

COMENTARIO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE RESUELVE EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADO POR EL PP CONTRA EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA: COMISIÓN BILATERAL GENERALITAT-ESTADO (ARTÍCULO 183 EAC)

M. Mar Pérez Velasco*

Una de las principales novedades del Estatuto de 2006 es la creación y la regulación de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. La creación y las funciones de la Comisión han sido objeto de controversia a lo largo de todo el proceso de elaboración y aprobación del texto estatutario¹ y han sido uno de los aspectos recurridos por los diputados y senadores del Partido Popular².

La Sentencia, en su parte declaratoria, apartado tercero, que declara que no son inconstitucionales los preceptos que allí se mencionan, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica, se refiere a la Comisión Bilateral únicamente con respecto al primer apartado del artículo 183 del Estatuto en relación con el FJ 115.

No obstante, hay que tener en cuenta que en la Sentencia encontramos otras referencias a la Comisión Bilateral y a sus funciones pero que no se han trasladado a la parte dispositiva; no conocemos el motivo de la distinción. Por otra parte, hay que tener en cuenta que, de forma reiterada, en el recurso se cuestionaba la bilateralidad, tanto en su formulación como principio (artículo 3.1 del EAC), como en las diversas previsiones que lo concretan. Analizaremos aquí especialmente la previsión de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado (artículo 183 EAC) ya que otras concreciones son objeto de comentario en otros apartados.

* M. Mar Pérez Velasco, profesora de derecho constitucional de la Universidad de Barcelona. Este artículo forma parte del proyecto de investigación «Reformas estatutarias y nuevos instrumentos de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (DER 2008-04108/JURI).

1. La Comisión Bilateral figura ya en el artículo 177 del texto aprobado por la Ponencia el 17-5-2004, que le asigna un número muy significativo de competencias. La Comisión, en su Dictamen de 1 de agosto de 2005, no introdujo ninguna modificación al Informe de la Ponencia de fecha 28-7-2005. El Consejo Consultivo en su Dictamen 269/2005, de 1 de septiembre, declaró inconstitucional el condicionamiento imperativo por parte de la Comisión Bilateral del ejercicio de competencias estatales.

2. Véanse los argumentos de los recurrentes en los antecedentes 102. a y 106. a, de la Sentencia y las alegaciones del abogado del Estado, del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña en los apartados b, c y d, respectivamente, del antecedente 106.

El recurso contra el EAC reprochaba al principio de bilateralidad, con carácter general, que se basara en un modelo de relación incorrecto, al situar ambas partes, Estado y Generalitat, en posición de igualdad (FJ 13). Estas consideraciones se trasladan también al examen de las concreciones de este principio y al apartado dedicado a la regulación de la Comisión Bilateral (FJ 115, 116 y 117).

El TC, después de aclarar que los sujetos que se relacionan son la Generalitat (que forma parte del Estado, entendido en el sentido más amplio) y las instituciones centrales del Estado, precisa que estas relaciones entre entes políticos no lo son en situación de igualdad, ya que el Estado «central» o «general» ostenta una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas.

Se reconoce en la sentencia que el Estatuto «no es sede normativa inadecuada» para concretar la regulación del principio de bilateralidad, siempre y cuando responda al principio general de cooperación reconocido en la Constitución y del que es una manifestación, y no sea excluyente con el principio de multilateralidad.

La Comisión Bilateral Generalitat-Estado

El artículo 183 del Estatuto prevé la Comisión Bilateral Generalitat-Estado³ como un órgano de colaboración entre el Gobierno de la Generalitat y el Gobierno del Estado y la define como el marco general y permanente de relación, de acuerdo con los principios que establecen los artículos 3.1 y 174 del EAC, a los efectos de la participación y colaboración de la Generalitat en el ejercicio de competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña y para el intercambio de información y el establecimiento de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y asuntos de interés común.

La Comisión Bilateral es de composición paritaria, su presidencia se alterna anualmente, se reúne como mínimo dos veces al año, tiene una secretaría permanente, elabora una memoria que traslada a los gobiernos y al Parlamento autonómico y adopta su reglamento de funcionamiento interno por acuerdo de ambas partes (apartados 3, 4 y 5 del artículo 183 EAC).⁴ Ninguna de estas previsiones organizativas ha sido objeto de impugnación y quedan inalteradas, sin más comentario del Tribunal.

3. La Comisión Bilateral Generalitat-Estat que regula el Estatuto tiene un antecedente en la regulación de la ley 30/1992 (artículo 5) y se reforzó con las nuevas funciones que le atribuyó la reforma de la LOTC sobre la posibilidad de resolver discrepancias, mediante negociaciones y en su caso adopción de acuerdos, con carácter previo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad (art. 33 LOTC).

4. Reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estat aprobado por acuerdo de la mencionada Comisión el 16 de abril de 2007 (BOE n.º 244, 11.10.2007, y DOGC n.º 4986, 11.10.2007).

En el artículo 183.2 EAC, se establece que la Comisión Bilateral puede deliberar, proponer y adoptar acuerdos, si procede, sobre ámbitos diversos, que estén relacionados con las líneas generales de gobierno que corresponden a ambas instituciones y que, por lo tanto, merezcan un conocimiento común, a pesar de las diferentes responsabilidades que puedan corresponder a cada una de estas instancias.

Sobre la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, se formulan tres tipos de consideraciones que, en síntesis, se refieren a: en primer lugar, la creación de un órgano bilateral estable, como marco general y permanente de relación (artículo 183.1 EAC); en segundo término, se analizan sus funciones y, concretamente, las relativas a los proyectos de ley, la programación económica y la propuesta de organismos y empresas estatales en que la Generalitat podría designar representantes y las modalidades de representación (artículo 183.2 EAC); y un tercer grupo de consideraciones se refieren a la emisión de informes por parte de la Comisión Bilateral (en el ámbito del juego, artículo 141.2 EAC; en materia de relaciones con la Unión Europea, artículo 186.3 EAC; y ubicación de infraestructuras y equipamientos estatales, artículo 149.2 EAC).

1) Sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 183.1 EAC que prevé la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, el TC verifica que con la creación de esta Comisión únicamente se trata de la constitución de una estructura orgánica en que se concreta el principio de bilateralidad. Recuerda nuevamente que con esta Comisión tan solo se puede referir a las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Estado central, como elementos constitutivos del Estado español. En ningún caso se podría entender como una relación entre el Estado español y la Generalitat de Cataluña, que quedaría excluida por inconstitucional. Por lo tanto, los sujetos implicados en la Comisión Bilateral son los Gobiernos respectivos.⁵ Incluso, con ocasión del análisis de uno de los informes preceptivos se la define como órgano paritario de colaboración en el que se integran representantes de ambas administraciones.⁶

Se considera que la regulación del artículo 183.1 del Estatuto sobre la Comisión Bilateral no es contraria a la Constitución si se interpreta que no excluye otros marcos de relación y siempre que no se trate de funciones diferentes a las relativas de la cooperación voluntaria (FJ 115). Como se ha dicho, este

5. En la versión del Estatuto aprobada por el Parlamento de Cataluña (30 de septiembre de 2005) y que se presentó a la tramitación de las Cortes Generales, la Comisión Bilateral se preveía como un «marco general y permanente de relación entre la Generalitat y el Estado», sin mencionar los Gobiernos. Esta versión podría haber dado lugar a la confusión aclarada por el TC, aunque en el dictamen del Consejo Consultivo no se detectó ninguna inconstitucionalidad al respecto.

6. Sobre el informe preceptivo de la Comisión Bilateral en relación a la ubicación de las infraestructuras y equipamientos del Estado en Cataluña (artículo 149.2 del EAC, FJ 92).

artículo 183.1 del EAC es el único apartado de la Comisión Bilateral que se traslada a la parte resolutoria de la sentencia en su apartado tercero.

2) Sobre las funciones de la Comisión Bilateral, el TC las enmarca dentro de la cooperación voluntaria, sin que con eso se puedan derivar efectos vinculantes ni condicionados ya que la circunscribe al ámbito político, a una facultad de acción política, de impulso y estímulo del ejercicio de competencias, pero por quien es efectivamente su titular exclusivo. Por lo tanto, el TC considera que esta relación tendría un límite en la imposibilidad de ejercicio de competencias ajenas por parte de la Generalitat de Cataluña y se insiste en que no se pueden excluir, con la previsión de esta Comisión Bilateral, otros marcos de relación.

Pero específicamente el recurso se refería a la inconstitucionalidad de tres supuestos mencionados en el artículo 183.2 EAC que describe las funciones.⁷ Concretamente se han cuestionado las previsiones relativas a los ámbitos de los proyectos normativos, la programación económica y sobre la propuesta de participación en organismos del Estado (son las letras a, b y f del artículo 183.2 EAC⁸). Se considera que estas materias, actividades o sectores tienen que ser establecidos por la legislación estatal, y por otra parte, se cuestionan también, por tratarse de una concreción procedimental del principio de bilateralidad, discutido en el artículo 3.1 del EAC. Son argumentos que se han repetido en otros apartados del EAC y por lo tanto se trasladan de nuevo en esta previsión (véanse los FJ 111, 112 y 113, donde se analiza la constitucionalidad de los artículos 174.3, 176.2 y 3, 180, 182.1, 2 y 3 EAC, en relación a las previsiones de participación en instituciones y organismos del Estado).

A falta de más argumentación de los recurrentes, el TC considera que las funciones de deliberación, propuesta y, en su caso, adopción de acuerdos constituyen una colaboración y participación de la Comisión Bilateral como órgano de cooperación, que no impiden el libre y pleno ejercicio por parte del Estado de sus propias competencias. La Comisión Bilateral no sustituiría, vincularía o

7. El artículo 183.2 EAC prevé como funciones de la Comisión Bilateral: a) los proyectos de ley que afecten a la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat; b) la programación de la política económica del Gobierno del Estado en lo que afecte singularmente a los intereses y competencias de la Generalitat y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política; c) y e) el impulso, evaluación y mejora de la colaboración, y los conflictos competenciales planteados y propuesta de medidas para resolverlos; d) conflictos competenciales; f) la propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en que la Generalitat puede designar representantes y modalidades para hacerlo; g) y h) el seguimiento de la política europea y de la acción exterior, y, en general, i) cuestiones de interés común.

8. Hay que recordar que en las funciones sobre los proyectos de ley y la programación económica, en la versión aprobada por el Parlamento y que se envió a las Cortes Generales, se contenían referencias a las normas básicas con respecto a los proyectos normativos y a la afectación a los mercados energéticos y sistemas financieros que se suprimieron en el trámite de aprobación como ley orgánica.

dejaría sin efecto las decisiones que le correspondía adoptar. Es por ello que se desestima la impugnación de este apartado (FJ 116).

Ahora bien, para la propuesta de relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en que la Generalitat puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación, también hay que tener en cuenta las consideraciones que el TC formula sobre los artículos 174.3 EAC, 180 EAC y, especialmente, el artículo 182 EAC, al prever supuestos específicos de participación. Las limitaciones que el TC identifica en cuanto a que únicamente las leyes estatales pueden prever estas participaciones y la exclusión de la participación en órganos decisorios, se deberían de tener en cuenta en la función de propuesta de la Comisión Bilateral en este ámbito.⁹

3) Un tercer apartado de consideraciones que afectan a las funciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, aunque no aparezca reflejado en el artículo 183 EAC, es el correspondiente a la emisión de informes preceptivos o previos de la Comisión Bilateral sobre determinadas materias y sobre la posición determinante del Gobierno de la Generalitat previsto en la Disposición adicional segunda del EAC, que establece la necesidad de que el Estado motive ante la Comisión Bilateral si no acoge, en el acuerdo, la posición mencionada.

El TC entiende que el carácter determinante establecido en la disposición adicional segunda del EAC no es equivalente a posición vinculante como lo entendían los recurrentes y considera que el Estatuto no es sede normativa inadecuada para prever este tipo de mecanismo, a pesar del reproche realizado en el recurso sobre este extremo (FJ 117).

Del análisis de los casos previstos en los artículos 141.2 EAC (autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal) y artículo 186.3 EAC (participación en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea cuando afectan a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma), el TC entiende que la previsión de que el Estado tenga que motivar ante la Comisión Bilateral no haber recogido la posición de la Generalitat, no excluye que el Estado pueda libremente no acogerla.

Se considera que la posición determinante, en los términos genéricos en que se prevé, es un mecanismo de colaboración. El deber de motivación no pa-

9. Esta función de propuesta prevista para la Comisión Bilateral Generalitat-Estado se tiene que conectar con la previsión de la Disposición final cuarta del EAC sobre la determinación de las entidades del artículo 182 EAC que corresponde realizar a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat. Esto dio lugar a la creación de un Grupo de Trabajo Mixto, con representantes de ambas Comisiones, para formular las propuestas correspondientes, en la reunión de la Comisión Bilateral realizada el 30 de julio de 2008.

realiza la competencia estatal que podrá autorizar los juegos nuevos o modificar los existentes, sin vincularse por el contenido del informe de la Generalitat, o su falta de emisión. Y con respecto a la calificación de determinante de la posición expresada por la Generalitat para la formación de la posición estatal ante la Unión Europea, si afecta a sus competencias exclusivas, o si se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña, también se entiende que la posición determinante es un mecanismo de colaboración y cooperación que no vincula al Estado, que únicamente tiene que exteriorizar la discrepancia (art. 186.3 EAC, FJ 120).

Un último supuesto de informe que emite la Comisión Bilateral que también se ha impugnado es el relativo a la determinación de la ubicación de las infraestructuras y los equipamientos de titularidad estatal en Cataluña previsto en el artículo 149.2 del EAC. Los recurrentes consideran que se trata de un condicionamiento del ejercicio de las competencias del Estado a pesar de no tener la calificación de determinante (FJ 92).

Para analizar las características del informe, la sentencia remite a las argumentaciones realizadas para otros casos donde analiza otros informes previos, como son los relativos a la calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otras infraestructuras de transporte situadas en Cataluña (el artículo 140.3 EAC), o bien en los supuestos de la calificación de interés general de las obras públicas (el artículo 148.2 EAC). En estos procedimientos, según el TC, la emisión de informes preceptivos por parte de la Administración que ostenta las competencias concurrentes con la Administración actuante es legítima y no se perturban las competencias (FJ 85 y 91).¹⁰ Sobre el informe de la ubicación de las infraestructuras y los equipamientos se añade la peculiaridad de que lo realiza la propia Comisión Bilateral Generalitat-Estado.

10. Otros supuestos en que se ha previsto el informe de la Generalitat son:

El informe preceptivo de la Generalitat para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique modificación de recursos hídricos de su ámbito territorial previsto en el art. 117.4 EAC. Los recurrentes entienden que impone un condicionante a las competencias del Estado. El TC considera que es un mecanismo de colaboración sin que se desplace o enerve la competencia estatal (FJ 65).

Sobre el informe previo de la Generalitat en el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones por el Estado de instalaciones energéticas que radiquen en Cataluña, se extiendan o permitan su aprovechamiento más allá de su territorio previsto en el art. 133.2 EAC, se considera por los recurrentes que condiciona indebidamente el ejercicio de competencias del Estado. El TC recuerda que no es un informe vinculante; por lo tanto es un instrumento de cooperación (FJ 79).

El TC considera razonable, como mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado, que en el supuesto de integración de una línea local o servicio de transporte que transcurra íntegramente por Cataluña en líneas de ámbito superior previsto en el art. 169.2 EAC se requiera informe previo de la Generalitat. Esta translación competencial justifica el informe previo de la Generalitat que ni desplaza ni enerva la competencia (FJ 105).

Un supuesto de informe de la Comisión Bilateral que no ha sido objeto de recurso es el relativo a la declaración y la delimitación de espacios naturales dotados con un régimen de protección estatal (artículo 144.4 EAC).

Conclusiones

A pesar de las diversas referencias a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado que se realizan en la Sentencia, únicamente se traslada a su parte resolutoria, apartado tercero, la relativa al punto primero del artículo 183 del Estatuto, el que se dedica a la definición de este órgano. No se conoce la razón para el diverso tratamiento de las otras consideraciones interpretativas que también afectan al mencionado órgano.

El Tribunal Constitucional equipara las relaciones entre la Generalitat y el Estado con las relaciones entre una parte y el todo, y considera que estas relaciones no se producen entre dos sujetos situados en una posición de igualdad. No obstante, el TC no deduce una consecuencia inmediata sobre aspectos concretos en los que se materializa el principio de bilateralidad que es el que regula estas relaciones (FJ 110).¹¹

La Sentencia no se pronuncia sobre la composición y estructura de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, la cual reconoce como fórmula de cooperación voluntaria, que no excluye otros marcos de relación. Sobre sus funciones, que circunscribe al ámbito político, considera que no limitan ni impiden el pleno ejercicio de las competencias estatales. Específicamente sobre los informes de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado y la posición determinante del Gobierno de la Generalitat considera la Sentencia que son mecanismos de colaboración que no vinculan el ejercicio de competencias del Estado, y por lo tanto son constitucionales (FJ 115, 116, 117 y 120).

Resultaría limitada por la interpretación de la Sentencia la función de la Comisión Bilateral consistente en la propuesta de participación de la Generalitat en entidades estatales en la medida en que el TC limita la participación que solo las leyes estatales pueden prever y la exclusión de la participación en órganos decisorios (FJ 111 y 114).

11. Tanto los recurrentes, como algunos de los votos particulares a la Sentencia, deducían del reconocimiento de este principio de bilateralidad definiciones del modelo político, ámbito que se consideraba excluido del contenido posible de un estatuto de autonomía y por lo tanto merecedor de la declaración de inconstitucionalidad. No obstante, la Sentencia no suprime la noticia de este principio del texto del Estatuto.

LAS RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA GENERALITAT EN LA SENTENCIA SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

Neus París Domènech*

1. Introducción

Con la designación de relaciones institucionales el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) integra en el texto estatutario diversos aspectos referidos a las relaciones de la Generalitat con el Estado, con otras Comunidades Autónomas, con la Unión Europea y, finalmente, con la acción exterior de la Generalitat. De este amplio contenido nos limitaremos a analizar, en este artículo, las relaciones de la Generalitat con el Estado y, por lo tanto, no entraremos a analizar las repercusiones de la Sentencia sobre las relaciones con la Unión Europea ni sobre la acción exterior de la Generalitat.

Con respecto a las relaciones de la Generalitat con el Estado, posiblemente el instrumento más importante para hacer efectiva esta participación con un carácter bilateral y general es la previsión estatutaria de la Comisión Bilateral de relaciones Estado-Generalitat de Cataluña. El artículo 183 regula las funciones y composición de este órgano bilateral de participación con la finalidad de crear un marco estable de relación que permita a la Generalitat incidir en la definición de las políticas estatales que afectan a sus intereses, superando en consecuencia el ámbito material referido a las competencias por uno más amplio, y al mismo tiempo facilitar la coordinación de las actuaciones de estas dos instancias políticas. La previsión de un artículo específico sobre este órgano hace innecesario incorporar su análisis en este artículo. No obstante, es importante señalar que la STC 31/2010, de 28 de junio, limita las funciones de estos órganos a las de colaboración entre el Gobierno de la Generalitat y del Estado en los ámbitos que corresponden y a los que no pueden renunciar ni pueden verse afectados por las funciones que se atribuye en el EAC a la Comisión Bilateral. Además determina que no puede excluir otros marcos de relación (FJ 115).

* Neus París Domènech, abogada de la Generalitat. Profesora asociada de derecho constitucional de la Universidad de Barcelona. Este artículo forma parte del proyecto de investigación «Reformas estatutarias y nuevos instrumentos de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (DER 2008-04108/JURI).

Aunque la previsión estatutaria sobre las relaciones de colaboración con otras Comunidades Autónomas no ha sido cuestionada, entendemos que no podemos obviar un análisis esquemático de estas relaciones en el texto estatutario. En este caso, no podemos referirnos a la necesidad de completar una falta de regulación dado que tanto la CE en su artículo 145 como el EAC en su artículo 25 ya preveían el marco convencional de relaciones entre Comunidades Autónomas. Esta regulación constitucional y estatutaria no había sido muy favorable a la articulación de este sistema de relaciones. El artículo 145 CE establece que los convenios entre Comunidades Autónomas con el fin de cumplir y prestar servicios propios se deben comunicar a las Cortes Generales y que los acuerdos de cooperación requieren la autorización de las Cortes. Finalmente, la CE se remite a los Estatutos para determinar el carácter y los efectos de la comunicación. En el ámbito de Cataluña, el artículo 27 del EAC de 1979 preveía la celebración de convenios de gestión si bien lo limitaba al ámbito de sus competencias exclusivas y establecía la necesidad de la aprobación por el Parlamento. Obviamente también distinguía entre convenios y acuerdos de colaboración. La nueva regulación trata, con los límites que comporta la restrictiva regulación constitucional, de establecer una regulación más favorable. La principal novedad, aunque no la única, afecta al ámbito objetivo. El artículo 174 establece un triple objetivo: el establecimiento de políticas comunes, el ejercicio eficaz de las competencias y el tratamiento de asuntos de interés común. Como se deriva de la misma regulación estatutaria el objeto es más amplio y ya no encuentran una referencia al ámbito de las competencias exclusivas.

2. Principios constitucionales referidos a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones, en los organismos y en las competencias estatales y en el establecimiento de un sistema de relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas y de estas entre sí, ha sido entendida como un elemento imprescindible para el funcionamiento eficaz del Estado autonómico. A pesar de la unanimidad con que la doctrina y la jurisprudencia constitucional han formulado este principio de colaboración y de participación, no encontremos en el texto constitucional una regulación mínimamente completa. Esta falta de previsión constitucional no ha impedido la existencia de un entramado de relaciones que se han ido formulando mediante mecanismos diversos y que se ha manifestado de manera mucho más intensa en

las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas que en las relaciones de estas entre sí.

Las relaciones entre el Estado y la Generalitat se fundamentan en el principio de lealtad institucional mutua, principio que ha sido afirmado en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional aunque no figura de manera expresa en la CE.

De la lealtad institucional, configurada como la necesidad de ponderar en el ejercicio de las competencias propias la totalidad de los intereses públicos implicados, deriva un mandato de colaboración que se basa en el principio de voluntariedad y de respeto estricto a la titularidad de las competencias. Pero también deriva de la lealtad institucional el principio de bilateralidad. Un estado compuesto como el que articulan la CE y los estatutos de autonomía (EA) requiere para su correcto funcionamiento un entramado de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas que pueden ser bilaterales o multilaterales. Se ha cuestionado la previsión estatutaria de relaciones bilaterales pero estas son inherentes a la definición del Estado autonómico, vista la existencia de cuestiones que son privativas de alguna Comunidad Autónoma, o que derivan de la asimetría competencial o del alcance diverso de la voluntad de autogobierno. Los recursos planteados tanto por el Grupo Parlamentario Popular como por la Comunidad Autónoma de la Rioja contra el EAC destacan la previsión de este principio como un elemento de discriminación respecto del resto de Comunidades Autónomas e impropio en la configuración del Estado autonómico. Esta afirmación, como veremos, afortunadamente no es compartida por el Tribunal Constitucional.

3. Previsión estatutaria de las relaciones de colaboración y participación entre el Estado y la Generalitat

El EAC incorpora un conjunto de instrumentos y principios que deben regir estas relaciones. Ya hemos dicho, y conviene de nuevo recordarlo, que el instrumento idóneo para establecer este sistema es el texto constitucional, pero que la CE sea el instrumento idóneo no comporta, como consecuencia directa, que no se pueda articular en el texto estatutario mediante instrumentos diversos, si bien la configuración de estos se encontrará con limitaciones. El Estatuto parte de la base de que su papel en el sistema de fuentes le permite llenar el vacío del texto constitucional dada la función que constitucionalmente tiene asignada. A pesar de que los instrumentos mediante los cuales se deben llevar a cabo estas relaciones no figuran en el artículo 147 CE entre las materias que necesariamente han de formar parte del contenido estatutario, estos instrumentos de co-

laboración y participación se encuentran claramente relacionados con las funciones que la CE prevé como propias de los Estatutos de Autonomía. Este es también el criterio que la Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional recoge expresamente y con carácter general en los FJ 4 y 6, y de manera específica al referirse a las relaciones entre el Estado y la Generalitat en el FJ 13.

Las previsiones que el EAC hace de los instrumentos de colaboración y participación dotan de una regulación más intensa a la participación de Cataluña en las instituciones y organismos estatales y establecen el deber del Estado de abrir la delimitación de determinadas políticas estatales a la Generalitat. Con estas previsiones el EAC pretende superar el marco de relaciones que de manera natural se ha venido estableciendo, que se caracterizaba por un alto grado de voluntariedad y por una plasmación en el momento de ejecución de las políticas públicas del Estado, y adelantar la participación al momento de la toma de las decisiones.¹

El EAC intenta delimitar unas relaciones que entiende necesarias pero se limita a hacerlo desde la óptica de la bilateralidad dejando al margen los canales e instrumentos de colaboración y participación de alcance multilateral a los que, si bien se refiere, no regula.

4. Regulación estatutaria de los instrumentos de colaboración y participación de la Generalitat con el Estado

El artículo 3 del EAC proclama que las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el principio de bilateralidad y por el principio de multilateralidad.

De la proclamación de que la Generalitat, así como otros entes territoriales dotados de autonomía, es Estado, se deriva que las Comunidades Autónomas defienden sus intereses respectivos pero no pueden ser ajenas al interés general. El Tribunal Constitucional en el FJ 13 manifiesta, como no podía ser de otra manera, que la afirmación de que la Generalitat es Estado es indiscutible, ya que la acepción amplia de Estado incluye a todas las Comunidades Autónomas. No obstante, de esta afirmación el Tribunal Constitucional deriva que no es posible que este principio articule las relaciones de la Generalitat con el Estado en que se integra sino que debe entenderse que lo que permite articular es un sistema

1. Roig Molés, Eduard. «La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya», en *Activitat Parlamentària*, n.º 15, 2008, pág. 66 y ss.

de relaciones entre la Generalitat y las instituciones centrales del Estado. Hasta aquí nada que objetar a la doctrina fijada, pero ya en este mismo FJ el Tribunal Constitucional nos adelanta los criterios que a su parecer regirán el análisis específico de los instrumentos de participación y colaboración, que no son otros que el pleno respeto a la estructura constitucional del Estado y al sistema distribución de competencias, y el reconocimiento de una posición de superioridad del Estado respecto de las Comunidades Autónomas que no les permite la negociación desde una posición de igualdad. Incorpora en este último aspecto la doctrina constitucional establecida en la Sentencia 4/1981, de 2 de abril, en la que efectivamente se expresa una posición de superioridad del Estado sobre las Comunidades Autónomas, si bien en aquel caso, y debemos entender que la STC-EAC no pretende llevar más allá esta doctrina, esta posición de superioridad queda limitada a dos instrumentos constitucionales concretos como son las leyes de armonización y la previsión del artículo 155 de mecanismos excepcionales de protección del interés general ante la actuación de las CA.

Además, el Tribunal Constitucional estima que el análisis de la adecuación de los instrumentos previstos en el texto estatutario a la estructura constitucional del Estado se debe efectuar a partir del texto constitucional y de la delimitación que de este efectúa el mismo Tribunal Constitucional, desplazando de esta manera al EAC de su función constitucional (FJ 110).

El EAC inicia la regulación de las relaciones de la Generalitat con el Estado con un pronunciamiento genérico sobre el deber de ayuda mutua y colaboración para el ejercicio eficaz de las competencias y para la defensa de los intereses respectivos. Asimismo, establece el principio de participación genérica de la Generalitat en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten las competencias de Cataluña con una remisión al marco regulador previsto en el Estatuto y las leyes. Este principio se concreta en un conjunto de instrumentos.

El artículo 175 se refiere a la posibilidad de que el Estado y la Generalitat, siempre respetando el sistema de distribución de competencias, suscriban convenios de colaboración y hagan uso de otros medios de colaboración, y establece, además, la participación de la Generalitat en órganos y procedimientos multilaterales de relación.

El EAC se centra en los convenios bilaterales de colaboración pero no olvida que éstos no son los únicos instrumentos posibles. Es obvio, y así se recoge expresamente en el artículo 176 EAC, que la participación de la Generalitat en estos instrumentos bilaterales y multilaterales no altera la titularidad de las competencias. De este principio se deriva la falta de vinculación a la Generalitat

en las decisiones adoptadas en este marco de colaboración multilateral en que no participan o en los que han expuesto su opinión contraria. Esta previsión no es nueva en nuestro ordenamiento jurídico: la regulación de las conferencias sectoriales en la legislación de régimen jurídico de las administraciones públicas ya había sido analizada por el Tribunal Constitucional, que determinó que las conferencias no pueden en ningún caso sustituir a los órganos propios de las Comunidades Autónomas ni sus decisiones pueden anular sus facultades decisorias, sino que deben ser órganos de encuentro para analizar problemas comunes y para debatir líneas de acción oportunas. De nuevo en esta Sentencia, el Tribunal Constitucional se reafirma en la doctrina expuesta para manifestar de manera clara que la participación en estos órganos multilaterales de relación no puede en ningún caso alterar el orden constitucional de distribución de competencias ni puede comportar la renuncia a las propias competencias, mediante las decisiones adoptadas de forma multilateral (FJ 112).

En cuanto a la regulación concreta de los convenios de la Generalitat con el Estado, el EAC se limita a indicar en su artículo 177 que su régimen jurídico se debe establecer por ley del Parlamento y determina la necesidad de publicación en los diarios oficiales. Esta regulación no ha sido objeto de impugnación.

El EAC entre las técnicas de participación prevé la participación de la Generalitat en las instituciones estatales de especial incidencia en la configuración del estado autonómico.

El primero de estos instrumentos, que tampoco ha sido objeto de impugnación, es la previsión que hace el artículo 179 relativa a los senadores escogidos en Cataluña y a los que representan a la Generalitat en el Senado a fin de que comparezcan ante el Parlamento. Esta regulación tiene por finalidad establecer una relación entre los senadores que representan a la Generalitat en una cámara definida de representación territorial y lo hace de forma plenamente respetuosa con la prohibición de mandato imperativo previsto en el artículo 67 CE.

Más problemática ha sido la previsión de participación de la Generalitat en otras instituciones estatales de especial significación en el diseño del Estado autonómico. Se trata de una participación con un escaso margen de incidencia que se limita en el artículo 180 EAC a una participación en los procesos de designación de miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial. Esta previsión genérica remite para su configuración a las leyes estatales. En la Sentencia objeto de análisis, el Tribunal Constitucional ha considerado que el carácter genérico de la previsión y el hecho de que se limite a expresar una voluntad de colaboración en las procesos de designación de los miembros de instituciones que tienen asignadas importantes funciones consti-

tucionales en la estructura del Estado, hace que no sea constitucionalmente objetable, si bien ha determinado que la previsión estatutaria no puede ser impuesta al legislador estatal, que puede hacerla efectiva o no (FJ 113).² No era esta la interpretación que había hecho la doctrina, que entendía que del texto estatutario derivaba directamente un mandato de previsión de una participación de la Generalitat que no podía ser cuestionada por el legislador orgánico que puede mediante sus propias leyes autovincularse.³ La interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional olvida el papel de los Estatutos de Autonomía y la función constitucional que estos tienen asignada, convirtiendo estas previsiones en una norma meramente programática.

La otra categoría de instrumentos de relación con el Estado es la participación de la Generalitat en la adopción de las políticas estatales. También en este ámbito son escasas las previsiones del texto constitucional y las que incorporaba la regulación estatutaria anterior y, en muchos casos, las escasas previsiones no se han hecho efectivas. Como ejemplos, es suficiente recordar la previsión constitucional recogida en el artículo 131 referida a la participación de las Comunidades Autónomas en el diseño de la planificación autonómica o la previsión establecida en el artículo 53 del EAC del año 1979 referida a la designación de representantes de la Generalitat en los organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado.

Dentro de los instrumentos de participación de la Generalitat en la adopción de políticas, cabe distinguir entre la participación en órganos estatales y la participación en el ejercicio de las competencias estatales. El artículo 182 EAC ha previsto la participación en relación con organismos financieros, económicos, energéticos, reguladores, empresas públicas y órganos constitucionales o de control.⁴ El Tribunal Constitucional reafirma nuevamente su posición al manifestar que solo al legislador estatal corresponde determinar si es necesaria y cómo se

2. En el caso del Tribunal Constitucional ya se ha llevado a cabo el despliegue mediante la modificación de la LOTC y del Reglamento del Senado y sobre las dos previsiones ha tenido ya ocasión de pronunciarse en la STC 49/2008, de 9 de abril y STC 101/2008, de 24 de julio. En estas sentencias el Tribunal Constitucional ha hecho una interpretación muy restrictiva de la participación de las Comunidades Autónomas, ya que no les reconoce carácter vinculante, circunstancia que en gran parte desvirtúa la voluntad de incorporar en esta institución constitucional la participación autonómica.

3. Albertí, E. «La participació de les comunitats autònomes en institucions de l'Estat en els nous estatuts d'autonomia», en *Activitat Parlamentària*, n.º 15, 2008, pag. 41 y ss.

4. La extensa lista del artículo 182 no acota todas las previsiones estatutarias de participación de la Generalitat en órganos estatales puesto que encontramos otras previsiones referidas a la participación de la Generalidad en la regulación de ámbitos competenciales concretos y, en concreto, en los artículos 134, 140.2, 171.b y 198.

debe articular esta participación orgánica, pero, en este caso, va más allá y le recuerda que al hacerlo debe recordar que la titularidad de la competencia ha sido atribuida al Estado y de esta se deriva necesariamente que el ejercicio ha de corresponder a órganos estatales. Así pues, el Tribunal Constitucional afirma que en ningún caso se puede integrar la participación en órganos decisorios y solo se puede manifestar en órganos de carácter consultivo (FJ 111).

El Tribunal Constitucional rechaza la pretensión estatutaria de vinculación al legislador estatal con la previsión expresa y al mismo tiempo abierta de que la Generalitat designe o participe en los procesos de decisión, como en el caso de las instituciones, y a pesar de los argumentos favorables a la constitucionalidad de estas previsiones, el carácter vinculante no es admitido por el Tribunal Constitucional, que en el FJ 114 olvida el papel constitucional de los Estatutos de Autonomía, para afirmar la libertad del legislador estatal –limitada solo por la doctrina del Tribunal Constitucional que impide que se articule en órganos de carácter decisorio– para determinar el alcance de la participación e incluso para hacerla efectiva, de manera que vacía de contenido la previsión de esta participación en el texto estatutario que pasa a depender de la voluntad política y no de la concepción del Estado autonómico, y niega una práctica ya prevista en diversas normas.

Si nos referimos a la participación en el ejercicio de las competencias estatales, la articulación estatutaria de esta participación es muy compleja dado que prevé instrumentos muy diversos. El primero de los instrumentos tiene un carácter multilateral y genérico y lo encontramos en el artículo 181 en relación con la participación de la Generalitat en la elaboración de las decisiones estatales que afectan a la ordenación general de la actividad económica en el marco del artículo 131 CE. Este ámbito de participación no ha sido cuestionado por los recurrentes.

Otro instrumento es la previsión de una auténtica competencia de participación en algunas de las competencias estatales. En diversos preceptos del título IV, encontramos previsiones de participación de la Generalitat en ámbitos de competencia del Estado que se justifican en la estructura estatal y, especialmente, en la afectación de intereses específicos de la Generalitat. La tipología de estos instrumentos de relación es diversa y responde a posiciones diversas de la Generalitat en relación con los diferentes ámbitos competenciales. Cuando estamos ante ámbitos de competencia estatal que afectan a la esfera de intereses autonómicos se introducen previsiones genéricas y, cuando se trata de supuestos en que el ejercicio por el Estado de su competencia afecta una competencia autonómica se concreta el instrumento mediante el cual se llevará a cabo. Entre es-

tas concretas previsiones encontramos: el acuerdo previo, el informe preceptivo, la deliberación de la Comisión Bilateral⁵, el informe potestativo, el informe determinante y, en ocasiones, la participación en la gestión⁶.

Estos instrumentos en ningún caso trasladan la capacidad de decisión, que sigue correspondiendo al Estado, pero en la mayoría de los casos prevén la participación de la Generalitat en el proceso de adopción de la decisión, sin que esta circunstancia comporte que se vea alterada la titularidad de la competencia. Titularidad de la competencia estatal que tampoco resulta afectada en los escasos supuestos en que el EAC ha establecido que el informe tenga carácter determinante, ya que esta calificación solo comporta, de acuerdo con las previsiones de la Disposición adicional segunda, que si el Gobierno del Estado no recoge la posición de la Generalitat ha de justificarlo ante la Comisión Bilateral. En consecuencia, como reconoce el Tribunal Constitucional en el FJ 117, esta posición de la Generalitat no equivale a una posición vinculante y, por lo tanto, se ajusta al marco competencial.

A pesar de la novedad que comporta la previsión en el texto estatutario de estos instrumentos de participación, lo cierto es que la legislación recogía ya supuestos de participación de las Comunidades Autónomas en procedimientos de titularidad estatal y a la inversa, normalmente mediante la emisión de informes preceptivos. Esta participación ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional como un mecanismo válido para resolver supuestos en los que concurren diversas competencias en un mismo ámbito competencial (entre otras, STC 164/2001, de 11 de julio).

5. El EAC prevé los supuestos siguientes: el acuerdo previo (artículo 127.3 en materia de inversiones culturales), el informe preceptivo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado (artículo 149.2 en materia de espacios naturales de protección especial), la deliberación de la Comisión Bilateral e informe preceptivo (artículo 141.2 en materia de juego y apuestas), el informe preceptivo (artículo 117.4 en materia de cuencas hidrográficas, artículo 133.2 en materia de instalaciones de energía, artículo 140.3 en materia de infraestructuras de interés general, artículo 148.2 en materia de obras públicas de interés general, artículo 169.2 en el ámbito de los transportes), el informe potestativo (artículo 168.2 en relación con los indultos), participación en la gestión (artículo 140.3 en el ámbito de las infraestructuras).

6. Estas previsiones no agotan los instrumentos de participación de la Generalitat en las políticas estatales. Una mención específica requieren las previsiones del artículo 114 EAC, que al regular la actividad de fomento prevé, en su apartado 5, que la Generalitat participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones a fondo estatales o de la Unión Europea. Este precepto incorpora al texto estatutario las previsiones de la doctrina del Tribunal Constitucional, entre otras la STC 13/1992, de 6 de febrero. El Tribunal Constitucional considera que esta participación está vinculada a competencias de gestión de la Generalitat y además determina que es adecuada al marco constitucional, dado que se formula en abstracto de manera que no altera la capacidad del Estado para determinar la fórmula de participación y, olvidando que visto el carácter asimétrico del sistema de distribución de competencias también puede producirse en supuestos en que la plena efectividad de las medidas haga imprescindible una gestión centralizada, señala el Tribunal Constitucional que el alcance de la participación debe afectar a todas las Comunidades Autónomas.

La otra característica de esta competencia de participación es que se prevé como obligatoria y no voluntaria por el Estado. Es decir, por ejemplo, en aquellos casos en que deriva el instrumento concreto de participación del mismo EAC, el Estado debe adoptar esta decisión siguiendo el procedimiento participativo previsto.

El Tribunal Constitucional dedica diversos fundamentos jurídicos a establecer su doctrina sobre los límites que se imponen a estos instrumentos de participación de la Generalitat en las competencias del Estado previstos en el EAC. Esta doctrina la podríamos sintetizar en los apartados siguientes:

1. Establecida en términos abstractos y con remisión al legislador estatal, esta previsión es admisible y el EAC es un instrumento adecuado para efectuarla.

2. Estos instrumentos se justifican no sólo en el sistema de distribución de competencias sino también en la defensa de los intereses propios de la Comunidad Autónoma o, incluso, en la especial trascendencia que para Cataluña tenga la actuación estatal (entre otros, FJ 65 y 83).

3. Hay límites en la configuración que puede efectuar el Estado, que varían en función de la naturaleza de la competencia estatal sobre la que se proyecta.

4. No admite que las fórmulas de participación de la Generalitat se vean condicionadas por la previsión de reciprocidad y, en este sentido, incorpora los argumentos expuestos en la STC 132/1998, de 18 de junio.

La doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en esta Sentencia distingue sobre la base del sistema de distribución de competencias, de manera que:

1. En los casos en que afecte a una competencia exclusiva del Estado y esta no sea concurrente con otros títulos competenciales que corresponden a la Generalitat, entiende el Tribunal Constitucional que solo es posible prever la participación de la Generalitat en el ejercicio de la competencia estatal mediante transferencia o delegación de competencias estatales (FJ 85).

2. En casos de competencia compartida, la previsión en el EAC de fórmulas de participación que se articulen como instrumentos de cooperación entre ambas Administraciones en el ejercicio de sus respectivas competencias, es admisible siempre que no alteren la competencia estatal, porque se limitan a prever en el procedimiento estatal de decisión la inter-

vención consultiva de la Generalitat, que se proyecta en diversos sistemas, como por ejemplo mediante la emisión de un informe previo, que puede ser preceptivo pero no vinculante (FJ 79). Si bien puntualiza que este informe preceptivo debe limitarse al ámbito de competencias de la Generalitat y sobre la influencia que en este ámbito pueda tener el ejercicio de las competencias estatales.

Si en estos casos la participación se articula mediante la colaboración de la Generalitat en los órganos estatales, el legislador estatal es el competente para concretar, con absoluta libertad, la fórmula de participación, su alcance y articulación, que en todo caso tiene carácter voluntario, de manera que no puede serle impuesta (FJ 101).

3. En aquellos casos en que se da un ámbito de concurrencia competencial en un mismo espacio físico, el Tribunal Constitucional admite que el EAC prevea la participación de la Generalitat en órganos estatales pero entiende que esta participación no puede darse en órganos de carácter decisorio, y además, de nuevo considera que esta fórmula de participación se basa, como en el caso de participación en instituciones y en órganos estatales a que ya nos hemos referido, en la voluntariedad del legislador estatal (FJ 111).

4. Finalmente, en casos en que, como la cultura, el Tribunal Constitucional (FJ 73) ha definido la competencia como concurrente, la necesidad de un acuerdo entre el Estado y la Generalitat para determinar las inversiones del Estado en Cataluña en bienes y equipamientos culturales, entiende el Tribunal Constitucional que la previsión estatutaria es un llamamiento a la colaboración pero que, en ningún caso, se puede interpretar como límite a la competencia estatal, de manera que el Estado para actuar necesite del acuerdo de la Generalitat. En definitiva, recoge la Sentencia el argumento del abogado del Estado que entiende que esta previsión no se puede interpretar como un desplazamiento de la competencia decisoria del Estado.

La posición del Tribunal Constitucional en relación con los mecanismos de participación orgánica y funcional previstos en el EAC comporta que la finalidad pretendida con la inclusión de estos instrumentos quede totalmente desactivada. Efectivamente, de poco sirve su previsión si esta no condiciona al legislador y a los órganos estatales de manera que puedan voluntariamente prever o no los instrumentos que el EAC recoge. En este sentido, trasladamos a este ámbito la crítica a la Sentencia recogida al analizar la participación de la Generalitat en instituciones y organismos.

A esta situación se añade un elemento de no menor trascendencia referido a los límites que la Sentencia impone al EAC y al legislador estatal. En los supuestos en que el EAC prevé la participación de la Generalitat en la gestión, el Tribunal Constitucional no ha admitido otra forma de participación que la que se lleve a cabo mediante las fórmulas de transferencia o delegación constitucionalmente previstas. Así, el Tribunal Constitucional no niega validez a la posibilidad de que la participación de la Generalitat en la gestión en organismos se articule mediante normas estatales, pero cuestiona la posibilidad de un órgano de gestión con presencia de representantes autonómicos cuando esta se articula en instrumentos de cooperación voluntaria. Por lo tanto, el Tribunal Constitucional traslada a estos supuestos la doctrina referida a la gestión conjunta en materia de parques naturales dictada entre otras en la STC 194/2004, de 4 de noviembre. El Tribunal Constitucional afirma en aquella Sentencia que la gestión conjunta solo sería conforme si se integrara dentro de la competencia estatal básica o respondiera a los principios constitucionales de coordinación y cooperación. En la Sentencia 194/2004, el Tribunal Constitucional delimitaba el concepto material y formal de las bases y señalaba las características de la coordinación como potestad estatal derivada del sistema de distribución de competencias, para pasar después a determinar el alcance constitucional del principio de cooperación (FJ 9). En ese fundamento jurídico se recogían las notas características de la cooperación, que han sido también incorporadas en diversos fundamentos jurídicos de la Sentencia objeto de análisis: la voluntariedad, la no alteración de las competencias, y la posibilidad de articularse en la participación en órganos o en el procedimiento de decisión, y, finalmente, la falta de habilitación para el ejercicio de competencias ajenas. Pero cuando la STC 194/2004 proyectaba estos principios sobre la gestión conjunta llegaba a la conclusión de que cuando esta fórmula de gestión se encuentra prevista en la norma no se da la nota de voluntariedad y que, además, tampoco se dan las características de cooperación que permiten la intervención en la gestión de poderes públicos que no tienen atribuidas directamente competencias de gestión (FJ 13). El TC mantuvo esta doctrina en la STC 32/2006, de 1 de febrero, si bien en esta última incorpora un elemento que de nuevo expone en la Sentencia referida al EAC, ya que entiende que la participación en órganos se puede considerar constitucionalmente ajustada cuando únicamente se articula en órganos sin facultades decisorias (FJ 8).

En la Sentencia referida al EAC, el Tribunal Constitucional proyecta esta doctrina en las formulas de participación en la gestión de las competencias estatales que el EAC prevé, pero al hacerlo olvida que el análisis de las caracterís-

ticas de las fórmulas de cooperación dictadas en aquellas sentencias partía de regulaciones formuladas por el Estado en normas amparadas en un título competencial básico, situación que nada tiene que ver con la previsión de fórmulas amplias de participación que derivan, no de una norma estatal básica, sino del mismo texto del Estatuto de Autonomía. No es necesario destacar de nuevo en este artículo la peculiar naturaleza de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes ni tampoco referirnos a las características del procedimiento de aprobación de este, en que como sabemos, concurren diferentes voluntades, para afirmar que resulta muy cuestionable la opción del Tribunal Constitucional de trasladar esta doctrina a las fórmulas de participación y colaboración que derivan del texto estatutario.