

## COMENTARI DE LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE RESOL EL RECURS D'INCONSTITUCIONALITAT PRESENTAT PEL PP CONTRA L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA: COMISSIÓ BILATERAL GENERALITAT-ESTAT (ART. 183 EAC)

M. Mar Pérez Velasco\*

Una de les principals novetats de l'Estatut de 2006 és la creació i la regulació de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat. La creació i les funcions de la Comissió han estat objecte de controvèrsia al llarg de tot el procés d'elaboració i aprovació del text estatutari<sup>1</sup> i han constituït un dels aspectes recorreguts pels diputats i senadors del Partit Popular.<sup>2</sup>

La Sentència, en la seva part declaratòria, apartat tercer, que declara que no són inconstitucionals els preceptes que allà s'esmenten, sempre que s'interpretin en els termes establerts en el corresponent fonament jurídic que s'indica, es refereix a la Comissió Bilateral únicament pel que fa al primer apartat de l'article 183 de l'Estatut en relació amb el FJ 115.

No obstant això, cal tenir en compte que en la Sentència trobem altres referències a la Comissió Bilateral i a les seves funcions, però que no s'han traslladat a la part dispositiva –no coneixem el motiu de la distinció. D'altra banda, cal tenir en compte que, de forma reiterada, en el recurs es qüestionava la bilateralitat, tant en la seva formulació com a principi (art. 3.1 EAC) com en les diverses previsions que el concreten. Analitzarem aquí especialment la previsió de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (art. 183 EAC), ja que altres concrecions són objecte de comentari en altres apartats.

El recurs contra l'EAC retreia al principi de bilateralitat, amb caràcter ge-

---

\* M. Mar Pérez Velasco, professora de dret constitucional de la Universitat de Barcelona. Aquest article s'insereix en el projecte de recerca «Reformas estatutarias y nuevos instrumentos de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (DER 2008-04108/JURI).

1. La Comissió Bilateral figura ja en l'article 177 del text aprovat per la Ponència el 17-5-2004, que li assigna un nombre molt significatiu de competències. La Comissió, en el seu Dictamen d'1 d'agost de 2005, no va introduir cap modificació a l'Informe de la Ponència de data 28-7-2005. El Consell Consultiu, en el seu Dictamen 269/2005, d'1 de setembre, va declarar inconstitucional el condicionament imperatiu per part de la Comissió Bilateral de l'exercici de competències estatals.

2. Vegeu els arguments dels recurrents en els antecedents 102.a) i 106.a) de la Sentència i les alegacions de l'Advocat de l'Estat, del Govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya en els apartats b), c) i d), respectivament, de l'antecedent 106.

neral, que es basés en un model de relació incorrecte, per raó de situar ambdues parts, Estat i Generalitat, en posició d'igualtat (FJ 13). Aquestes consideracions es traslladen també a l'examen de les concrecions d'aquest principi i a l'apartat dedicat a la regulació de la Comissió Bilateral (FJ 115, 116 i 117).

El TC, després d' aclarir que els subjectes que es relacionen són la Generalitat (que forma part de l'Estat, entès en el sentit més ampli) i les institucions centrals de l'Estat, precisa que aquestes relacions entre ens polítics no ho són en situació d'igualtat, ja que l'Estat «central» o «general» ostenta una posició de superioritat respecte de les comunitats autònomes.

Es reconeix en la Sentència que l'Estatut «no és seu normativa inadequada» per concretar la regulació del principi de bilateralitat, sempre que respongui al principi general de cooperació reconegut en la Constitució i del qual és una manifestació, i no sigui exclouent amb el principi de multilateralitat.

## La Comissió Bilateral Generalitat-Estat

L'article 183 de l'Estatut preveu la Comissió Bilateral Generalitat-Estat<sup>3</sup> com un òrgan de col·laboració entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat i la defineix com el marc general i permanent de relació, d'acord amb els principis que estableixen els articles 3.1 i 174 de l'EAC, als efectes de la participació i la col·laboració de la Generalitat en l'exercici de competències estatals que afectin l'autonomia de Catalunya i per a l'intercanvi d'informació i l'establiment de mecanismes de col·laboració en les respectives polítiques públiques i assumptes d'interès comú.

La Comissió Bilateral té una composició paritària, la seva presidència s'alterna anualment, es reuneix com a mínim dues vegades l'any, té una secretaria permanent, elabora una memòria que trasllada als governs i al Parlament autonòmic i adopta el seu reglament de funcionament intern per acord d'ambdues parts (apartats 3, 4 i 5 de l'article 183 EAC).<sup>4</sup> Cap d'aquestes previsions organitzatives no ha estat objecte d'impugnació i resten inalterades, sense cap més comentari del Tribunal.

3. La Comissió Bilateral Generalitat-Estat que regula l'Estatut té un antecedent en la regulació de la Llei 30/1992 (art. 5) i es va reforçar amb les noves funcions que li va atribuir la reforma de la LOTC sobre la possibilitat de resoldre discrepàncies, mitjançant negociacions i, si escau, adopció d'acords, amb caràcter previ a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat (art. 33 LOTC).

4. Reglament de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat aprovat per acord de la Comissió esmenada el 16 d'abril de 2007 (BOE núm. 244, 11-10-2007, i DOGC núm. 4986, d'11-10-2007).

L'article 183.2 EAC estableix que la Comissió Bilateral pot deliberar, proposar i adoptar acords, si escau, sobre àmbits diversos relacionats amb les línies generals de govern que corresponen a ambdues institucions i que, per tant, mereixen un coneixement comú, malgrat les diferents responsabilitats que puguin pertocar a cadascuna d'aquestes instàncies.

Sobre la Comissió Bilateral Generalitat-Estat es formulen tres tipus de consideracions, les quals, en síntesi, es refereixen als aspectes següents: 1) la creació d'un òrgan bilateral estable, com a marc general i permanent de relació (art. 183.1 EAC); 2) se n'analitzen les funcions i, concretament, les relatives als projectes de llei, la programació econòmica i la proposta d'organismes i empreses estatals en les quals la Generalitat podria designar representants i les modalitats de representació (art. 183.2 EAC), i 3) l'emissió d'informes per part de la Comissió Bilateral –en l'àmbit del joc (art. 141.2 EAC), en matèria de relacions amb la Unió Europea (art. 186.3 EAC) i en relació amb la ubicació d'infraestructures i equipaments estatals (art. 149.2 EAC).

1) Sobre la possible inconstitucionalitat de l'article 183.1 EAC, que preveu la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, el TC verifica que amb la creació d'aquesta Comissió únicament es tracta de la constitució d'una estructura orgànica en què es concreta el principi de bilateralitat. Recorda novament que amb aquesta Comissió tan sols es pot referir a les relacions entre la Comunitat Autònoma de Catalunya i l'Estat central, com a elements constitutius de l'Estat espanyol. En cap cas no es podria entendre com una relació entre l'Estat espanyol i la Generalitat de Catalunya, que restaria excloua per inconstitucional. Per tant, els subjectes implicats en la Comissió Bilateral són els governs respectius.<sup>5</sup> Fins i tot, en ocasió de l'anàlisi d'un dels informes preceptius, se la defineix com un òrgan paritari de col·laboració en el qual s'integren representants d'ambdues administracions.<sup>6</sup>

Es considera que la regulació de l'article 183.1 de l'Estatut sobre la Comissió Bilateral no és contrària a la Constitució si s'interpreta que no exclou altres marcs de relació i sempre que no es tracti de funcions diferents de les relatives de la cooperació voluntària (FJ 115). Com s'ha dit, aquest article 183.1 de l'EAC

---

5. En la versió de l'Estatut aprovada pel Parlament de Catalunya (30 de setembre de 2005) i que es va presentar a la tramitació de les Corts Generals, la Comissió Bilateral es preveia com un «marc general i permanent de relació entre la Generalitat i l'Estat», sense esmentar els governs. Aquesta versió podria haver donat lloc a la confusió aclarida pel TC, malgrat que en el dictamen del Consell Consultiu no es va detectar cap inconstitucionalitat sobre aquesta qüestió.

6. Sobre l'informe preceptiu de la Comissió Bilateral en relació amb la ubicació de les infraestructures i els equipaments de l'Estat a Catalunya (art. 149.2 EAC, FJ 92).

és l'únic apartat de la Comissió Bilateral que es trasllada a la part resolutòria de la Sentència, en el seu apartat tercer.

2) Quant a les funcions de la Comissió Bilateral, el TC les emmarca dins de la cooperació voluntària, sense que d'això es puguin derivar efectes vinculants ni condicionats, ja que la circumscriu a l'àmbit polític, a una facultat d'acció política, d'impuls i estímul de l'exercici de competències, però per a qui n'és efectivament el titular exclusiu. Per tant, el TC considera que aquesta relació tindria un límit en la impossibilitat d'exercici de competències alienes per part de la Generalitat de Catalunya, i s'insisteix que no es poden excloure, amb la previsió d'aquesta Comissió Bilateral, altres marcs de relació.

Però, específicament, el recurs es referia a la inconstitucionalitat de tres supòsits esmentats en l'article 183.2 EAC, que en descriu les funcions.<sup>7</sup> Concretament s'han qüestionat les previsions relatives als àmbits dels projectes normatius, la programació econòmica i la proposta de participació en organismes de l'Estat (lletres a), b) i f) de l'article 183.2 EAC).<sup>8</sup> Es considera que aquestes matèries, activitats o sectors han d'ésser establerts per la legislació estatal; d'altra banda, es qüestionen també per tractar-se d'una concreció procedimental del principi de bilateralitat, discutit en l'article 3.1 de l'EAC. Són arguments que s'han repetit en altres apartats de l'EAC i que es traslladen de nou a aquesta previsió (vegeu els FJ 111, 112 i 113, on s'analitza la constitucionalitat dels articles 174.3; 176.2 i 3; 180, i 182.1, 2 i 3 EAC en relació amb les previsions de participació en institucions i organismes de l'Estat).

A manca d'argumentació addicional pels recurrents, el TC considera que les funcions de deliberació, proposta i, si escau, adopció d'acords constitueixen una col·laboració i participació de la Comissió Bilateral com a òrgan de cooperació que no impedeixen el lliure i ple exercici per part de l'Estat de les seves pròpies competències. La Comissió Bilateral no substituiria, vincularia o deixa-

---

7. L'article 183.2 EAC preveu com a funcions de la Comissió Bilateral: a) els projectes de llei que afectin la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat; b) la programació de la política econòmica del Govern de l'Estat en allò que afecti singularment els interessos i les competències de la Generalitat i sobre l'aplicació i el desenvolupament d'aquesta política; c) i e) l'impuls, l'avaluació i la millora de la col·laboració; els conflictes competencials plantejats i la proposta de mesures per a resoldre'ls; d) els conflictes competencials; f) la proposta de la relació d'organismes econòmics, institucions financeres i empreses públiques de l'Estat en els quals la Generalitat pot designar representants, i les modalitats per a fer-ho; g) i h) el seguiment de la política europea i de l'acció exterior; i, en general, i) qüestions d'interès comú.

8. Cal recordar que en les funcions sobre els projectes de llei i la programació econòmica, en la versió aprovada pel Parlament i que es va trametre a les Corts generals es contenien referències a les normes bàsiques pel que fa als projectes normatius i a l'afectació als mercats energètics i al sistema financer que es van suprimir en el tràmit d'aprovació com a llei orgànica.

ria sense efecte les decisions que li correspongui adoptar. És per això que es desestima la impugnació d'aquest apartat (FJ 116).

Ara bé, per a la proposta de relació d'organismes econòmics, institucions financeres i empreses públiques de l'Estat en els quals la Generalitat pot designar representants, així com les modalitats i les formes d'aquesta representació, també cal tenir en compte les consideracions que el TC formula sobre els articles 174.3 EAC, 180 EAC i, especialment, 182 EAC, en preveure supòsits específics de participació. Les limitacions que el TC identifica relatives al fet que únicament les lleis estatals poden preveure aquestes participacions i l'exclusió de la participació en òrgans decisoris s'haurien de tenir en compte en la funció de proposta de la Comissió Bilateral en aquest àmbit.<sup>9</sup>

3) Un tercer apartat de consideracions que afecten les funcions de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, malgrat que no aparegui reflectit en l'article 183 EAC, és el corresponent a l'emissió d'informes preceptius o previs de la Comissió Bilateral sobre determinades matèries i sobre la posició determinant del Govern de la Generalitat prevista en la disposició addicional segona de l'EAC, que estableix la necessitat que l'Estat motivi davant la Comissió Bilateral, si no acull, en l'acord, la posició esmentada.

El TC entén que el caràcter determinant establert en la disposició addicional segona de l'EAC no és equivalent a «posició vinculant» com ho entenen els recurrents, i considera que l'Estatut no és seu normativa inadequada per preveure aquest tipus de mecanisme, malgrat el retret realitzat en el recurs sobre aquest aspecte (FJ 117).

De l'anàlisi dels casos previstos en els articles 141.2 EAC (autorització de noves modalitats de joc i apostes d'àmbit estatal) i 186.3 EAC (participació en la formació de les posicions de l'Estat davant la Unió Europea quan afecten les competències exclusives de la Comunitat Autònoma), el TC entén que la previsió que l'Estat hagi de motivar davant la Comissió Bilateral –no haver recollit la posició de la Generalitat– no exclou que l'Estat pugui lliurement no acollir-la.

Es considera que la posició determinant, en els termes genèrics en què es preveu, és un mecanisme de col·laboració. El deure de motivació no paralitza la competència estatal, que podrà autoritzar els jocs nous o modificar els existents,

---

9. Aquesta funció de proposta prevista per a la Comissió Bilateral Generalitat-Estat s'ha de connectar amb la previsió de la disposició final quarta de l'EAC sobre la determinació de les entitats de l'article 182 EAC que pertoca realitzar a la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat. Això va donar lloc a la creació d'un grup de treball mixt, amb representants d'ambdues comissions, per formular les propostes corresponents, a la reunió de la Comissió Bilateral celebrada el 30 de juliol de 2008.

sense vincular-se pel contingut de l'informe de la Generalitat, o la seva manca d'emissió. I, pel que fa a la qualificació de «determinant» de la posició expressada per la Generalitat per a la formació de la posició estatal davant la Unió Europea, si afecta les seves competències exclusives, o si se'n poden derivar conseqüències financeres o administratives d'especial rellevància per a Catalunya, també s'entén que la posició determinant és un mecanisme de col·laboració i cooperació que no vincula l'Estat, que únicament ha d'exterioritzar la discrepància –art. 186.3 EAC (FJ 120).

Un darrer supòsit d'informe que emet la Comissió Bilateral que també s'ha impugnat és el relatiu a la determinació de la ubicació de les infraestructures i els equipaments de titularitat estatal a Catalunya previst en l'article 149.2 de l'EAC. Els recurrents consideren que es tracta d'un condicionament de l'exercici de les competències de l'Estat malgrat no tenir la qualificació de determinant (FJ 92).

Per analitzar les característiques de l'informe, la Sentència fa una remissió a les argumentacions realitzades per a altres casos on analitza altres informes previs, com ara els relatius a la qualificació d'interès general d'un port, un aeroport o altres infraestructures de transport situades a Catalunya (l'article 140.3 EAC), o bé en els supòsits de la qualificació d'interès general de les obres públiques (l'article 148.2 EAC). En aquests procediments, segons el TC, l'emissió d'informes preceptius per part de l'Administració que té les competències concurrents amb l'Administració actuant és legítima i no es pertorben les competències (FJ 85 i 91).<sup>10</sup> Sobre l'informe de la ubicació de les infraestructures i els equipaments s'afegeix la peculiaritat que l'elabora la mateixa Comissió Bilateral Generalitat-Estat.

---

10. Altres supòsits en què s'ha previst l'informe de la Generalitat són:

Sobre l'informe preceptiu de la Generalitat per a qualsevol proposta de transvasament de conques que impliqui modificació de recursos hídrics del seu àmbit territorial previst en l'art. 117.4 EAC, els recurrents entenen que imposa un condicionant a les competències de l'Estat. El TC considera que és un mecanisme de col·laboració sense que es desplaci o enervi la competència estatal (FJ 65).

Sobre l'informe previ de la Generalitat en el procediment d'atorgament d'autoritzacions per l'Estat d'instal·lacions energètiques que radiquin a Catalunya s'estenguin o permetin el seu aprofitament més enllà del seu territori previst en l'art. 133.2 EAC, els recurrents consideren que condiciona indegudament l'exercici de competències de l'Estat. El TC recorda que no és un informe vinculant; per tant, és un instrument de cooperació (FJ 79).

El TC considera raonable, com a mecanisme de col·laboració entre la Comunitat Autònoma i l'Estat, que en el supòsit d'integració d'una línia local o servei de transport que transcorri íntegrament per Catalunya en línies d'àmbit superior previst en l'art. 169.2 EAC es requereixi informe previ de la Generalitat. Aquesta translació competencial justifica l'informe previ de la Generalitat que ni desplaça ni enerva la competència (FJ 105).

Un supòsit d'informe de la Comissió Bilateral que no ha estat objecte de recurs és el relatiu a la declaració i la delimitació d'espais naturals dotats d'un règim de protecció estatal (art. 144.4 EAC).

## Conclusions

Malgrat les diverses referències a la Comissió Bilateral Generalitat-Estat que es fan en la Sentència, únicament es trasllada a la seva part resolutòria, apartat tercer, la relativa al punt primer de l'article 183 de l'Estatut, que es dedica a la definició d'aquest òrgan. No es coneix la raó per al divers tractament de les altres consideracions interpretatives que també afecten l'òrgan esmentat.

El TC equipara les relacions entre la Generalitat i l'Estat amb les relacions entre una part i el tot i considera que aquestes relacions no es produeixen entre dos subjectes situats en una posició d'igualtat. No obstant això, el TC no dedueix una conseqüència immediata sobre aspectes concrets en els quals es materialitza el principi de bilateralitat, que és el que regula aquestes relacions (FJ 110).<sup>11</sup>

La Sentència no es pronuncia sobre la composició i l'estructura de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat que la reconeix com a fórmula de cooperació voluntària, que no exclou altres marcs de relació. Sobre les seves funcions que circumscriu a l'àmbit polític, considera que no limiten ni impedeixen el ple exercici de les competències estatals. Específicament sobre els informes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat i la posició determinant del Govern de la Generalitat, la Sentència considera que són mecanismes de col·laboració que no vinculen l'exercici de competències de l'Estat i que són, per tant, constitucionals (FJ 115, 116, 117 i 120).

Resultaria limitada per la interpretació de la Sentència la funció de la Comissió Bilateral consistent en la proposta de participació de la Generalitat en entitats estatals en la mesura que el TC limita la participació que únicament les lleis estatals poden preveure i l'exclusió de la participació en òrgans decisoris (FJ 111 i 114).

---

11. Tant els recurrents com alguns dels vots particulars a la Sentència deduïen del reconeixement d'aquest principi de bilateralitat definicions del model polític, àmbit que es considerava exclòs del contingut possible d'un estatut d'autonomia i, per tant, mereixedor de la declaració d'inconstitucionalitat. No obstant això, la Sentència no suprimeix l'esment d'aquest principi del text de l'Estatut.

## LES RELACIONS INSTITUCIONALS DE LA GENERALITAT EN LA SENTÈNCIA SOBRE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

Neus París Domènech\*

### 1. Introducció

Amb la designació de relacions institucionals l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) integra al text estatutari diversos aspectes referits a les relacions de la Generalitat amb l'Estat, amb altres comunitats autònomes (CA), amb la Unió Europea i, finalment, amb l'acció exterior de la Generalitat. D'aquest ampli contingut ens limitarem a analitzar, en aquest article, les relacions de la Generalitat amb l'Estat i, per tant, no entrarem a analitzar les repercussions de la Sentència sobre les relacions amb la Unió Europea ni sobre l'acció exterior de la Generalitat.

Pel que fa a les relacions de la Generalitat amb l'Estat, possiblement l'instrument més important per fer efectiva aquesta participació amb un caràcter bilateral i general és la previsió estatutària de la Comissió Bilateral de relacions Estat-Generalitat de Catalunya. L'article 183 regula les funcions i la composició d'aquest òrgan bilateral de participació amb la finalitat de crear un marc estable de relació que permeti a la Generalitat incidir en la definició de les polítiques estatals que afecten els seus interessos, superant en conseqüència l'àmbit material referit a les competències per un de més ampli, i alhora facilitar la coordinació de les actuacions d'aquestes dues instàncies polítiques. La previsió d'un article específic sobre aquest òrgan fa innecessari incorporar la seva anàlisi en aquest article. No obstant això, és important assenyalar que la STC 31/2010, de 28 de juny, limita les funcions d'aquests òrgans a les de col·laboració entre el Govern de la Generalitat i de l'Estat en els àmbits que corresponen i als que no poden renunciar ni poden veure's afectats per les funcions que s'atribueix en l'EAC a la Comissió Bilateral. A més, determina que no pot excloure altres marcs de relació (FJ 115).

Malgrat que la previsió estatutària sobre les relacions de col·laboració amb altres CA no ha estat qüestionada, entenem que no podem obviar una anàlisi es-

---

\* Neus París Domènech, advocada de la Generalitat i professora associada de dret constitucional de la Universitat de Barcelona. Aquest article s'insereix en el projecte de recerca «Reformas estatutarias y nuevos instrumentos de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (DER 2008-04108/JURI).



quemàtica d'aquestes relacions en el text estatutari. En aquest cas, no podem referir-nos a la necessitat de completar una manca de regulació, atès que tant la CE en el seu article 145 com l'EAC en el seu article 25 ja preveien el marc convencional de relacions entre CA. Aquesta regulació constitucional i estatutària no havia estat gaire favorable a l'articulació d'aquest sistema de relacions. L'article 145 CE estableix que els convenis entre CA per tal d'acomplir i prestar serveis propis s'han de comunicar a les Corts Generals, i que els acords de cooperació requereixen l'autorització de les Corts. Finalment, la CE es remet als estatuts per determinar el caràcter i els efectes de la comunicació. En l'àmbit de Catalunya, l'article 27 de l'EAC de 1979 preveia la celebració de convenis de gestió, si bé limitava aquest fet a l'àmbit de les seves competències exclusives i establia la necessitat de l'aprovació pel Parlament. Òbviament també distingia entre convenis i acords de col·laboració. La nova regulació tracta d'establir, amb els límits que comporta la restrictiva regulació constitucional, una regulació més favorable. La principal novetat, encara que no l'única, afecta l'àmbit objectiu. L'article 174 estableix un triple objectiu: l'establiment de polítiques comunes, l'exercici eficaç de les competències i el tractament d'assumptes d'interès comú. Com es deriva de la regulació estatutària mateixa, l'objecte és més ampli i ja no trobem una referència a l'àmbit de les competències exclusives.

## **2. Principis constitucionals referits a les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes**

La participació de les CA en les institucions, en els organismes i en les competències estatals i en l'establiment d'un sistema de relacions de l'Estat amb les CA i d'aquestes entre si ha estat entesa com un element imprescindible per al funcionament eficaç de l'Estat autonòmic. Malgrat la unanimitat amb què la doctrina i la jurisprudència constitucional han formulat aquest principi de col·laboració i de participació, no trobem en el text constitucional una regulació mínimament completa. Aquesta manca de previsió constitucional no ha impedit l'existència d'un entramat de relacions que s'han anat formulant mitjançant mecanismes diversos i que s'ha manifestat de manera molt més intensa en les relacions entre Estat i CA que en les relacions d'aquestes entre si.

Les relacions entre l'Estat i la Generalitat es fonamenten en el principi de lleialtat institucional mútua, principi que ha estat afirmat en diverses ocasions pel Tribunal Constitucional (TC) malgrat que no figura de manera expressa en la CE.

De la lleialtat institucional, configurada com la necessitat de ponderar en l'exercici de les competències pròpies la totalitat dels interessos públics implicats, en deriva un mandat de col·laboració que es basa en el principi de voluntarietat i de respecte estricte a la titularitat de les competències. Però també deriva de la lleialtat institucional el principi de bilateralitat. Un estat compost com el que articula la CE i els estatuts d'autonomia (EA) requereix per al seu correcte funcionament un entramat de relacions entre l'Estat i la CA que poden ser bilaterals o multilaterals. S'ha qüestionat la previsió estatutària de relacions bilaterals, però aquestes són inherents a la definició de l'Estat autonòmic, atesa l'existència de qüestions que són privatives d'alguna comunitat autònoma, o que deriven de la asimetria competencial o de l'abast divers de la voluntat d'autogovern. Els recursos plantejats tant pel Grup Parlamentari Popular com per la Comunitat Autònoma de la Rioja contra l'EAC destaquen la previsió d'aquest principi com un element de discriminació respecte de la resta de les CA i impropri en la configuració de l'Estat autonòmic. Aquesta afirmació, com veurem, sortosament no és compartida pel TC.

### **3. Previsió estatutària de les relacions de col·laboració i participació entre l'Estat i la Generalitat**

L'EAC incorpora un conjunt d'instruments i principis que han de regir aquestes relacions. Ja hem dit, i convé de nou recordar-ho, que l'instrument idoni per establir aquest sistema és el text constitucional, però que la CE sigui l'instrument idoni no comporta, com a conseqüència directa, que no es pugui articular en el text estatutari mitjançant instruments diversos, si bé la configuració d'aquests es trobarà amb limitacions. L'Estatut parteix de la base que el seu paper en el sistema de fonts li permet omplir el buit del text constitucional atesa la funció que té assignada constitucionalment. Malgrat que els instruments mitjançant els quals s'han de dur a terme aquestes relacions no figuren en l'article 147 CE entre les matèries que necessàriament han de formar part del contingut estatutari, aquests instruments de col·laboració i participació es troben clarament relacionats amb les funcions que la CE preveu com a pròpies dels estatuts d'autonomia. Aquest és també el criteri que la Sentència dictada pel TC recull expressament i amb caràcter general en els FJ 4 a 6, i de manera específica en referir-se a les relacions entre l'Estat i la Generalitat en el FJ 13.

Les previsions que l'EAC fa dels instruments de col·laboració i participació doten d'una regulació més intensa la participació de Catalunya a les institucions

i els organismes estatals i estableixen el deure de l'Estat d'obrir la delimitació de determinades polítiques estatals a la Generalitat. Amb aquestes previsions l'EAC pretén superar el marc de relacions que de manera natural s'ha anat establint i que es caracteritzava per un alt grau de voluntarietat i per una plasmació en el moment d'execució de les polítiques públiques de l'Estat, i avançar la participació al moment de la presa de les decisions.<sup>1</sup>

L'EAC intenta delimitar unes relacions que entén necessàries, però es limita a fer-ho des de l'òptica de la bilateralitat deixant al marge els canals i els instruments de col·laboració i participació d'abast multilateral, els quals, si bé s'hi refereix, no regula.

#### **4. Regulació estatutària dels instruments de col·laboració i participació de la Generalitat amb l'Estat**

L'article 3 de l'EAC proclama que les relacions de la Generalitat amb l'Estat es fonamenten en el principi de la lleialtat institucional mútua i es regeixen pel principi general segons el qual la Generalitat és Estat, pel principi d'autonomia, pel principi de bilateralitat i pel principi de multilateralitat.

De la proclamació que la Generalitat, així com altres ens territorials dotats d'autonomia, és Estat, se'n deriva que les CA defensen els interessos respectius, però no poden ser alienes a l'interès general. El TC en el FJ 13 manifesta, com no podia ser d'altra manera, que l'afirmació que la Generalitat és Estat és indiscutible, ja que l'accepció àmplia d'Estat inclou totes les CA. No obstant això, d'aquesta afirmació el TC en deriva que no és possible que aquest principi articuli les relacions de la Generalitat amb l'Estat en què s'integra, sinó que s'ha d'entendre que el que permet articular és un sistema de relacions entre la Generalitat i les institucions centrals de l'Estat. Fins aquí, res a objectar a la doctrina fixada, però ja en aquest mateix FJ el TC ens avança els criteris que al seu parer regiran l'anàlisi específica dels instruments de participació i col·laboració, que no són altres que el ple respecte a l'estructura constitucional de l'Estat i al sistema de distribució de competències, i el reconeixement d'una posició de superioritat de l'Estat respecte de les CA que no els permet la negociació des d'una posició d'igualtat. Incorpora en aquest darrer aspecte la doctrina constitucional establerta en la Sentència 4/1981, de 2 d'abril, en la qual efectivament s'expressa

---

1. Roig, E., «La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya», *Activitat Parlamentària*, 15, 2008, pàg. 66 i seg.

una posició de superioritat de l'Estat sobre les CA, si bé, en aquell cas, i hem d'entendre que la STC sobre l'EAC no pretén portar més enllà aquesta doctrina, aquesta posició de superioritat queda limitada a dos instruments constitucionals concrets, com són les lleis d'harmonització i la previsió de l'article 155 de mecanismes excepcionals de protecció de l'interès general davant l'actuació de les CA.

A més, el TC estima que l'anàlisi de l'adequació dels instruments previstos en el text estatutari a l'estructura constitucional de l'Estat s'ha d'efectuar a partir del text constitucional i de la delimitació que d'aquest efectua el mateix TC, desplaçant d'aquesta manera l'EAC de la seva funció constitucional (FJ 110).

L'EAC inicia la regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat amb un pronunciament genèric sobre el deure d'ajuda mútua i col·laboració per a l'exercici eficaç de les competències i per a la defensa dels interessos respectius. Així mateix, estableix el principi de participació genèrica de la Generalitat en les institucions, els organismes i els procediments de presa de decisions de l'Estat que afectin les competències de Catalunya amb una remissió al marc regulador previst en l'Estatut i en les lleis. Aquest principi es concreta en un conjunt d'instruments.

L'article 175 es refereix a la possibilitat que l'Estat i la Generalitat, sempre respectant el sistema de distribució de competències, subscriuguin convenis de col·laboració i facin ús d'altres mitjans de col·laboració, i estableix, a més, la participació de la Generalitat en òrgans i procediments multilaterals de relació.

L'EAC se centra en els convenis bilaterals de col·laboració, però no oblidia que aquests no són els únics instruments possibles. És obvi, i així es recull expressament en l'article 176 EAC, que la participació de la Generalitat en aquests instruments bilaterals i multilaterals no altera la titularitat de les competències. D'aquest principi, se'n deriva la manca de vinculació a la Generalitat en les decisions adoptades en aquest marc de col·laboració multilateral en què no participen o en què han exposat la seva opinió contrària. Aquesta previsió no és nova en el nostre ordenament jurídic; la regulació de les conferències sectorials en la legislació de règim jurídic de les administracions públiques ja havia estat analitzada pel TC, que va determinar que les conferències no poden substituir en cap cas els òrgans propis de les CA i que llurs decisions no poden anul·lar les facultats decisòries, sinó que han de ser òrgans de trobada per analitzar problemes comuns i per debatre línies d'acció oportunes. De nou en aquesta Sentència, el TC es reafirma en la doctrina exposada per manifestar de manera clara que la participació en aquests òrgans multilaterals de relació no pot alterar en cap cas

l'ordre constitucional de distribució de competències ni pot comportar la renúncia a les competències pròpies, mitjançant les decisions adoptades multilateralment (FJ 112).

Pel que fa a la regulació concreta dels convenis de la Generalitat amb l'Estat, l'EAC es limita a indicar en l'article 177 que el seu règim jurídic s'ha d'establir per llei del Parlament i determina la necessitat de publicació en els diaris oficials. Aquesta regulació no ha estat objecte d'impugnació.

Entre les tècniques de participació, l'EAC preveu la participació de la Generalitat en les institucions estatals d'especial incidència en la configuració de l'Estat autonòmic.

El primer d'aquests instruments, que tampoc no ha estat objecte d'impugnació, és la previsió que fa l'article 179 relativa als senadors escollits a Catalunya i als que representen la Generalitat en el Senat per tal que compareguin davant el Parlament. Aquesta regulació té per finalitat establir una relació entre els senadors que representen la Generalitat en una cambra definida de representació territorial, i ho fa de forma plenament respectuosa amb la prohibició de mandat imperatiu previst en l'article 67 CE.

Més problemàtica ha estat la previsió de participació de la Generalitat en altres institucions estatals d'especial significació en el disseny de l'Estat autonòmic. Es tracta d'una participació amb un escàs marge d'incidència que es limita en l'article 180 EAC a una participació en els processos de designació de membres del Tribunal Constitucional i del Consell General del Poder Judicial. Aquesta previsió genèrica remet, per a la seva configuració, a les lleis estatals. En la Sentència objecte d'anàlisi, el TC ha considerat que el caràcter genèric de la previsió i el fet que es limiti a expressar una voluntat de col·laboració en els processos de designació dels membres d'institucions que tenen assignades importants funcions constitucionals en l'estructura de l'Estat fan que no sigui constitucionalment objectable, si bé ha determinat que la previsió estatutària no pot ser imposada al legislador estatal, que pot fer-la efectiva o no (FJ 113).<sup>2</sup> No era aquesta la interpretació que n'havia fet la doctrina, que entenia que del text estatutari, en derivava directament un mandat de previsió d'una participació de la Generalitat que no podia ser qüestionada pel legislador orgànic, que, mitjançant

---

2. En el cas del Tribunal Constitucional ja se n'ha dut a terme el desplegament mitjançant la modificació de la LOTC i del Reglament del Senat, i sobre totes dues previsions ha tingut ja ocasió de pronunciar-se el TC en la STC 49/2008, de 9 d'abril, i en la STC 101/2008, de 24 de juliol. En aquestes sentències el TC ha fet una interpretació molt restrictiva de la participació de les CA, ja que no els reconeix caràcter vinculant, circumstància que en gran part desvirtua la voluntat d'incorporar en aquesta institució constitucional la participació autonòmica.

les seves pròpies lleis, pot autovincular-se.<sup>3</sup> La interpretació que n'ha fet el TC oblida el paper dels estatuts d'autonomia i la funció constitucional que aquests tenen assignada, tot convertint aquestes previsions en una norma merament programàtica.

L'altra categoria d'instruments de relació amb l'Estat és la participació de la Generalitat en l'adopció de les polítiques estatals. També en aquest àmbit són escasses les previsions del text constitucional i les que incorporava la regulació estatuària anterior i, en molts casos, les escasses previsions no s'han fet efectives. Com a exemples, és suficient recordar la previsió constitucional recollida en l'article 131 referida a la participació de les CA en el disseny de la planificació autonòmica, o la previsió establerta en l'article 53 de l'EAC de l'any 1979 referida a la designació de representants de la Generalitat en els organismes econòmics, les institucions financeres i les empreses públiques de l'Estat.

Dins dels instruments de participació de la Generalitat en l'adopció de polítiques, hem de distingir la participació en òrgans estatals i la participació en l'exercici de les competències estatals. L'article 182 EAC ha previst la participació en relació amb organismes financers, econòmics, energètics, reguladors, empreses públiques i en òrgans constitucionals o de control.<sup>4</sup> El TC reafirma novament la seva posició en manifestar que només correspon al legislador estatal determinar si és necessària i com s'ha d'articular aquesta participació orgànica, però, en aquest cas, va més enllà i li recorda que, en fer-ho, ha de tenir present que la titularitat de la competència ha estat atribuïda a l'Estat i d'aquesta en deriva necessàriament que l'exercici ha de correspondre a òrgans estatals. Així doncs, el TC afirma que en cap cas no es pot integrar la participació en òrgans decisoris, i només es pot manifestar en òrgans de caràcter consultiu (FJ 111).

El TC rebutja la pretensió estatutària de vinculació al legislador estatal amb la previsió expressa i alhora oberta que la Generalitat designi o participi en els processos de decisió, com en el cas de les institucions, i malgrat els arguments favorables a la constitucionalitat d'aquestes previsions, el caràcter vinculant no és admès pel TC, que, en el FJ 114, oblida el paper constitucional dels estatuts d'autonomia per afirmar la llibertat del legislador estatal –limitada només per la doctrina del TC que impedeix que s'articuli en òrgans de caràcter decisor– per

---

3. Albertí, E., «La participació de les comunitats autònomes en institucions de l'Estat en els nous estatuts d'autonomia», *Activitat Parlamentària*, 15, 2008, pàg. 41 i seg.

4. L'extensa llista de l'article 182 no delimita totes les previsions estatutàries de participació de la Generalitat en òrgans estatals, atès que trobem altres previsions referides a la participació de la Generalitat en la regulació d'àmbits competencials concrets i, en concret, articles 134; 140.2; 171.b i 198.

determinar l'abast de la participació i fins i tot per fer-la efectiva, de manera que buida de contingut la previsió d'aquesta participació en el text estatutari, que passa a dependre de la voluntat política i no de la concepció de l'Estat autòmic, i nega una pràctica prevista ja en diverses normes.

Si ens referim a la participació en l'exercici de les competències estatals, l'articulació estatutària d'aquesta participació és molt complexa, atès que preveu instruments molt diversos. El primer dels instruments té un caràcter multilateral i genèric i el trobem en l'article 181 en relació amb la participació de la Generalitat en l'elaboració de les decisions estatals que afecten l'ordenació general de l'activitat econòmica en el marc de l'article 131 de la CE. Aquest àmbit de participació no ha estat qüestionat pels recurrents.

Un altre instrument és la previsió d'una autèntica competència de participació en algunes de les competències estatals. En diversos preceptes del títol IV trobem previsions de participació de la Generalitat en àmbits de competència de l'Estat que es justifiquen en l'estructura estatal i, especialment, en l'afectació d'interessos específics de la Generalitat. La tipologia d'aquests instruments de relació és diversa i respon a posicions diverses de la Generalitat en relació amb els diferents àmbits competencials. Quan ens trobem davant àmbits de competència estatal que afecten l'esfera d'interessos autonòmics, s'introdueixen previsions genèriques, i quan es tracta de supòsits en què l'exercici per l'Estat de la seva competència afecta una competència autonòmica, es concreta l'instrument mitjançant el qual es durà a terme. Entre aquestes previsions concretes trobem: l'acord previ, l'informe preceptiu, la deliberació de la Comissió Bilateral,<sup>5</sup> l'informe potestatiu, l'informe determinant i, de vegades, la participació en la gestió.<sup>6</sup>

Aquests instruments no traslladen en cap cas la capacitat de decisió, que segueix corresponent a l'Estat, però en la majoria dels casos preveuen la partici-

---

5. L'EAC preveu els supòsits següents: l'acord previ (article 127.3 en matèria d'inversions culturals), l'informe preceptiu de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (article 149.2 en matèria d'espais naturals de protecció especial), la deliberació de la Comissió Bilateral i informe preceptiu (article 141.2 en matèria de joc i apostes), l'informe preceptiu (article 117.4 en matèria de conques hidrogràfiques, article 133.2 en matèria d'instal·lacions d'energia, article 140.3 en matèria d'infraestructures d'interès general, article 148.2 en matèria d'obres públiques d'interès general, article 169.2 en l'àmbit dels transports), l'informe potestatiu (article 168.2 en relació amb els indults) i la participació en la gestió (article 140.3 en l'àmbit de les infraestructures).

6. Aquestes previsions no esgoten els instruments de participació de la Generalitat en les polítiques estatals. Requereixen una menció específica les previsions de l'article 114 EAC, que, en regular l'activitat de foment, preveu, en l'apartat 5, que la Generalitat participa en la determinació del caràcter no territorialitzable de les subvencions a fons estatals o de la Unió Europea. Aquest precepte incorpora al text estatutari les previsions de la doctrina del TC, entre altres la STC 13/1992, de 6 de febrer. El TC conside-

pació de la Generalitat en el procés d'adopció de la decisió, sense que aquesta circumstància comporti que es vegi alterada la titularitat de la competència. La titularitat de la competència estatal tampoc no es veu afectada en els escassos supòsits en què l'EAC ha establert que l'informe tingui caràcter determinant, ja que aquesta qualificació només implica, d'acord amb les previsions de la disposició addicional segona, que si el Govern de l'Estat no recull la posició de la Generalitat ho ha de justificar davant la Comissió Bilateral. En conseqüència, com reconeix el TC en el FJ 117, aquesta posició de la Generalitat no equival a una posició vinculant i, per tant, s'ajusta al marc competencial.

Malgrat la novetat que comporta la previsió en el text estatutari d'aquests instruments de participació, el cert és que la legislació recollia ja supòsits de participació de les CA en procediments de titularitat estatal i a la inversa, normalment mitjançant l'emissió d'informes preceptius. Aquesta participació ha estat reconeguda pel TC com un mecanisme vàlid per resoldre supòsits en els quals concorren diverses competències en un mateix àmbit competencial (entre d'altres, STC 164/2001, d'11 de juliol).

L'altra característica d'aquesta competència de participació és que es preveu com a obligatòria i no voluntària per l'Estat. És a dir, per exemple, en aquells casos en què deriva l'instrument concret de participació del mateix EAC, l'Estat ha d'adoptar aquesta decisió seguint el procediment participatiu previst.

El TC dedica diversos fonaments jurídics a establir la seva doctrina sobre els límits que s'imposen a aquests instruments de participació de la Generalitat en les competències de l'Estat previstos en l'EAC. Aquesta doctrina la podríem sintetitzar en els apartats següents:

1. Establerta en termes abstractes i amb remissió al legislador estatal, aquesta previsió és admissible i l'EAC és un instrument adequat per efectuar-la.
2. Aquests instruments es justifiquen no només en el sistema de distribució de competències sinó també en la defensa dels interessos propis de la Comunitat Autònoma o, fins i tot, en l'especial transcendència que per a Catalunya tingui l'actuació estatal (entre d'altres, FJ 65 i 83).

---

ra que aquesta participació està vinculada a competències de gestió de la Generalitat i, a més, determina que és adequada al marc constitucional, atès que es formula en abstracte de manera que no altera la capacitat de l'Estat per determinar la fórmula de participació i, oblidant que atès el caràcter asimètric del sistema de distribució de competències també pot produir-se en supòsits en què la plena efectivitat de les mesures faci imprescindible una gestió centralitzada, el TC assenyalava que l'abast de la participació ha d'afectar totes les CA.



3. Hi ha límits en la configuració que pot efectuar l'Estat que varien en funció de la naturalesa de la competència estatal sobre la qual es projecta.

4. No admet que les fórmules de participació de la Generalitat es vegin condicionades per la previsió de reciprocitat i, en aquest sentit, incorpora els arguments exposats en la STC 132/1998, de 18 de juny.

La doctrina establerta pel TC en aquesta Sentència distingeix sobre la base del sistema de distribució de competències, de manera que:

1. En els casos que afecti una competència exclusiva de l'Estat i aquesta competència estatal no concorri amb altres títols competencials que corresponen a la Generalitat, el TC entén que només és possible preveure la participació de la Generalitat en l'exercici de la competència estatal mitjançant transferència o delegació de competències estatals (FJ 85).

2. En casos de competència compartida, la previsió en l'EAC de fórmules de participació que s'articulin com a instruments de cooperació entre ambdues administracions en l'exercici de les seves respectives competències és admissible sempre que no alterin la competència estatal, perquè es limiten a preveure en el procediment estatal de decisió la intervenció consultiva de la Generalitat, la qual es projecta en diversos sistemes, com per exemple mitjançant l'emissió d'un informe previ, que pot ser preceptiu però no vinculant (FJ 79), si bé puntualitza que aquest informe preceptiu s'ha de limitar a l'àmbit de competències de la Generalitat i sobre la influència que en aquest àmbit pugui tenir l'exercici de les competències estatals.

Si en aquests casos la participació s'articula mitjançant la col·laboració de la Generalitat en els òrgans estatals, el legislador estatal és el competent per concretar, amb absoluta llibertat, la fórmula de participació, el seu abast i la seva articulació, que en tot cas té caràcter voluntari, de manera que no pot ser-li imposada (FJ 101).

3. En aquells casos en què es dóna un àmbit de concurrència competencial en un mateix espai físic, el TC admet que l'EAC prevegi la participació de la Generalitat en òrgans estatals, però entén que aquesta participació no pot tenir lloc en òrgans de caràcter decisor i, a més, considera novament que aquesta fórmula de participació es basa, com en el cas de participació en institucions i en òrgans estatals a la qual ja ens hem referit, en la voluntarietat del legislador estatal (FJ 111).

4. Finalment, en casos –com la cultura– en què el TC (FJ 73) ha definit la competència com a concurrent, la necessitat d'un acord entre l'Estat

i la Generalitat per determinar les inversions de l'Estat a Catalunya en béns i equipaments culturals, el TC entén que la previsió estatutària és una crida a la col·laboració, però que en cap cas no es pot interpretar com a límit a la competència estatal de manera que l'Estat, per tal d'actuar, necessités l'acord de la Generalitat. En definitiva, la Sentència admet l'argument de l'Estat que entén que aquesta previsió no es pot interpretar com un desplaçament de la competència decisòria de l'Estat.

La posició del TC en relació amb els mecanismes de participació orgànica i funcional previstos en l'EAC comporta que la finalitat pretesa amb la inclusió d'aquests instruments quedi totalment desactivada. Efectivament, de poc serveix la seva previsió si aquesta no condiciona el legislador i els òrgans estatals de manera que voluntàriament puguin preveure o no els instruments que l'EAC recull. En aquest sentit, traslladem a aquest àmbit la crítica a la Sentència recollida en analitzar la participació de la Generalitat en institucions i organismes.

A aquesta situació, s'hi afegeix un element de no menor transcendència referit als límits que la Sentència imposa a l'EAC i al legislador estatal. En els supòsits en què l'EAC preveu la participació de la Generalitat en la gestió, el TC no ha admès altra forma de participació que la que es dugui a terme mitjançant les fórmules de transferència o delegació previstes constitucionalment. Així, el TC no nega validesa a la possibilitat que la participació de la Generalitat en la gestió en organismes s'articuli mitjançant normes estatals, però qüestiona la possibilitat d'un òrgan de gestió amb presència de representants autonòmics, quan aquesta s'articuli en instruments de cooperació voluntària. Per tant, el TC trasllada a aquests supòsits la doctrina referida a la gestió conjunta en matèria de parcs naturals dictada entre altres en la STC 194/2004, de 4 de novembre. El TC hi afirma que la gestió conjunta només seria conforme si s'integrés dins de la competència estatal bàsica o respongués als principis constitucionals de coordinació i cooperació. En la Sentència 194/2004, el TC delimita el concepte material i formal de les bases i assenyala les característiques de la coordinació com a potestat estatal derivada del sistema de distribució de competències, per passar després a determinar l'abast constitucional del principi de cooperació (FJ 9). En aquest FJ es recullen les notes característiques de la cooperació, que han estat també incorporades en diversos fonaments jurídics de la Sentència objecte d'anàlisi: la voluntarietat, la no-alteració de les competències, la possibilitat d'articular-se en la participació en òrgans o en el procediment de decisió, i, finalment, la manca d'habilitació per a l'exercici de competències alienes. Però quan la STC 194/2004 projectava aquests principis sobre la gestió conjunta,

arribava a la conclusió que quan aquesta fórmula de gestió es troba prevista en la norma no es dóna la nota de voluntarietat, i que, a més, tampoc no es donen les característiques de cooperació que permeten la intervenció en la gestió dels poders públics que no té atribuïdes directament competències de gestió (FJ 13). El TC va mantenir aquesta doctrina en la STC 32/2006, d'1 de febrer, si bé en aquesta darrera incorpora un element que exposa de nou en la Sentència referida a l'EAC, ja que entén que la participació en òrgans es pot considerar constitucionalment ajustada quan només s'articula en òrgans sense facultats decisòries (FJ 8).

En la Sentència referida a l'EAC, el TC projecta aquesta doctrina a les fórmules de participació en la gestió de les competències estatals que l'EAC preveu, però en fer-ho oblida que l'anàlisi de les característiques de les fórmules de cooperació dictades en aquelles sentències partien de regulacions formulades per l'Estat en normes emparades en un títol competencial bàsic, situació que no té res a veure amb la previsió de fórmules àmplies de participació que deriven no d'una norma estatal bàsica, sinó del mateix text de l'Estatut d'autonomia. No és necessari destacar novament en aquest article la peculiar naturalesa dels estatuts d'autonomia en el sistema de fonts, ni tampoc referir-nos a les característiques del procediment d'aprovació d'aquest, en què, com sabem, concorren diferents voluntats, per afirmar que resulta molt qüestionable l'opció del TC de traslladar aquesta doctrina a les fórmules de participació i col·laboració que deriven del text estatutari.