

UN ÈXIT NOMÉS PARCIAL: AVALUACIÓ DELS PRIMERS VINT ANYS D'ACORDS AL SI DE LA COMISSIÓ BILATERAL DE COOPERACIÓ ESTAT-GENERALITAT VALENCIANA

Clàudia Gimeno Fernández*

Resum

La Comissió Bilateral de Cooperació Estat-Comunitat Valenciana és l'òrgan més important en les relacions entre ambdues administracions i té, entre d'altres, l'objectiu d'arribar a acords intergovernamentals per tal de reduir l'elevat nombre de recursos d'inconstitucionalitat que es presenten davant del Tribunal Constitucional. Malgrat que la sensació general és que aquest objectiu s'ha aconseguit, ja que ha crescut gradualment el nombre d'acords adoptats per part de la Comissió, una anàlisi del seu funcionament i de les característiques dels acords assolits ens porta a pensar que tal vegada aquest èxit és només parcial. Per això, i amb la finalitat d'avaluar el rendiment d'aquest òrgan específic durant els anys que ha estat en funcionament, en aquest treball s'analitzen en profunditat els acords adoptats en el si d'aquest, després d'examinar, breument, la seua regulació i regles bàsiques de funcionament.

Paraules clau: Comissió Bilateral; avaluació; acords intergovernamentals; País Valencià; Generalitat Valenciana.

AN ONLY PARTIAL SUCCESS: ASSESSMENT OF THE FIRST TWENTY YEARS OF AGREEMENTS IN THE STATE-GENERALITAT VALENCIANA BILATERAL COOPERATION COMMITTEE

Abstract

The State-Generalitat Valenciana Bilateral Cooperation Committee is the most important body in relations between the two administrations and, amongst other things, aims to reach intergovernmental agreements to reduce the large number of constitutional challenges lodged with the Constitutional Court. Although the general feeling is that this goal has been achieved, as the number of agreements adopted by the Committee has gradually increased, an analysis of its operation and the features of the agreements reached leads us to believe that this success is only partial. For this reason, and to assess the performance of this body since it was established, this article briefly examines its regulation and basic rules of operation and then analyses in depth the agreements it has adopted.

Key words: bilateral committee; assessment; intergovernmental agreements; Valencian Country; Valencian Government.

* Clàudia Gimeno Fernández, doctoranda al Departament de Dret Administratiu de la Universitat de València (UV), graduada en dret i ciències polítiques i de l'Administració pública i màster en advocacia a la UV. Facultat de Dret, avinguda dels Tarongers, s/n. 46002 València. claudia.gimeno@uv.es.

Article rebut el 23.03.2020. Avaluació cega: 20.04.2020 i 30.04.2020. Data d'acceptació de la versió final: 08.05.2020.

Citació recomanada: Gimeno Fernández, Clàudia. (2020). Un èxit només parcial: avaluació dels primers vint anys d'acords al si de la Comissió Bilateral de Cooperació Estat-Generalitat Valenciana. *Revista Catalana de Dret Públic*, 61, 157-170. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i61.2020.3442>.

Sumari

1 Introducció

2 La Comissió Bilateral Estat-Comunitat Valenciana

2.1 Regulació

2.2 Funcionament de la Comissió en el supòsit previst a l'article 33 de la LOTC

3 Anàlisi dels acords adoptats per la Comissió Bilateral

3.1 Acords d'inici de negociacions

3.2 Resultat de les negociacions

3.3 Finalitat dels acords

4 Conclusions

Referències bibliogràfiques

1 Introducció

Les comissions bilaterals de cooperació entre l'Estat i cadascuna de les comunitats autònomes (a més de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla) han estat definides com els òrgans més importants en les relacions entre els seus respectius governs, gràcies a la seua naturalesa governativa i administrativa i al fet que tenen com a finalitat permetre l'articulació de mecanismes de col·laboració per a evitar interferències i flexibilitzar i previndre disfuncions derivades del sistema de distribució de competències (Ridaura, 2007).¹

Davant l'absència de tota regulació d'aquestes al text constitucional i després de la seua confirmació com el mecanisme polític més adequat per al tractament dels assumptes específics de cada comunitat autònoma als pactes autonòmics de 1992 (Ridaura, 2010), el seu desenvolupament normatiu ha vingut de la mà de diferents reformes de lleis estatals —per una banda, la de l'any 2000, de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTIC) i, per altra banda, la dels articles 4 i 5 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), duta a terme per la Llei 4/1999, de 13 de gener— i a través de la introducció de previsions específiques als diferents estatuts d'autonomia.² Bàsicament, aquestes disposicions han anat plasmant les previsions concretes que de forma dispersa s'havien desenvolupat mitjançant les corresponents normes reguladores de les comissions aparegudes des de les darreries dels anys 80.

Actualment, la regulació bàsica de les comissions bilaterals la trobem a l'article 153 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), que ha tractat de preveure de forma més detallada algunes de les seues característiques, sense perjudici de les peculiaritats que en matèria d'organització i funcions establisquen els estatuts d'autonomia.³ Així, després d'indicar que les comissions bilaterals de cooperació són òrgans de cooperació de composició bilateral que reuniten, per nombre igual de representants, membres del Govern, en representació de l'Administració general de l'Estat, i membres del Consell de Govern de la comunitat autònoma, assenyalant que la seua funció essencial és, entre d'altres, aplegar acords relacionats amb la millora de la coordinació entre ambdues administracions en relació amb assumptes que afecten de forma singular aquesta CA. A més, pel que fa al desenvolupament de la seua activitat, preveu que les comissions bilaterals de cooperació creen grups de treball i que puguen convocar-se i adoptar acords per videoconferència o per mitjans electrònics. Finalment, l'article introdueix una previsió relativament qüestionable, en assenyalant que les decisions adoptades per les comissions bilaterals de cooperació “revestiran la forma d'Acords i seran d'obligat compliment, quan així es preveja expressament, per a les dues Administracions que ho subscriuen i en aquest cas seran exigibles conforme a l'establert en la Llei 29/1998, de 13 de juliol”.⁴

Com la pràctica totalitat de la doctrina ha assenyalat, després de la reforma l'any 2000 de la LOTIC esmentada abans,⁵ la funció d'arribar a acords intergovernamentals per tal d'evitar la interposició del recurs

1 A banda d'aquestes, entre els principals mecanismes de col·laboració i cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes hi trobem la Conferència de Presidents —òrgan de composició multilateral format per la Presidència del Govern central i la de les CA i les ciutats de Ceuta i Melilla—, les conferències sectorials —òrgans de composició multilateral i d'àmbit sectorial determinat que reuniten, segons la matèria, responsables del Govern central i dels autonòmics i de les ciutats de Ceuta i Melilla—, els convenis de cooperació —acords entre l'Administració de l'Estat i una o diverses CA—, i les comissions territorials de coordinació —òrgans de col·laboració entre administracions dels territoris de les quals siguen coincidents o limítrofs—, d'acord amb el que indiquen el capítol VI del títol preliminar i el títol III de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP). En relació amb aquesta qüestió, vegeu García (2009), Ruiz (2012) i Vega (2016).

2 Gran part dels estatuts d'autonomia de nova generació aprovats en 2006 i 2007 regulen la cooperació bilateral, fonamentalment a través de comissions bilaterals. Ens referim als estatuts de Catalunya, Andalusia, Aragó, Castella i Lleó i Extremadura.

3 Abans, aquesta regulació la trobàvem a l'article 5.2 de la LRJPAC, que, de manera molt succinta, indicava que els “òrgans de cooperació de composició bilateral i d'àmbit general que reuniten membres del Govern, en representació de l'Administració General de l'Estat, i membres del Consell de Govern, en representació de l'Administració de la respectiva Comunitat Autònoma, es denominen Comissions Bilaterals de Cooperació. La seua creació s'efectua mitjançant acord, que determina els elements essencials del seu règim”.

4 Així, com Vega (2016) indica, l'exigibilitat jurídica i judicial d'aquests acords presenta alguns obstacles. En primer lloc, perquè aquests acords són, en la majoria dels casos, acords polítics, no jurídics, i per tant, de difícil exigibilitat judicial posterior; i, en segon lloc, perquè inclús en el cas d'acords essencialment jurídics, no existix cap regulació relativa a la forma ni a l'òrgan davant el qual aquests s'impugnen, ja que cap dels òrgans jurisdiccionals previstos en els articles 6 i següents de la LJCA té reconeguda la competència per a fiscalitzar els seus acords.

5 Aquesta modifica l'article 33 LOTIC, afegint dos apartats (el 2 i el 3), en els quals es regula la utilització d'aquest mecanisme bilateral. Amb aquesta finalitat s'amplia a nou mesos el termini perquè el president del Govern de la Nació i els òrgans col·legiats executius de les comunitats autònomes puguen interposar el recurs d'inconstitucionalitat contra lleis, disposicions o actes amb força

d'inconstitucionalitat ha esdevingut una de les més importants d'aquestes comissions.⁶ Aleshores aquesta funció es va potenciar amb la finalitat de reduir l'elevat nombre de litigis davant del Tribunal Constitucional i afavorir els procediments de negociació entre l'Estat i les comunitats autònomes (Latorre, 2012; Roig, 2015). Malgrat que la sensació general és que aquests objectius s'han aconseguit, ja que ha crescut el nombre d'acords adoptats entre el Govern estatal i els autonòmics gràcies a aquestes comissions, una anàlisi del funcionament de la Comissió Bilateral Estat-Comunitat Valenciana ens porta a pensar que tal vegada aquest èxit és només parcial. Per això, i amb la finalitat d'avaluar el rendiment d'aquesta comissió específica, en aquest treball analitzarem els acords que ha adoptat fins hui dia, després d'examinar, breument, la seua regulació i funcionament.

2 La Comissió Bilateral Estat-Comunitat Valenciana

2.1 Regulació

El 10 de juliol de 2000 es va subscriure, entre el Ministeri d'Administracions Públiques i la Generalitat Valenciana, l'Acord constitutiu de la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Generalitat Valenciana.⁷ La creació d'aquesta Comissió és prou tardana si tenim en compte que va ser en 1987 quan es van aprovar les normes reguladores de les primeres comissions (Catalunya, País Basc i Andalusia) i que es va fer, a més, una volta ja havien sigut regulades amb caràcter general a l'ordenament jurídic espanyol (mitjançant les modificacions normatives mencionades adés).⁸ Malgrat això, hi ha indicis que ens porten a pensar que aquesta Comissió ja existia molt abans, almenys des de l'any 1987, encara que no es trobava institucionalitzada, tenia un caràcter informal i pareix que no va arribar a funcionar de forma efectiva.⁹

A diferència de la gran majoria d'autonomies en les quals es van reformar sengles estatuts d'autonomia a partir de l'any 2006 (Catalunya, Andalusia, Aragó, Castella i Lleó, Navarra i Extremadura), el valencià no va incloure cap menció ni regulació de la Comissió Bilateral (tan sols preveu en la disposició transitòria primera la Comissió Mixta de Transferències).¹⁰ Hi ha diverses raons que podrien explicar aquesta omisió. Per un costat, Ridaura (2013a) indica que l'omissió de qualsevol menció a la Comissió Bilateral a l'Estatut valencià

de llei sempre que es reunisca la Comissió Bilateral de Cooperació i acorde l'inici de negociacions per a resoldre les discrepàncies, es pose en coneixement del TC i es publiqui en els butlletins oficials de l'Estat i de la comunitat autònoma aquest acord en el termini de 3 mesos des de la publicació de la norma controvertida. Aquesta modificació de la LOTC evidencia la voluntat del legislador de dotar d'un marc legal i de potenciar les funcions d'aquests òrgans, qualificats per la doctrina com un mecanisme de resolució extrajudicial de les discrepàncies competencials entre l'Estat i les comunitats autònomes (González, 2008).

6 Per exemple, García (2016: 130, 131) indica que “la funció de resolució extrajudicial de controvèrsies que les comissions bilaterals exercixen *ex lege* des de 2000 (art. 33.2 LOTC) ha reactivat el seu funcionament, fins al punt que en moltes comissions bilaterals constitueix la seua principal —i a vegades única— comesa” (la traducció és nostra).

7 Publicat al *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* (DOGV) mitjançant resolució de 21 de juliol de 2000, de la subsecretària del secretari del Govern i Relacions amb les Corts de la Presidència de la Generalitat i inscrit en el Registre de Convenis amb el número 0483/2000 (DOGV núm. 3.810 de 8 d'agost del 2000) i al *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE) mitjançant l'Ordre de 25 de juliol de 2000, del Ministeri d'Administracions Públiques (BOE núm. 189, de 8 d'agost del 2000).

8 Per a una anàlisi en profunditat de la regulació i l'evolució de les diferents comissions bilaterals existents a l'Estat espanyol, vegeu, entre d'altres, Ridaura (2007, 2010), Latorre (2013) i Roig (2015).

9 Així, trobem, al *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes* número 131, de 28 de juny de 1989, contestació a la pregunta número 442/89 formulada al Govern sobre els “temes plantejats per la Comissió Bilateral de Cooperació” i “l'escassa activitat d'aquesta Comissió Bilateral”, formulada per la diputada Maria Àngels Ramón-Llin i Martínez, del grup parlamentari Unió Valenciana. En la contestació a aquesta pregunta s'indica que “les Comissions Bilaterals es van constituir en diverses Comunitats Autònomes per la necessitat d'establir òrgans de cooperació bilateral entre l'Estat i les Comunitats Autònomes. [...] La Comissió Bilateral de Cooperació a la Comunitat Valenciana, segons dades facilitades pel Govern Central, no ha arribat a cap acord d'ençà que fou creada en març de 1987, tan sols s'ha celebrat una reunió en la qual es va concretar una proposta de treball per a estudiar temes específics, com ara arrendaments històrics, horaris comercials, obres hidràuliques. En altres Comunitats Autònomes aquestes Comissions Bilaterals han servit per a resoldre, entre altres temes, diversos conflictes de competència”.

10 En aquest sentit, Latorre (2013: 87) indica que aquests estatuts que sí que han inclòs mencions expresses a les comissions bilaterals han servit per a “destacar la rellevància de les comissions bilaterals, al ser regulades en la mateixa norma institucional bàsica autonòmica”, i que, així, mitjançant aquesta regulació, s'ha elevat el rang de la seua llei reguladora, que ara passa a ser una llei orgànica, amb un contingut més ampli i més detallat que el de la normativa bàsica estatal (la traducció és nostra). A més, com subratllen Ridaura (2010) i García (2009, 2016), mitjançant la regulació estatutària de les comissions, aquestes passen de ser només un instrument de cooperació administrativa a ser un òrgan bilateral de cooperació política —es regulen les relacions entre l'Estat i la comunitat autònoma i no entre les seues administracions—, s'assegura la participació de les CA en els processos de reforma de la regulació del seu funcionament i s'instaura —en alguns casos— l'obligació de realitzar reunions periòdiques i la vinculació jurídica dels acords assolits.

pot significar una voluntat de potenciar la col·laboració multilateral front a la bilateral —malgrat que, com la mateixa Ridaura reconeix, tampoc, a diferència d'altres estatuts, apareix menció explícita a la multilateralitat en el text estatutari valencià. En un sentit similar es pronuncia García (2009) en afirmar que la seua previsió en alguns textos estatutaris reflectix una aposta política per potenciar el canal bilateral.¹¹ Una altra explicació que es pot donar a aquesta inexistent regulació és potser que, com indica Boix (2013: 61), “l'Estatut valencià, el primer dels que es van aprovar considerats de ‘nova generació’, és en realitat més un instrument jurídic homologable, per la seua escassa ambició, a la generació anterior d'estatuts”. Finalment, pot explicar-se pel fet que no va ser fins a l'any 2010 que el treball efectiu de la Comissió va començar (almenys en relació amb els acords per a evitar els recursos d'inconstitucionalitat, que són els únics d'obligatòria publicació al BOE i al DOGV, i els únics que efectivament hi consten). En qualsevol cas, hi ha consens en la doctrina a assenyalar que la previsió estatutària no és requisit indispensable per a establir o mantindre aquestes relacions bilaterals amb l'Estat i que res impedis a les comissions sense previsió estatutària funcionar com les que sí que en tenen —de fet, s'observa que el règim de funcionament de les segones no ha canviat respecte del que havien desenvolupat abans de tindre base estatutària— (Ridaura, 2010, 2013a; García, 2009, 2016).

L'Acord constitutiu de la Comissió Bilateral de Cooperació, que especificava, al seu annex, les normes de funcionament de la Comissió, s'ha deixat sense efecte després de l'aprovació del Reglament de la Comissió Bilateral Generalitat Valenciana-Estat, adoptat en la reunió de 21 de febrer de 2019 d'aquesta Comissió Bilateral —en què, de fet, es constitueix de nou aquesta Comissió Bilateral, que succeïx la creada el juliol de l'any 2000.¹² Aquest nou reglament incidix en el fet que la Comissió Bilateral és l'òrgan permanent de cooperació entre la Comunitat Autònoma i l'Estat, sense perjudici d'altres òrgans multilaterals i de la Comissió Mixta de Transferències, per a instrumentar la col·laboració mútua en l'exercici de les respectives competències, arbitrar mecanismes de cooperació en aquells àmbits en els quals confluisca l'activitat de totes dues administracions i servir de marc per a la solució extraprocessal de conflictes competencials (article 1).

2.2 Funcionament de la Comissió en el supòsit previst a l'article 33 de la LOTC

Les funcions de la Comissió bilateral s'establixen a l'article 7 del Reglament adoptat el 21 de febrer de 2019, que comença apuntant que en relació amb aquestes funcions la Comissió ha d'actuar de conformitat amb els principis de lleialtat institucional, coordinació, cooperació i col·laboració, seguint la formulació de l'article 59.3 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana. Les funcions previstes són, bàsicament, de naturalesa executiva i governativa, i es troben relacionades amb les funcions administratives, polítiques i tècniques que tenen ambdós governs.¹³

Entre aquestes funcions, destaca la d'examinar qualssevol assumptes que afecten totes dues parts i, en particular, els que tinguen per objecte evitar o intentar resoldre per via extraprocessal conflictes de competència. De forma menys explícita que a les anteriors normes reguladores del funcionament de la Comissió (que indicaven expressament que aquesta funció comportava “analitzar les normes amb rang de llei, estatals o autonòmiques, en relació amb les quals se susciten qüestions susceptibles de donar lloc al plantejament d'un recurs d'inconstitucionalitat, amb el fi d'arribar a un acord que n'evite la interposició [...]”), l'actual redacció del reglament fa referència escarida a aquest supòsit i reserva un article (l'onzè) a regular el règim de funcionament de la Comissió en aquests casos. En aquest s'indica que, en aquest cas, és la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes la que ha d'exercir les funcions atribuïdes a la Comissió Bilateral en cas que un dels governs considere que existixen fundats motius per a

11 García (2009: 368; 2016) també subratlla que, en altres casos, aquesta previsió estatutària reflectix “una tendència a l'emulació”, després de la incorporació, en l'Estatut català de 2006, de la Comissió Bilateral entre Catalunya i l'Estat (la traducció és nostra).

12 Aquest acord no s'ha publicat ni al *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* ni al *Bulletí Oficial de l'Estat*. Només trobem publicat l'acord al web del Ministeri de Política Territorial i Funció Pública, com a part del document *Normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación*, publicat pel Ministeri de Política Territorial i Funció Pública i accessible en aquest [lloc web](#).

13 Específicament, l'article 7 preveu que les funcions que la Comissió ha d'exercir són: a) impulsar la realització d'actuacions i plans conjunts per al desenvolupament de les polítiques comunes i, si escau, subscriure els oportuns convenis de col·laboració; b) dissenyar mecanismes de col·laboració mútua en les diferents àrees en què pugua confluïr l'activitat de totes dues administracions; c) servir d'instrument per a previndre conflictes entre totes dues administracions; d) arbitrar propostes de solució a qüestions que interessin a totes dues parts en assumptes de la seua competència; i e) examinar qualssevol assumptes que afecten totes dues parts i, en particular, els que tinguen per objecte evitar o intentar resoldre per via extraprocessal conflictes de competència.

interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra lleis, disposicions o actes amb força de llei.¹⁴ Així, qualsevol dels dos governs pot instar la convocatòria de la reunió de la Subcomissió per a l'adopció del corresponent acord d'iniciació de les negociacions, abans que es complisquen els tres mesos des de la publicació de la norma, a l'efecte que la Comissió considere l'aplicació del que preveu l'article 33 de la LOTC. En el si de la Subcomissió es pot adoptar l'acord d'iniciar negociacions per a resoldre les discrepàncies sorgides, que s'ha de comunicar a la Presidència del Tribunal Constitucional dins del termini dels tres mesos següents a la publicació de la llei sotmesa a coneixement de la Subcomissió a l'efecte d'ampliar del termini d'interposició del recurs d'inconstitucionalitat. Així mateix, s'ha de disposar la publicació del l'acord en els respectius diaris oficials. Per acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes es pot crear un grup de treball per a l'anàlisi i estudi de les discrepàncies existents. Quan aquest (o la Comissió, en cas que no hi haja grup de treball) concloga amb una proposta de solució de les discrepàncies, s'ha de formalitzar el corresponent acord. S'ha de procedir d'igual manera si es constata la impossibilitat de convindre una proposta conjunta.

Una de les modificacions més importants introduïdes per aquest reglament és l'aparent manca d'obligatorietat de publicació de l'acord finalitzador d'aquestes discrepàncies. I és que, a diferència de les anteriors normes, que expressament preveïen que “aquests acords podran publicar-se en el *Butlletí Oficial de l'Estat* i en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, i serà obligatòria en qualsevol cas la seua publicació, en el supòsit previst en l'article 33” de la LOTC, en l'actual redacció s'indica que és en aquells supòsits en què totes dues representacions ho estimen adequat, després de considerar el contingut i efectes d'aquests, que els acords es poden publicar en el BOE i en el DOGV. Aquest canvi normatiu —cal recordar que l'article 33 LOTC tampoc obliga a la publicació d'aquest acord, ja que només fa referència a la publicació de l'acord d'iniciació de les negociacions, i no del que les finalitza— és un retrocés pel que fa a la millora de la transparència del funcionament d'aquestes comissions, que és, alhora, una de les principals crítiques que respecte d'aquestes formula la doctrina.¹⁵ I és que, si fins a dia d'avui ja s'havia criticat la manca de porositat d'aquests procediments negociadors i dels membres que hi participen i la falta de transparència sobre les decisions preses, deixar la decisió sobre la publicació d'aquests acords, que considerem d'especial importància, a la voluntat de la Comissió suposa una clara involució.

3 Anàlisi dels acords adoptats per la Comissió Bilateral

Com indicàvem, la funció més significativa de la Comissió Bilateral Estat-Comunitat Valenciana és la de possibilitar acords intergovernamentals que eviten la interposició del recurs d'inconstitucionalitat. Amb la finalitat d'avaluar el rendiment de la Comissió pel que fa a aquests acords, a continuació realitzarem una anàlisi de (i) la seua tipologia, (ii) la forma de finalització de les negociacions iniciades, i (iii) la finalitat dels acords adoptats.

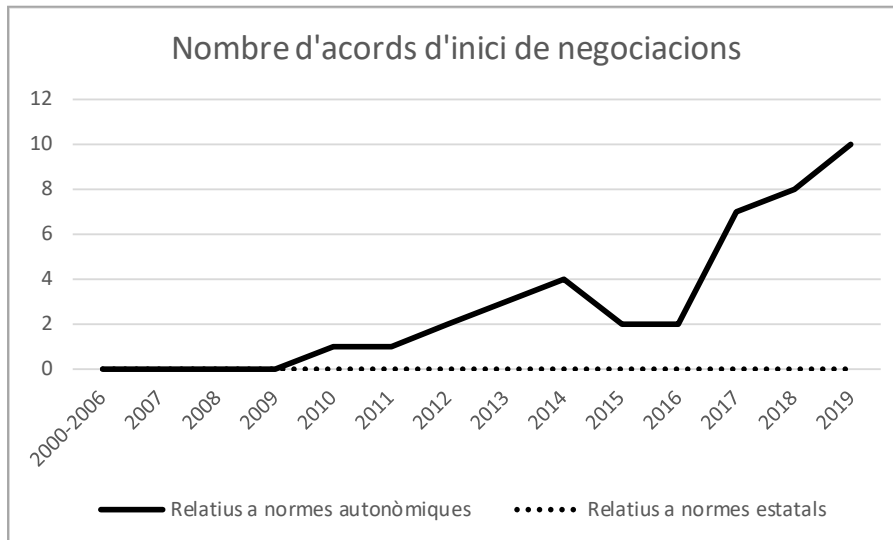
¹⁴ Per al tractament especialitzat de les qüestions competència de la Comissió es creen, amb caràcter permanent, tres subcomissions: (I) la de col·laboració i cooperació; (II) la d'infraestructures; i (III) la de seguiment normatiu, prevenció i solució de conflictes. D'acord amb les funcions que els corresponen o que els hagen sigut expressament atribuïdes per la Comissió, les subcomissions i els grups de treball poden adoptar els acords corresponents, dels quals es dona compte a la Comissió Bilateral, en la primera reunió subsegüent que tinga lloc (art. 10 del Reglament).

¹⁵ Per exemple, Casas (2011: 11) assenyala que “la falta de transparència d'aquest tipus d'òrgans —i, consegüentment, la manca d'informació sobre tota la seua activitat— pot esbiaixar amb major o menor grau les conclusions a les quals s'arribi”. Latorre (2013: 92), per la seua part, afirma que “si es descobreixen els motius jurídics concrets en què es fonamenten les discrepàncies sobre una llei que motiven l'adopció d'un acord d'inici de negociacions pels governs per a evitar la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat, i així mateix s'ignoren les persones, autoritats o càrrecs que participaran en aquestes negociacions, el sistema establert a partir del que disposa l'article 33.2 LOTC patix d'una greu manca de publicitat i transparència, que contrasta notablement amb el procediment legislatiu seguit en els parlaments per al debat, discussió i votació d'una iniciativa legislativa” (la traducció és nostra); i Roig (2015: 4), que “la noció de parts processals, plenes senyores del procés, que actuen com a governs (per tant, no com a legisladors, sinó essencialment com a aplicadors de la norma) allunya el procés de les exigències de publicitat, pluralisme i transparència pròpies del debat normatiu. Els únics elements sobre els quals s'imposa una dinàmica de formalització són, a la manera del procés jurisdiccional, el plantejament i el tancament de la negociació” (les traduccions són nostres). Entre les propostes per a millorar la transparència d'aquests organismes cal destacar la de García (2009), d'emular aquelles CA com la catalana o l'andalusa que tenen l'obligació, de conformitat amb els seus respectius estatuts d'autonomia, d'elaborar una memòria anual de la seua activitat (per a traslladar-la, posteriorment, al Govern de l'Estat i al govern i parlament autonòmics). Aquest tipus de memòries ens permetrien aprofundir en el coneixement del funcionament efectiu d'aquestes Comissions, especialment en relació amb la seua activitat enllà dels acords adoptats en el supòsit previst a l'article 33 de la LOTC.

3.1 Acords d'inici de negociacions

De la totalitat dels acords publicats al *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* i al *Butlletí Oficial de l'Estat*, excepte l'acord de constitució de la Comissió l'any 2000, la resta d'acords publicats fan referència a acords adoptats en el supòsit previst a l'article 33 de la LOTC. Així, només hi trobem la publicació d'aquells acords d'obligada publicació i es desconeix, per tant, qualsevol altre tipus d'actuació de la Comissió més enllà de la relacionada amb les negociacions prèvies a la presentació del recurs d'inconstitucionalitat ja que aquesta no trascendix si no és publicada.

D'aquests acords publicats, 40 fan referència a l'inici de negociacions entre l'Estat i el País Valencià (la resta són els acords finalitzadors d'aquestes negociacions). En la següent taula analitzem el nombre d'acords d'inici de negociacions per any tenint en compte la procedència de les normes objecte de les discussions:



Taula 1. Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes del BOE i el DOGV

De l'anàlisi del nombre d'acords és important evidenciar dues qüestions. La primera és l'ús aparentment inexistent d'aquest instrument per part del govern autonòmic, tot i que, com es veurà a la taula 2, aquest govern sí que impugna directament davant del Tribunal Constitucional, des de l'any 2000, una mitjana d'1,55 normes estatals per any. Aquesta tendència ja va ser assenyalada per Roig (2015: 6) per al conjunt de les comunitats autònomes, el qual va indicar que "l'Estat tendix a acudir a la Comissió Bilateral amb major freqüència que les comunitats autònomes, que opten en més ocasions (proporcionalment) pel recurs directe al TC". Entre d'altres, l'element fonamental que motiva aquesta diferència "es troba en la regulació general de la possibilitat de suspensió de la norma autonòmica: mentre la llei estatal no es pot suspendre i l'eventual impugnació no afecta la seva vigència, la llei autonòmica està sotmesa a la regla de suspensió automàtica de l'article 161.2 CE. En conseqüència, les comunitats tenen un incentiu fonamental per a evitar la impugnació, que condiciona fortament la seua posició negociadora".¹⁶

La segona qüestió ressenyable és l'imparable creixement de l'ús de les negociacions a la Comissió Bilateral per part del Govern central a l'hora de tractar d'evitar el recurs d'inconstitucionalitat. Així, fins hui dia, i tenint en compte que l'ús d'aquest mecanisme va començar el 2010, podem comptar un total de 40 acords d'inici de negociacions relatius a normes autonòmiques a instància del Govern estatal. Aquest increment pareix que es podria explicar pel factor de coincidència/no coincidència política dels governs central i autonòmic i per l'augment en el nombre de normes aprovades per la comunitat autònoma en aquest període. Però una anàlisi acurada d'ambdós fenòmens ens porta a descartar aquesta hipòtesi. Per una banda, perquè el nombre d'acords d'inici de les negociacions és pràcticament igual durant els períodes de no coincidència

¹⁶ Roig (2015: 9), on també subratlla la importància dels efectes d'aquesta regla, afirmant que fins i tot es pot parlar de dos procediments diferents: la negociació de lleis estatals (amb graus alts d'inici, més reduïts d'acord, i nuls d'acord de modificació) i la negociació de lleis autonòmiques (amb graus menors d'inici, i molt alts d'acord i de modificació), fet que, per a ell, confirma una considerable asimetria en la posició d'Estat i comunitat autònoma en aquestes negociacions (la traducció és nostra).

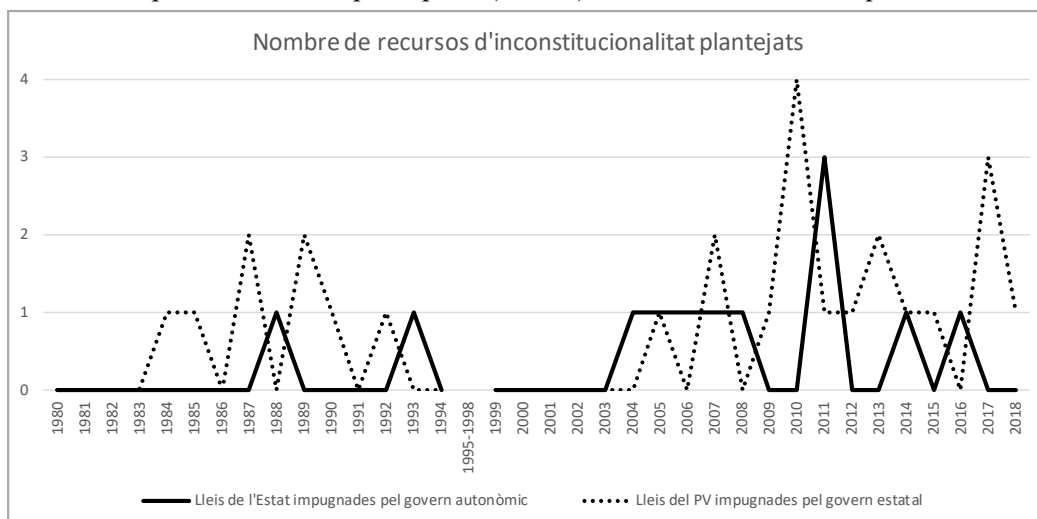
política que en els que aquesta coincidix.¹⁷ D'altra banda, perquè tampoc l'augment en el nombre de normes ens revela la causa d'aquest augment en l'ús de les comissions bilaterals.¹⁸ Així, tot i que s'ha incrementat l'ús que l'Estat fa de la Comissió Bilateral, sembla que aquest increment podria deure's a la consolidació d'aquest mecanisme de negociació en el nostre sistema institucional, ja que no es troba vinculat ni al factor de coincidència/no coincidència política dels governs central i autonòmic ni a l'increment en el nombre de normes que s'han aprovat durant aquests anys al País Valencià.

3.2 Resultat de les negociacions

El següent pas en l'estudi d'aquest mecanisme de col·laboració consistix a analitzar el resultat d'aquestes negociacions. Així, del total de les 40 negociacions iniciades, aquestes s'han resolt de la següent manera:

| RESULTAT | TOTAL | % |
|--|-------|--------|
| Resolució de les controvèrsies mitjançant acord de la Comissió | 29 | 72,5 % |
| Recurs d'inconstitucionalitat | 6 | 15 % |
| Sense dades | 5 | 12,5 % |

És a dir, de la totalitat de procediments de negociació iniciats en el si de la Comissió, un 72,5 % es va resoldre mitjançant acord posterior de la Comissió, mentre que un 15 % d'aquestes negociacions va acabar amb el plantejament d'un recurs d'inconstitucionalitat (per tant, en un 15 % dels casos la Comissió no va ser capaç de resoldre la controvèrsia entre ambdós governs i es va haver de recórrer a la impugnació del text normatiu). L'elevat nombre d'acords a què ha arribat la Comissió ens pot portar a entendre que en aquest mateix període deu haver-se reduït el nombre de recursos d'inconstitucionalitat plantejats per ambdós governs (un contra l'altre, i viceversa) davant del Tribunal Constitucional. Com comentàvem abans, la reforma de la LOTC de l'any 2000 buscava evitar la interposició del recurs d'inconstitucionalitat i així reduir l'elevat nombre de litigis davant del Tribunal Constitucional. Amb la finalitat d'analitzar millor si aquesta hipòtesi és certa o no, sistematitzem, en les següents taules, el nombre de recursos d'inconstitucionalitat plantejats tant pel Govern central com per l'autonòmic, per separat (taula 2), i el total acumulat d'aquests recursos (taula 3).



Tauleta 2. Elaboració pròpia a partir de les dades publicades pel BOE a les memòries anuals del Tribunal Constitucional¹⁹

¹⁷ Així, del període que va des de gener de 2010 fins a desembre de 2019 (que comprèn els anys en què la Comissió ha estat en funcionament) durant els, aproximadament, 59 mesos de no coincidència política entre ambdós governs, el nombre d'acords d'inici de les negociacions és pràcticament igual, o inclús menor (18 acords) que el nombre de negociacions iniciades durant els, aproximadament, 61 mesos de coincidència política (22 acords).

¹⁸ S'ha analitzat, per una banda, el volum de normativa aprovada pel País Valencià seguint la quantificació realitzada per Mora-Sanguinetti (2019) i, per l'altra, el nombre de comissions bilaterals iniciades en cadascun d'aquests anys. Així, seguint el coeficient de correlació de Spearman, trobem un coeficient de correlació molt dèbil (0,031) i una manca de correlació estadística ($p=0,933$). Respecte de la mesura i quantificació de les normes jurídiques, vegeu, entre d'altres, Doménech (2014) i Bethencourt (2020).

¹⁹ No hi ha dades disponibles per al període comprès des de l'any 1995 fins a l'any 1998.



Taula 3. Elaboració pròpia a partir de les dades publicades pel BOE a les memòries anuals del Tribunal Constitucional

Doncs bé, el que mostren les dades és un creixement en el nombre de recursos d'inconstitucionalitat plantejats tant pel Govern central com per l'autonòmic a partir de l'any 2000, que és l'any en què s'instaura la Comissió Bilateral. Així, si bé durant les dècades dels anys 1980-1989 i 1990-1999 es presentaven una mitjana de 0,7 i 0,5 recursos per any acumulats, respectivament (en el cas dels recursos presentats per l'Estat suposava una mitjana de 0,6 i 0,33 recursos per any, respectivament), aquest nombre ha pujat a una mitjana de 0,9 recursos per any en la dècada dels 2000-2009 i a 2,1 en el període dels anys 2010-2018 (en el cas dels recursos presentats per l'Estat contra normes autonòmiques, açò suposa una mitjana de 0,4 i 1,55 recursos per any, respectivament). És a dir, just en la dècada en què ha començat a posar-se en funcionament de forma efectiva la Comissió Bilateral Estat-Comunitat Valenciana, el nombre de recursos presentats per ambdós governs ha augmentat considerablement.

Entre les possibles explicacions a aquest increment en la conflictivitat acumulada destaca la donada per Boix (2013), que incidix en el creixement en la maduresa de l'autonomia valenciana. Aquest indica que, tot i que els governs valencians no han estat un exemple de "voluntat de desenvolupar l'autogovern i d'aprofundir-lo", a partir de l'any 2010 es van introduir un conjunt de normes sobre "suposades 'senyes d'identitat'" i d'altres que desenvolupaven "alguns nous preceptes de l'Estatut del 2006 que atorguen a la Generalitat competències sobre dret civil pretesament àmplies" (p. e., la llei de parelles de fet, la matrimonial, o la de successions), que "demostrin una major ambició, sorprenent per nova, de les institucions valencianes" i que, "en tant que manifestació d'una certa ambició estatutària i per l'autogovern, han estat immediatament contestats de manera jurídicament contundent per les institucions centrals de l'Estat" (Boix, 2013: 50-56).²⁰ Aquesta maduresa del govern autonòmic, que suposa un increment generalitzat dels conflictes, conjuntament amb el factor de coincidència política dels governs central i autonòmic (hi ha una forta correlació positiva entre el nombre de recursos d'inconstitucionalitat interposats i la coincidència política en el color del Govern central i l'autonòmic)²¹ pareix explicar aquest fenomen, que no es veu contrarestat per l'entrada en funcionament de la Comissió Bilateral.

Així, tot i que es confirma que hi ha una tendència generalitzada a l'augment del nombre d'acords en el si de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat Valenciana, l'ús d'aquesta no ha suposat una disminució correlativa del nombre de recursos d'inconstitucionalitat plantejats pels respectius governs i el Govern valencià roman en una actitud aparentment passiva respecte del seu ús.²² Alhora, es manté el recurs directe d'inconstitucionalitat,

²⁰ En aquestes pàgines, a més, Boix destaca que "la Generalitat Valenciana, com és propi d'una autonomia que no acaba de creure en les seues competències i en la importància d'un model d'autogovern ambiciós, té certa tendència a no exigir i no fer força per aconseguir i desenvolupar competències 'incòmodes', ço és, competències on puguen aparèixer més problemes per als gestors que recompenses" (2013: 53).

²¹ Correlació forta de 0,5 i estadística ($p=0,03$), seguint el coeficient de correlació de Spearman.

²² Aquesta actitud més passiva dels governs autonòmics ja va ser confirmada, per al conjunt de les autonomies, per Roig (2015: 6-7), qui subratlla l'increment en el nombre de lleis estatals objecte d'aquests procediments i quantifica en un 40 % els casos de recursos

sense previ procés de negociació, en la majoria dels casos en què aquest es planteja (des del 2010, en la totalitat dels recursos interposats pel govern autonòmic i en el 57 % dels recursos interposats pel Govern central).²³ Per tot això, tot i que valorem l'increment en l'ús de les comissions bilaterals, tenim dubtes a l'hora de considerar que la valoració global d'aquest mecanisme de negociació haja d'entendre's clarament positiva.²⁴

Finalment, cal destacar l'elevat nombre de casos en què es desconeix el resultat final de les negociacions (5 en total, que suposen un 12,5 % del total de negociacions iniciades), casos en els quals, malgrat la mancança d'informació, l'explicació més plausible és que l'Estat haja deixat caure el conflicte. En qualsevol cas, aquesta falta de dades és especialment preocupant si atenem al fet que fins a l'aprovació del nou reglament de 2019 sí que era obligatori publicar el resultat de les negociacions, mentre que, a partir de la seua publicació, com hem indicat, no ho és. És necessari reforçar aquests mecanismes de transparència i control del poder executiu i obligar que en tot cas es publique la forma de finalització de les negociacions, tant quan hi ha acord com quan no n'hi ha o es deixa caure el conflicte.

3.3 Finalitat dels acords

Després d'analitzar el nombre d'acords adoptats per la Comissió Bilateral esdevé d'especial interès analitzar les finalitats d'aquests vint-i-nou acords assolits, que podem sistematitzar en tres grans categories: (a) aquells mitjançant els quals s'acorda promoure una o més iniciatives legislatives per a modificar la norma aprovada o per a derogar algun dels seus preceptes;²⁵ (b) aquells pels quals s'acorda interpretar i/o aplicar d'una determinada manera una previsió de la norma, sense que aquesta necessite modificació normativa (així, només es reflectirà en el mateix acord de la Comissió i en la pràctica de l'administració corresponent); i (c) els acords que arriegen altres compromisos. Entre aquests últims podem trobar acords relatius a l'adopció de determinades normes reglamentàries, relatius a la pèrdua d'objecte de les negociacions per satisfacció de les controvèrsies, al finançament de determinades qüestions i d'altres mitjançant els quals es dona per resolt el conflicte sense necessitat de pactes addicionals.²⁶

Establides aquestes categories, s'han analitzat un per un els acords adoptats. La següent taula sistematitza el nombre absolut de voltes que cadascuna d'aquestes tres finalitats es dona en els diferents acords adoptats per la Comissió:²⁷

contra lleis estatals per part de les comunitats autònomes en els últims anys analitzats per ell, cosa que, baix el seu parer, confirma que les comunitats "han assumit plenament la possibilitat de desenvolupar negociacions sobre lleis estatals" (encara que, segons indica, aquests percentatges es reduïxen si tenim en compte el nombre d'acords efectivament assolits).

23 Cal destacar, això no obstant, que des de l'any 2016 tots els recursos interposats pel Govern central han sigut analitzats primerament per la Comissió Bilateral i que no ha sigut fins que les negociacions han fracassat que s'ha procedit a la interposició del corresponent recurs d'inconstitucionalitat.

24 Així, creiem, com Roig (2015: 7 i 20), que els efectes de reducció de la conflictivitat d'aquest mecanisme són menors del que pareix. I és que aquest, després d'afirmar que "la valoració del procediment en relació amb el seu sentit inicial (la descàrrega del TC) depèn del nombre d'acords assolits i no dels procediments iniciats. Des d'aquest punt de vista, el procediment ha de valorar-se com a considerablement exitós", més endavant matisa les seues pròpies paraules en afirmar que "l'èxit considerable del procediment en termes numèrics ha de relativitzar-se, ja que no ha servit per a canalitzar un fòrum de debat polític sobre les normes estatals [...] ni per esgotar les possibilitats d'acord polític en relació amb les grans opcions de les lleis amb rellevància competencial, ja que la negativa de l'Estat a considerar l'opció d'instar la modificació de la llei i el (necessari) respecte a la decisió parlamentària han portat al fet que aquestes discussions s'entaulen directament davant el TC o després d'un procediment de negociació destinat només a dirimir aspectes accessoris sense entrar en les qüestions de fons" (la traducció és nostra). I és que, tot i superar-se en el cas valencià el percentatge global d'acords sobre el total de procediments iniciats que Roig calcula per al total de les comissions bilaterals de l'Estat (en aquest cas és, com s'ha indicat, d'un 72,5 %, mentre que el càlcul per al total de l'Estat és del 65 %), entenem per tot el que hem indicat que el nombre d'acords assolits no és suficient per a confirmar l'èxit d'aquestes comissions.

25 Convé recordar aquí que no hi ha cap normativa que fixe o limite el possible contingut d'aquests i només es veuen constrets per l'àmbit de disposició dels governs implicats. A més, com s'indica per la doctrina citada en aquest estudi, aquest acord mai serà vinculant per al Parlament corresponent, el qual serà lliure per a adoptar (o no) aquesta modificació normativa.

26 Per exemple, a l'Acord de la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Generalitat en relació amb la Llei 3/2018, de 16 de febrer, de la Generalitat, per la qual es modifiquen els articles 17, 18 i 22 i la disposició transitòria quarta de la Llei 3/2011, de 23 de març, de la Generalitat, de comerç de la Comunitat Valenciana, s'afirma que ambdues parts consideren solucionada la controvèrsia "de conformitat amb les actuacions desenvolupades, i no es formula cap retret de constitucionalitat", sense que a l'acord s'indique la forma en què aquesta controvèrsia s'ha solucionat, cosa que ens porta a entendre que el Govern estatal ha deixat caure el conflicte.

27 En aquest quadre s'ha comptabilitzat el nombre total de voltes que cada tipus de pacte es troba present en cadascun dels diferents acords assolits —en un mateix acord podem trobar diverses finalitats, ja que hi ha acords que contenen pactes amb diferent fi entre

| Finalitat dels acords | Nombre de voltes que es dona aquesta finalitat | % sobre el total d'acords |
|----------------------------|--|---------------------------|
| (a) iniciativa legislativa | 19 | 65,5 % |
| (b) interpretativa | 17 | 58,6 % |
| (c) altres | 6 | 20,7 % |

Així, podem observar que la finalitat més comuna és la d'acordar que el govern autonòmic haja de presentar una iniciativa legislativa en un sentit determinat, que es dona en 19 dels 29 acords analitzats. Aquesta és, alhora, la funció més controvertida de les assenyalades per una sèrie de raons. En primer lloc, un índex tan alt d'acord en aquest sentit genera un creixement de la inestabilitat i la inseguretat jurídica, en suposar un major nombre de modificacions normatives posteriors a l'aprovació parlamentària de les normes. En aquest sentit, tot i que seria desitjable una millora dels processos de producció normativa per a evitar que qüestions tècniques, com les competencials, puguen articular-se de forma incorrecta a la norma i tractar d'incorporar aquest debat prèviament,²⁸ no es pot deixar de tindre en compte que, generalment, els acords assolits no només tracten sobre discrepàncies competencials, sinó que en algunes ocasions s'utilitza el procediment amb una finalitat més política, fins al punt que alguns autors critiquen que aquest es convertix en un control generalitzat de la norma en relació amb orientacions polítiques (normalment, del Govern central), vinculades a defenses molt dèbils de l'autonomia i l'autogovern per part dels executius autonòmics, excessivament disposats a modificar els seus textos legals en benefici de l'acord amb l'Estat.²⁹

D'altra banda, cal assenyalar que també hi ha una sèrie d'acords qüestionables en la mesura que aparentment conferixen, a la Comissió Bilateral, competències legislatives. Per exemple, a l'Acord de la Comissió Bilateral de Cooperació Administració general de l'Estat-Generalitat, en relació amb la Llei 17/2017, de 13 de desembre, de la Generalitat, de coordinació de policies locals de la Comunitat Valenciana s'acordava que, "en relació amb les discrepàncies manifestades sobre la disposició transitòria novena de la Llei 17/2017, de 13 de desembre, ambdues parts convenen que el Govern de la Comunitat Valenciana realitzarà les adaptacions normatives necessàries a fi de garantir la plena adequació del precepte a la legislació bàsica estatal d'aplicació, acordant la modificació de la disposició transitòria novena al text següent", quan és manifestament incompetent el govern autonòmic per a realitzar canvis normatius (com a molt pot iniciar una iniciativa legislativa).³⁰ Crític amb aquests acords, Tolívar (2018) emfatitza que les comissions bilaterals no es troben integrades ni pel "Govern proponent de les lleis —ni la seua majoria—, ni de bon tros pel Parlament de la Comunitat, per la qual cosa el compliment dels acords queda a la mercè d'un acte de fe més que de la pura lleialtat institucional [...]. El que després passe és un *incertus*. Com acabe de dir, si un executiu —autonòmic o estatal— té suports sobrants o, fins i tot, suports de majories absolutes, el previsible és que els acords es complisquen. Si no, tot es queda en un "veurem", amb independència dels precedents 'lleials' que puguem ara invocar".³¹ Així mateix, tal com indiquen Corretja, Vintro i Bernadí (2011) a l'anàlisi que porta a terme el Tribunal Constitucional de l'article 183 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (en la Sentència 31/2010), aquest reitera la necessitat d'excloure qualsevol mena d'interpretació que busque trobar en aquest precepte la referència a una dualitat "impossible" entre l'Estat espanyol i la Comunitat Autònoma catalana. Així mateix, aquest ressalta que les relacions "no s'establixen, per tant, entre subjectes o ens polítics primaris, sinó entre Governos, per la qual cosa les competències afectades tan sols poden ser, en sentit estricte i en

ambdós governs. Així si, per exemple, un acord presentava pactes de 2 tipologies, s'han comptabilitzat ambdues. Per això, tot i que ens trobem davant de 29 acords, la suma total no dona 29. Tampoc suma 100 la totalitat dels percentatges reflectits a la segona columna del quadre, ja que s'ha calculat el nombre de voltes que es dona cada finalitat respecte del total de pactes (que en són 29) i no respecte del sumatori total de la primera columna amb la finalitat de presentar unes dades més concloents.

28 Vegeu sobre aquesta qüestió, així com sobre els diversos models comparats, Boix i Gimeno (2020) i Gimeno (2018).

29 Roig (2015: 26) conclou que la mera possibilitat d'aquest ús justifica un major desenvolupament dels instruments de control parlamentari sobre l'actuació dels governs en aquest àmbit.

30 Amb similar contingut també trobem, per exemple, l'Acord de 10 d'octubre de 2011, de la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Generalitat en relació amb la Llei 6/2011, d'1 d'abril, de mobilitat, de la Comunitat Valenciana, quan afirma que "ambdós parts consideren resoltes les discrepàncies, als efectes de les quals la comunitat autònoma es compromet a: 1. Suprimir els apartats 8 a 14 de l'article 97. 2. Suprimir els apartats 10, 11, 12, 13, 14, 17 i 20 de l'article 98. 3. Suprimir els apartats j, k i l de l'article 99.2. 4. Donar una redacció nova a l'apartat sisé de l'article 95 literalment com seguix: [...]". Així, tal com indica Latorre (2013), l'atribució de competències és totalment aliena al nostre ordenament jurídic i aquesta classe d'acords manquen d'eficàcia jurídica.

31 La traducció és nostra.

termes de cooperació voluntària, les corresponents a un i a altre poder executiu". Per tant, seria recomanable tractar d'evitar aquest tipus de formulacions als acords adoptats per la Comissió Bilateral.

Finalment, una altra qüestió d'interès és el fet que desconeixem la data d'adopció de diversos dels acords adoptats per aquesta comissió, atès que en alguns dels acords publicats als diaris oficials no hi consta la data. Per exemple, a l'acord de finalització de les negociacions relatives a la Llei 23/2018, de 29 de novembre, de la Generalitat, d'igualtat de les persones LGTBI tan sols es menciona la data en què la directora general de Relacions amb la Unió Europea i l'Estat publica aquest acord (el 2 de setembre de 2019), però no quan, efectivament, es va adoptar aquesta decisió, ja que simplement s'afirma que "la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat-Generalitat ha adoptat el següent acord", i es transcriu aquest a continuació. A més, com ja s'ha dit, també hi ha casos en què trobem publicat l'acord d'iniciació de les negociacions, però ho trobem l'acord de finalització d'aquestes, per la qual cosa no hi ha dades sobre la forma de terminació d'aquestes. No se sap ben bé si és una falta de cura de la Comissió o, directament, una decisió conscient, ja que, entre altres coses, impedia saber si alguns dels acords van ser adoptats abans que passessin els nou mesos indicats per la LOTC o, inclús, si hi ha acords que, contravenint el disposat per la normativa, no s'han publicat al DOGV i al BOE. Aquesta, com Latorre (2013) indica, no és una qüestió intrascendent, ja que es produïx en el si d'un procediment reglat com és el d'interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat contra lleis, disposicions o actes amb força de llei davant del Tribunal Constitucional.

4 Conclusions

La Comissió Bilateral de Cooperació Estat-Comunitat Valenciana és l'òrgan més important en les relacions entre ambdues administracions i té, entre d'altres, l'objectiu d'arribar a acords intergovernamentals per tal d'evitar la interposició de recursos d'inconstitucionalitat. Aquesta funció es va potenciar, principalment, amb la finalitat de reduir l'elevat nombre de litigis davant del Tribunal Constitucional i afavorir els procediments de negociació entre l'Estat i les comunitats autònomes. Malgrat que la sensació general és que aquests objectius s'han aconseguit, ja que ha crescut el nombre d'acords adoptats gràcies a aquestes comissions bilaterals, una anàlisi del funcionament de la Comissió Bilateral Estat-Comunitat Valenciana ens porta a pensar que tal vegada aquest èxit és només parcial (i potser és també inevitable que siga així si la hipòtesi de la maduresa de l'autogovern indicada adés és certa).

En primer lloc, perquè aquesta ha funcionat d'una forma totalment asimètrica. I és que, mentre que el govern autonòmic, amenaçat per la suspensió automàtica de la norma debatuda fruit de la substanciació del recurs d'inconstitucionalitat, ha acordat en moltes ocasions la reforma de les seues normes, trobem que no només són inexistents els acords relatius a normes estatals, sinó que simplement, sembla que mai s'ha intentat per part del Govern valencià utilitzar aquest mecanisme de negociació per a posar en qüestió normes de l'Estat. Alhora, com hem vist, l'increment de reunions i acords de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat Valenciana no ha suposat una disminució correlativa del nombre de recursos d'inconstitucionalitat plantejats pels respectius governs i es manté el recurs directe d'inconstitucionalitat, sense previ procés de negociació, en la majoria dels casos en què aquest es planteja. D'altra banda, és evident la manca de publicitat, pluralisme i transparència d'aquestes negociacions, que es preveu que vaja en augment si no es fa obligatòria la publicació dels acords finalitzadors de les negociacions. En este sentit, cal recordar que no només no es troba publicat l'actual reglament de funcionament de la Comissió al DOGV i al BOE, sinó que molts acords adoptats, com hem assenyalat, tampoc hi consten o ho fan de forma insuficient.³²

32 L'última evidència d'aquesta falta de transparència és el fet que, per exemple, respecte de la Llei 21/2018, de 16 d'octubre, de mancomunitats de la Comunitat Valenciana, no conste cap acord de resolució de controvèrsies publicat al DOGV ni al BOE malgrat que va ser publicat en premsa (notícies d'*Europa Press*, *La Vanguardia* i *Levante-EMV* de 21 de gener de 2020) que el Govern central, el 21 de gener de 2020, va aprovar desistir del recurs d'inconstitucionalitat interposat en juliol de 2019 després d'un procediment negociador mitjançant el qual ambdós governs van arribar a un acord pel qual l'autonomia assumia el compromís de modificar una disposició de l'esmentada Llei.

Referències bibliogràfiques

- Arbós Martín, Xavier (coord.), Colino Cámara, César, García Morales, María Jesús, i Parrado Díez, Salvador. (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Bethencourt Rodríguez, Víctor. (2020). Cómo medir el ordenamiento jurídico. Dins Beltrán Puentes Cociña (dir.), i Andrei Quintiá Pastrana (dir.), *El derecho ante la transformación digital. Oportunidades, riesgos y garantías* (p. 127-138). Barcelona: Atelier.
- Boix Palop, Andrés. (2013). *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*. València: Fundació Nexe.
- Boix Palop, Andrés, i Gimeno Fernández, Clàudia. (2020). *La mejora de la calidad normativa*. València: Publicacions de la Universitat de València.
- Casas i Rondoní, Marc. (2011). [La Comissió Bilateral Generalitat-Estat: regulació i activitat pràctica](#). *Revista Catalana de Dret Públic*, 42, 335-365.
- Corretja i Torrens, Mercè, Vintró i Castells, Joan, i Bernadí Gil, Xavier. (2011). Bilateralidad y multilateralidad. La participación de la Generalitat en política y organismos estatales, y la Comisión Bilateral. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 12, 403-446.
- Doménech Pascual, Gabriel. (2014). Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho. *Revista de Administración Pública*, 195, 99-133.
- Expósito Suárez, Israel. (2010). El régimen de las comisiones bilaterales de cooperación como mecanismos de colaboración interadministrativa. Expectativas de futuro. *Anales de la Facultad de Derecho*, 27, 139-154.
- García Morales, María Jesús. (2009). Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración: un nuevo escenario, ¿una nueva etapa? *Revista Jurídica de Castilla y León*, 19, 357-426.
- García Morales, María Jesús. (2016). El Gobierno central y los Gobiernos autonómicos en España... ¿Trabajan juntos? *Istituzioni del Federalismo: Rivista di Studi Giuridici e Politici*, 1, 117-161.
- Gimeno Fernández, Clàudia. (2018). *La qualitat normativa al País Valencià. Propostes per a un nou model de producció i avaluació de les nostres normes*. València: Fundació Nexe.
- González Beilfuss, Markus. (2008). La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas: el mecanismo del artículo 33.2 de la LOTC. Dins Joaquín Tornos Mas (dir.), *Informe sobre las Comunidades Autónomas 2007* (p. 17-45). Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- Latorre Vila, Luis. (2012). La Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 39-40, 317-355.
- Latorre Vila, Luis. (2013). ¿Competencia legislativa de las comisiones bilaterales de cooperación?: el acuerdo de la Comisión bilateral de cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley 5/2012, de 7 de junio, de estabilidad presupuestaria de Aragón. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6, 80-100.
- Mora-Sanguinetti, Juan S. (2019). La “complejidad” de la regulación española ¿cómo medirla? ¿qué impacto económico tiene? *Información Comercial Española: Revista de Economía*, 907, 145-162.
- Pérez i Velasco, Maria del Mar. (2010). [Comentari de la Sentència del Tribunal Constitucional que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel PP contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya: Comissió Bilateral Generalitat-Estat](#) (art. 183 EAC). *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 389-395.

- Ridaura Martínez, Maria Josefa. (2007). Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 60-61, 65-84.
- Ridaura Martínez, Maria Josefa. (2010). Comisiones bilaterales de cooperación y nuevos estatutos de autonomía. Dins Javier García Roca (coord.), i Enoch Albertí (coord.), *Treinta años de Constitución, Mesa 2. Las reformas de los Estatutos y del Título VIII* (p. 255-274). València: Tirant lo Blanch.
- Ridaura Martínez, Maria Josefa. (2013a). Título V. Relaciones con el Estado y otras comunidades autónomas. Dins Vicente Garrido Mayol (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana* (p. 1970-1975). València: Tirant lo Blanch.
- Ridaura Martínez, Maria Josefa. (2013b). Artículo Quincuagésimo Noveno. Dins Vicente Garrido Mayol (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana* (p. 1976-1993). València: Tirant lo Blanch.
- Roig Molés, Eduard. (2015). Contenido y eficacia de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC. *Informe comunidades autónomas*. Institut de Dret Públic de la Universitat de Barcelona, 39-70.
- Ruiz González, José Gabriel. (2012). La cooperación intergubernamental en el Estado Autonómico: situación y perspectivas. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 15, 287-328.
- Tolivar Alas, Leopoldo. (21 de desembre de 2018). [El alcance de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales de Cooperación y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional](#). [Apunt de blog]. *El blog de esPublico*.
- Vega Labella, José Ignacio. (2016). Relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 34, 285-323.