desarrollo de tal función, el acuerdo prevé la futura constitución de un grupo de trabajo.

actuación del Estado central de cara al desarrollo de determinadas actividades en territorio andaluz.

Con respecto a la capacidad de la Comisión Bilateral para acordar el desistimiento de recursos de inconstitucionalidad presentados ante el TC por ambos gobiernos y que todavía están pendientes de resolución, ésta se afirma con especial contundencia en el Acuerdo adoptado el 22 de septiembre de 2004, incluyendo un nutrido grupo de normas impugnadas⁽³¹⁾.

Para subrayar la importante virtualidad cooperativa que la Comisión Bilateral de Cooperación ha presentado en la práctica, terminamos este epígrafe aportando un último dato referido a las normas que han sido objeto de impugnación directa ante el TC, esto es, al margen de un previo proceso negociador. En el capítulo de leyes estatales encontramos las siguientes: 1/2002, de 4 de abril, de ordenación, fomento y control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura; 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia; 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de reforma del sistema financiero. Por lo que respecta a la normativa andaluza: Ley 10/2003, de 6 de noviembre, de Colegios Profesionales de Andalucía y Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

31. En efecto, va a mantenerse dicha voluntad en relación a los recursos promovidos por la Administración General del Estado con respecto a las siguientes leyes andaluzas: 15/1999, de Cajas de Ahorro de Andalucía; 1/2002, de ordenación, fomento y control de la pesca marítima, el marisqueo y la acuicultura marina (en este caso, presentación ante el Parlamento andaluz de un proyecto de ley contenido una nueva redacción para el precepto objeto de inicial discrepancia); 7/2003, por la que se regula la investigación en Andalucía con preembriones humanos no viables para la fecundación *in vitro*. Por lo que se refiere a los recursos presentados por la Junta de Andalucía contra normas estatales son los siguientes: Ley Orgánica 3/1996, de modificación parcial de la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las CC.AA.; Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997; Ley 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las CC.AA. y de medidas fiscales complementarias; Real Decreto-ley 1/1997, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001, y se distribuye entre las CC.AA. el crédito consignado en la Sección 32.ª de los PGE para 1997; Ley 40/1998, del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias; Real Decreto-ley 11/1996, de ampliación del servicio farmacéutico a la población; Real Decreto-ley 6/2000, de medidas urgentes para la intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios; Real Decreto-ley 7/2000, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones. Una mención especial merecen los desistimientos formulados contra los recursos de inconstitucionalidad que tienen como objeto las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 1998, 1999 y 2000. A partir de 2001, con la Comisión Bilateral ya actuando como sede de diálogo, los recursos de inconstitucionalidad presentados decrecen significativamente, reduciéndose a la impugnación de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2002, 2002 y 2003. Por su parte, la Ley 24/2001, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, será objeto de desistimiento sólo parcial.

2.2. LA COLABORACIÓN HORIZONTAL

2.2.1. *La regulación estatutaria*

La colaboración intergubernamental, lejos de agotarse en la lógica centro-periferia (naturaleza vertical), se proyecta también en el ámbito de las relaciones entre los sujetos políticos infraestatales (dimensión horizontal). En este ámbito, la cooperación sirve como base para que la actuación individual de cada Comunidad Autónoma venga a sustituirse por un principio de acción conjunta en aquellos ámbitos materiales propios sobre los que confluyen intereses comunes.

Para encuadrar correctamente la cuestión de la colaboración entre Comunidades Autónomas, no puede perderse de vista que la misma parte de la base de la existencia de voluntad cooperativa por parte de éstas. Una *vis* hacia la convergencia que, a su vez, se concreta en una doble dimensión, combinando aspectos de índole administrativa con otros con una carga política fundamental. Si en su faceta administrativa las CC.AA. han de proceder a definir actuaciones concurrentes para la gestión y prestación de servicios propios, en la esfera política la colaboración impone la tarea de diseñar estrategias consensuadas frente al Estado central. En ambos casos, el logro de los objetivos propuestos exige la existencia de circuitos institucionales (tanto en el ámbito administrativo como en el político) aptos para articular el diálogo entre Comunidades y, asimismo, su concreción específica. A este respecto, debemos subrayar el hecho de que el sistema autonómico español adolece de profundas carencias en los aspectos señalados. En efecto, si por un lado la voluntad política de colaboración entre las CC.AA. no ha presentado un vigor parangonable al que se constata en otros países descentralizados de nuestro entorno, también es cierto que éstas no cuentan con foros adecuados en los que encuadrar su actividad cooperativa.

La última pieza del puzzle que configura el panorama de la colaboración horizontal en España es la relativa al dato normativo, esto es, el marco jurídico que la rige. A este respecto, debemos proceder a distinguir entre las diversas previsiones que regulan la cuestión. Así, marcando una sustancial diferencia con el panorama comparado, en donde las normas supremas guardan silencio en torno a este fenómeno, la Constitución española contiene

un pronunciamiento expreso (artículo 145.2), estableciendo lo siguiente: «*Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales*». Para calibrar el efecto jurídico de tal previsión, hemos de tener muy presente que, según ha declarado expresamente el TC, ésta posee un valor meramente declarativo, ya que los convenios allí mencionados podrían llevarse a cabo independientemente de dicha mención constitucional ⁽³²⁾. El hecho es que la virtualidad normativa de dicho precepto se concreta sustancialmente en una remisión constitucional a favor de los Estatutos que, por su parte, procederán a establecer un específico régimen jurídico.

Ubicado el tema de la colaboración horizontal en su contexto general de referencia lo que procede, a continuación, es analizar cómo aparece ésta regulada en la primera fase estatutaria andaluza y, asimismo, verificar la aplicación práctica que dicha faceta cooperativa presenta en la realidad de nuestra Comunidad Autónoma durante tal período. Empezando por el dato normativo, en el primer Estatuto andaluz se constata una actitud similar a la mantenida por los textos estatutarios de la época, a saber: un extraordinario interés cuantitativo por la asunción de competencias exclusivas a título individual que contrasta con el clamoroso descuido del flanco cooperativo con otras Comunidades, esto es, el referido a la gestión conjunta de tales competencias ⁽³³⁾. Sobre la base de tales premisas no es de extrañar que la disfuncionalidad sea el rasgo dominante de las regulaciones estatutarias, incluida la andaluza, en materia de cooperación horizontal ⁽³⁴⁾. De este modo, se configura un procedimiento cooperativo excesivamente rígido, en donde se confiere a las asambleas legislativas, tanto a las autonómicas como a las Cortes Generales, un protagonismo que no casa en absoluto ni con la naturaleza intergubernamen-

32. Vid. la STC 22/1986, de 17 de abril, FJ 2.

33. Como señala gráficamente AJA FERNÁNDEZ, E.: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, ob. cit., p. 138, «*tras tantos años de centralismo, las CC.AA. comenzaron su autogobierno mirando sólo su propio ombligo, como si fueran un archipiélago de las islas Baratarías*».

34. SANTOLAYA MACHETTI, P.: *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, p. 184, plantea la crítica de fondo en los siguientes términos: los Estatutos «*no sólo no han clarificado el problema, sino que con una regulación plural, divergente, frecuentemente contradictoria e increíblemente desconocedora de la lógica de la autonomía han contribuido notablemente a complicar el problema*».

Ana M. Carmona Contreras

tal del fenómeno regulado ni, asimismo por lo que al Parlamento central se refiere, con su dimensión y contenido estrictamente autonómico. En el caso del originario Estatuto andaluz, los convenios y acuerdos suscritos por el Gobierno regional con otras CC.AA. han de pasar por la cámara autonómica, debiendo ésta —según establece el artículo 72.3 del EAA— comunicarlo, a través de su presidente, «a las Cortes Generales». La misma norma se encargará de concretar los efectos que se anudan a tal comunicación, los cuales no serán meramente informativos (como cabría esperar si atendemos a la lógica que inspira la colaboración entre CC.AA.), pudiendo presentar naturaleza obstativa si en el plazo de 30 días, alguna de las Cámaras centrales formulara objeciones al convenio. En dicho supuesto, la viabilidad del acuerdo presentado se subordina a que sea autorizado por las Cortes. Verificada la existencia de objeciones, por lo tanto, el convenio de colaboración viene recalificado e inmediatamente sometido a las exigencias previstas para los acuerdos de cooperación ⁽³⁵⁾.

2.2.2. *La perspectiva empírica: El páramo de la colaboración horizontal*

Una vez analizado el marco normativo aplicable a la colaboración entre CC.AA. pasamos, a continuación, a explorar los datos que nos ofrece su realidad aplicativa. En el desarrollo de tal labor, y contrastando fuertemente con el panorama detectado en el ámbito de la cooperación vertical, nos topamos con unos indicadores cuantitativos que ponen de manifiesto el ínfimo interés manifestado por la Junta de Andalucía a la hora de establecer relaciones cooperativas con otras Comunidades, habiendo suscrito tan sólo tres convenios de colaboración ⁽³⁶⁾. Se trata de los siguientes:

35. Esta regulación, en opinión de SANTOLAYA MACHETTI, P.: *Descentralización y cooperación*, ob. cit., p. 185, resulta indicativa de una actitud «*profundamente antiautonomista*», ignorando que el nivel de intervención inicialmente atribuido al Parlamento central es mínimo, quedando circunscrito a una simple actividad receptora.

36. Tan sólo se suscribió un Acuerdo de cooperación del Arco Mediterráneo Español entre las CC.AA. de Andalucía, Murcia, Islas Baleares y Valencia (texto disponible en el BOCG, Senado, Serie I, núm. 128, de 25 de mayo de 1994).

- 1) Convenio de gestión y prestación conjunta de servicios propios de la Comunidad Autónoma de Madrid y la Junta de Andalucía para cooperación cultural ⁽³⁷⁾.
- 2) Convenio marco de Colaboración Transregional entre la Junta de Andalucía, la Generalidad Valenciana, la Diputación de Barcelona, la Comunidad Autónoma de Murcia y el Consejo Insular de Mallorca ⁽³⁸⁾.
- 3) Convenio Marco entre las CC.AA. de Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía, en materia de colaboración entre la Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha, la Escuela de Administración Pública de Extremadura y el Instituto Andaluz de Administración Pública ⁽³⁹⁾.

Para completar el panorama indicado, no podemos dejar de hacer referencia al convenio de colaboración que más interés ha despertado y que, curiosamente, no llegará a entrar en vigor. Nos referimos al fallido Protocolo de intenciones suscrito por el Gobierno de Andalucía con la Junta de Extremadura en materia televisiva ⁽⁴⁰⁾. Lo peculiar del caso indicado reside en la circunstancia de que el Senado, aplicando la previsión contenida en el artículo 137 de su Reglamento, procedió —en una decisión sin precedentes— a la recalificación del convenio, por considerarlo un acuerdo de cooperación cuya suscripción exigía la previa autorización de las Cortes Generales ⁽⁴¹⁾. Vista la situación de confrontación política creada, el Protocolo fue retirado y nunca llegó a aplicarse ⁽⁴²⁾.

37. BOJA núm. 48, de 18 de mayo de 1985.

38. BOCG, Senado, Serie I, núm. 738, de 20 de septiembre de 1999.

39. BOCG, Senado, Serie I, núm. 321, de 29 de septiembre de 2005.

40. BOCG, Senado, Serie I, núm. 258, de 12/00/2001.

41. Para un análisis pormenorizado del caso, vid. CARMONA CONTRERAS, A.M.: «Sobre la colaboración entre Comunidades Autónomas. Análisis de un supuesto especialmente conflictivo: el Protocolo de intenciones en materia televisiva suscrito por los gobiernos de Andalucía y Extremadura», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 66, 2003.

42. Ha de indicarse que, desde que el Protocolo referido fuera recalificado por el Senado no se ha vuelto a constatar ningún otro caso similar. Es más, consciente del efecto distorsionador de la voluntad autonómica que el ejercicio de dicha facultad conlleva, en enero de 2008, la Mesa de la Cámara baja aprobó la modificación de la práctica aplicativa que se venía haciendo del artículo 137 de su Reglamento, flexibilizando notablemente el procedimiento previsto y, asimismo, reduciendo sobremanera el poder de recalificación de los convenios. Un análisis de los puntos principales de dicho acuerdo se encuentra en VILLARINO MARZO, J.: «El Senado», en TORNOS MAS, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas. 2008*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2009, pp. 188-190.

Ana M. Carmona Contreras

3. LA NUEVA REGULACIÓN ESTATUTARIA

3.1. LA COLABORACIÓN VERTICAL

3.1.1. *Aproximación general: continuidad versus renovación*

El tema de las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía experimenta en el Estatuto reformado un evidente salto cualitativo con respecto a la anterior etapa, dedicándose un título específico —el IX— a su regulación. La innovadora perspectiva con la que se abordan las relaciones con el Estado y la Unión Europea⁽⁴³⁾ contrasta, sin embargo, abiertamente con el espíritu continuista con el que se aborda el tema de la colaboración con otras CC.AA.

Centrándonos en el capítulo de novedades, observamos que éstas vienen a proyectarse en dos planos diversos. En primer lugar, hay que subrayar el hecho de que una buena parte de los supuestos contemplados ya conformaban la realidad precedente. De esta forma, la innovación estatutaria consiste esencialmente en otorgar carta de naturaleza estatutaria, con todo lo que ello implica desde el punto de vista de la formalización jurídica, a éstas. Quizás el ejemplo más significativo en este sentido, por su planteamiento genérico y su vocación omnicomprensiva, es el artículo 219.1 del nuevo Estatuto reformado en donde se afirma: «*En el marco del principio de solidaridad las relaciones de la CA de Andalucía con el Estado se fundamentan en la colaboración, cooperación, lealtad y mutuo auxilio*». Desde una perspectiva más específica, asimismo, resulta destacable la regulación de las relaciones con la Unión Europea o de la Comisión Bilateral de Cooperación. En el capítulo de las innovaciones materiales, por su parte, también se detectan novedades de amplio calado. Es el caso de la apenas mencionada Comisión, que no sólo obtiene rango estatutario sino que, por ende, va a recibir toda una serie de facultades de las que carecía en el pasado.

43. FERNÁNDEZ ALLES, J.J.: «Las relaciones intergubernamentales en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 2007, pp. 187-188, expresa una posición crítica al respecto, poniendo de manifiesto lo incompleto de la nueva regulación estatutaria, al ignorar o no prever significativos niveles de relación entre Administraciones.

Así pues, en el punto de partida normativo encontramos una idea dominante, la que apunta hacia la constatación de una importante tensión dialéctica entre elementos de renovación (en sentido tanto formal como material) y factores de índole continuista. Ni que decir tiene que en este mutado escenario jurídico en donde se combinan ingredientes de tan diverso signo, el estudio de las dinámicas empíricas de colaboración institucional presenta un interés eminente.

3.1.2. *Multilateralidad versus bilateralidad: una relación asimétrica*

Pero para entender en su justa dimensión el panorama apuntado nos falta una referencia esencial, a saber, la relativa al binomio bilateralidad-multilateralidad que, de forma determinante, impregna todo el discurso relacional del nuevo Estatuto, sometiéndolo a una dinámica asimétrica —opción preferente por la bilateralidad— que, por lo demás, se erige como uno de los hilos conductores de los procesos de reforma estatutaria acaecidos en España. Buena prueba de ello es la regulación contenida en el artículo 219.2 del EAA, estableciendo la siguiente secuencia argumental en la definición de las relaciones con el Estado: en primer término se sitúa la bilateralidad, criterio relacional que regirá «*para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma*». A mayor abundamiento, y para reforzar esta idea, la Comisión Bilateral de cooperación aparece definida como el «*marco general permanente de relación entre los Gobiernos de la Junta de Andalucía y del Estado*» (artículo 220.1 del EAA). En concordancia con dicho perfil protagonista, se le atribuyen las siguientes funciones: deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos expresamente por el Estatuto, y en general, con relación a una variada gama de cuestiones que el mismo precepto enumera (artículo 220.2 del EAA). Sólo en un segundo momento se va a introducir la referencia a lo multilateral, esto es, a «*los asuntos de interés general*» respecto de los cuales «*Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan*» (artículo 219.2 *in fine* del EAA⁽⁴⁴⁾). Concreta expresión de esta previsión es la facultad

44. Esta previsión genérica es reiterada más adelante, en el artículo 221.1 del EEA, cuando se prevé lo siguiente: «*La Junta de Andalucía colaborará con el Estado mediante órganos y procedimientos multilaterales en asuntos de interés común*».

Ana M. Carmona Contreras

reconocida al Consejo de Gobierno andaluz para suscribir con el Gobierno central, «*en el ámbito de sus correspondientes competencias (...), instrumentos de colaboración adecuados al cumplimiento de objetivos de interés común*» (artículo 221.2 del EAA ⁽⁴⁵⁾).

Ahora bien, debemos advertir que la apuesta por la bilateralidad, aun contando con la Comisión Bilateral de Cooperación como actor privilegiado, no se agota en ella, estableciéndose otras dos instancias de similares características, aunque con un ámbito sectorial específico. En primer lugar, se encuentra la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma ⁽⁴⁶⁾ (artículo 184 del EAA), cuyas facultades son: «*la concreción, aprobación, actualización y seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Comunidad Autónoma y el Estado*». Un correcto entendimiento de la virtualidad operativa de esta Comisión nos obliga a tomar en consideración que, con carácter previo, se ha sentado un criterio general en materia de financiación con una indudable carga de multilateralidad, afirmándose (artículo 183.7 del EEA) que «*la Comunidad Autónoma mantendrá relaciones multilaterales, a través del Consejo de Política Fiscal financiera, en las materias que afecten, entre otras, al sistema estatal de financiación*». Sólo desde esta perspectiva podemos valorar la cláusula «*sin perjuicio de*» que cierra el elenco de funciones atribuidas a dicha instancia. Así pues, la bilateralidad en materia de financiación queda estrictamente reconducida al ámbito de las cuestiones específicamente andaluzas.

Directamente conectada con determinación de las inversiones estatales en Andalucía, se prevé la constitución de una «*Comisión integrada por la Administración estatal y autonómica*» (Disposición Adicional Tercera del EAA). Para canalizar el nuevo proceso de traspasos de competencias que se pondrá en marcha tras la entrada en vigor de la reforma estatutaria, se designará una Co-

45. La Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, en desarrollo de tales previsiones dedica su Título I a los «Principios de organización, actuación, atención a la ciudadanía y colaboración de la Administración de la Junta de Andalucía», tratando específicamente el tema de la cooperación institucional en su capítulo 2, «Instrumentos de colaboración con otras Administraciones Públicas».

46. En aplicación de lo previsto en la Disposición Final Segunda del EAA, estableciendo su creación en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor del Estatuto, la Comisión mixta queda constituida el 7 de mayo de 2007.

misión Mixta Paritaria Gobierno-Junta de Andalucía (Disposición Transitoria Primera.1 del EEA⁽⁴⁷⁾). La extraordinaria relevancia de las funciones asignadas a dicha instancia queda de manifiesto en el tratamiento normativo que reciben los acuerdos alcanzados en su seno, los cuales (Disposición Transitoria Primera.2) se elevarán al gobierno «*para su promulgación como Real Decreto*».

3.1.3. *La situación de la colaboración vertical en la práctica*

3.1.3.1. Convenios de colaboración.

Especial referencia a la Ley de Dependencia

En los dos años de vigencia del nuevo Estatuto andaluz no se detectan novedades particularmente significativas por lo que a la colaboración con el Estado se refiere. Así, tanto en 2007 como en 2008 se suscriben multitud de acuerdos en el seno de diversas Conferencias Sectoriales, predominando —como viene siendo habitual en los años precedentes— los convenios cuyo objeto son los asuntos sociales (trabajo, protección del menor, etc.). Inmediatamente a continuación, encontramos el referente educativo y la sanidad. También mantiene un importante peso la actividad convencional en el ámbito de la «Sociedad de la Información». Junto a tales sectores materiales, se sigue colaborando en terrenos ya conocidos como la agricultura, pesca y alimentación, cultura, industria, turismo, etc. Una novedad digna de destacar es la suscripción por Andalucía de dos convenios de carácter multilateral por los que se crea el Consorcio CIBER entre el Instituto de Salud «Carlos III», el CSIC y varias CC.AA. en las áreas temáticas salud mental (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y País Vasco), diabetes y enfermedades metabólicas (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y País Vasco).

En el ámbito de la colaboración vertical una especial atención merece, por la interesante dinámica cooperativa que está generando su aplicación prác-

47. Dando cumplimiento al mandato aludido, el 20 de marzo de 2007 se creó dicha Comisión Paritaria Mixta (vid. BOJA de 10 de abril de 2007, núm. 70, p. 38). Con posterioridad, se aprobarán sus normas de funcionamiento (vid. la Resolución de 22 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial).

Ana M. Carmona Contreras

tica, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia. La instancia a través de la que se canaliza la colaboración intergubernamental es el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) (artículo 6), un órgano de composición mixta que, entre otras funciones, adopta los acuerdos que van a regir el reparto de recursos financieros desde el Estado. Debemos subrayar a este respecto que, aunque el Consejo Territorial SAAD puede considerarse como una instancia asimilada a las Conferencias Sectoriales (por su perfil intergubernamental y su carácter multilateral), presenta un rasgo diferencial que le dota de una individualidad propia. Nos referimos a la circunstancia de que, marcando una sustancial diferencia respecto del *modus decidendi* de las Conferencias Sectoriales, en el Consejo Territorial SAAD, según queda previsto en su Reglamento de funcionamiento⁽⁴⁸⁾ (artículo 12.2), «*los acuerdos y propuestas se adoptarán por asentimiento de los presentes. En su defecto, por la mayoría de los representantes de la Administración General del Estado y de la mayoría de los de las Comunidades Autónomas*». La novedad que incorpora este mecanismo de colaboración, por lo tanto, se refiere a la —en absoluto baladí— circunstancia de que sus acuerdos pueden adoptarse, en caso de que no haya asentimiento, por mayoría. En esta tesitura, ante el temor de ser penalizadas por una decisión no compartida en un ámbito que tanto interés genera en la ciudadanía, las CC.AA. tienden a buscar el consenso y a conciliar intereses potencialmente opuestos. Máxime cuando se prevé que tales acuerdos, una vez alcanzados en el Consejo Territorial, sean objeto de un específico proceso de normativización, al disponerse que deben ser aprobados como Reales Decretos por el Consejo de Ministros. Fijado ese contenido marco, a continuación las CC.AA. suscribirán los correspondientes convenios bilaterales con el Estado, mediante los que las directrices genéricamente contempladas en los acuerdos vienen a concretarse en términos esencialmente financieros.

Expuestas las líneas generales del sistema de cooperación diseñado por la Ley de Dependencia, hemos de llamar la atención sobre la intensa activi-

48. Acuerdo adoptado en Reunión celebrada el 22 de enero de 2007.

dad desplegada por Andalucía en este ámbito, mostrándose como una Comunidad Autónoma especialmente comprometida con la asistencia a las personas en dicha situación. Desde tal perspectiva, la Consejería de Igualdad y Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía ha mantenido una actitud especialmente combativa a la hora de reivindicar la modificación de los criterios originariamente previstos para el reparto de fondos estatales a las CC.AA. Dicha aspiración de cambio formulada desde nuestra Comunidad ha incidido fundamentalmente en la necesidad de que se tenga presente no sólo el criterio de población potencialmente destinataria de las medidas previstas para asignar recursos sino, asimismo, los datos relativos a la población dependiente efectivamente atendida por cada Comunidad Autónoma. La idea de fondo auspiciada por Andalucía es, por lo tanto, que se ponderen ambos factores, procediendo a primar a aquellas Comunidades que realizan un mayor esfuerzo en este terreno.

Los resultados de esta decidida apuesta política de la Junta de Andalucía, y respaldada por una Proposición no de ley aprobada por unanimidad en el Parlamento andaluz ⁽⁴⁹⁾, se hicieron patentes en la reunión del Consejo Territorial celebrada el 15 de abril de 2009. En efecto, el Acuerdo que fija el marco de cooperación interadministrativa y los criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación durante 2009 va a acoger parcialmente dicha propuesta al indicar que el nivel acordado de dependientes atendidos en cada Comunidad constituye un 20% de la financiación recibida, frente al porcentaje del 80% integrado por el dato estrictamente demográfico ⁽⁵⁰⁾. Gracias a la aplicación de dicho criterio ponderado, en 2009 nuestra Comunidad Autónoma recibirá casi 56 millones de euros más que en el ejercicio anterior.

49. Se trata de la Proposición no de ley relativa a financiación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, aprobada por el Pleno del Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 12 y 13 de noviembre de 2008. BOPA, VIII Legislatura, núm. 145, de 29 de diciembre de 2008.

50. Resolución de 21 de mayo de 2009, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, mediante la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de mayo de 2009, por el que se aprueba el marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación durante 2009 del nivel acordado, previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 5 de junio de 2009, núm. 136).

Ana M. Carmona Contreras

3.1.3.2. La actividad desplegada por la «nueva» Conferencia Bilateral de Cooperación

Dando cumplimiento a la exigencia planteada por el Estatuto reformado, en 2007 (9 de abril) nace la nueva Comisión Bilateral de Cooperación. Consciente de la diversidad material de las funciones atribuidas, en aras de una mayor agilidad operativa y para facilitar un desarrollo racional de sus tareas, la neófito instancia distribuye su actividad entre tres subcomisiones: la Subcomisión de Ordenación y Planificación de Traspasos, la Subcomisión de cooperación y colaboración y la Subcomisión de prevención de conflictos y controversias competenciales.

En el espacio transcurrido desde su constitución, la Comisión Bilateral de Cooperación ha mostrado una particular aptitud para canalizar el diálogo intergubernamental y, asimismo, para lograr la adopción de acuerdos dotados de la máxima relevancia política. Con ello se pone de manifiesto la importante potencialidad cooperativa inherente a esta sede frente a otras, también de carácter bilateral y de competencia específica, contempladas en el Estatuto reformado. En este contexto de referencia brillan con luz propia dos acuerdos: el relativo a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir y el que se adopta sobre la denominada «Deuda Histórica».

En el primer caso, la Comisión Bilateral va a adoptar un «Acuerdo sobre la determinación del ámbito funcional y calendario de materialización del traspaso de funciones y servicios en materia de recursos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la CA de Andalucía»⁽⁵¹⁾. Al objeto de calibrar adecuadamente la importancia de este acuerdo, hay que tener presente que la del Guadalquivir es la principal cuenca hidrográfica de nuestra Comunidad Autónoma (con una extensión de 51.900 kilómetros cuadrados), concentrándose el 90% de su superficie en territorio andaluz y proporcionando el 80% de las aguas de riego para los cultivos situados en el mismo. La magnitud de la gestión de tan determinante recurso hidráulico, así como el importantísimo peso cualitativo que el mismo presenta en la realidad andaluza, justifica por sí misma el hecho

51. En la reunión celebrada en Cazorla, el 12 de noviembre de 2007.

de que su asunción por la Junta de Andalucía se presentase como un asunto prioritario tras la aprobación de la reforma estatutaria.

Precisamente en atención a esta consideración se explica la opción por su tratamiento en la Comisión Bilateral de Cooperación, cuando, por razón de la materia implicada, la instancia competente para acordar los términos de tan compleja operación debería haber sido la Comisión Mixta Paritaria⁽⁵²⁾. Ahora bien, al socaire de la función atribuida sobre *«impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la Comunidad de Andalucía y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común»* (artículo 220.2 del EAA) y *«con objeto de facilitar la negociación y aprobación del acuerdo de traspaso para hacer efectivo el ejercicio de estas competencias»* (según reza en el texto que precede al acuerdo), va a ser la Comisión Bilateral de Cooperación la que asuma el protagonismo institucional, convirtiéndose en el centro de gravedad político de la operación. Sobre la base de tal planteamiento, los gobiernos van a aprobar un marco general de ordenación del traspaso de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir *«que deberá formalizarse en el seno de la Comisión Mixta Paritaria»*. De esta forma, el rol decisorio que sobre el papel correspondía a ésta queda sustancialmente reducido, materializándose en la práctica como una actuación de mera ratificación, despojada de márgenes de discrecionalidad política.

Un planteamiento operativo similar al descrito se detecta en el Acuerdo relativo a la cuantificación (1.204,41 millones de euros) de las asignaciones complementarias a la Comunidad Autónoma de Andalucía, previstas por la Disposición Adicional Segunda del nuevo Estatuto, adoptado por la Comisión Bilateral de Cooperación⁽⁵³⁾. En este caso, nos enfrentamos a una de las «asignaturas pendientes» de la Comunidad Autónoma andaluza, la denomi-

52. La práctica precedente así lo pone de manifiesto, puesto que el traspaso de competencias en materia de conservación de la naturaleza (Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada) aparece recogido en un Real Decreto que trae causa del Acuerdo de la Comisión Mixta Paritaria Gobierno-Junta de Andalucía. En relación con esta cuestión vid. el Real Decreto 1670/2008, de 17 de octubre, sobre ampliación de medios económicos adscritos al traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por el Real Decreto 712/2006, de 9 de junio, de ampliación de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de conservación de la naturaleza (Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada).

53. Tras una prórroga de seis meses acordada por la Comisión Bilateral de Cooperación en septiembre de 2008, el Acuerdo referido en el texto fue adoptado en la reunión celebrada el 16 de marzo de 2009.

Ana M. Carmona Contreras

nada «Deuda Histórica». Estas asignaciones complementarias, a la que ya se refería el primer Estatuto y cuya finalidad es la obtención, vía Presupuestos Generales del Estado, de una financiación extraordinaria con especificación de su destino, aparecen vinculadas a las peculiares «*circunstancias socio-económicas de Andalucía*»⁽⁵⁴⁾. En virtud de la materia aludida, la competencia material le correspondería a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía⁽⁵⁵⁾. Sin embargo, como consecuencia del compromiso asumido previamente, las facultades decisorias van a ser ejercidas por la Comisión Bilateral de Cooperación, quedando reducidas las de aquélla otra a la concreción de los medios y el procedimiento de pago.

Pero, junto con tales actividades de nuevo cuño, la Comisión Bilateral de Cooperación va a seguir operando como foro preeminente para la resolución de conflictos normativos. En el desempeño de tal función preventiva, los acuerdos adoptados en la nueva etapa estatutaria son los siguientes:

a) Leyes autonómicas:

- 1) Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de la Junta de Andalucía. La inicial voluntad negociadora (Acuerdo de 12 de marzo de 2007) culminará con éxito (Acuerdo de 28 de septiembre de 2007), concordándose la aplicación de ciertos criterios interpretativos de la ley que, en algún caso, resultarán normativizados mediante el compromiso de introducir una norma reglamentaria ajustada a los mismos. Establecido un límite temporal para llevar a cabo la operación referida, queda previsto que en caso de incumplimiento las partes podrán revisar el acuerdo para llevar a cabo las adaptaciones corres-

54. Vid. la Disposición Adicional Segunda del nuevo estatuto reformado que, a su vez, se refiere en primer término a las asignaciones complementarias ya previstas por la Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz de 1981.

55. En el apartado 3 de la DA 2.ª del Estatuto reformado se indica expresamente lo siguiente: «*En el caso de que, a la fecha de aprobación del presente Estatuto, no hayan sido determinadas y canceladas en su totalidad las cuantías derivadas de lo señalado en el apartado anterior, la Comisión Mixta (se trata de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía) establecerá, en el plazo de dieciocho meses, los criterios, alcance y cuantía que conduzcan a la ejecución definitiva del mismo. En este supuesto, la aplicación de los acuerdos adoptados se realizará en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto*».

pondientes. Otro contenido especialmente relevante, por el intenso matiz de cooperación que incorpora, es el referido a la previsión de un convenio entre RENFE y la Junta de Andalucía para regular servicios y condiciones de prestación, así como las aportaciones de la Administración Autónoma y la forma de satisfacerlas.

- 2) Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen económico y jurídico de los puertos de Andalucía: La Subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación, adoptado el acuerdo pertinente para iniciar negociaciones (Acuerdo de 11 de marzo de 2008), concluirá su labor con un acuerdo sólo parcial.

- b) Leyes estatales: En este apartado va a ser objeto de discusión el texto de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de Red de Parques Nacionales. Tras el correspondiente proceso negociador (Acuerdo de 21 de junio de 2007), las diferencias iniciales serán superadas (Acuerdo de 19 diciembre de 2007), incorporándose un pacto de índole eminentemente interpretativa referido a concretas normas y, asimismo, un compromiso por parte del Estado de incluir a las CC.AA. afectadas en el procedimiento de declaración de parques nacionales marinos.

3.2. LAS RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA: UN CONTENIDO ESTATUTARIO INÉDITO

3.2.1. *Análisis normativo*

La regulación estatutaria de las relaciones de Andalucía con la Unión Europea responde a unos parámetros similares a los que estudiamos en el capítulo dedicado a las relaciones con el Estado. De nuevo vuelve a detectarse una tendencia a la innovación formal que se combina, en diversos aspectos, con referentes sustanciales. De entrada, ya la misma existencia de un capítulo —el III— específicamente dedicado a esta cuestión marca una diferencia radical con la anterior etapa estatutaria, en la que el silencio de la norma institucional básica era completo. De esta forma, transcurridos más de 20 años de

Ana M. Carmona Contreras

la adhesión de España a la UE, la dimensión europea obtiene carta de naturaleza estatutaria en Andalucía, una Comunidad en donde el impacto de la adhesión ha sido particularmente intenso.

Desde tal perspectiva, el Estatuto reformado lleva a cabo una aproximación general a la cuestión europea a partir de la afirmación de un principio básico participativo en los asuntos comunitarios siempre que éstos afecten o se refieran a competencias o intereses de nuestra Comunidad. La imbricación entre ambas realidades —la europea y la autonómica—, así como la incidencia de las decisiones europeas sobre las competencias propias, justifican plenamente no sólo tal voluntad participativa sino, asimismo, la intensidad de las posiciones formuladas en sede autonómica⁽⁵⁶⁾. Cuestión diversa es la de su articulación jurídica, debiendo cohonstar las exigencias propias del nivel comunitario con las derivadas del ordenamiento español (artículo 230 del EAA). Por lo que se refiere a dicha cuestión, de nuevo emergerá la tensión dialéctica bilateralidad/multilateralidad, diferenciando sustancialmente ambos planos relacionales. De este modo, a nivel interno, mientras que en los asuntos que le afectan exclusivamente *«la Comunidad Autónoma debe participar de forma bilateral en la formación de la posición del Estado»*, en los demás casos, *«la participación se realizará en los marcos de los procedimientos multilaterales que se establezcan»* (artículo 231.2 del EAA). Una lógica similar se va a aplicar en el circuito propiamente europeo, afirmándose las facultades participativas de Andalucía en el Consejo de Ministros, los procesos consultivos y preparatorios del Consejo y la Comisión *«cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía»*. Eso sí, la eficacia práctica de dicha previsión queda subordinada a *«los términos que se establezcan en la legislación correspondiente»* (artículo 234.1 del EAA).

Una breve reflexión merece el contenido material que presenta buena parte de las disposiciones en materia de relaciones institucionales con la UE, debiendo poner de manifiesto que, de forma tácita y sin incorporar ninguna referen-

56. El artículo 231.3 del EAA resulta imprescindible en este sentido, afirmando que *«La posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europea se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. si esta posición no la acoge el gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado»*.

cia expresa al respecto, recogen las líneas básicas de los Acuerdos suscritos en la CARCE a finales de 2004. Recepción sustancial que, sin embargo, no va a ser óbice para que, desde el Estatuto andaluz, se reivindicquen mayores cotas de protagonismo institucional a favor de nuestra Comunidad.

3.2.2. *La perspectiva empírica: Especial referencia a la aplicación práctica de los Acuerdos CARCE de 2004*

Atendiendo a las ideas expuestas en el epígrafe anterior, no resulta extraño que la entrada en vigor del Estatuto reformado no haya venido a alterar sustancialmente el panorama cooperativo que en materia europea se detecta a partir de 2005, año en el que empiezan a aplicarse las previsiones de los acuerdos suscritos a finales de 2004. De este modo, las líneas maestras de la colaboración en asuntos comunitarios que ya se apuntaron en su momento. Vuelven a detectarse en este breve período tras la renovación estatutaria.

Así, en 2007⁽⁵⁷⁾, junto con la participación de los correspondientes representantes andaluces en las cuatro reuniones del Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores que se celebraron durante el primer semestre, hemos de referirnos a una serie de actividades que se producen con carácter previo y cuyo objeto es intensificar la colaboración entre las CC.AA. Asimismo, va a quedar patente que la necesidad de optimizar la presencia autonómica en los Consejos europeos exige de forma perentoria la articulación de un «*mecanismo adecuado de coordinación*» entre las CC.AA., que permita formular un criterio compartido⁽⁵⁸⁾. Al hilo de tal constatación, destaca la circunstancia de que se alcanzaron 12 acuerdos de posición autonómica común, todos ellos suscritos por nuestra Comunidad Autónoma. En este capítulo, también hemos de resaltar el nuevo Acuerdo (27 de noviembre de 2007 sobre participación de las CC.AA. en los Comités de la Comisión — «comitología» —,

57. Datos extraídos del *Informe sobre la Participación de las CC.AA. en el Consejo de la UE. Año 2007*. MAP, Secretaría General Técnica, Madrid, 2008, pp. 21-25.

58. En tal sentido, cabe destacar la reunión autonómica celebrada en Bilbao (el 17 de diciembre) que concluirá con la aprobación de un documento sobre «Propuestas para la Coordinación de las CC.AA. y su Contribución y Representación en el Consejo de Medio Ambiente de la UE», que posteriormente fue elevado a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

Ana M. Carmona Contreras

para el período 2007-2011) gracias al cual el número de comités accesibles a la presencia autonómica asciende hasta 91.

En relación con 2008⁽⁵⁹⁾, Andalucía participará en las reuniones del Consejo de Medio Ambiente celebradas durante el segundo semestre. Igualmente, en dicho período va a protagonizar un amplio despliegue de actividades, en su rol de Comunidad coordinadora, que le llevará a asistir a diversas reuniones de grupos de trabajo relacionados con la materia medio ambiente, así como a elaborar informes complementarios a los de la REPER cuando lo ha considerado oportuno. Por otro lado, se afianza la dinámica de coordinación y preparación de la representación autonómica directa en el Consejo⁽⁶⁰⁾. En el frente europeo, se llevan a cabo un número importante de reuniones, auspiciadas desde la Consejería de Asuntos Autonómicos-REPER. En tales encuentros van a participar los representantes autonómicos que asistirán a los Consejos, así como miembros de los Grupos de Coordinación Técnica existentes en las oficinas de las CC.AA. establecidas en Bruselas. En cuanto a las posiciones autonómicas comunes, se alcanzaron nueve acuerdos, todos ellos suscritos por Andalucía.

3.3. LA COLABORACIÓN HORIZONTAL: *CUANDO LA VIDA SIGUE IGUAL, O NO...*

3.3.1. *Análisis normativo*

A modo de recordatorio inicial, debemos poner de manifiesto que la voluntad expresa de mantener «*en términos generales la actual redacción de los preceptos que se refieren a esta materia —esto es, las relaciones con otras Comunidades Autónomas— en el actual Estatuto de Autonomía*» contenida en el Informe de la Ponencia sobre la reforma del Estatuto⁽⁶¹⁾ ha sido objeto de un respeto más que escrupuloso. Así se deduce de la lectura de los preceptos

59. Datos extraídos de la sección *Información sobre la participación de las CC.AA. en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Período julio-diciembre 2008*, Dirección General de Cooperación Autonómica. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Ministerio de Administraciones Públicas, 2009.

60. A tal efecto se celebró una reunión preparatoria del Consejo en Sevilla (10 de octubre), a la que asisten quince CC.AA., una representante del Ministerio y el Consejero de Asuntos Autonómicos de la REPER. Como resultado de ella, se procederá a adoptar una posición común y, asimismo, a aprobar un documento de Buenas Prácticas para la participación de las CC.AA. en el Consejo de Ministros de Medio Ambiente.

61. Informe aprobado el 21 de junio de 2005.

contenidos en el Capítulo II del Título IX del nuevo Estatuto, los cuales se limitan a reproducir sustancialmente la práctica totalidad de las previsiones contenidas en el artículo 72 de su predecesor. Teniendo en cuenta tal situación, nos limitaremos a destacar tan sólo las puntuales novedades que, con respecto a las previsiones anteriores, son introducidas ahora. Así, el artículo 226.1 *in fine* del EAA contempla la facultad de la Asamblea autonómica a la hora de proceder al «*control y seguimiento*» de los convenios suscritos por el Ejecutivo. En relación con este supuesto, ha de ponerse de manifiesto que al indudable valor que esta actividad presenta desde la perspectiva del control democrático de la acción gubernamental debe contraponerse el efecto de ralentización y disminución de agilidad que con ello se proyecta sobre la actividad de colaboración intergubernamental. Por otro lado, la mención relativa al desarrollo de convenios de colaboración en materia cultural, especialmente dirigidos a los emigrantes de origen andaluz residentes en dichas Comunidades que aparecía recogida en el artículo 72.3 del primer Estatuto, va a ser objeto de una sensible modificación terminológica en el nuevo texto, ya que, conservando la sustancia de la previsión originaria, el término «*emigrantes*» se sustituye por el de «*residentes de origen andaluz*» (artículo 227 del EAA). También como novedad con respecto al pasado, en el terreno de los sujetos destinatarios de la colaboración, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla van a ser objeto de particular interés, estableciéndose que Andalucía «*mantendrá unas especiales relaciones de colaboración, cooperación y asistencia*» con ellas (artículo 228 del EAA).

3.3.2. *La perspectiva empírica*

Siendo éste el marco normativo de referencia, los datos obtenidos a partir de su aplicación práctica son los siguientes: en el terreno de los convenios bilaterales, se han suscrito dos, uno en materia de Administración electrónica entre la Junta de Andalucía y la Xunta de Galicia, en 2007, y otro, entre el Instituto de Estadística de Andalucía y el Instituto Vasco de Estadística para la colaboración en materia de fusión de registros, en 2008. Con una (novedosa) dimensión multilateral destaca el Convenio sobre cooperación para el desarrollo de la formación profesional específica en la modalidad a distancia suscrito por Andalucía, Castilla-La Mancha, Principado de Asturias, Aragón y Extremadura.

Sin embargo, el elemento más destacado en el panorama de la colaboración horizontal en esta nueva etapa estatutaria es la constatación de una crecien-

Ana M. Carmona Contreras

te voluntad de cooperación que se está desarrollando entre las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos han sido reformados. Claros exponentes de este cambio de actitud son los cuatro encuentros entre dichas CC.AA. que se han celebrado hasta el momento ⁽⁶²⁾ y que ofrecen los siguientes resultados:

- a) Desde el punto de vista organizativo, se aprueba un conjunto de normas de funcionamiento de carácter básico, que rigen el desarrollo de estos encuentros y cuyo contenido se refiere a tres cuestiones esenciales: la posibilidad de que participen en ellos otras CC.AA. que también hayan procedido a reformar sus Estatutos; la unanimidad como regla para la adopción de acuerdos, aclarándose que éstos no tendrán eficacia vinculante desde un punto de vista jurídico; y la previsión de una labor de impulso y seguimiento de los acuerdos adoptados por parte de grupos de trabajo que se crean a tal efecto.
- b) En el terreno material de la colaboración, el interés cooperativo va a concentrarse en dos ámbitos concretos: la atención a las mujeres maltratadas y el reconocimiento de licencias de caza y pesca. Por lo que se refiere a la violencia de género, la propuesta de acuerdo suscrito prevé la coordinación de las redes de centros de acogida situadas en los respectivos territorios. La idea central es que cada gobierno, de acuerdo a su normativa interna, tramite el ingreso de la víctima en uno de dichos centros y proceda a comunicarlos a través de medios telemáticos a la comunidad de origen. En relación con las licencias para caza y pesca recreativa, las CC.AA. asumen el compromiso de su reconocimiento, exonerando a sus titulares de obtener la correspondiente autorización en cada una de las Autonomías participantes en el acuerdo.

Conscientes de la complejidad de los trámites que han de superarse para lograr su efectiva aplicación práctica, aparece previsto que entren en vigor el 1 de enero de 2010. En el caso de Andalucía, el único dato que consta, por el momento, es el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, en su reunión del 19 de mayo de 2009, autorizando la firma de dichas propuestas de convenios.

62. La primera reunión se celebró en Zaragoza, el 9 de julio de 2008. La del 20 de octubre de ese mismo año tuvo como escenario Sevilla. La tercera ha sido en Valladolid, el 23 de febrero de 2009. La información relativa al contenido de dichas reuniones se encuentra en <http://portalepleado.aragon.es/xpf/fichero/NOTA_PRENSA/1410664/FICHERO1/acuerdosvalladolid.pdf>. Cierra la serie el encuentro llevado a cabo en Valencia el pasado 29 de junio.

En la última reunión celebrada, las CC.AA. van a adoptar tres acuerdos en materia de salud pública, comprometiéndose a colaborar en materia de formación, así como al reconocimiento recíproco de los siguientes certificados: manipuladores de alimentos, aplicadores de tatuajes, «piercing» y micropigmentaciones, y del personal que realiza operaciones de mantenimiento en instalaciones de riesgo frente a la «legionela»⁽⁶³⁾.

4. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Llegados a este punto conclusivo de nuestro estudio, procederemos a trazar algunas líneas evolutivas que, en el futuro, pudieran afianzarse o incluso emerger en el panorama cooperativo de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos. Desde tal aproximación explorativa, por lo que a la colaboración vertical se refiere, nuestra impresión es que la apuesta por la denominada multilateralidad encubierta a la hora de suscribir convenios de colaboración con el Estado establecidos en las Conferencias Sectoriales no experimentará cambios sustanciales. Así pues, en este nivel cooperativo, la tendencia a la bilateralidad continuará afirmándose con un perfil eminentemente formales.

Como contrapunto innovador, un panorama sustancialmente diverso se detecta en el ámbito de las relaciones entre Andalucía y el Estado con respecto a aquellos ámbitos materiales o sectores temáticos en donde se manifiesta un específico interés autonómico. En esta precisa dimensión de las relaciones cooperativas, el protagonismo que en sede estatutaria recibe la Comisión Bilateral de Cooperación, y que ha sido ya confirmado en la práctica, tenderá a afianzarse. La suscripción de dos importantes acuerdos entre los gobiernos central y autonómico en asuntos tan especialmente relevantes para nuestra Comunidad como son la transferencia de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir y la cuantificación de la «Deuda Histórica» apuntan claramente en esta dirección, convirtiendo en realidad tangible la afirmación estatutaria de que la Comisión Bilateral es el foro permanente de diálogo entre ambos niveles políticos. La extraordinaria virtualidad política inherente a este canal cooperativo, sin embargo, no puede mantenerse a costa de la anulación de los foros

63. Una completa información sobre los contenidos concretos de tales acuerdos se encuentra en <<http://www.juntadeandalucia.es/servicios/noticias/detalle/11059.html>>.

Ana M. Carmona Contreras

multilaterales de colaboración, en donde se discuten y ventilan asuntos de interés general en los que Andalucía también se halla implicada. Máxime si tenemos en cuenta que, en el Estatuto reformado, el principio matriz que rige las relaciones institucionales de nuestra Comunidad es la solidaridad. En dicho contexto, mantener un adecuado equilibrio en la dialéctica multilateralidad/bilateralidad supone un reto determinante que, por lo demás, viene exigido por la lealtad institucional.

Una mención específica, en este sentido, merece el tema de las relaciones de Andalucía con la Unión Europea. La decidida voluntad participativa manifestada por la nueva regulación estatutaria pone de manifiesto que, superada la anterior etapa de autismo normativo, nuestra Comunidad se sitúa en primera línea en las tareas de gestión-participación en asuntos europeos de su interés y relativos a su competencia. La actividad desarrollada en este ámbito, como consecuencia de la aplicación de los Acuerdos CARCE de 2004, es la mejor prueba de que dicha voluntad participativa no se reduce a una mera declaración de principios. Ahora bien, constatándose los avances producidos, es necesario que se profundice en la institucionalización de los canales interautonómicos de relación. A este respecto, entre las líneas prioritarias de actuación que deberían impulsarse desde Andalucía habría que apostar por dotar de una cierta periodicidad, e incluso institucionalizar, los encuentros con las restantes CC.AA. La suma de fuerzas y la unidad de acción frente al Estado son factores determinantes para que se desarrollen adecuadas dinámicas participativas en las que la implicación autonómica adquiera el grado de protagonismo que le corresponde.

En este contexto de fondo, la colaboración entre las Comunidades debería articularse a través de dos circuitos diversos, pero interconectados: En primer lugar, celebrar reuniones al más alto nivel político y, de forma subsiguiente, establecer redes de contacto en la esfera administrativa. El primer circuito, como es obvio, nos pone frente a las Conferencias de Presidentes Autonómicos, en sentido estricto, esto es, encuentros en los que, como sucede en la experiencia comparada, sólo participan los Ejecutivos de las CC.AA. movidos por la intención de diseñar estrategias comunes de actuación frente al Estado ⁽⁶⁴⁾.

64. Debemos reseñar a este respecto la iniciativa promovida por el Presidente de la Junta de Extremadura de crear un Foro de Presidentes Autonómicos. Desde finales de 2008, G. Fernández Vara está trabajando en pro de la materialización de dicha idea, llevando a cabo contactos informales con sus colegas de

Huelga decir que, en un sistema como el español en el que los foros de cooperación centro-periferia resultan tan escasos, estas reuniones horizontales no serían incompatibles con la reactivación de los encuentros de presidentes autonómicos con el jefe del Ejecutivo central. Es más, consideramos que las reuniones estrictamente autonómicas contribuirían, sin lugar a dudas, a potenciar el logro de consensos con el Gobierno del Estado.

Y, como trasfondo imprescindible a los contactos políticos mantenidos al máximo nivel, se afirma la necesidad de establecer, mantener y potenciar las relaciones entre las Administraciones. El hecho es que la concreción, especificación y desarrollo de las estrategias políticas requieren una implementación ejecutiva cuya eficacia pasa necesariamente por la coordinación interterritorial. Precisamente en esta dimensión de interacción recíproca vendría a ubicarse el incipiente fenómeno de la colaboración horizontal entre las CC.AA. con Estatutos reformados. Limitadas por los rígidos corsés estatutarios, y estando vinculados necesariamente por ellos, la reciente experiencia pone de manifiesto que, concurriendo la voluntad cooperativa, su plasmación jurídica tiende a discurrir con mayor agilidad por los siempre arduos senderos normativos.

BIBLIOGRAFÍA ⁽⁶⁵⁾

AJA FERNÁNDEZ, E.: «La conferencia de presidentes en el Estado Autonomico», en TORNOS MAS, J. (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006.

ALBERTÍ ROVIRA, E.: «Relaciones de colaboración con las CC.AA.», desde su creación en 1991 hasta 2000, en TORNOS MAS, J. (dir.): *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.

otras CC.AA. La buena acogida que la misma restá recibiendo ha llevado a declarar al Presidente extremeño que la reunión propuesta podría celebrarse antes de que finalice 2009. En tal sentido, vid. la información contenida en <http://www.soitu.es/soitu/2009/06/25/info/1245933538_777984.html>.

65. Todas las referencias a documentos electrónicos residentes en internet han sido consultadas por última vez el 14 de agosto de 2009.

Ana M. Carmona Contreras

- «¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? (Las relaciones de las CC.AA. con el Estado, las demás CC.AA. y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de Autonomía)», en RUIZ-RICO RUIZ, G.: *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A.: *La conferencia de presidentes*, Iustel, Madrid, 2005.
- CALAFELL FERRÁ, V.J.: *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- CÁMARA VILLAR, G.: «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista General de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, enero-junio de 2004, <<http://www.ugr.es/regdce>>.
- «La conferencia de presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas», en VIDAL BELTRÁN, J.M. y GARCÍA HERRERA, M.A. (coords.): *El Estado autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, vol. I, Colex-INAP, Madrid, 2005.
- CARMONA CONTRERAS, A.M.: «El sui generis control parlamentario de la colaboración entre Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 66, 2003.
- «Comunidades Autónomas», en CRUZ VILLALÓN, P. (coord.), *Hacia la europeización del ordenamiento constitucional español. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*, Fundación BBVA, Bilbao, 2006.
- «¿Hacia una nueva dimensión de las relaciones intergubernamentales? La colaboración entre CC.AA. en el marco de las reformas estatutarias», en RUIZ-RICO RUIZ, G.: *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- CRUZ VILLALÓN, P.: «La doctrina constitucional sobre el principio de colaboración», en CANO BUESO, J., *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Parlamento de Andalucía-Tecnos, Madrid, 1990.

- DUQUE VILLANUEVA, J.C.: «Las conferencias sectoriales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 2007.
- FERNÁNDEZ ALLES, J.J.: *Las relaciones intergubernamentales en el derecho constitucional español*, UCA-Fundación Centro de Estudios Constitucionales 1812, Cádiz, 2007.
- «Las relaciones intergubernamentales en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 2007, *Revista de Derecho Político* (UNED), núm. 70, 2007.
- GARCÍA COUSO, S.: *La participación de las Cortes Generales en los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas*, Cuadernos del Senado, Serie Minor, Madrid, 2004.
- GARCÍA MORALES, M.J.: «Relaciones de colaboración con las CC.AA.», desde 2001 hasta 2008, en TORNOS MAS, J. (dir.): *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.
- *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos (Alemania, Suiza, Austria y Bélgica)*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.
 - «Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes», en GARCÍA MORALES, M.J., MONTILLA MARTOS, J.A. y ARBÓS MARÍN, X.: *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
 - «Las relaciones de colaboración en el Estado autonómico a los treinta años de Constitución», VII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, *Treinta años de Constitución*, 22 y 23 enero de 2009, <<http://www.acoes.es>>.
- GONZÁLEZ AYALA, M.D.: «Las relaciones intergubernamentales en el nuevo marco de las reformas estatutarias: La diferente conciliación de la bilateralidad-multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma», *Indret*, núm. 1/2009, <<http://www.indret.com>>.
- GONZÁLEZ BEILFUSS, M.: «La resolución judicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas: el mecanismo del artículo 33.2 LOTC», en TORNOS MAS, J. (dir.): *Informe Co-*

Ana M. Carmona Contreras

municipalidades Autónomas 2007, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2008.

GONZÁLEZ GARCÍA, I.: *Convenios de cooperación entre CC.AA. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Fundación Giménez Abad-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

JIMÉNEZ CAMPO, J.: «Política de la constitucionalidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000.

REVIRIEGO PICÓN, F.: «El Senado y la conferencia de presidentes», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, 2006.

RIDAURA MARTÍNEZ, M.J.: «La bilateralidad: ¿hecho diferencial?», VII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, *Treinta años de Constitución*, 22 y 23 enero de 2009, <<http://www.acoes.es>>.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M.: «Convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas», en CASAS BAAMONDE, M.E y RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: *Comentarios a la Constitución Española*, XXX Aniversario, Wolters-Kluwer, Madrid, 2008.

SALAZAR BENÍTEZ, O.: «Las relaciones de cooperación entre las CC.AA.: un reto “secundario” en las reformas estatutarias», en RUIZ-RICO RUIZ, G.: *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

SANTOLAYA MACHETTI, P.: *Descentralización y cooperación*, Instituto Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.

TAJADURA TEJADA, J.: *El principio de colaboración en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2000.

— «La conferencia de presidentes», en ARBÓS MARÍN, X. (coord.): *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2006.

ANEXO
LEY ORGÁNICA 2/2007, DE 19 DE MARZO, DE REFORMA
DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

TÍTULO IX
RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

CAPÍTULO I
RELACIONES CON EL ESTADO

Artículo 218.

En los supuestos previstos en el presente Título, la Comunidad Autónoma de Andalucía participará en las decisiones o instituciones del Estado y de la Unión Europea de acuerdo con lo que establezcan en cada caso la Constitución, la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europea.

Artículo 219. Principios.

1. En el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en la colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio.
2. Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación. En los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan.

Artículo 220. Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado.

1. Se creará una Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo anterior, que constituirá el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Junta de Andalucía y del Estado, a los siguientes efectos:
 - a) La participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias en los supuestos previstos en el apartado 2 de este artículo.

Ana M. Carmona Contreras

- b) El establecimiento de mecanismos de información y colaboración acerca de las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común.

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

- a) Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Junta de Andalucía.
- b) La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política.
- c) El impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común.
- d) Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución.
- e) La evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y la propuesta de las medidas que permitan mejorarlo.
- f) La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Comunidad Autónoma de Andalucía puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación.
- g) El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los asuntos de la Unión Europea.
- h) El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- i) Las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes.
- j) La modificación del régimen especial agrario en su proyección en Andalucía, así como los aspectos que afecten directamente al empleo rural y a la determinación, cuantificación y distribución de los fondos dirigidos al mismo.

3. La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Junta de Andalucía. Su presidencia es ejercida de forma alternativa entre las dos partes en turnos de un año. La Comisión dispone de una secretaría permanente y puede crear las subcomisiones y los comités que crea convenientes. La Comisión elabora una memoria anual, que traslada al Gobierno del Estado y al Gobierno de la Junta de Andalucía y al Parlamento.

4. La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado se reúne en sesión plenaria al menos dos veces al año y siempre que lo solicite una de las dos partes.

5. La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado adopta su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo de las dos partes.

Artículo 221. Instrumentos de colaboración.

1. La Junta de Andalucía colaborará con el Estado mediante órganos y procedimientos multilaterales en los asuntos de interés común.

2. El Consejo de Gobierno y el Gobierno central, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán suscribir instrumentos de colaboración adecuados al cumplimiento de objetivos de interés común.

Artículo 222. Participación en la planificación.

La Comunidad Autónoma participará en la planificación de la actividad económica, tanto general como sectorial, especialmente cuando afecte a sectores estratégicos de Andalucía, de acuerdo con el artículo 131 de la Constitución.

Artículo 223. Senadores por Andalucía.

Los Senadores elegidos o designados por Andalucía podrán comparecer ante el Parlamento en los términos que establezca su Reglamento para informar de su actividad en el Senado.

Ana M. Carmona Contreras

Artículo 224. Participación en los procesos de designación en los órganos constitucionales.

La Junta de Andalucía participa en los procesos de designación de los órganos constitucionales en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario.

Artículo 225. Representación de la Comunidad Autónoma.

Corresponde al Presidente de la Junta la representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus relaciones con el Estado.

CAPÍTULO II

RELACIONES CON OTRAS COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS

Artículo 226. Convenios y acuerdos de cooperación.

1. En los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas. En todo caso, el Parlamento dispondrá de mecanismos de control y seguimiento de lo acordado.

2. El Parlamento comunicará a las Cortes Generales, a través de su Presidente, la celebración, en su caso, de los convenios previstos en el apartado anterior, que entrarán en vigor a los sesenta días de tal comunicación. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras formularan objeciones en dicho plazo, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente de este artículo.

3. El Parlamento habrá de solicitar autorización de las Cortes Generales para concertar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Compete al Parlamento determinar el alcance, la forma y el contenido de dichos acuerdos.

4. Los convenios y los acuerdos suscritos por la Junta de Andalucía con otras Comunidades Autónomas deben publicarse en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma.

Artículo 227. Convenios de carácter cultural.

El Consejo de Gobierno podrá suscribir convenios para la celebración de actos de carácter cultural en otras Comunidades y Ciudades Autónomas, especialmente dirigidos a los residentes de origen andaluz.

Artículo 228. Relaciones con Ceuta y Melilla.

La Comunidad Autónoma de Andalucía mantendrá unas especiales relaciones de colaboración, cooperación y asistencia con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Artículo 229. Representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Corresponde al Presidente de la Junta la representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus relaciones con otras Comunidades Autónomas.

CAPÍTULO III

RELACIONES CON LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Artículo 230. Marco de relación.

Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las instituciones de la Unión Europea se regirán por lo dispuesto en el presente Estatuto y en el marco de lo que establezca la legislación del Estado.

Artículo 231. Participación en la voluntad del Estado.

1. La Comunidad Autónoma participa en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Andalucía, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre la materia.

2. La Comunidad Autónoma debe participar de forma bilateral en la formación de la posición del Estado en los asuntos que le afectan exclusivamente. En los demás, la participación se realizará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan.

3. La posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias fi-

Ana M. Carmona Contreras

nancieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado.

Artículo 232. Participación en las decisiones de la Unión Europea.

Andalucía participará en los procesos de decisión en las instituciones de la Unión Europea directamente o a través de la representación del Estado, en los términos que legalmente se determinen.

Artículo 233. Información del Estado.

El Estado informará a la Junta de Andalucía de las iniciativas, las propuestas y proyectos normativos y las decisiones de tramitación en la Unión Europea, así como de los procedimientos que se sigan ante los órganos judiciales europeos en los que España sea parte, en lo que afecte al interés de Andalucía, conforme a lo establecido en la normativa estatal. La Junta de Andalucía podrá dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes.

Artículo 234. Participación y representación en las instituciones y organismos de la Unión Europea.

1. La Junta de Andalucía participa en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Especialmente, participa ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente.

2. Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior permitirá, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación.

Artículo 235. Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea.

1. La Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía.

2. En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.

Artículo 236. Delegación Permanente de la Junta de Andalucía.

La Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos.

Artículo 237. Consulta al Parlamento de Andalucía.

El Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el Derecho Comunitario.

Artículo 238. Acciones ante el Tribunal de Justicia.

1. La Junta de Andalucía interviene en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado. Tendrá acceso, en su caso, al mismo si así lo establece la legislación comunitaria.

2. En el marco de la legislación vigente en la materia, la Junta de Andalucía podrá instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma.

Artículo 239. Relaciones con las regiones europeas.

1. La Junta de Andalucía promoverá la cooperación, y establecerá las relaciones que considere convenientes para el interés general de Andalucía, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses.

2. Los poderes públicos de Andalucía impulsarán la presencia de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea.

CAPÍTULO IV ACCIÓN EXTERIOR

Artículo 240. Tratados y convenios.

1. La Junta de Andalucía será previamente informada por el Estado de los actos de celebración de aquellos tratados y convenios internacionales que afecten directa y singularmente a materias de su competencia. Una vez recibida la información emitirá, en su caso, su parecer y podrá dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes.
2. Cuando se trate de tratados y convenios que afecten directa y singularmente a la Comunidad Autónoma, la Junta de Andalucía podrá solicitar su participación en las delegaciones negociadoras.
3. La Junta de Andalucía podrá solicitar del Estado la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia.
4. La Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto.

Artículo 241. Acuerdos de colaboración.

La Junta de Andalucía, para la promoción de los intereses andaluces, podrá suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. Con tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Junta de Andalucía.

Artículo 242. Participación en organismos internacionales.

La Junta de Andalucía participará en los organismos internacionales en asuntos de singular relevancia para la Comunidad Autónoma, en el seno de la delegación española. Podrá hacerlo directamente cuando así lo permita la normativa estatal.

Artículo 243. Relaciones culturales con otros Estados.

La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o históricos.

Artículo 244. Participación en foros y encuentros.

La Comunidad Autónoma participará en los foros y encuentros de colaboración entre el Estado español y los países fronterizos con Andalucía.

CAPÍTULO V COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Artículo 245. Principio de solidaridad.

1. El pueblo andaluz participa de la solidaridad internacional con los países menos desarrollados promoviendo un orden internacional basado en una más justa redistribución de la riqueza.
2. La Comunidad Autónoma de Andalucía desplegará actividades de cooperación al desarrollo en dichos países, dirigidas a la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos, particularmente en Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África.
3. Serán también objeto de atención preferente las políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos o culturalmente próximos, o que se concierten con Estados receptores de emigrantes andaluces y andaluzas o de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía.

Artículo 246. Cooperación interregional y transfronteriza.

La Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación.

Artículo 247. Coordinación de la acción exterior en materia de cooperación.

La Junta de Andalucía impulsa y coordina las acciones exteriores de las Corporaciones locales, de los organismos autónomos y de otros entes públicos de Andalucía en materia de cooperación exterior, respetando la autonomía que en cada caso corresponda.