

# **BILATERALITAT I MULTILATERALITAT. LA PARTICIPACIÓ DE LA GENERALITAT EN POLÍTIQUES I ORGANISMES ESTATALS, I LA COMISSIÓ BILATERAL**

## **Mercè Corretja**

Responsable de l'Àrea de Recerca de l'Institut d'Estudis Autònomic i professora associada de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra

## **Joan Vintró**

Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

## **Xavier Bernadí**

Secretari de la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat i professor de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra

SUMARI: 1. Introducció: Bilateralitat i asimetria en el marc de la Constitució de 1978. – 2. La participació de la Generalitat en la designació de membres d'òrgans constitucionals. 2.1. Les referències normatives. 2.2. El fonament constitucional de la participació autonòmica i la viabilitat de la regulació estatutària. 2.3. La pretensió de l'article 180 de l'Estatut: l'establiment d'un principi de participació configurat com un mandat al legislador estatal. 2.4. La STC 31/2010: la desactivació normativa de l'article 180 de l'Estatut. – 3. La participació de la Generalitat en les polítiques estatals. 3.1. Fonament, naturalesa estatutària i límits de la participació competencial de la Generalitat. 3.2. Participació en l'exercici de competències executives estatals: el requisit de l'article 150.2 CE. 3.3. Participació orgànica restringida als òrgans consultius. 3.4. Mandats o principis? – 4. Les relacions bilaterals intergovernamentals: la Comissió Bilateral Generalitat-Estat. 4.1. El pes dels antecedents. 4.2. La Comissió Bilateral Generalitat-Estat: de les previsions estatutàries a la doctrina del Tribunal Constitucional.

---

Els autors subscriuen els plantejaments i el contingut d'aquest article en la seva totalitat, però volen fer constar que la introducció i l'apartat 3 han estat elaborats per M. Corretja, l'apartat 2 per J. Vintró i l'apartat 4 per X. Bernadí.

## 1. Introducció: Bilateralitat i asimetria en el marc de la Constitució de 1978

Una de les característiques de l'Estat autonòmic és el gran desenvolupament de les relacions bilaterals tant entre l'Estat i les comunitats autònomes com entre les comunitats autònomes, com veurem, enfront dels mecanismes de cooperació multilateral vertical<sup>1</sup> i, sobretot, enfront dels de cooperació multilateral horitzontal, d'aparició recent.<sup>2</sup> Sobta, per tant, que un dels aspectes més qüestionats al llarg de tot el recurs del Grup Parlamentari del Partit Popular contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya sigui el principi de bilateralitat, tal com es posa de manifest especialment en la impugnació de l'article 3.1 i del títol V. Bàsicament, s'argumenta que aquestes relacions trenquen amb el principi d'igualtat entre les comunitats autònomes en imposar asimetries inacceptables i que els mecanismes de participació previstos en l'Estatut coarten la capacitat de decisió del legislador estatal, ja que introdueixen mecanismes de codecisió i converteixen les seves competències en compartides (apartat 3.2 B) de l'escrit d'al·legacions). S'afirma, també, que un estatut d'autonomia no és norma adequada per establir de forma "unilateral, general i imperativa" principis de relacions que pretenen vincular l'Estat, ja que aquesta és una matèria constitucional.

La STC 31/2010 desestima aquestes al·legacions i reconeix la idoneïtat de l'Estatut d'autonomia com a norma jurídica adequada per proclamar els principis que han de regir les relacions entre la comunitat autònoma i l'Estat, entre ells, el de bilateralitat (fonament jurídic 13), el qual no exclou, però, el de multilateralitat. En aquesta relació, diu la Sentència, la posició de cada part vindrà determinada pel siste-

---

1. Tot i l'antecedent del Consell de Política Fiscal i Financera de 1981, les conferències sectorials es regulen per primer cop a la Llei 30/1992. Més recentment, s'ha creat la Conferència de Presidents. Vegeu Xavier Arbós (coord.). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: IEA, 2009, p. 46 i ss.

2. La Conferència dels Governos de les Comunitats Autònomes (creada l'octubre de 2010) i el seu antecedent immediat, les Trobades entre Comunitats Autònomes per al Desenvolupament dels Estatuts d'Autonomia, creades l'any 2008. Vegeu [www.comunidadesautonomas.org](http://www.comunidadesautonomas.org). Una exposició detallada de l'evolució de les relacions intergovernamentals a Espanya a César Colino Cámara. "Las relaciones intergubernamentales en España". A: J. Tudela Aranda i F. Knüpling (eds.). *España y modelos de federalismo*. Madrid: Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

ma de distribució de competències, ja que el principi de bilateralitat és una manifestació del principi general de cooperació entre òrgans, i precisa, a més a més, que es tracta d'una relació "d'integració i no d'alteritat" en la mesura que la Generalitat forma part de l'Estat espanyol. La Sentència distingeix entre un concepte ampli d'Estat, que engloba tant les institucions centrals com les autonòmiques i les locals, i un concepte restringit, referit únicament als òrgans centrals de l'Estat. Només en aquest segon cas admet que pugui existir una relació bilateral entre la Generalitat i l'Estat, però subratllant que l'Estat central o general, com diu la Sentència, té una posició de superioritat. Es justifica aquesta afirmació amb una simple remissió a la STC 4/1981.

Des d'una perspectiva jurídica, aquesta afirmació és força discutible, ja que la Constitució no estableix controls de naturalesa política sobre les lleis de les comunitats autònomes (subjectes només al control de la jurisdicció constitucional) ni estableix mecanismes de tutela o de supervisió dels òrgans centrals sobre els autonòmics. Per contra, garanteix a les comunitats autònomes un àmbit d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos (article 137 CE), de forma que la relació entre uns i altres no és de jerarquia sinó de competència. Per la seva banda, certament els òrgans centrals tenen competències en tot el territori de l'Estat i, de vegades, amb un gran abast funcional i material, i això pot comportar que les seves competències siguin prevalents o absorbeixin les autonòmiques, o també es pot considerar que els òrgans centrals tenen de forma unilateral la competència sobre la reforma constitucional, però d'això no es desprèn que tinguin una posició jurídica de "superioritat" en sentit jeràrquic.

Aquestes matisacions de la STC 31/2010 denoten el seu recel pel fet que el principi de bilateralitat pugui articular una posició singular de Catalunya dins l'Estat en diferents àmbits (institucional, financer, cultural, lingüístic, etc.) però no analitzen la qüestió de fons, és a dir, si la Constitució obliga que les relacions entre les diferents autonomies i l'Estat central es regeixin pel principi d'igualtat o impedeix, d'alguna manera, la possibilitat de règims diferenciats, tal com al·leguen els recurrents. Si tenim en compte que la Constitució de 1978 té una sèrie d'elements com l'anomenat *principi dispositiu*, la diversitat de procediments per accedir a l'autonomia, la diversitat d'ens que exerceixen el dret a l'autonomia (nacionalitats i regions, comunitats pluriprovincials i uniprovincials) i els temps diferents en l'assumpció de competències o l'existència de mecanismes extraestatutaris de trans-

ferència o delegació de competència, es pot respondre que la Constitució hauria permès el desenvolupament d'un sistema polític descentralitzat heterogeni en les diferents parts del territori de l'Estat. Tanmateix, la situació actual es caracteritza precisament per una pràctica homogeneïtat competencial i institucional.<sup>3</sup> Com han subratllat diversos autors,<sup>4</sup> això és conseqüència dels pactes polítics entre els dos grans partits estatals i de la introducció de procediments de "centralització" o d'homogeneïtzació competencial com l'ús expansiu dels títols competencials estatals transversals o bàsics, la implantació d'un sistema de finançament que pivota sobre les transferències estatals (amb l'excepció del sistema de concert que s'aplica al País Basc i a Navarra i que és un exemple de relacions bilaterals estatutàries) o l'ús per l'Estat del seu poder de despesa. La Constitució de 1978 només fixa uns límits al principi d'autonomia: solidaritat, equilibri econòmic i prohibició de privilegis econòmics o socials entre comunitats autònomes, i permet un ventall ampli de solucions asimètriques o heterogènies, i de relacions diverses entre les comunitats autònomes i l'Estat. En conseqüència, el principi de bilateralitat com a eix vertebrador d'un règim singular per a Catalunya certament no s'adequaria a uns pactes polítics determinats ni als mecanismes que l'Estat ha desenvolupat per assolir-los, però no és contrari al text constitucional en si, que no prohibeix les relacions bilaterals ni l'establiment de règims singulars, i que preveu suficients mecanismes a mans del legislador estatal i dels poders centrals de l'Estat per garantir l'exercici ple de les seves competències.

Des de la perspectiva normativa, l'Estatut d'autonomia és, com l'han definit alguns autors, una norma estatal d'elaboració paccionada.<sup>5</sup>

---

3. Amb poques excepcions competencials (sistema penitenciari, dret civil o trànsit) i llevat del règim juridicolingüístic (sis comunitats autònomes tenen règims bilingües) i del sistema de finançament (el sistema de règim comú i el concert econòmic del País Basc i de Navarra) les disset comunitats autònomes tenen un nivell similar de competències encara que no les han desplegadas totes de la mateixa manera.

4. Entre d'altres, Carles Viver Pi-Sunyer a "L'autonomia statutaria regionale in Italia e in Spagna". A: *V Jornadas italo-españolas de justicia constitucional*, celebrades a Ravello, el setembre 2006. R. Maiz i A. Losada, "La desfederalització a l'Estat de les Autonomies espanyoles. Els processos de recentralització i de resimetrització". A: Ferran Requejo i Klaus-Jürgen Nagel (eds.). *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa, Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*. Barcelona: IEA, 2009, p. 181 i ss.

5. Vegeu Joaquim Tornos, "L'Estatut d'autonomia com a norma jurídica". *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, vol. I. Barcelona: IEA, 1988, p. 118.

El seu procediment d'aprovació i de reforma incorpora tant la voluntat inicial de la comunitat autònoma com la voluntat estatal expressada a través de les Corts Generals. Per tant, les seves disposicions no són aprovades unilateralment ni s'imposen sobre la voluntat del legislador l'estatal, com al·leguen els recurrents, sinó que són el resultat d'un procediment consensuat entre tots dos legisladors. Durant la tramitació del projecte d'Estatut a les Corts Generals, el legislador estatal té llibertat plena per introduir-hi les esmenes que consideri oportunes i, en el cas dels estatuts que es tramiten per la via de l'article 151 CE, el legislador autonòmic envia una delegació que les pot acceptar, negociar o bé pot retirar la proposta. L'aprovació de l'Estatut d'autonomia per les Corts Generals implica l'acceptació tant per part de l'Estat com de la comunitat autònoma dels principis i les disposicions allí continguts i, per tant, la seva submissió al text estatutari que l'Estat ha de reconèixer i emparar com a part del seu ordenament jurídic (article 147.1 CE). Aquesta naturalesa paccionada fa que l'Estatut, si bé és una norma adequada per regular les relacions bilaterals i per vincular tant la comunitat autònoma com l'Estat central que, voluntàriament i a través del pacte, n'assumeix el contingut i s'autolimita, en canvi no ho sigui per estendre el caràcter imperatiu de les seves disposicions a tercers que no han intervingut en la seva elaboració i, per tant, per desenvolupar el principi de multilateralitat, més propi de la Constitució o d'una llei estatal que no tingui el seu àmbit territorial limitat. En aquest sentit, no resulta justificada la crítica de l'Estatut pel fet que regula el principi de bilateralitat i no el de multilateralitat, tenint en compte, a més, com destaca la Sentència, que les relacions bilaterals no exclouen les multilaterals ni impedeixen al legislador estatal estendre les previsions d'un estatut d'autonomia a d'altres comunitats autònomes.

Per tant, l'Estatut d'autonomia no només és una norma adequada per preveure el principi de bilateralitat en el marc de les relacions de cooperació, com afirma la Sentència, sinó també per projectar-lo sobre altres àmbits, i articular un règim singular per a Catalunya sense alterar ni contradir el text constitucional. Tanmateix, per fer-ho possible, caldria un consens polític que, fins ara, llevat d'algunes excepcions, ha actuat en sentit contrari. A continuació analitzem com la STC 31/2010 aborda tres aspectes de les relacions Generalitat-Estat previstos a l'EAC 2006: la participació en òrgans constitucionals, la participació competencial (funcional i orgànica) i la participació intergovernamental orgànica a través d'una Comissió Bilateral.

## 2. La participació de la Generalitat en la designació de membres d'òrgans constitucionals

### 2.1. Les referències normatives

La Constitució espanyola (CE), tot i el reconeixement general del principi autonòmic (articles 2 i 137) com a element estructurador de l'organització territorial de l'Estat, no conté de forma expressa gaires referències a la participació autonòmica en la designació de membres d'òrgans constitucionals. De fet, respecte a aquesta qüestió, només es pot invocar l'article 69 CE que regula el Senat com a "Cambra de representació territorial" i que en el seu apartat 5 introdueix la figura dels senadors autonòmics elegits per les assemblees legislatives de les comunitats autònomes.<sup>6</sup>

Pel que fa a altres òrgans constitucionals, a primera vista es podrien també esmentar els articles 122.3 i 159.1 CE i assenyalar que les comunitats autònomes participen en la designació dels membres del Consell General del Poder Judicial (CGPJ) i del Tribunal Constitucional (TC) en la mesura que el Senat, la Cambra definida com de representació territorial, elegeix quatre membres de cadascuna d'aquestes dues institucions. Ara bé, la composició del Senat (article 69 CE), dominada en termes quantitius molt majoritàriament pels senadors d'elecció provincial, comporta que aquesta Cambra no pugui funcionar ni ser considerada realment com l'òrgan de representació territorial. En qualsevol cas, de la regulació constitucional del CGPJ i del TC convé retenir dos elements que més endavant seran objecte de consideració: els aspectes predeterminats sobre la composició i la designació d'aquests dos òrgans constitucionals i les reserves de llei orgànica pel que fa al règim jurídic d'aquestes institucions (articles 122.2 i 3 i 165 CE). En aquest sentit es pot observar que en el cas del CGPJ, la Constitució estableix que es compon de vint membres nomenats pel Rei, dels quals quatre són designats a proposició del Congrés dels Diputats per majoria de tres cinquenes parts, quatre a proposició del Senat per la majoria mateixa i la resta en els termes fixats per la llei

---

6. La menció que es fa a les comunitats autònomes a l'article 131. 2 CE podria haver donat lloc a una participació autonòmica en la designació del Consell Econòmic i Social, però, de fet, no ha estat així. Vegeu la Llei 21/1991; Mercè Corretja, Maria del Mar Pérez Velasco, "Cataluña", *Revista Jurídica de Castilla y León* 19, número monogràfic, *Las relaciones de colaboración en los Estatutos de Autonomía*, 2009, p. 94-95.

orgànica. Quant al TC, la Constitució assenyala que està integrat per dotze membres nomenats pel Rei, dels quals quatre són designats a proposta del Congrés dels Diputats per majoria de tres cinquenes parts, quatre a proposta del Senat per la mateixa majoria, dos a proposta del Govern i dos a proposta del CGPJ. D'altra banda, les lleis orgàniques corresponents –Llei orgànica del Poder Judicial (LOPJ) i Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTJ)– han de desplegar, en virtut de les reserves anteriorment esmentades, la regulació constitucional en allò que resulti procedent.

Passant al terreny de la regulació continguda a l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) de 2006, cal constatar que la regulació dels senadors que representen la Generalitat al Senat (articles 61.1.a i 179 EAC) no va ser impugnada davant el TC i, per tant, no serà tractada en aquestes pàgines. La nostra atenció se centrarà en un dels preceptes que suposen una clara novetat en comparació amb l'EAC de 1979, com és l'article 180 de l'Estatut de 2006, aquest sí impugnat davant el TC i objecte d'un pronunciament important per part de l'Alt Tribunal en la STC 31/2010. Aquest article diu literalment el següent: "La Generalitat participa en els processos de designació de magistrats del Tribunal Constitucional i de membres del Consell General del Poder Judicial, en els termes que estableixin les lleis o, si escau, l'ordenament parlamentari".

Com s'examinarà amb detall més endavant, l'article 180 EAC estableix simplement un principi de participació de la Generalitat en els processos de designació de dos òrgans constitucionals específicament esmentats i, al mateix temps, fa una remissió a la legislació corresponent per a la regulació específica de la matèria. Un precepte molt semblant es troba a l'Estatut d'autonomia d'Andalusia de 2007 (article 224), si bé, sense indicar de forma expressa els òrgans constitucionals implicats, mentre que en els nous estatuts d'Aragó (article 89.4) i de Castella i Lleó (article 58.2.d) les clàusules en aquesta matèria són de caràcter més genèric. Cap d'aquests altres preceptes estatutaris no ha estat, però, objecte d'impugnació davant el Tribunal Constitucional.

## **2.2. El fonament constitucional de la participació autonòmica i la viabilitat de la regulació estatutària**

A partir de les referències normatives descrites anteriorment correspon, en primer lloc, examinar si la participació autonòmica en

la designació de membres del TC i del CGPJ té un fonament constitucional i, en cas afirmatiu, si és viable constitucionalment la regulació estatutària de la participació esmentada.

Les previsions constitucionals escasses i molt limitades sobre la participació autonòmica en la designació de membres del TC i del CGPJ han propiciat que ja des del període constituent hi hagi hagut respecte a aquesta qüestió tant propostes en el terreny polític com reflexions en el pla doctrinal.<sup>7</sup> Aquest fenomen no ha de resultar sorprenent si s'observa la presència del principi autonòmic en la CE de 1978 i si es tenen en compte els precedents de la Constitució republicana de 1931 i dels textos constitucionals i legals d'altres estats compostos, especialment pel que fa a la participació dels ens territorials dotats d'autonomia política en l'elecció de membres dels òrgans de justícia constitucional. En aquest sentit és oportú recordar, d'una banda, que l'article 122 de la Constitució espanyola de 1931 establí que cada una de les regions autònomes havia de tenir un representant en el Tribunal de Garanties Constitucionals i, de l'altra, que en els estats federals es troben diverses solucions en la matèria, com són la canalització de la participació mitjançant una Cambra Alta de representació territorial efectiva (Alemanya, Àustria), o bé la representació directa de territoris i de comunitats en la composició de l'òrgan de justícia constitucional (Canadà, Bèlgica, Suïssa).<sup>8</sup>

Quant a propostes normatives es pot constatar que en el debat constituent de 1978 es van presentar esmenes directament inspirades en el precedent de l'època republicana (Grup Mixt i Grup Parlamentari Basc al Congrés dels Diputats; Grup Mixt i Grup de Senadors Bascos al Senat).<sup>9</sup> Bastants anys després, concretament el 2002, el Parlament de Catalunya va presentar a les Corts Generals una proposició de llei de modificació de l'article 16 de la LOTC amb la finalitat

7. Per a una descripció sintètica d'aquestes propostes, vegeu Josep Maria Castellà, "La diferente posición del Estado y las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional". A: Miguel Ángel García Herrera (coord.). *Constitución y democracia: 25 años de Constitución democrática*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2005, p. 537-540.

8. Vegeu Juan Francisco Sánchez Barrilao, "Sobre el interés de las Comunidades Autónomas en la composición del Tribunal Constitucional". A: José María Vidal Beltrán; Miguel Ángel García Herrera (coords.). *El Estado Autonomico: integración, solidaridad, diversidad*, vol. I. Madrid: Colex, 2005, p. 158-165.

9. Vegeu *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*. Madrid: Cortes Generales, 1980, vol. I, p. 173 i 390; vol. III, p. 2736 i 2801.



d'establir que els quatre membres del TC designats pel Senat fossin proposats per la Comissió General de les comunitats autònomes de la Cambra Alta amb consulta prèvia a les assemblees legislatives de les comunitats autònomes.<sup>10</sup> La mateixa proposta va ser reiterada l'any 2004 pel Grup Parlamentari Català al Senat. També l'any 2004 l'Institut d'Estudis Autònomic va lliurar al Parlament de Catalunya els documents de treball que servien de base per a l'elaboració de l'Estatut català del 2006 i en els quals figurava una proposta normativa de participació de la Generalitat en els processos de designació de magistrats del TC i de consellers del CGPJ amb una menció expressa a la presentació de candidats al Senat per part del Parlament de Catalunya.<sup>11</sup>

El fonament constitucional de les propostes normatives anteriors cal trobar-lo en el fet que la participació de les comunitats autònomes en les institucions estatals és un element essencial per a l'articulació eficaç de les diverses instàncies de govern en el si d'un Estat políticament descentralitzat amb l'objectiu d'integrar totes les parts en el funcionament harmònic del sistema. En aquest sentit, si la Constitució espanyola, d'una banda, reconeix el principi autòmic com a element estructurador de l'Estat (article 2) i configura les comunitats autònomes com a ens territorials dotats d'autonomia política (títol VIII) i, de l'altra, crea un Tribunal Constitucional amb atribucions per resoldre els conflictes entre Estat central i comunitats autònomes (articles 161 i 153) i un Consell General del Poder Judicial amb la facultat de nomenar els jutges i magistrats integrants dels Tribunals encarregats de controlar l'actuació dels poders autònomic i d'aplicar el seu dret (articles 122.2 i 153), esdevé plenament coherent amb aquest sistema constitucional que les comunitats autònomes puguin intervenir en els processos de designació dels membres d'aquests òrgans.

En la línia del que s'acaba d'assenyalar, Eduard Roig afirma amb caràcter general que la participació autònomic en decisions estatals és "un elemento implícito en nuestro sistema".<sup>12</sup> És més, en el cas de

10. Vegeu *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congrés dels Diputats, 19 de juliol de 2002.

11. Vegeu *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, edició a càrrec de Marc Carrillo. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, vol. I, 2006, p. 378.

12. Eduard Roig, "La reforma del Estado de las Autonomías: ¿Ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?". *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 3, 2006, p. 169.

la participació autonòmica en la designació de membres del TC i del CGPJ, es pot considerar que el fonament constitucional no és merament implícit; sinó, fins i tot, explícit, encara que sigui de manera indirecta. Així ho estimen Javier Pérez Royo i Manuel Carrasco:

[...] la Constitución no rechaza, sino que por el contrario prevé la intervención de los representantes de los territorios que componen el Estado español en el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, aunque sea a través del Senado, y más concretamente, incluye entre quienes deben intervenir en la elección de dichos miembros a los senadores representantes de las comunidades autónomas elegidos por las asambleas legislativas de las mismas.<sup>13</sup>

Es poden afegir encara altres pronunciaments en el mateix sentit que, si bé referits explícitament només a la participació autonòmica en la designació de membres del TC, poden tenir també projecció al cas del CGPJ. A criteri de Joaquín Urías, "en el caso del Senado hay razones de peso para pensar en que la Constitución no se limita a conceder una facultad libre e indisponible a la Cámara Alta sino que busca la participación territorial en el máximo órgano jurisdiccional del Estado".<sup>14</sup> El mateix Tribunal Constitucional ha admès que el text constitucional reconeix d'alguna manera aquesta participació, la qual, a més, pot ser objecte de diversos desplegaments normatius: "De la interpretación conjunta de los artículos 69 y 159.1 puede derivarse, en efecto, un principio de participación autonómica en la composición del Tribunal susceptible de ser desarrollado de diversos modos" (STC 49/2008, FJ 13).

Una vegada assenyalat el fonament constitucional de la participació autonòmica en la designació de membres d'òrgans constitucionals, pertoca considerar quina o quines són les fonts normatives que,

13. Javier Pérez Royo i Manuel Carrasco, "Regulación en el Estatuto de Cataluña de la participación de la Generalidad en las instituciones y políticas estatales". *Estudios sobre la Reforma del Estatuto*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 399.

14. Joaquín Urías, "El Tribunal Constitucional ante la participación autonómica en el nombramiento de sus miembros". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 10, 2010, p. 241. En un sentit semblant s'expressa Juan Francisco Sánchez Barrilao, que subratlla la conveniència de reflectir de manera més efectiva el pluralisme territorial en la composició del Tribunal Constitucional mitjançant una nova configuració del Senat en aquest àmbit. Vegeu Sánchez Barrilao, "Sobre el interés...", 2005, p. 172 i 180.

en absència de reforma constitucional, poden intervenir en la regulació dels diversos desplegaments possibles de la participació esmentada i quins són els límits constitucionals d'obligada observança. En relació amb aquests darrers, cal destacar que la participació autonòmica en aquest àmbit en cap cas no pot privar les institucions corresponents d'exercir la competència constitucionalment atribuïda d'elegir unes persones per ocupar uns determinats càrrecs (articles 122.3 i 159. 1 CE). Més enllà d'aquest límit absolutament infranquejable, la regulació del procediment fins arribar a la decisió final sobre l'elecció pot ser objecte de diferents concrecions amb la intervenció de diverses fonts normatives.<sup>15</sup>

Quant a les fonts normatives, les reserves de llei orgànica anteriorment referenciades (articles 122. 2 i 3 i 165 CE) i l'atribució al Senat, formalment la Cambra de representació territorial, de la competència per elegir alguns membres d'òrgans constitucionals han determinat que, per exemple, les propostes de regulació de la participació autonòmica en la designació de magistrats del TC es formulessin durant molt temps mitjançant el plantejament de la reforma de la LOTC o del Reglament del Senat.<sup>16</sup> Dit això, l'interrogant que cal respondre és el següent: Pot un estatut d'autonomia, en aquest context normatiu, i en absència de la regulació orgànica i del reglament parlamentari, intervenir en la configuració normativa de la participació autonòmica en la designació de membres del TC i del CGPJ?

La resposta a aquest interrogant ha de ser positiva si es parteix de la funció constitucional de l'estatut d'autonomia com a norma institucional bàsica de cada comunitat autònoma (article 147.1 CE) i que completa de forma necessària el disseny constitucional en matèria de distribució territorial del poder polític. En aquest sentit, com

---

15. Vegeu Pérez Royo i Carrasco, "Regulación en el Estatuto...", 2004, p. 399-402; Urías, "El Tribunal Constitucional...", 2010, p. 241-242.

16. Es poden recordar les propostes de reforma de la LOTC, ja indicades anteriorment, que van presentar a les Corts Generals els anys 2002 i 2004, respectivament, el Parlament de Catalunya i el Grup Parlamentari Català al Senat. En el terreny doctrinal s'ha defensat que la participació autonòmica en la designació de membres del TC es podria o s'hauria d'instrumentar normativament mitjançant una mera reforma del Reglament del Senat. Vegeu en aquest sentit, respectivament, Castellà, "La diferente posición...", 2005, p. 540; Juan Luis Requejo, "Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2008", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83, 2008, p. 213.

han posat en relleu diversos autors,<sup>17</sup> el contingut d'un estatut d'autonomia no s'ha de veure limitat a aquells punts expressament indicats en el text constitucional (article 147. 2 i altres preceptes) sinó que li correspon regular, també, tots els elements de l'autogovern territorial entre els quals hi figuren els mecanismes d'articulació, d'encaix i d'integració de la comunitat autònoma amb l'Estat. El Tribunal Constitucional ha reconegut aquest ampli abast de la norma estatutària vinculat a la seva funció constitucional de norma institucional bàsica i, a propòsit de la qüestió que ens ocupa, ha afirmat que els estatuts d'autonomia poden incloure "[...] otras cuestiones derivadas del art. 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales [...]" (STC 247/2007, FJ 12).

Ara bé, el fet que, com s'acaba d'afirmar, la participació autonòmica en la designació de membres del TC i del CGPJ pugui ser matèria estatutària no significa que els estatuts d'autonomia disposin d'una capacitat àmplia de configuració normativa en aquest àmbit. Respecte a això, és obligat reiterar que la Constitució reserva a llei orgànica el règim jurídic d'aquests òrgans constitucionals, i que el mateix text constitucional atribueix a unes determinades institucions (amb especial protagonisme del Congrés dels Diputats i del Senat) la competència de designació amb la conseqüent concurrència normativa d'altres fonts com els reglaments parlamentaris. Els efectes d'aquests condicionants constitucionals són fonamentalment dos: d'una banda, la regulació estatutària s'ha de circumscriure a l'establiment de principis generals o de mecanismes consultius en matèria de participació autonòmica en la designació de membres del TC i del CGPJ; de l'altra, l'eficàcia normativa de les disposicions estatutàries queda diferida al moment de l'entrada en vigor de la norma estatal a la qual la Constitució reserva la concreció de la regulació del procediment de designació.<sup>18</sup> Amb tot, en allò que és estrictament propi de la regulació estatutària i atesa la posició singular dels estatuts com a

17. Vegeu Joaquim Ferret, "Estatuts d'Autonomia: funció constitucional i límits materials". *Revista Catalana de Dret Públic*, 31, 2005, p. 89-91 i 101-102; Carles Viver, "L'Estatut de 2006". *Activitat Parlamentària*, 10, 2006, p. 38; Enoch Albertí, "La participació de les Comunitats Autònomes en institucions de l'Estat en els nous estatuts d'autonomia". *Activitat Parlamentària*, 15, 2008, p. 42.

18. Vegeu Pérez Royo i Carrasco, "Regulación en el Estatuto...", 2004, p. 399-401.

norma institucional bàsica en el sistema de fonts del dret, es pot afirmar que els preceptes estatutaris sobre participació autonòmica en la designació d'òrgans constitucionals poden adoptar la forma de mandats al legislador estatal i, com a tals, condicionar-lo en l'exercici de la seva actuació normativa.<sup>19</sup>

### **2.3. La pretensió de l'article 180 de l'Estatut: l'establiment d'un principi de participació configurat com un mandat al legislador estatal**

Una vegada exposats el fonament constitucional de la participació autonòmica en la designació de membres d'òrgans constitucionals, i la viabilitat i els marges de la regulació estatutària en aquest àmbit, correspon analitzar l'abast de l'article 180 EAC i la seva adequació al marc constitucional. El precepte estatutari estableix literalment el següent: "La Generalitat participa en els processos de designació de magistrats del Tribunal Constitucional i de membres del Consell General del Poder Judicial, en els termes que estableixin les lleis o, si escau, l'ordenament parlamentari".

Com es fa palès en la seva dicció literal, l'article 180 EAC introdueix simplement un principi general de participació de la Generalitat en la designació de membres del TC i del CGPJ que se situa dintre dels marges propis de la regulació estatutària anteriorment indicats. En efecte, aquest principi general de participació, la concreció i el desplegament del qual es deixa a allò que disposin les lleis estatals i l'ordenament parlamentari, no desnaturalitza la configuració constitucional del TC i del CGPJ, no substitueix la potestat del legislador estatal per regular en detall el procediment de designació dels membres d'aquests òrgans constitucionals i no altera de cap manera la competència d'elecció atribuïda a determinades institucions estatals. Dit això, i en els termes que s'acaben d'assenyalar, la participació esmentada de la Generalitat en el procediment de designació dels membres del TC i del CGPJ, s'ha d'entendre com un mandat vinculant jurídicament per al legislador estatal i, en conseqüència, la legislació competent ha de recollir i concretar normativament el principi consagrat a l'Estatut.

19. Vegeu Albertí, "La participació...", 2008, p. 42-44.

Aquesta pretensió de l'article 180 EAC i la seva conformitat constitucional han estat subratllades per autors com Enoch Albertí en els termes següents:

Així, resulta legítim que l'Estatut contingui previsions de relacions entre la comunitat autònoma i l'Estat, que es tradueixin en certs compromisos, l'aplicació dels quals s'hagi de concretar posteriorment mitjançant lleis estatals posteriors. Aquest compromís, en l'àmbit de la participació autonòmica en les institucions estatals, estaria indicant criteris de regulació futura d'aquestes institucions per part de l'Estat: l'Estatut estaria indicant, en l'àmbit que li és propi –relacions entre la comunitat autònoma i l'Estat–, algunes condicions que hauria de complir la regulació de certes institucions estatals. L'Estatut no conté directament aquesta regulació, ni substitueix l'Estat en les decisions que ha de prendre, sinó que predetermina o condiona, en determinats aspectes relacionats amb la funció constitucional que compleix, la regulació futura de certes institucions.<sup>20</sup>

Aquest caràcter de mandat jurídic de l'article 180 EAC era destacat també per autors que, més enllà de discutir-ne la constitucionalitat per incidir en matèries reservades a llei orgànica, en subratllaven la força vinculant. Així, Germán Fernández Farreres afirmava que "[...] en tanto esta previsión siga vigente, la misma vincula –en el grado que sea, ciertamente, pero vincula– al legislador estatal, de manera que no parece que, con ocasión de reformar la LOTC –además con un alcance general– pueda soslayarse la observancia de esta previsión estatutaria".<sup>21</sup>

---

20. Albertí, "La participació...", 2008, p. 43. En el mateix sentit, vegeu Viver, "L'Estatut...", 2006, p. 56.

21. Germán Fernández Farreres, "Reflexiones sobre el futuro de la justicia constitucional española". A: XII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, *El futuro de la justicia constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 61. En un sentit contrari, i que prefigura en bona mesura el que dirà el Tribunal Constitucional en la sentència 31/2010, José Antonio Montilla sosté que un precepte com l'article 180 EAC no s'hauria d'incloure en un estatut d'autonomia, ja que entra en conflicte amb les reserves constitucionals en favor de lleis orgàniques i que, en cas de figurar-hi, s'hauria d'entendre que té un valor merament programàtic i no un caràcter de mandat vinculant. Vegeu José Antonio Montilla, "Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado Autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 1, 2005, p. 147.

Fins ara, el mandat contingut a l'article 180 EAC i a similars preceptes d'altres estatuts ha estat complert pel legislador estatal únicament pel que fa a la designació de membres del Tribunal Constitucional. Cal subratllar que aquest compliment s'ha fet sense cap invocació expressa en les exposicions de motius de les normes corresponents a les exigències de les regulacions estatutàries i que el desplegament normatiu del principi de participació autonòmica ha beneficiat totes les comunitats autònomes i no només aquelles que havien reformat els seus estatuts en aquest sentit. Així, la Llei orgànica 6/2007 ha modificat l'article 16 de la LOTC i hi ha incorporat amb caràcter general el principi de participació establert en l'article 180 EAC i en preceptes similars d'altres estatuts reformats després de l'Estatut català. L'esmentat article 16 de la LOTC estableix que l'elecció dels quatre magistrats del Tribunal Constitucional que correspon elegir al Senat es fa a partir dels candidats presentats per les assemblees legislatives de les comunitats autònomes en els termes fixats pel Reglament de la Cambra Alta. Per la seva banda, el Reglament del Senat (RS) va ser reformat el 21 de novembre de 2007 i, de conformitat amb el nou article 184.7, cada parlament autonòmic pot proposar al Senat dos candidats a magistrat del Tribunal Constitucional i, si no es presenten candidatures suficients, la Cambra Alta pot fer les seves pròpies propostes.

Cal apuntar, finalment, que les noves redaccions de l'article 16 LOTC i de l'article 184.7 RS han estat objecte de sengles decisions del Tribunal Constitucional (respectivament, la STC 49/2008 i la STC 101/2008) que han declarat la constitucionalitat de les regulacions corresponents. Tanmateix, la STC 101/2008 (FJ 9) ha assenyalat que l'expressió *candidatures suficients* de l'article 184.7 RS s'ha d'equiparar a *candidatures idònies* amb la reducció conseqüent de la intensitat de la participació autonòmica en el procediment de designació de membres del Tribunal Constitucional.<sup>22</sup>

#### **2.4. La STC 31/2010: la desactivació normativa de l'article 180 de l'Estatut**

Els parlamentaris del Partit Popular van impugnar l'article 180 EAC per considerar que imposava un mínim regulatori a la legislació esta-

22. Vegeu Urías, "El Tribunal Constitucional...", 2010, p. 239.

tal sobre el procediment de designació de membres del TC i del CGPJ. Dit en altres paraules, els recurrents entenien que les reserves que fa la Constitució en favor de la LOTC i de la LOPJ en relació amb el règim jurídic del TC i del CGPJ són de caràcter absolut i els estatuts d'autonomia no poden entrar de cap de les maneres en la regulació de la participació autonòmica en la designació dels esmentats òrgans constitucionals. Les altres parts en el procés constitucional defensaven la constitucionalitat del precepte estatutari amb una argumentació, especialment en el cas del Parlament de Catalunya i del Govern de la Generalitat, en la mateixa línia del que s'expressa en aquest treball.

El Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 (FJ 113) declara la constitucionalitat de l'article 180 EAC mitjançant una decisió interpretativa que desactiva completament la pretensió normativa del precepte estatutari.<sup>23</sup> Com s'ha indicat anteriorment, l'objectiu de l'article 180 EAC era establir un mandat al legislador estatal per tal que aquest simplement incorporés en la legislació corresponent algun tipus de participació de la Generalitat en els procediments de designació del TC i del CGPJ. L'Estatut es mantenia en el terreny que li és propi –la regulació genèrica de l'articulació entre la Generalitat i l'Estat– sense entrar en el nucli essencial de les reserves legals establertes a la Constitució ja que no es prefigurava el contingut concret de la regulació estatal. Doncs bé, el Tribunal entén, en canvi, que l'Estatut conté no un mandat sinó “un propósito de colaboración” i que “no afecta a la libertad del legislador estatal para hacer o no hacer efectiva la voluntad de participación expresada en el art. 180 EAC”. En definitiva, a partir d'aquesta decisió del Tribunal, el legislador estatal no queda vinculat per la regulació estatutària continguda en l'article 180 EAC i, per tant, pot decidir lliurament, per exemple, suprimir completament la regulació vigent de la participació autonòmica en la designació de membres del TC (article 16 LOTC i article 184.7 RS) i no establir mai aquesta participació en la designació de membres del CGPJ.

---

23. Vegeu Neus París, “Les relacions institucionals de la Generalitat en la sentència sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya”. *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2010, p. 397; Joan Vintró, “Valoració general de la STC 31/2010”. *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2010, p. 61.



Com a consideració final, es pot assenyalar que el pronunciament del Tribunal Constitucional no sembla gaire coherent en vista d'altres decisions relativament recents (per exemple, la STC 247/2007 FJ 6 i 12). En aquest sentit, el Tribunal tenia dues alternatives coherents: la primera era declarar que la regulació estatutària era inconstitucional per envair les reserves constitucionals en favor de lleis orgàniques; la segona era declarar la validesa del precepte estatutari i reconèixer els seus efectes jurídics vinculants per a la legislació estatal en el marc de la col·laboració internormativa entre l'Estatut i les lleis orgàniques (ja present anteriorment en la jurisprudència constitucional, com ho acredita la STC 56/1990) i sens perjudici que la plena efectivitat del mandat estatutari no es materialitzés fins a l'entrada en vigor de la normativa estatal específica referida. El Tribunal opta, en canvi, per degradar el valor jurídic dels preceptes estatutaris i convertir l'Estatut en aquest punt en un simple recull de bons propòsits.

### **3. La participació de la Generalitat en les polítiques estatals**

#### **3.1. Fonament, naturalesa estatutària i límits de la participació competencial de la Generalitat**

Tot i el silenci de la Constitució, el Tribunal Constitucional ha considerat que el principi de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes per a l'exercici de les respectives competències és un principi inherent a l'organització territorial de l'Estat (STC 18/1982). La confluència sobre el territori o la interdependència dels títols competencials, així com les fronteres difuses entre les competències estatals i autonòmiques com a conseqüència de les ambigüitats i de la falta de precisió en la definició dels títols competencials respectius, han portat el Tribunal a subratllar la importància del principi de col·laboració i de participació, i la necessitat d'introduir tècniques de participació com els informes o, fins i tot, els òrgans mixtos de gestió.<sup>24</sup>

L'EAC 2006 recull fins a vuitanta-nou supòsits diferents de col·laboració i participació en les relacions Generalitat-Estat, la ma-

24. Entre d'altres, la STC 40/1998 es refereix a la tècnica de l'informe, o la STC 146/1992 avala la participació orgànica per mitjà d'òrgans mixtos.

joria dels quals han estat objecte de recurs.<sup>25</sup> L'article 174.3 EAC proclama el principi general de participació de la Generalitat en les polítiques estatals que afectin les seves competències i concreta aquest principi a través de supòsits de participació funcional o orgànica diferents en el títol IV (competències) i de participació en organismes econòmics i socials de l'Estat en l'article 182 EAC.<sup>26</sup> L'Estatut inclou tècniques diferents graduant els tipus de participació en funció del nivell de competències o d'interessos de la Generalitat que resultin afectats per decisions estatals.

La STC 31/2010 resol la discussió sobre si les relacions de col·laboració i participació poden ser regulades per un estatut d'autonomia, i estableix que poden ser una matèria estatutària. Ara bé, la Sentència, igual que en el cas anterior, limita els efectes de les previsions estatutàries envers el legislador estatal obviant que l'EAC és una llei estatal acceptada per aquest a través del pacte estatutari. Com han assenyalat alguns autors,<sup>27</sup> es pot considerar que la Sentència fa una interpretació "manipuladora" dels preceptes impugnats que els priva del seu contingut i valor jurídic. Aquest buidament de les previsions estatutàries sobre participació i col·laboració es fa especialment palès mitjançant tres limitacions que s'imposen al legislador estatal per desenvolupar les previsions de l'EAC.

### **3.2. Participació en l'exercici de competències executives estatals: el requisit de l'article 150.2 CE**

La STC 31/2010 imposa, en primer lloc, un límit a la llibertat del legislador estatal per regular tres supòsits en què l'Estatut preveu que la Generalitat participi en l'exercici de competències executives estatals sobre domini públic estatal o en relació amb obres d'interès

---

25. Carles Viver Pi-Sunyer, "Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres estatuts reformats". A: Diversos autors. *La distribució de competències en el nou Estatut*. Barcelona: IEA, 2007, p. 46.

26. Per veure una exposició més detallada sobre les relacions de col·laboració i participació a l'EAC 2006 i la diversitat d'instruments i tècniques previstos, Mercè Corretja i Maria del Mar Pérez Velasco, "Cataluña...", 2009.

27. Xavier Bernadí, "Competències desactivades? Consideracions sobre la denominada Sentència oculta". *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2010, p. 369-371.

general. En concret, es tracta de l'assumpció de competències executives sobre domini públic hidràulic i obres públiques d'interès general sobre aquest domini (article 117.2), la gestió de ports, aeroports i altres infraestructures del transport d'interès general ubicades a Catalunya (article 140.3), i l'execució i gestió d'obres d'interès general en el litoral (article 149.4). La STC declara la constitucionalitat dels tres supòsits –en els FJ 65, 85 i 92, respectivament– però la fonamenta en el fet que preserven la llibertat del legislador estatal per escollir algun dels procediments constitucionals de transferència o delegació de competències previstos a l'article 150.2 CE per desenvolupar-los. A *sensu contrario*, doncs, si no es fan servir aquests mecanismes, els articles esdevindrien inconstitucionals.

Hem d'assenyalar que la STC no té en compte que la legislació estatal vigent en els àmbits esmentats ja recull l'exercici per la Generalitat de funcions en l'àmbit de les competències executives estatals que donarien compliment a les previsions estatutàries. El dret administratiu ofereix una gran varietat de fórmules de participació en la gestió, tant directes com indirectes, amb més o menys autonomia de gestió, com la creació d'empreses públiques mixtes, de consorcis públicoprivats o l'encàrrec de gestió entre administracions públiques, que permeten desenvolupar les previsions estatutàries, tot conservant la titularitat estatal de la competència.

En matèria de ports d'interès general, per exemple, l'article 40 de la Llei 27/1992, de 24 de novembre, de ports i de la marina mercant, preveu la participació autonòmica en el Consell d'Administració de les Autoritats Portuàries (que atorguen les autoritzacions d'ocupació dins del domini públic portuari, entre d'altres funcions) i, per tant, ja preveu l'exercici parcial de funcions executives per les comunitats autònomes, i dóna compliment a l'article 140.3 EAC sense necessitat de recórrer als mecanismes de l'article 150.2 CE. A més, la Generalitat té atribuïdes diverses competències que conflueixen en aquestes infraestructures, per la qual cosa l'establiment de fórmules de cooperació que facilitin un exercici coordinat i més eficaç de les competències respectives, sempre que es basi en el principi de voluntarietat, no contradiu cap principi constitucional.<sup>28</sup> Només seria necessari el recurs

28. Vegeu Javier Tajadura Tejada, "Federalismo cooperativo y conferencias sectoriales. Marco normativo y propuestas de reforma". *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 49, 2010.

a l'article 150.2 CE per al cas que es volgués transferir o delegar a la Generalitat, en la seva totalitat, la gestió dels ports o aeroports d'interès general i sempre que no s'optés per "desqualificar" prèviament la infraestructura com ja s'ha fet en algun cas precedent.<sup>29</sup>

En matèria de domini públic hidràulic, la Llei d'aigües vigent (article 17 del Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol) preveu que les comunitats autònomes puguin assumir determinades funcions executives sobre aquest domini, encara que sigui de titularitat estatal. Així mateix, el Reial decret 2646/1985 va transferir diverses funcions executives a la Generalitat que fa més de vint-i-cinc anys que s'exerceixen. Per al futur, i atès que la titularitat estatal d'aquest domini no té naturalesa constitucional, fins i tot es podria atribuir a les comunitats autònomes mitjançant una llei estatal, tal com es va fer en relació amb les vies pecuàries (article 2 de la Llei 3/1995). Pel que fa a l'assumpció de la gestió de la construcció o explotació de les obres hidràuliques d'interès general, l'article 124 del Reial decret legislatiu 1/2001 preveu la subscripció de convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes per tal que aquestes en puguin assumir la gestió i, fins ara, els convenis signats no han generat cap conflictivitat.

Pel que fa a la gestió de les obres d'interès general situades en el litoral, tot i que la Llei 22/1988, de 22 de juliol, de costes, no ho preveu, es podrien gestionar per la Generalitat mitjançant conveni si es modifiqués la Llei esmentada i es regulés aquesta opció, tal com es fa en les obres hidràuliques d'interès general. Així mateix, la Generalitat ja ha assumit funcions executives sobre el domini públic maritimoterrestre mitjançant el Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, de traspàsos.

En definitiva, doncs, la legislació estatal vigent ja preveu diversos mecanismes per permetre la gestió autonòmica de competències executives estatals que no requereixen fer ús dels mecanismes de transferència o delegació. Només si s'alterés la titularitat estatal de la

---

29. El Decret 2876/1980, de 12 de desembre, de traspàs de serveis en matèria de ports de l'Estat a la Generalitat, va emprar l'habilitació prevista a l'article 11.8 EAC 1979 per desqualificar unes instal·lacions portuàries i traspassar-les a la Generalitat. Diversos autors. *El desplegament autonòmic a Catalunya. Sectors d'Aigües, d'Arquitectura i Habitatge, de Carreteres, de Medi Ambient, de Ports i Costes, de Transports i d'Urbanisme*. Barcelona: IEA, 1988, p. 293.

competència o s'atribuís en la seva totalitat a la Generalitat caldria recórrer a aquests mecanismes. En conseqüència, la interpretació esmentada sembla una precaució excessiva que, afortunadament, no s'ha recollit en la decisió de la Sentència.

### 3.3. Participació orgànica restringida als òrgans consultius

La segona limitació fa referència a la participació orgànica en l'exercici de competències estatals, que es preveu tant en el títol IV de l'EAC, pel que fa a òrgans de gestió estatals o organismes i entitats estatals o internacionals,<sup>30</sup> com en el títol V pel que fa als organismes econòmics i socials.<sup>31</sup> El recurs afecta tots els preceptes que regulen supòsits de participació i la Sentència desestima totes les impugnacions però estableix una cautela important: la participació orgànica no es pot substanciar mai en òrgans "decisoris" i no pot afectar mai la titularitat estatal de la competència. Segons el fonament jurídic 111 de la STC 31/2010, la participació en òrgans decisoris "puede perturbar la recta y cabal delimitación de los ámbitos competenciales propios y la efectiva distribución territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables", per la qual cosa el Tribunal limita aquesta participació als òrgans de consulta i assessorament i, per mitjà dels procediments corresponents, tot fent remissió a la STC 194/2004, de 4 de novembre. La cautela expressada s'inclou de forma expressa en la decisió, i condiona, per tant, el desenvolupament futur de tots els preceptes afectats.

Atès que la Sentència no defineix el significat d'*òrgan de caràcter decisor*, ens podem preguntar si un òrgan de gestió (com les autoritats portuàries ja comentades) és un òrgan decisor. El concepte de gestió és molt ampli i pot incloure tant funcions d'administració i execució com reguladores (amb capacitat per establir reglaments interns); els actes de gestió poden posar fi o no a la via administrativa;

30. Articles 117.3 (aigües), 128.3 (denominacions d'origen), 140.2 (infraestructures del transport), 161.3 (relacions amb entitats religioses) i 171c) (paradors de turisme), 134.2 (esports) i 142.2 (joventut).

31. Banc d'Espanya, Comissió Nacional del Mercat de Valors, Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, Tribunal de Comptes, Consell Econòmic i Social, Agència Tributària, Comissió Nacional d'Energia, Agència Espanyola de Protecció de Dades, Consell de Ràdio i Televisió, i d'altres que no s'especifiquen.

poden consistir en l'exercici de funcions administratives reglades o bé discrecionals, i es poden exercir amb autonomia o bé sota un control rigorós de l'administració corresponent. La distinció entre òrgans decisoris i òrgans consultius o d'assessorament que fa la Sentència resulta poc precisa i pot generar certs dubtes en la seva aplicació.

D'altra banda, una de les modalitats més freqüents per articular el principi de col·laboració és la participació orgànica de diferents administracions públiques en tot tipus d'òrgans de gestió: consorcis, empreses públiques amb capital de diverses administracions per a la prestació de serveis públics integrats,<sup>32</sup> l'ús instrumental de serveis públics per una administració diferent de la titular del servei o la simple participació en organismes d'una altra administració,<sup>33</sup> a més a més de les previsions ja esmentades en matèria d'aigües i ports d'interès general.<sup>34</sup> Ens podem preguntar, doncs, fins a quin punt la participació orgànica pot alterar o desdibuixar les responsabilitats competencials. A Alemanya o Itàlia, la doctrina centra les seves crítiques en una modalitat específica de participació orgànica: les anomenades *administracions mixtes*, és a dir, els ens creats expressament per dues administracions públiques als quals aquestes atribueixen competències i funcions seves per tal que s'exerceixin de forma mancomunada. En el cas d'Alemanya, es considera que es trenca el principi constitucional de separació d'instàncies administratives; en el cas d'Itàlia, es considera que per mitjà d'aquests òrgans l'Estat reté competències que haurien de correspondre a les regions. També se'ls podria criticar la inimputabilitat de les decisions de l'ens. En l'ordenament jurídic espanyol, els problemes esmentats els resolen les lleis reguladores o creadores de l'òrgan, que determinen el seu règim jurídic i la seva dependència, a qui són imputables les decisions, si tenen o no superior jeràrquic a l'efecte de recursos administratius o bé el sistema de responsabilitat administrativa.<sup>35</sup>

---

32. Per exemple, el consorci Autoritat del Transport Metropolità, l'empresa estatal TRAGSA o l'empresa de la Generalitat TABASA.

33. Vegeu Santiago Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Iustel, 2007, p. 281-283.

34. Articles 25 i 16 de la Llei d'aigües (Reial decret legislatiu 1/2001) i article 40 de la Llei 27/1992, de ports i de la marina mercant.

35. Vegeu Muñoz Machado, *Derecho Público...*, 2007, p. 279. Tot i que l'autor recomana emprar aquesta fórmula només quan els òrgans puguin formular propostes i no resolucions, o bé adoptar decisions amb efectes interns, cita diversos exemples de lleis estatals i autonòmiques que en regulen.

Els avantatges d'aquest tipus de participació són notables: s'evita la duplicitat de serveis en el mateix territori, s'integren i simplifiquen els procediments i es permet un funcionament més eficaç de les administracions implicades. Sembla, doncs, desproporcionat estendre aquestes crítiques a tots els supòsits de participació orgànica com fa la Sentència, i més si tenim en compte que la Constitució de 1978 no estableix el principi de separació d'instàncies com en el cas de la Llei fonamental alemanya.

Pel que fa a la invocada STC 194/2004, que va anul·lar una llei estatal que imposava la participació estatal en un òrgan de gestió de competència autonòmica en matèria de parcs nacionals intraautonòmics, hem de fer alguna consideració. La Llei estatal impugnada i anul·lada es fonamentava en una competència estatal bàsica (bases per a la protecció del medi ambient) i el Tribunal Constitucional, després de recordar que l'exercici de funcions executives emparades en una competència estatal bàsica ha de tenir caràcter excepcional i requereix justificació, va considerar que en el supòsit controvertit mancava aquesta justificació i que la Llei estatal no respectava el principi de voluntarietat, ja que imposava la seva participació en un òrgan de gestió la configuració del qual era competència de les comunitats autònomes i, per tant, usurpava la potestat d'autoorganització que tenien atribuïda. Com molt bé va assenyalar aquella Sentència, l'Estat utilitzava el principi de cooperació per exercir competències alienes i afectava la titularitat de la competència autonòmica, ja que pretenia "retenir" competències que haurien de correspondre a les comunitats autònomes, tal com critica la doctrina italiana en relació amb les administracions mixtes.

En canvi, la participació de la Generalitat en òrgans de gestió estatals dissenyada en el títol IV de l'EAC 2006 no altera la titularitat estatal de la competència. S'estableix sempre en àmbits en què la competència estatal és supraterritorial (aigües, infraestructures del transport, denominacions d'origen, joventut, esports, organismes culturals internacionals) o bé no és fragmentable (el registre estatal d'entitats religioses o la gestió dels paradors de turisme). Es tracta d'una participació "de baix a dalt", que no absorbeix les competències estatals com passava en relació amb les autonòmiques en el cas de la STC 194/2004, que permet integrar els interessos autonòmics dins dels interessos estatals (en la mesura que coincideixen) i que es basa en el principi de subsidiarietat, ja que permet apropar la gestió als

ciutadans i al territori on aquesta es desenvolupa. A diferència de la llei estatal anul·lada, la participació orgànica estatutària no altera la competència estatal i tant la llei reguladora com l'òrgan de gestió continuen sent estatals i, per tant, el legislador estatal pot imposar tots els requisits, controls, directrius, limitacions, etc., que consideri necessaris per garantir la seva capacitat de decisió i de direcció de manera que les decisions li puguin ser imputades i que pugui fer prevaldre el seu criteri sense que hi hagi confusió de responsabilitats. Per tant, l'extensió del concepte "de òrgan de caràcter decisorio" als òrgans de gestió es podria considerar totalment desproporcionada, com ho seria, tant des de la perspectiva de l'eficàcia administrativa com des d'una perspectiva econòmica, la creació d'un òrgan consultiu o assessor d'un òrgan de gestió per tal de donar compliment a les previsions estatutàries. En conseqüència, caldria interpretar restrictivament el concepte d'òrgan de caràcter decisorio al qual es refereix la Sentència, tot exclouent-ne els òrgans de gestió.

Pel que fa a la modalitat de participació en organismes estatals econòmics i socials prevista als articles 174.3 i 182 EAC, el seu fonament és polític i no competencial, igual que en el cas de la participació en òrgans constitucionals de l'Estat i com defensen diversos autors.<sup>36</sup> Per a alguns, constitueix un principi estructural de l'Estat en els sistemes federals, mentre que, per a d'altres, és un mecanisme de bon govern.<sup>37</sup> En l'àmbit de les competències econòmiques, l'article 131.1 CE conté una referència a la participació de les comunitats autònomes en la planificació de l'activitat econòmica general, però no regula específicament cap mecanisme de participació en polítiques estatals.<sup>38</sup> Diversos estatuts d'autonomia inclouen referències a la participació en organismes i empreses estatals, entre ells l'EAC 1979, però durant més de trenta anys aquestes previsions han tingut una escassa plasmació legislativa. Per això, l'EAC 2006 concreta la participació en l'activitat econòmica general (article 181, no impugnat) i en determinats organismes de caràcter econòmic i financer com el Banc d'Espanya o la Comissió Nacional del Mercat de Valors (article 182

36. Vegeu Javier Pérez Royo i Manuel Carrasco, "Regulación en el Estatuto...", 2004. Enoch Albertí, "La participació...", 2008, p. 405.

37. Favoreau, Gaïa, Ghevoantian et al. Droit constitutionnel, núm. 581, p. 398; K. Wheare, *Govern Federal*. Barcelona: IEA, 2008, p. 55, 56 i 61.

38. Vegeu *Informe sobre la reforma de l'Estatut*. Barcelona: IEA, 2003, p. 143 i ss.



EAC). Es pot interpretar que aquesta participació compensa i equilibra l'existència de competències estatals transversals (en especial, dels articles 149.1.13 i 149.1.11 CE) que han afectat de manera especialment intensa i reductora les competències autonòmiques en matèries com entitats financeres, caixes d'estalvis i mercats de valors.

Les novetats que introdueix l'EAC 2006 en relació amb l'article 53 EAC 1979 són les següents: la concreció de determinats organismes; la participació en els òrgans de direcció dels organismes esmentats a l'article 182.1 EAC i el fet que la participació pugui ser directa o indirecta (la Generalitat designa o bé participa en el procés per designar), la qual cosa permet al legislador estatal configurar aquesta participació com a bilateral o multilateral. El caràcter de mandat ja el tenia també l'article 53 EAC 79, sense que mai s'hagués discutit la seva constitucionalitat. Tres estatuts més han recollit aquest principi de participació orgànica en organismes i empreses públiques estatals: article 87 de l'EA d'Andalusia, article 89 de l'EA d'Aragó i article 58.2.d) de l'EA de Castella i Lleó.

La participació en òrgans de direcció, com hem dit, només es preveu a l'article 182.1 EAC. Es tracta d'un supòsit qualificat que exigeix una vinculació entre els organismes estatals i les competències de la Generalitat, i que afecta organismes als quals el legislador estatal sovint atribueix competències executives de naturalesa bàsica que haurien de correspondre a les comunitats autònomes. La inclusió, doncs, de membres designats directament o indirectament per la Generalitat en els òrgans de direcció d'aquests organismes actuaria com a mecanisme de compensació davant dels excessos competencials de l'Estat que, sense alterar la titularitat de la competència estatal, respectaria també les competències executives autonòmiques i evitaria la seva supressió.

Ens podríem plantejar fins a quin punt aquesta participació desnaturalitza les competències estatals i introdueix mecanismes de "co-decisió" o és simplement un mecanisme formal que no afecta la decisió de fons. En primer lloc, tant l'article 174.3 com l'article 182 EAC remeten al legislador estatal perquè determini el mecanisme concret de participació. L'article 182.1 estableix que la Generalitat "designa o participa en els processos per a designar" i permet que aquesta participació sigui indirecta, sense efectes vinculants i, fins i tot, en el marc d'un procediment multilateral, salvaguardant, per tant, totes

les opcions que disposa el legislador estatal. En segon lloc, cal tenir en compte que la persona designada per la Generalitat o a proposta seva s'incorporarà com a membre d'un òrgan col·legiat amb els drets i deures que aquesta posició li confereixi, i haurà de seguir les regles internes per a l'adopció de decisions, però no tindrà el caràcter de "representant de la Generalitat" ni hi estarà vinculat per una relació de dependència orgànica o funcional que permeti imputar a la Generalitat les decisions d'aquell òrgan. Tant la decisió com la responsabilitat corresponent correspondran únicament a l'organisme estatal en qüestió. Es tracta, per tant, d'un mecanisme estrictament formal o procedimental que afecta el procés de constitució de l'òrgan però no la seva capacitat d'adoptar decisions. Així mateix, les normes estatals reguladores d'aquell òrgan poden imposar determinats quòrums o majories que minimitzin tal participació. En conseqüència, és totalment innecessari i preventiu establir que la participació de la Generalitat no es pot produir en òrgans decisoris i, de fet, buida de contingut l'article 182.1 EAC, ja que esdevé inaplicable. En la resta de supòsits de l'article 182, l'Estatut no exigeix que la participació sigui en òrgans de direcció i, en l'actualitat, en la majoria d'organismes esmentats en els apartats 2 i 3 ja hi ha òrgans consultius amb participació de la Generalitat. En conseqüència, si es manté la interpretació de la Sentència de negar al legislador estatal la llibertat per ampliar aquesta participació a òrgans de direcció, es pot considerar que l'EAC 2006 s'ha limitat a recollir la situació ja existent, almenys pel que fa a Catalunya, en relació amb la participació autonòmica en organismes estatals sense afegir-hi cap novetat.

### **3.4. Mandats o principis?**

La tercera limitació que estableix la STC 31/2010 afecta la naturalesa de les disposicions estatutàries sobre participació que es converteixen en principis. De la mateixa manera que hem vist en la participació en òrgans constitucionals, la Sentència nega que les previsions estatutàries tinguin caràcter de mandat i estableix la llibertat del legislador estatal, tant per desenvolupar-los com per decidir si hi ha d'haver o no participació (FJ 114). Ara bé, si l'EAC és una llei orgànica estatal, que l'Estat està obligat a respectar com a part del seu ordenament jurídic (article 147.1 CE), el legislador estatal pot ignorar o buidar de contingut les previsions estatutàries de participació de la Generalitat en polítiques estatals?

El caràcter de llei orgànica estatal de l'Estatut d'autonomia i la seva naturalesa pactada han permès a molts autors<sup>39</sup> entendre que la participació orgànica i funcional de la Generalitat en l'exercici de competències estatals constitueix una garantia estatutària i un mandat adreçat al legislador estatal perquè articuli aquesta participació amb plena llibertat. Ara bé, no pot quedar reduïda a zero. Sostenir la manca de vinculatorietat del legislador estatal, com fa la Sentència, equival a negar el caràcter de llei estatal que té l'EAC i la seva força imperativa, tot oblidant també la funció constitucional dels estatuts d'autonomia.<sup>40</sup> Sortosament, aquesta interpretació tampoc no s'ha inclòs en la decisió de la Sentència però cal tenir en compte que la Sentència que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Defensor del Poble contra l'EAC 2006 es limita a desestimar la impugna-ció dels apartats 1, 2 i 3 de l'article 182 EAC per remissió al fonament jurídic 114 de la STC 31/2010.

## 4. Les relacions bilaterals intergovernamentals: la Comissió Bilateral Generalitat-Estat

### 4.1. El pes dels antecedents

La creació dels primers òrgans bilaterals entre l'Estat i les comunitats autònomes fou propiciada per la Constitució espanyola de 1978 en remetre als estatuts d'autonomia l'establiment de les bases per al traspàs dels serveis que havien de correspondre a les comunitats autònomes (article 147.2.d). Certament, la Constitució no imposava l'existència d'aquests òrgans bilaterals, coneguts com a *comissions mixtes de transferències*, però hi apuntava clarament, sobretot si tenim en compte que aquest era l'únic precedent conegut fins al moment, en haver estat la solució escollida en l'etapa de la II República.<sup>41</sup>

39. Corretja, "La participació...", 2006, p. 328; Viver "Les competències...", 2007, p. 47; E. Roig, "La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'autonomia". *Activitat Parlamentària*, 2008, p. 63; Albertí, "La participació...", *Activitat Parlamentària*, 2008, p. 37.

40. Així ho posa de manifest N. París a "Les relacions institucionals...", 2010, p. 398.

41. Vegeu l'article únic de les disposicions transitòries de l'Estatut de Catalunya de 1932 i el Decret de 21 de novembre de 1932, de creació de la Comissió Mixta per a la implantació de l'Estatut de Catalunya.

La regulació d'aquestes comissions mixtes de transferències, vigent des de l'inici de l'Estat autòmic, ens aporta alguns elements que convé retenir. En primer lloc, cal remarcar que la previsió de la seva creació es troba, precisament, en els estatuts d'autonomia.<sup>42</sup> Com hem vist, aquesta previsió deriva d'una remissió constitucional expressa, però aquesta remissió és amplíssima i, en cap moment, no esmenta la creació d'aquests òrgans paritaris o bilaterals. Un segon element és que les comissions mixtes es defineixen com a òrgans paritaris integrats per un mateix nombre de vocals en representació d'un i altre govern (o per representants de l'Estat i de la comunitat autònoma, en el cas gallec), dotats, a més, de facultats d'autonormació. Més important encara és que els acords relatius al traspàs de serveis assolits per les comissions mixtes adopten la forma de propostes *vinculants* al Govern de l'Estat, el qual s'ha de limitar a aprovar-les mitjançant un reial decret, però sense alterar ni entrar en el seu contingut.<sup>43</sup> Per tot això, la doctrina coincideix a qualificar els acords de traspàs com a normes paccionades.<sup>44</sup> Aquesta qualificació pren més importància si recordem que els acords de traspàs no es limiten exclusivament a inventariar els béns i drets de l'Estat que hauran d'ésser objecte de traspàs, ni a concretar únicament els serveis, el personal o les institucions afectades per aquest traspàs, sinó que, amb uns o altres efectes, estableixen una interpretació o una delimitació del repartiment de competències entre l'Estat i la comunitat autònoma en cada matèria, i no és sinó a partir d'aquesta delimitació competencial prèvia i compartida que passen a identificar tots els béns i drets que cal traspassar i a fixar-ne la valoració econòmica.<sup>45</sup>

---

42. Per exemple, Estatut d'autonomia del País Basc, DT 2a, Estatut d'autonomia de Catalunya, DT 6a, i Estatut d'autonomia de Galícia, DT 4a.

43. Així ho va reconèixer ben aviat el Tribunal Constitucional: "los acuerdos son propuestas vinculantes para el Estado, que deberá respetar su contenido" (STC 76/1983, FJ 28).

44. Vegeu, en aquest sentit, Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol III. Madrid: Iustel, 2009, p. 397: "Cuando un acuerdo de Comisión Mixta se produce dentro del ámbito que le es propio y vincula al Gobierno, su naturaleza es el de una verdadera norma paccionada, adoptada en común por las representaciones de dos instancias políticas distintas, que el Gobierno se limita a ratificar formalizándola como tal norma...".

45. Per aquest motiu, autors com Santamaría Pastor han qualificat el traspàs de serveis com un "tercer round" del procés de distribució de competències (*Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid: Ramon Areces, 1988, p. 1115).

Un element nou que interessa destacar és que totes les comunitats autònomes van constituir amb l'Estat òrgans bilaterals o mixtos com els descrits, per bé que el procés de traspassos hagi tingut ritmes i resultats diferents en cada territori. Aquesta darrera dada ens permet proposar –com a neologisme jurídic– el terme *multilateralitat*, per referir-nos a aquells àmbits o matèries en què hi ha òrgans bilaterals entre l'Estat i cada una de les comunitats autònomes, amb un objecte idèntic o anàleg. Serveix, igualment, per donar compte d'un fenomen, gens estrany entre nosaltres, en què els acords assolits en un format bilateral entre l'Estat i una comunitat autònoma determinada s'han traslladat o reproduït posteriorment, en termes idèntics o molt similars, a d'altres comunitats autònomes, ja sigui mitjançant acords també bilaterals, ja sigui en seus de caràcter multilateral. La referència a aquesta realitat –a la *multilateralitat*– serveix, alhora, per remarcar que la dicotomia bilateralitat–multilateralitat no sempre és tan nítida.<sup>46</sup> El finançament autonòmic en constitueix un bon exemple, ja que en aquest àmbit hi conviuen òrgans multilaterals (el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas), òrgans paritaris entre l'Estat i les comunitats autònomes de règim comú (com la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat) i, també, òrgans bilaterals singulars, asimètrics o de règim especial, com la Comissió Mixta del Concert Econòmic, amb funcions tan rellevants com acordar les modificacions del concert econòmic, adoptar compromisos d'estabilitat pressupostària o aprovar la metodologia per a l'establiment de la quota per a cada quinquenni.<sup>47</sup>

Per tancar aquesta referència als òrgans responsables dels traspassos de serveis, convé recordar que la tensió bilateralitat-multilateralitat també els va acompanyar des d'un bon principi. En efecte, l'*Informe de la Comissió d'Experts sobre Autonomies* (document presentat al maig de 1981, que desembocaria en els Pactes Autonòmics d'aquell mateix any, així com en el Projecte de Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic), va criticar durament que es pre-

46. Recordem, a tall d'exemple, que l'adopció del darrer acord d'un òrgan multilateral com el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (Acord 6/2009, de 15 de juliol, per a la reforma del sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia) fou precedit pels acords bilaterals adoptats entre l'Estat i cada una de les comunitats autònomes.

47. La regulació d'aquest darrer òrgan es troba als articles 61 i 62 del Concert Econòmic amb el País Basc, aprovat per la Llei 12/2002, de 23 de maig.

tengués transformar un Estat fortament centralitzat en un altre basat en autonomies territorials poderoses “sin que exista una efectiva direcció del proceso”.

Algunes de les propostes formulades per corregir aquesta situació, en una línia uniformitzadora, es van incorporar als estatuts aprovats posteriorment i en la Llei 12/1983, del procés autonòmic.<sup>48</sup> Altres propostes, en canvi, varen caure pel camí arran de la STC 76/1983, que va enjudiciar la LOHAPA, tot remarcant les potencialitats del principi dispositiu i de les asimetries que en podien derivar.<sup>49</sup> A partir d'aquesta Sentència –contrària a l'homogeneïtat i a les solucions multilaterals en l'àmbit que examinem– el procés del traspàs de serveis a les comunitats autònomes ha estat dominat per la bilateralitat i la diversitat, sens perjudici que es puguin detectar elements de multilateralitat, tant pel que fa a les matèries afectades pels traspàsos –ja que una vegada l'Estat arriba a un acord concret amb una comunitat autònoma, és força habitual que s'iniciïn negociacions amb altres comunitats en aquella mateixa matèria–, com pel que fa als continguts d'aquests traspàsos.

Aquests antecedents permeten apuntar la hipòtesi que potser no s'ha explotat prou la potencialitat que deriva de la remissió constitucional (“Els estatuts d'autonomia hauran de fer constar [...] les competències assumides dins el marc establert per la Constitució i les bases per al traspàs dels serveis que els correspondran”) per reforçar la legitimitat de les relacions bilaterals intergovernamentals Estat-

---

48. És el cas de la implantació de les comissions sectorials que, sens perjudici de l'existència de les comissions mixtes paritàries, s'haurien de constituir a cada ministeri afectat per les transferències per tal d'acordar, amb la participació de totes les comunitats autònomes, els traspàsos que calia aprovar en la seva àrea de competència, amb la finalitat d'uniformar els criteris aplicables.

49. “[...] el traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas no quedó configurado en el bloque de la constitucionalidad como un proceso uniforme sino, más bien, con el resultado de varios procesos que, por su naturaleza, habían de originar diferencias en cuanto al tiempo y al contenido de los traspasos. La remisión estatutaria contenida en el artículo 147.2 de la Constitución dejó abierta la posibilidad de que los traspasos se realizasen en momentos distintos, bajo técnicas distintas y que condujesen a distintos resultados materiales; y esta posibilidad de diferenciación se proyectó hacia los niveles inferiores de la normación al atribuir los Estatutos la ejecución de los traspasos a Comisiones mixtas paritarias y dotarlas de facultades para regular su propia actividad. Existe pues una reserva competencial a favor de las Comisiones mixtas para regular los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas” (FJ 28).

Generalitat i del conjunt d'òrgans que les tenen encomanades (Comissió Bilateral i comissions mixtes de traspàs i d'afers econòmics). Aquesta idea es podria fonamentar en un enteniment ampli del terme *competències* –en el sentit que les facultats participatives atribuïdes a aquests òrgans bé es podrien concebre com a competències de la Generalitat–, així com en el fet que la seva creació i les seves funcions es troben directament connectades amb l'autonomia de Catalunya, és a dir, amb les seves competències polítiques o financeres. De forma específica, i almenys fins a cert punt, les previsions de l'Estatut sobre aquests òrgans també es podrien concebre com a bases estatutàries per al traspàs de serveis, ja que la Comissió Bilateral –que pot fer propostes i adoptar acords en totes aquelles qüestions d'interès comú que plantegin les parts (article 183.2.i EAC)– ha dedicat bona part de la seva activitat a l'impuls dels acords de traspàs, mentre que la Comissió Mixta d'Afers Econòmics té expressament atribuïda, entre les seves funcions, la d'acordar la valoració dels traspàs de serveis (article 210.2.f EAC).

En qualsevol cas, els òrgans creats per l'Estatut de 2006 per conduir les relacions bilaterals Estat-Generalitat compten amb altres antecedents, igualment importants. Deixant de banda aquells que tenen un caràcter més sectorial, com ara la Junta de Seguretat (article 13.6 EAC 1979 i article 164.4 EAC 2006), hem de fer esment de les comissions bilaterals de cooperació creades abans dels estatuts d'autonomia de segona generació, bé per expressa previsió estatutària,<sup>50</sup> bé per simple conveniència institucional, com a prolongació de les comissions mixtes de transferències, per a aquells casos en què no es tractava d'assolir un acord de traspàs, sinó d'arribar a acords de naturalesa diferent o d'evitar un possible conflicte.<sup>51</sup> Com és sabut, aquestes comissions bilaterals de cooperació varen rebre un impuls notable arran de la seva institucionalització, mitjançant la Llei 4/1999, la qual va incorporar-les a la nòmina d'òrgans de cooperació establerta per la Llei 30/1992 (article 5) i, en particular, gràcies a la Llei orgànica 4/2000, per la qual es modifica la LOTC amb la finalitat d'ampliar el termini ordinari per interposar el recurs d'inconstitucionalitat, de tres

50. Cas de la Junta de Cooperació entre l'Administració de l'Estat i la Comunitat Foral de Navarra, recollida a l'article 69 LORAFNA i de les Comissions Bilaterals de Cooperació entre l'Estat i les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla, previstes a l'article 33 de les LO 1 i 2/1995.

51. Eliseo Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 2003, p. 215.

a nou mesos, si la comissió bilateral corresponent acorda iniciar negociacions per resoldre les discrepàncies i així ho posa en coneixement del TC (article 33.2 LOTC). En aquest darrer cas, destaca que l'acord de la Comissió Bilateral es pot concretar en el compromís de modificar el text normatiu controvertit, la qual cosa suposa que uns acords adoptats pels titulars del poder executiu –estatal i autonòmic– es projecten sobre normes amb rang de llei, amb una afectació clara de les competències del poder legislatiu, poders o realitats institucionals que el mateix TC tracta d'aïllar, en la STC 31/2010, quan examina el paper de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat.

En vista dels antecedents anteriors, és a dir, de la previsió estatutària o legal de supòsits de bilateralitat diversos i rellevants, així com de la pràctica institucional normal de la bilateralitat –i de la multilateralitat–, se'ns fa molt difícil d'entendre –des d'una perspectiva estrictament jurídica– la posició expressada per autors com Montilla Martos: “Motivos de diversa naturaleza justifican la multilateralidad. Desde una perspectiva funcional, un sistema con diecisiete modelos de relación bilateral distintos resulta obviamente inmanejable”.<sup>52</sup>

#### **4.2. La Comissió Bilateral Generalitat-Estat: de les previsions estatutàries a la doctrina del Tribunal Constitucional**

Una de les novetats més rellevants –i controvertides– de l'EAC 2006 la constitueix el tractament de les relacions bilaterals Generalitat-Estat, tant des del pla dels principis com des del pla orgànic o procedimental.<sup>53</sup> La novetat no rau tant en l'afirmació d'un principi, com el de bilateralitat, que ja era operatiu abans de l'Estatut i que aquest consagra de forma conjunta i simultània amb el de multilateralitat, ni en la previsió d'un òrgan bilateral que, com acabem de veure, té antecedents directes en la pràctica institucional i en la regulació jurídica de les relacions intergovernamentals. La novetat es troba més aviat en l'èmfasi, l'ambició i el detall amb què l'Estatut tracta la qüestió.

52. J. A. Montilla Martos, “Apuntes sobre colaboración y participación...”, 2005, p. 138.

53. Sobre les previsions dels estatuts de segona generació en l'àmbit de les relacions intergovernamentals, vegeu M. J. García Morales (coord.). “Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de autonomía”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, monogràfic; i M. J. Ridaura Martínez. *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*. València: Tirant lo Blanch, 2009, a més de les obres indicades en apartats anteriors.



Així, l'article 3.1 EAC estableix que les relacions de la Generalitat amb l'Estat es fonamenten en el principi de lleialtat institucional mútua i es regeixen pel principi general segons el qual la Generalitat és Estat, pel principi d'autonomia, pel de bilateralitat i pel de multilateralitat. I com a concreció d'aquests principis, l'art 183 institueix la Comissió Bilateral Generalitat-Estat com a "marc general i permanent de relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat" a l'efecte de: a) la participació i la col·laboració de la Generalitat en l'exercici de les competències estatals que afectin l'autonomia de Catalunya; i b) l'intercanvi d'informació i l'establiment, quan escaigui, de mecanismes de col·laboració en les respectives polítiques públiques i els assumptes d'interès comú. Les disposicions esmentades es completen amb un seguit de previsions sobre la participació de la Generalitat en l'exercici de competències i en òrgans i organismes de l'Estat, entre les quals destaquen algunes funcions específiques de la mateixa Comissió Bilateral (articles 141.2, en matèria de jocs i apostes, i 149.2, en matèria d'infraestructures i equipaments de titularitat estatal a Catalunya), així com amb els preceptes relatius a la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals (article 210 i DF 1a, 3a i 4a) o a altres comissions i moments participatius d'especial transcendència (DA 3a).

Aquestes previsions estatutàries i la filosofia a la qual presumptament responen van generar una reacció sovint airada d'una part important de la doctrina iuspublicista,<sup>54</sup> així com una oposició frontal en bona part dels recursos d'inconstitucionalitat formulats contra l'Estatut (Grup Parlamentari del Partit Popular, Defensor del Poble i Consell de Govern de La Rioja). Aquestes posicions han arribat a convergir i, fins i tot, a coincidir, de manera pràcticament literal, en afirmacions com les que subratllen que "el problema más grave, el que singulariza al nuevo Estatuto de Cataluña con respecto a los demás y el que le hace radicalmente inaceptable, es su resuelta opción en favor de una relación bilateral de la Generalidad con el Estado [...] no hay nada en la Norma Fundamental que impida o limite la utilización de mecanismos bilaterales [...] Cuestión distinta a ésta es que un Estatuto de Autonomía concreto pretenda imponer al Estado unilateral-

54. Vegeu, entre altres, les consideracions formulades per L. Ortega Álvarez, *Reforma constitucional y reforma estatutaria*. (<http://www.fundaciongimenezabad.es>); J. A. Montilla Martos, "Apuntes sobre colaboración y participación..." i J. J. Solozábal Echevarría, *Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento catalán*. A: G. Ruiz-Rico (coord.). *La reforma de los Estatutos de autonomía*. València: Tirant lo Blanch, 2006.

mente un mecanismo de colaboración determinado, que es lo que hace el Estatuto, cuyos arts. 183 y 214 crean y organizan una Comisión Bilateral Generalidad-Estado y una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, respectivamente [...] esta articulación de las relaciones Estado-Generalitat sobre la base del principio de bilateralidad [...] vienen a convertir a Cataluña en una suerte de Estado miembro de una Confederación”.<sup>55</sup> Les objeccions formulades a la regulació estatutària de les relacions intergovernamentals se centren, efectivament, en la posició d’igualtat amb l’Estat que l’Estatut presumptament reclamaria per a la Generalitat, de la qual en derivaria aquest esperit confederal, en el condicionament il·legítim del lliure exercici de les competències estatals i en la discriminació que en derivaria per a altres comunitats autònomes.

El cert és que aquest argumentari potser trobaria alguna justificació en el Projecte d’Estatut d’autonomia aprovat pel Parlament de Catalunya el setembre de 2005, però queda desmentit expressament en molts punts pel text de l’Estatut d’autonomia definitivament aprovat. Tanmateix, la seva envergadura pressiona i condiona la posició del Tribunal Constitucional, i contribueix a explicar el contingut dels seus pronunciaments. Des d’un punt de vista formal, cap d’aquests pronunciaments es tradueix, en la matèria que ens ocupa, en una declaració d’inconstitucionalitat.<sup>56</sup> El problema es troba, més aviat, en les declaracions interpretatives del Tribunal, perquè bona part d’aquestes interpretacions mereixen el qualificatiu de *manipulatives* –en el sentit que canvien la lletra, el contingut o l’esperit dels mandats normatius examinats, desfigurant-los– i, també, perquè la gran majoria tampoc no queden reflectides en la decisió o *fallo* de la Sentència.

En efecte, com ja hem avançat, el Tribunal conclou l’anàlisi de l’article 3.1 EAC (FJ 13) amb l’afirmació que, en la seva literalitat estricta, el precepte en qüestió no mereix cap censura d’inconstitucio-

---

55. T. R. Fernández Rodríguez, “De la reforma de los Estatutos a la reforma de la Constitución”. Intervenció realitzada en la taula rodona “Los nuevos Estatutos de Autonomía y la Constitución Española”, organitzada per la *Revista Foro* el 26 d’abril de 2007. Vegeu, en una línia molt coincident, les al·legacions formulades en el recurs presentat pel Defensor del Poble.

56. Per a una primera anàlisi d’aquests pronunciaments, vegeu els treballs a càrrec de N. París i de M. M. Pérez Velasco inclosos en l’Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l’Estatut d’Autonomia de Catalunya, publicat per la *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010.

nalitat. Tanmateix, remet la valoració de fons a l'examen del títol V de l'Estatut, relatiu a les relacions de la Generalitat, i avança alguns dels paràmetres bàsics que es deduiran d'aquest examen (relacions d'integració i no d'alteritat, i relacions basades en la superioritat de l'Estat i no en la igualtat entre les parts). Per tot això, segons el Tribunal, el principi de bilateralitat només es pot projectar en l'àmbit de les relacions entre òrgans com una manifestació del principi general de cooperació. Comencen, aquí, les interpretacions anomenades *de rebuig*, és a dir, les que pretenen foragitar determinades lectures que es podrien emparar en el text de la norma, però que el Tribunal considera improcedents.

L'anàlisi de l'article 183 EAC, relatiu a la Comissió Bilateral, es du a terme al FJ 115 de la STC 31/2010, on el Tribunal reitera la necessitat d'excloure qualsevol interpretació que pretengui trobar en aquest precepte la referència a una dualitat impossible entre l'Estat espanyol i la comunitat autònoma de Catalunya, així com les interpretacions que conceben aquesta relació com a exclusiva o excloent d'altres marcs de relació. Les relacions no s'estableixen, per tant, entre subjectes o ens polítics primaris, sinó entre governs, per la qual cosa les competències afectades només poden ser, en sentit estricte i en termes de cooperació voluntària, les corresponents a un i altre poder executiu, quedant-ne excloses les competències legislatives de les Corts Generals i del Parlament de Catalunya, que el Tribunal qualifica com a "órganos extraños a la Comisión Bilateral". Una qualificació de ressonàncies decimonòniques, estranya a la dinàmica dels sistemes parlamentaris de govern i estranya a les funcions preventives atribuïdes, com hem vist, a les comissions bilaterals de cooperació, per la mateixa LOTC (article 33.2). Per tant, més enllà de les competències governamentals en sentit estricte, la participació de la Generalitat a prop del Govern de l'Estat s'ha de limitar "a la típica facultad de estímulo e incentivación del ejercicio de una determinada competencia por quien es su exclusivo titular jurídico", una facultat d'acció política que únicament compromet en aquest àmbit polític. Una vegada imposada la lectura que hem extractat, el Tribunal entén que l'article 183.1 no és contrari a la Constitució i resol que aquesta interpretació conforme quedi reflectida en la decisió jurisdiccional.

Els efectes d'aquests pronunciaments són relatius i principalment simbòlics. Força més preocupant és la insistència del Tribunal a debilitar la participació de la Generalitat per la via de remarcar que

L'Estat manté l'exercici lliure i ple de les seves competències, sense que l'actuació de la Comissió Bilateral i els acords que s'hi assoleixin puguin constituir un condicionament, una vinculació o una limitació d'aquestes competències. Així, el Tribunal respon a la impugnació d'algunes de les funcions reservades a la Comissió Bilateral amb l'afirmació que aquest òrgan permet la concertació de les competències respectives, "sin que las decisiones o acuerdos que, en su caso, pueda adoptar la Comisión Bilateral, en tanto que órgano de cooperación, puedan en modo alguno impedir el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias ni, en consecuencia, sustituir, vincular o dejar sin efecto las decisiones que le corresponda adoptar" (FJ 116). La Comissió Bilateral, per tant, pot adoptar acords, però aquests acords no són, en realitat, vinculants. O ho són fins que el Govern de l'Estat no consideri que ho han deixat de ser. No és possible, segons el Tribunal, que l'exercici lliure i ple de les competències pròpies pugui desembocar, també lliurament, en un acord polític d'obligat compliment. La idea del no-condicionament, que compromet la fortalesa possible d'aquest òrgan bilateral, apareix amb termes similars en altres passatges de la STC 31/2010 i, de forma molt clara, en l'examen de l'article 174.3 EAC, sobre la participació de la Generalitat en les institucions, els organismes i la presa de decisions de l'Estat que afectin les competències de la Generalitat (FJ 111) i en el propi enjudiciament de l'article 183.1, on es configuren els trets bàsics de la Comissió Bilateral (FJ 115).

Però aquest capteniment ja es podia pronosticar una vegada vist el posicionament del Tribunal en relació amb les actuacions atribuïdes a la Comissió Bilateral, en àmbits específics, pels articles 141 i 149 EAC. En matèria de jocs i esports, la deliberació prèvia de la Comissió Bilateral i l'informe determinant de la Generalitat que s'exigeixen per autoritzar noves modalitats de jocs i apostes d'àmbit estatal (141.2 EAC) "no condiciona, en modo alguno, la decisión que haya de adoptar el Estado". Concretament, l'informe determinant només es tradueix en un deure de motivació per part de l'Estat en aquells supòsits en què no accepti la posició de la Generalitat, però aquest deure de motivació "no paraliza la competencia del Estado, que podrá, si lo estima conveniente, autorizar nuevos juegos o modificar los existentes de su competencia [...] tras recibir el informe de la Generalitat, sin estar vinculado por el contenido del mismo o *por su no emisión*" (FJ 86). Quelcom similar ocorre amb l'exigència d'un informe de la Comissió Bilateral per a la determinació de la ubicació

de les infraestructures i els equipaments de titularitat estatal a Catalunya (article 149.2 EAC), la vinculatorietat del qual queda del tot desactivada com succeeix en d'altres supòsits similars recollits per l'Estatut (FJ 92). A diferència d'aquests supòsits, en què es preveuen informes emesos únicament per la Generalitat, el Tribunal subratlla el fet que l'informe previst a l'article 149.2 EAC és emès per la Comissió Bilateral, òrgan paritari en què participen ambdues administracions. Es tractaria d'un *plus* que, tanmateix, no és objecte de consideracions ulteriors.

Un bon exemple d'aquests supòsits en els quals l'Estatut apuntava cap a una participació determinant de la Generalitat el constituïa l'article 127.3 EAC, en què s'exigia l'acord previ amb la Generalitat en les actuacions que l'Estat faci a Catalunya en matèria d'inversió en béns i equipaments culturals. Novament ens trobem amb una interpretació del Tribunal que salva el precepte, al preu de canviar-ne el contingut o de reconstruir el mandat normatiu: l'acord invocat pel precepte estatutari no és contrari a la Constitució sempre que s'entengui que la inexistència d'aquest acord no pot impedir el compliment per l'Estat del deure que li imposa l'article 149.2 CE en matèria de cultura.

En una valoració de conjunt, considerem que la STC 31/2010 s'aproxima al tractament estatutari de la bilateralitat des d'un posicionament marcadament preventiu i des de la necessitat de fer afirmacions que l'EAC no qüestiona ni desmenteix en cap moment. La Comissió Bilateral es manté en peu, amb la seva configuració principal, però el Tribunal Constitucional convida l'Estat a deslliurar-se dels efectes vinculants que es poguessin desprendre de l'Estatut. Això afecta tant la posició i el rang institucional de la Comissió com algunes de les seves funcions principals, com a instrument idoni per garantir la participació efectiva de la Generalitat en la presa de decisions de l'Estat, així com en la composició dels seus organismes o en l'exercici de les seves competències que afecten d'una manera singular l'autonomia de Catalunya. En fi, el paper de la Comissió Bilateral vindrà determinat pels interessos i per la salut que tinguin les relacions polítiques entre un i altre executiu en cada moment. I, al costat d'etapes de baixa intensitat, se'n poden viure d'altres en què la pervivència d'aquest vehicle institucional en faciliti un major aprofitament en sentit evolutiu. Aquí rau, probablement, els temors que expliquen la forta oposició a la bilateralitat estatutària.

## Bibliografia

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

ALBERTÍ ROVIRA, E. "La participació de les comunitats autònomes en institucions de l'Estat en els nous estatuts d'autonomia". *Activitat Parlamentària*, núm. 15, 2008.

ARBÓS, X. (coord.). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: IEA, 2009.

BERNADÍ, X. "Competències desactivades? Consideracions sobre la denominada Sentència oculta". *Revista Catalana de Dret Públic*. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2010.

CARRILLO, M. *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, vol. I, 2006.

CASTELLÀ, J. M., "La diferente posición del Estado y las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional". A: GARCÍA HERRERA, M. A. (coord.). *Constitución y democracia: 25 años de Constitución democrática*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2005.

COLINO CÁMARA, C. "Las relaciones intergubernamentales en España". A: TUDELA ARANDA, J.; KNÜPLING, F. (eds.). *España y modelos de federalismo*. Madrid: Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

CORRETJA TORRENS, M. "La participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals a l'EAC 2006: les infraestructures del transport". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 5, 2006.

CORRETJA TORRENS, M.; PÉREZ VELASCO, M. M. "Cataluña". A: "Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía". *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (monogràfic), 2009.

DIVERSOS AUTORS. *El desplegament autonòmic a Catalunya. Sectors d'Aigües, d'Arquitectura i Habitatge, de Carreteres, de Medi Ambient, de Ports i Costes, de Transports i d'Urbanisme*. Barcelona: IEA, 1988.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. "Reflexiones sobre el futuro de la justicia constitucional española". XII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitu-

cional, *El futuro de la justicia constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. "De la reforma de los Estatutos a la reforma de la Constitución" (intervenció realitzada a la taula rodona "Los nuevos Estatutos de Autonomía y la Constitución Española", organitzada per la *Revista Foro* el 26 d'abril de 2007).

FERRET, J. "Estatuts d'Autonomia: funció constitucional i límits materials". *Revista Catalana de Dret Públic*, 31, 2005.

GARCÍA MORALES, M. J. (coord.). "Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de autonomía". *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, monogràfic, 2009.

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. *Informe sobre la reforma de l'Estatut*. Barcelona: IEA, 2003.

MÁIZ, R.; LOSADA, A. "La desfederalització a l'Estat de les Autonomies espanyoles. Els processos de recentralització i de resimetrització". A: REQUEJO, F.; NAGEL KLAUS-JÜRGEN (eds.). *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa. Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*. Barcelona: IEA, 2009.

MONTILLA MARTOS, J. A. "Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, 2005.

MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I. Madrid: Iustel, 2007.

MUÑOZ MACHADO, S. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol III. Madrid: Iustel, 2009,

ORTEGA ÁLVAREZ, L. "Reforma constitucional y reforma estatutaria", Cizur Menor Thomson Civitas, 2005.

PARÍS, N. "Les relacions institucionals de la Generalitat en la sentència sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya". *Revista Catalana de Dret Públic*. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2010.

PÉREZ ROYO, J.; CARRASCO, M. "Regulación en el Estatuto de Cataluña de la participación de la Generalidad en las instituciones y políticas estatales". *Estudios sobre la Reforma del Estatuto*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004.

PÉREZ VELASCO, M. M. "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 (article 183 EAC)". *Revista Catalana de Dret Públic*. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2010.

REQUEJO, J. L. "Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2008". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83, 2008.

RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*. València: Tirant lo Blanch, 2009.

ROIG MOLÉS, E. "La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia". *Activitat Parlamentària*, núm. 15, 2008.

ROIG MOLÉS, E. "La reforma del Estado de las Autonomías: ¿Ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?". *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 3, 2006.

SÁNCHEZ BARRILAO, J. F. "Sobre el interés de las Comunidades Autónomas en la composición del Tribunal Constitucional". A: VIDAL BELTRÁN, J. M.; GARCÍA HERRERA, M. A. (coords.). *El Estado Autónomico: integración, solidaridad, diversidad*, vol. I. Madrid: Colex, 2005.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid: Ramon Areces, 1988.

SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J. J. "Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento catalán". A: RUIZ-RICO, G. (coord.). *La reforma de los Estatutos de autonomía*. València: Tirant lo Blanch, 2006.

TAJADURA TEJADA, J. "Federalismo cooperativo y conferencias sectoriales. Marco normativo y propuestas de reforma". *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 49, 2010.

TORNOS, J. "L'Estatut d'autonomia com a norma jurídica". A: Diversos autors. *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Vol. I. Barcelona: IEA, 1988.

URÍAS, J. "El Tribunal Constitucional ante la participación autonómica en el nombramiento de sus miembros". *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 10, 2010.

VINTÓ, J. "Valoració general de la STC 31/2010". *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010, del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2010.



VIVER PI-SUNYER, C. "L'autonomia statutaria regionale in Italia e in Spagna". A: *V Jornades italo-espanyoles de justícia constitucional*. Ravello: setembre 2006.

VIVER PI-SUNYER, C. "L'Estatut de 2006". *Activitat Parlamentària*, 10, 2006.

VIVER PI-SUNYER, C. "Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres estatuts reformats". A: Diversos autors. *La distribució de competències en el nou Estatut*. Barcelona: IEA, 2007.

WHEARE, K. *Govern Federal*. Barcelona: IEA, 2008.

## RESUM

L'article té per objecte analitzar els mecanismes de participació en polítiques, organismes i processos de presa de decisió estatals i de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat a partir de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i de la Sentència 31/2010. En primer lloc, es fa referència al principi de bilateralitat i al seu encaix constitucional. En segon terme, s'analitza el contingut de la Sentència sobre els mecanismes de col·laboració i participació previstos a l'Estatut d'autonomia de Catalunya, començant per la participació de la Generalitat en la designació de membres d'òrgans constitucionals. A continuació s'analitza la participació de la Generalitat en polítiques estatals (competències i organismes econòmics i socials) i finalment s'analitza la participació intergovernamental a través de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat. En els dos primers supòsits, es destaca que la Sentència imposa la idea que l'Estatut d'autonomia no pot establir mandats que limitin el legislador estatal en l'exercici de les seves funcions. Aquesta interpretació i altres limitacions expressades a la Sentència (com la impossibilitat de participar en òrgans de caràcter decisor) desnaturalitzen la voluntat i l'eficàcia de les disposicions estatutàries, que es converteixen en simples principis. Pel que fa a la Comissió Bilateral Generalitat-Estat com a mecanisme específic de participació bilateral orgànica, s'exposen els seus antecedents i els pronunciaments de la Sentència sobre aquesta Comissió, els quals, un cop més, tot i tenir uns efectes limitats, en realitat debiliten la posició de la Generalitat i la seva capacitat d'actuació en aquest òrgan.

**Paraules clau:** organització territorial de l'Estat; Estatut d'autonomia de Catalunya; relacions Estat-comunitats autònomes; bilateralitat.

## RESUMEN

El artículo tiene por objeto analizar los mecanismos de participación de la Generalitat en políticas, organismos y procesos de toma de decisión estatales así como la Comisión Bilateral Generalitat-Estado a la luz del Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la Sentencia 31/2010. En primer lugar, se incluye una referencia al principio de bilateralidad y a su encaje constitucional. En segundo término, se analiza el contenido de la Sentencia sobre los mecanismos de colaboración y participación previstos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, empezando por la participación de la Generalitat en la designación de miembros de órganos constitucionales. A continuación se analiza la participación de la Generalitat en políticas estatales

(competencias y organismos económicos y sociales) y finalmente se analiza la participación intergubernamental a través de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. En los dos primeros supuestos, se destaca que la Sentencia impone la idea de que un estatuto de Autonomía no puede contener mandatos que limiten al legislador estatal en el ejercicio de sus funciones. Esa interpretación y otras limitaciones que aparecen en la Sentencia (como la imposibilidad de participar en órganos de carácter decisorio) desnaturalizan la voluntad y eficacia de las disposiciones estatutarias, que se convierten en simples principios. En cuanto a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como mecanismo específico de participación bilateral orgánica, se exponen sus antecedentes y los pronunciamientos de la Sentencia sobre esta Comisión que, una vez más, a pesar de tener unos efectos limitados, en realidad debilitan la posición de la Generalitat y su capacidad de actuación en el mismo.

**Palabras clave:** organización territorial del Estado; Estatuto de Autonomía de Cataluña; relaciones Estado - comunidades autónomas; bilateralidad.

## ABSTRACT

In the light of the Statute of Autonomy of Catalonia (SAC) and the Ruling 31/2010 of the Constitutional Court, this article analyses two main aspects: the participation of the Government of Catalonia in Central Government's institutions, decision and policy-making processes, and the Bilateral Commission, the collaboration mechanism established between the Government of Catalonia and Central Government. First of all, the article approaches the principle of bilateralism and its constitutional accommodation. Secondly, it studies the mechanisms of collaboration and participation stipulated in the SAC, starting by the participation of the Catalan Government in the appointment of members of constitutional institutions. Thirdly, it analyzes the participation of the Catalan Government in Central Government's. Fourthly, it analyzes the intergovernmental collaboration channeled through the Bilateral Commission. As for the participation of the Government of Catalonia in Central Government's institutions and policy-making processes, the article highlights that the Ruling has reinforced the idea that the SAC cannot establish a mandate limiting the powers of the Spanish Parliament. This interpretation and other limitations expressed in the Ruling (such as the interpretation that autonomous communities' participation within Central Government's institutions cannot take place within decision-making organs, but only within consultative and advisory institutions) have distorted the will-

ingness and effectiveness of the SAC mandates, which, actually, have become simple principles. As for the role and workings of the Bilateral Commission, the Ruling, again, despite its limited real effects, actually has weakened both the position and margin of action of the Catalan Government.

**Key words:** Spanish Territorial Organization; Statute of Autonomy of Catalonia; Intergovernmental Relations; Bilateralism Principle.