

# LA COL·LABORACIÓ ENTRE L'ESTAT I LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Enoch Albertí Rovira

Professor titular de Dret constitucional  
de la Universitat de Barcelona

## 1. Exigència i sentit de la col·laboració en l'Estat autonòmic

La col·laboració entre les diverses instàncies de govern constitueix una necessitat òbvia en tot Estat compost. És prou coneguda la imatge que proposa el professor Stein per il·lustrar aquesta afirmació: la de dotze cavalls (els onze *Länder* i el *Bund* a la República Federal d'Alemanya) que estiren una carrossa (l'Estat en el seu conjunt), i que necessàriament ho han de fer en la mateixa direcció i sentit perquè aquesta pugui avançar.<sup>1</sup> Entre nosaltres, podem encara augmentar fins a divuit els elements que estiren la carrossa, i per tant, si cal, augmentar en la mateixa mesura les precaucions a prendre perquè l'esforç dels cavalls es realitzi de manera harmònica.

Aquesta exigència elemental, que després haurà de ser traduïda jurídicament i instrumentada a través de tècniques i mecanismes molt diversos, és consubstancial a la pròpia estructura de tot Estat compost, donat el policentrisme polític que constitueix el seu fonament, la pluralitat de centres de govern dotats amb poders d'igual naturalesa estatal i per tant amb possibilitat d'adoptar orientacions polítiques diverses. La col·laboració, en un primer, general i elemental sentit, no és res més que l'esperit que es demana que animi les relacions entre totes aquestes instàncies de govern per fer viable el propi funcionament del conjunt, reduint al màxim la pressió centrífuga a la qual es veu sotmesa una semblant disposició del poder estatal, o, almenys, situant-la en nivells suportables per a l'existència de l'Estat en el seu conjunt i l'eficiència del seu funcionament, sobretot des del punt de vista dels ciutadans i les seves demandes, a qui es deuen tots els poders públics.

Si aquesta exigència ha estat present, d'una manera més o menys explícita, en totes les formes compostes d'Estat, al llarg de tota la seva història moderna, es fa actualment, en el marc de l'Estat social i democràtic i de les condicions socials, econòmiques, culturals i tècniques sobre les quals es dona, encara més evident. No és el moment d'intentar demostrar aquesta asseveració, sinó senzillament d'invitar a reflexionar sobre el grau d'interconnexió de tots els problemes que ha d'afrontar el poder públic, sobre l'abast sovint general d'aquests mateixos problemes, sobre la mobilitat de la població i els efectes de les millores de tot tipus de comunicació... Totes aquestes circumstàncies, en un sistema de divisió vertical del poder, comporten amb freqüència un desbordament dels àmbits territorials reduïts (moltes vegades també a escala estatal) per al tractament adequat de moltes qüestions d'abast general i, pel

---

1. *Lehrbuch des Staatsrechts*, Tübingen, 1971. Hi ha traducció a l'espanyol, amb pròleg del professor Rubio Llorente, amb el títol, *Derecho político*, Madrid, 1973.

comú, una estreta interdependència de l'acció dels diversos centres de govern. Aquest desbordament i aquesta interdependència situen els estats compostos en una disjuntiva inexorable, com encertadament ha assenyalat Hesse:<sup>2</sup> o bé s'aboquen a un procés de centralització, en què les instàncies territorials cedeixen gran part dels seus poders al centre, o bé intenten afrontar en comú els reptes que també són comuns, mitjançant mecanismes de coparticipació i col·laboració.

No es tracta aquí d'explicar els termes en els quals s'ha plasmat aquesta via de cooperació en el Dret comparat,<sup>3</sup> però sí que pot resultar convenient indicar que, a partir del reconeixement, moltes vegades jurisprudencial i doctrinal, més que no pas positiu, d'un principi general de col·laboració, formulat en termes jurídic-constitucionals com una ètica institucional i objectivitzada que ha d'animar l'actitud de les parts en la seva relació recíproca, i de la qual es poden desprendre deures i obligacions concrets, es depleguen múltiples mecanismes i instruments, de naturalesa diversa, al servei d'aquesta exigència de col·laboració. En general, i salvades les grans diferències de caràcter i funcionalitat que presenten, es tracta d'establir ponts de connexió estables i permanents entre totes les instàncies de govern, a partir dels quals cada part pugui participar en les decisions que ha de prendre l'altra en l'exercici de les seves pròpies competències però que la puguin afectar. En definitiva, de poder abordar en comú qüestions que també són d'interès comú, malgrat que la competència estigui fragmentada o fins i tot que es trobi íntegrament en un dels dos costats.

Precisament aquesta circumstància, el fet que les relacions de col·laboració es donin moltes vegades *al marge i per sobre* de la distribució de competències, constitueix el seu perill principal, en la mesura en què pot resultar alterat el disseny constitucional de la divisió del poder i l'equilibri que implica, sobre el qual s'ha fonamentat el consens constituent. Aquest risc s'evita en gran part portant les principals fórmules de relació cooperativa a la mateixa Constitució, això és, incorporant-les a les pròpies regles de repartiment de competències, al mateix disseny de la divisió de poders. I, quan no és així, intentant formalitzar i institucionalitzar al màxim aquestes relacions, atorgant-los la major transparència i seguretat possibles, per evitar que es tradueixin simplement en la imposició del més fort.

Entre nosaltres, en el model d'organització territorial del poder que conté la Constitució espanyola de 1978, es dona igualment una exigència de col·laboració entre les diverses instàncies de govern, entre l'Estat i les comunitats autònomes. El Tribunal Constitucional ha remarcat la presència constitucional implícita d'un principi general de col·laboració entre totes les parts, que ha de presidir les seves relacions recíproques. Malgrat que no s'ha aprofundit excessivament sobre la possibilitat de trobar un fonament positiu a aquesta exigència, especialment a partir del principi de solidaritat contingut en l'art. 2 CE, el Tribunal Constitucional ha declarat que la necessitat de col·laboració resulta inherent al sistema autonòmic i que, per tant, no s'ha de justificar en preceptes concrets.<sup>4</sup> D'aquesta manera, el nostre model de divisió vertical del poder segueix aquells que proclamen l'existència d'un principi jurídic-constitucional general de col·laboració entre tots els centres de govern, d'origen juris-

2. «Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik», a *Festschrift für Gebhard Müller*, Tübingen, 1970.

3. Em remeto al meu treball *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986.

4. La primera, STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 14.

prudencial i doctrinal. Recentment, a més, el Tribunal Constitucional ha explicat el contingut propi i específic d'aquest principi general, configurant-lo, a l'estil de la *Bundestreu* alemanya, com un deure de lleialtat institucional, el compliment del qual pot ser controlat pel propi Tribunal.<sup>5</sup>

Però si és cert que, en el terreny del reconeixement jurisprudencial del principi general, l'Estat de les Autonomies se situa en una posició avançada en el panorama del dret comparat, especialment després de la Sentència de 5 de març d'aquest any, no ho és menys que la seva estructura actual, encara no del tot acabada, presenta alguns dèficits importants, que tenen gran repercussió en la qüestió que aquí ens interessa. Molt especialment, cal assenyalar la manca de vies institucionals efectives de participació de les comunitats autònomes en la presa de decisions estatals que les puguin afectar. Aquesta mancança, que es refereix sobretot a la deficient disposició del Senat en el sistema institucional, almenys des del punt de vista autonòmic, i a la previsió pràcticament nul·la de mecanismes generals de col·laboració en el bloc de la constitucionalitat (llevat d'alguns supòsits de coordinació, configurats com a competència estatal), obliga a posar en marxa mecanismes i instruments *alternatius*, al marge de la Constitució i els estatuts, amb el risc, ja assenyalat, que això comporta.

## 2. Característiques generals del desplegament de les relacions de col·laboració en l'Estat autonòmic

En efecte, la debilitat dels mecanismes institucionalitzats de participació comporta que la col·laboració es produeixi essencialment arran de l'exercici de les competències, a través de relacions que es donen fora o al marge del model constitucional de distribució de poders entre l'Estat i les comunitats autònomes. Aquesta és una observació important, ja que condiona en gran part el règim jurídic de la col·laboració al nostre país. Aquesta no s'incorpora a les regles de distribució de competències, com un règim o tipus competencial més (a l'estil de les *Gemeinschaftsaufgaben*, o «tasques comunes» dels art. 91.a i 91.b de la Llei fonamental de Bonn, per exemple), sinó que es produeix, en el seu cas, en el moment en què cada part exerceix les competències que li pertocquen, de manera que es modalitza aquest exercici, en un sentit cooperatiu. Això pressuposa que es manté intacta la titularitat de les competències, amb totes les seves conseqüències. I si a aquesta circumstància s'afegeix que el bloc de la constitucionalitat tampoc no preveu a penes mecanismes de col·laboració en aquest nivell de l'exercici competencial (llevat d'alguns casos de coordinació, configurats com a competència estatal, com ja s'ha dit, i amb l'abast que es veurà, fonamentalment instrumental o formal), s'ha de concloure que una de les més importants d'aquestes conseqüències és que la col·laboració té un caràcter essencialment voluntari, tant pel que fa al seu establiment com als resultats als quals pot conduir. Aquesta és una de les característiques principals del nostre sistema de relacions cooperatives, que és comuna, per altra banda, als orígens de la cooperació en tots els estats compostos.

Una altra característica general en el desenvolupament de relacions de col·labora-

5. STC de 15 de març de 1990, que resol els recursos d'inconstitucionalitat acumulats, promoguts pel president del Govern, contra les lleis 14/1987, de 29 de desembre, i 6/1989, de 22 de maig, del Parlament de Canàries, ambdues en matèria d'aigües.

ció entre nosaltres consisteix en el que podríem denominar la seva «previsió preventiva». En efecte, en moltes normes legals i reglamentàries, i sobretot, en els reials decrets de traspasos, es preveu un gran nombre de mecanismes, tècniques i relacions que, en general, és fàcil qualificar a primera vista com de col·laboració.<sup>6</sup>

Això no obstant, i sens perjudici que efectivament alguns d'aquests mecanismes hagin resultat útils per articular la necessària col·laboració entre les parts en determinats sectors, s'han de fer dues observacions a l'efecte: primera, que molts d'aquests instruments han quedat en meres previsions sobre el paper, sense cap tipus de virtualitat posterior, fins al punt que alguns d'ells han acabat convertint-se en simples clàusules d'estil, que es reproduïxen sistemàticament buides de qualsevol contingut específic.<sup>7</sup> I segona, molt lligada a aquesta primera, i que també l'explica, moltes vegades el propòsit que aquestes previsions deixen traslluir no és tant el d'articular les competències de les dues parts en sectors on aquestes entren en contacte, en virtut del disseny constitucional i estatutari de divisió de poders, com sobretot el d'assegurar al poder central una certa capacitat d'influència, control o intervenció en aquells sectors on, precisament per aquest disseny competencial, ha perdut les facultats d'actuació que posseïa fins al moment, en benefici de les comunitats autònomes. Es tracta per tant, en molts casos, d'unes previsions *ad cautelam*, que permeten que l'Administració de l'Estat pugui continuar intervenint, almenys en cert grau i des d'una posició de garant de l'interès general, en sectors que s'han escapat de la seva esfera d'actuació directa, i que s'expliquen fonamentalment per la inèrcia de les velles estructures i la resistència que oposen a «perdre» poders, en la idea que només des de la instància central es pot servir adequadament l'interès general. És fàcil d'entendre que aquestes previsions, en la mesura que s'anava enrobustint el sistema autòndmic i desapareixent, almenys en part, la desconfiança inicial de l'Estat enfront de les noves instàncies, sobretot respecte de la seva capacitat de gestió, restessin pràcticament sense virtualitat, especialment aquelles que demanaven una actitud positiva per part de les comunitats autònomes, per complir el deure de «col·laboració» que es requeria. L'Estat en molts casos tampoc no ha exigint el seu compliment, de manera que han anat morint de forma silenciosa, si alguna vegada van arribar a néixer en realitat.<sup>8</sup>

Si moltes de les previsions de col·laboració no han servit per articular les relacions d'harmonia necessàries que han de mantenir les parts en l'exercici dels seus poders, o d'alguns d'ells, s'ha de dir que en molts casos s'ha produït el fenomen contrari: aquesta necessària col·laboració s'ha instrumentat a través de mitjans no previstos inicialment, o, almenys, previstos només en termes molt genèrics, i que s'han anat

6. Així, nombrosos òrgans mixtos; procediments de coordinació; previsions de convenis; mecanismes d'intercanvi d'informació; prestació de serveis interadministratius; sol·licitud d'informes a l'altra part, amb efectes diversos, per a certes actuacions; evacuació de consultes; ratificació de decisions, per assolir tota la seva eficàcia; necessitat d'autoritzacions prèvies; recepció i tramitació de certes sol·licituts i, en general, intervencions, de caràcter molt divers, en procediments que se segueixen en una altra instància.

7. Així, molt destacadament, les previsions sobre l'intercanvi d'informació, i, en general, sobre la necessitat que cada part presti auxili per al compliment de les funcions que corresponen a l'altra.

8. Problema a part, però que pot ajudar a explicar aquesta situació, és el valor jurídic que cal reconèixer als decrets de traspasos. Sense que ara sigui necessari fer més precisions, només cal recordar que aquestes normes no són atributives de competències, i que, per tant, no poden establir ingerències d'una part en l'esfera de poders d'una altra que no estiguin justificades i es desprenguin clarament de reserves competencials establertes en el lloc de la constitucionalitat.

concretant a mesura que anava apareixent la *necessitat de col·laboració*, o, més concretament, que aquesta era sentida per les parts. Aquesta és també l'evolució soferta en pràcticament tots els sistemes compostos de Dret comparat, on després d'una primera «explosió» de mecanismes cooperatius, aquests s'han anat decantant a poc a poc, fins a sobreviure només aquells que responien a les necessitats reals d'actuació conjunta, sentides per les parts.

En l'actualitat, la col·laboració entre nosaltres, en els seus diversos continguts i funcionalitats,<sup>9</sup> s'instrumenta fonamentalment a través de convenis i de conferències sectorials, amb els seus òrgans annexos o vinculats, en el pla multilateral o sectorial general, i de comissions bilaterals de cooperació, en el pla bilateral de la relació entre l'Estat i les diverses comunitats autònomes. I només el segon d'aquests instruments compra amb una previsió legal general, l'art. 4 de la Llei del procés autonòmic, que ha anat seguida de múltiples previsions específiques, pels diversos òrgans d'aquest caràcter que s'han anat creant.<sup>10</sup> Ni els convenis, que han adquirit un paper predominant en la canalització de les relacions de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes,<sup>11</sup> ni les comissions bilaterals de cooperació (llevat de la Junta de Cooperació de Navarra, que d'alguna manera ha servit de model i que es troba prevista a l'art. 69 de la LORAFNA), i de les que avui existeixen ja en onze comunitats autònomes, estan previstos en l'ordenament positiu. La planificació conjunta, o la col·laboració a través de plans i programes, com a tècnica cooperativa més sofisticada, es troba encara poc desenvolupada en l'Estat de les autonomies, i compta només amb alguna experiència singular,<sup>12</sup> però també sense un marc jurídic general, que la institucionalitzi.

Les parts han advertit la necessitat de col·laborar, que és el pressupòsit que pot garantir l'èxit d'una determinada relació cooperativa, per sobre d'intents formulistes apriorístics, a partir sobretot dels problemes d'articulació amb l'actuació de l'altra instància que s'han trobat en el desplegament de les seves competències, i que han desembocat moltes vegades en procediments conflictuals. Aquest fet, positiu en la mesura que permet determinar on existeix la necessitat d'establir relacions de col·laboració en un Estat compost que comença a donar els seus primers passos, amb totes

9. Essencialment, auxili (com el deure de prestar l'assistència necessària perquè una instància aliena pugui exercir adequadament les seves funcions), coordinació (com el mecanisme de relació que permet concertar les parts en l'exercici dels seus poders respectius, per l'expedient d'establir de comú acord uns criteris d'actuació unitaris) i cooperació, en sentit estricte (com actuació pròpiament conjunta, mancomunada de les parts).

10. Per exemple, i per citar només casos recents, la Conferència Nacional del Transport, el Consell Interterritorial del Sistema Nacional de la Salut, la Comissió Nacional de Protecció de la Naturalesa, el Comitè Interterritorial d'Estadística, la Comissió Sectorial del Joc, el Consell General de la Ciència i la Tecnologia, la Comissió Nacional de Protecció Civil, la Conferència Sectorial de l'Habitatge o la Comissió Sectorial per als Assumptes Relacionats amb la Comunitat Europea, i així fins a més de 30 òrgans de primer nivell (de composició governamental), que responen al model de Conferència sectorial de la LPAut, als quals segueixen una innumerable quantitat d'òrgans de segon nivell (de composició fonamentalment tècnica).

11. El 1988 van ser autoritzats per la Comissió Delegada del Govern per a la Política Autonòmica 164 convenis, mentre que l'any 1989 han estat 249. A aquestes xifres s'han d'afegir encara aquells convenis que, per motius diferents, no s'han sormès a aquest tràmit, preceptiu per a l'Administració de l'Estat des de 1985.

12. Així, per exemple, les accions comunes en zones d'agricultura de muntanya, previstes a la Llei 25/1982 i al Reial Decret 2.164/1984 o els plans de desenvolupament regional, previstos a la normativa d'incentius regionals (Llei 50/1985 i Reial Decret 1.535/1987).

les dificultats que això comporta, sobretot quan surt d'una tradició tan centralista com la nostra, ha conduït, al meu entendre, a les dues darreres característiques generals del nostre sistema de relacions cooperatives, en la seva dimensió vertical.<sup>13</sup>

Per una banda, que la col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes es produeix moltes vegades en ocasió dels conflictes plantejats, amb la intenció, precisament, de resoldre'ls per via extrajudicial, circumstància que és possible constatar sobretot en els dos o tres darrers anys i de la qual no deu ser del tot aliè el fet que disposem ja d'una abundosa doctrina jurisprudencial en matèria de delimitació de competències (i que, per tant, els conflictes plantejats siguin molts cops una reproducció d'altres anteriors) i que el Tribunal Constitucional tardi aproximadament entre tres i quatre anys a dictar sentència, amb les conseqüències que això té sens dubte sobre els actes impugnats, la depuració de l'ordenament i la seguretat jurídica sobre les actuacions de les parts durant el desenvolupament del litigi. En aquest sentit, i especialment en relació amb la Generalitat de Catalunya, cal parlar d'una ja important col·laboració «reparadora», que es produeix principalment a la Comissió Bilateral de Cooperació, i que, a partir d'aquesta, que pretén en principi només resoldre els problemes que ja han aparegut com a litigis, amplia el seu camp fins al tractament de problemes de relació, abans no derivin en conflictes, i, per tant, amb els efectes preventius que cal esperar de tot sistema de cooperació que funcioni adequadament. D'aquesta manera, es pot dir que els conflictes, molt nombrosos en la fase de construcció de l'Estat de les autonomies i en les causes dels quals no és el moment d'entrar,<sup>14</sup> han servit d'alguna manera per delimitar el camp propi de les relacions de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes.

D'una altra banda, cal destacar la dimensió predominantment bilateral de les relacions de col·laboració entre les dues instàncies de govern. Aquesta circumstància s'explica en part pel que es deia abans sobre l'origen de moltes actuacions de col·laboració i en part també per les especials condicions que concorren en la construcció de l'Estat de les autonomies, tant per la presència d'entitats de molt diferent pes específic i voluntat i concepció autòniques, com pels diversos ritmes seguits en la posada en marxa de la nova organització territorial. Aquest bilateralisme, inevitable en els primers moments, fins a completar el mapa autònic i durant el rodatge de totes les noves institucions d'autogovern, pot resultar disfuncional si perviu un cop tancat el model i ultrapassa el tractament dels problemes estrictament bilaterals que afectin l'Estat amb les diverses comunitats autònomes. Sens dubte, serà necessari que l'Estat i cada una de les comunitats autònomes mantinguin una relació singular, per abordar el que són problemes també singulars entre les dues instàncies, però el tractament de qüestions generals de manera bilateral entre l'Estat i cada una de les comunitats

---

13. Es parla exclusivament de cooperació vertical (entre l'Estat i les comunitats autònomes), perquè la de caràcter horitzontal, malgrat comptar amb previsions constitucionals i estatutàries expresses, pràcticament no existeix, a diferència del que passa en altres sistemes compostos, on aquest tipus de col·laboració entre les instàncies territorials gaudeix d'una salut extraordinàriament robusta, fins al punt que es constitueix moltes vegades en la base de la cooperació amb l'Estat, de manera que aquestes relacions es donen entre la instància general de govern i el conjunt dels ens territorials, garantint d'aquesta manera una posició més forta d'aquests darrers.

14. En remeto pel que fa al cas al treball, realitzat en col·laboració amb Carles Viver i Pi-Sunyer, «Conflicto y Tribunal Constitucional en la construcción del Estado de las Autonomías», a *Informe Pi Sunyer sobre Comunidades Autónomas - 1989*, Barcelona, 1990.

autònomes només pot portar nous problemes per al conjunt, possibilitar el favoritisme i despertar greuges comparatius. Un funcionament d'aquest tipus, per sobre del que resulta normal i legítim, només demostraria una greu manca del model, un dèficit important d'integració de totes les parts en els mecanismes generals de govern. S'ha de dir, però, que aquesta línia de generalitzar a tots els ens les relacions de col·laboració és la que es pot observar en l'evolució del funcionament de l'Estat de les autonomies, sobretot a través del paper creixent que juguen les conferències sectorials i d'algunes pràctiques convencionals, que tendeixen més a una actuació cooperativa per programes sectorials, allunyats ja dels mers projectes acordats amb caràcter estrictament bilateral.

### 3. Alguns trets de la relació de col·laboració específica entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya

Les relacions de col·laboració entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya no se separen gaire, naturalment, d'aquestes característiques generals, que, ben al contrari, han estat condicionades en gran part per la influència d'aquesta relació. És d'aplicació doncs al cas de Catalunya, el que s'ha dit amb caràcter general. A l'objecte d'aquestes pàgines resulta necessari només fer alguna observació, de caràcter específic.

La Generalitat, en efecte, participa en les relacions de col·laboració que en general es donen entre l'Estat i les comunitats autònomes sense diferències notables, almenys qualitatives. Així, s'observen poques diferències respecte a les previsions contingudes en els decrets de traspasos, que, com s'ha dit, en moltes ocasions resulta difícil de qualificar de cooperatives; a les conferències sectorials existents (entre elles, per exemple, el Consell de Política Fiscal i Financera o el Consell Interterritorial del Sistema Nacional de la Salut, per citar-ne només alguna de les més actives i rellevants) o als mecanismes, escassos, de planificació conjunta. Només cal fer una referència a un *modus* cooperatiu d'actuació, una mica singular, com és el que representa la Junta de Seguretat prevista en l'art. 13 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que, en el seu ap. 4 li atribueix unes funcions que el converteixen, més que en un òrgan de coordinació (com és el cas de la Junta prevista en l'art. 17.4 de l'Estatut Basc i, en general, en l'art. 50 de la Llei Orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat), en un òrgan pròpiament de cooperació, entenen aquesta en sentit estricte, com actuació conjunta o mancomunada. En matèria de policia autonòmica, per tant, s'estableix per a Catalunya, per disposició del propi Estatut, un règim competencial cooperatiu, que constitueix una notable excepció en el nostre sistema de distribució de competències.<sup>15</sup> Aquesta circumstància pot explicar en gran part la forma, lenta i difícil, en què s'està desenvolupant la policia autonòmica, donada l'alta exigència de

15. L'art. 13.7 EAC, en efecte, atribueix a aquest òrgan mixt i de composició paritària importants funcions executives, com la de determinar l'estatut, reglament, dotacions, composició numèrica, estructura i reclutament de la policia de la Generalitat, de manera que aquestes funcions han de ser exercides necessàriament de manera mancomunada per les dues parts, a través d'aquest òrgan. Aquest règim de cooperació, en el grau més elevat possible, consisteix en realitat en un nou tipus de distribució de competències, en un nou règim competencial, que se separa notablement del principi general d'atribució alternativa i separada (que comporta un exercici independent) que inspira amb caràcter ordinari el sistema de distribució competencial dissenyat en el bloc de la constitucionalitat.

consens entre l'Estat i la Generalitat que comporta aquest règim competencial. La Junta de Seguretat, en aquest sentit, s'ha convertit en l'òrgan que ratifica els acords obtinguts a través de negociacions directes, i moltes vegades informals, més que no en el seu fòrum.

Més que a aquesta singularitat, però, em vull referir especialment a dos grans instruments, que canalitzen la major part de la col·laboració específica que es produeix entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya: els convenis i la Comissió Bilateral de Cooperació.

### 3.1. *Els convenis*

Els convenis han anat adquirint una importància creixent en la relació entre l'Estat i les comunitats autònomes, en general, i no només en relació amb Catalunya, malgrat l'absència de la seva previsió positiva, a diferència del que passa amb els convenis entre comunitats autònomes, que sí compten amb una previsió constitucional (art. 145.2) i estatutària (art. 27.1 i 2 de l'Estatut de Catalunya, en regulació sensiblement igual a totes les comunitats autònomes) expressa, però, que en canvi resulten d'una escassíssima utilització. Els convenis, en efecte, s'han consolidat com un dels principals mitjans través dels quals es canalitza la col·laboració entre les dues instàncies de govern, en pràcticament totes les seves dimensions i sentits (auxili i assistència recíproques, coordinació i actuacions conjuntes, per emprar les tres grans categories en què es poden classificar les relacions de col·laboració). Però, a més, els convenis s'han utilitzat també per a altres finalitats, substituint a vegades els instruments que, amb caràcter general i ordinari, el nostre ordenament posa específicament al seu servei, amb la qual cosa es poden presentar problemes jurídics de difícil solució. Així, per exemple, els convenis s'han utilitzat per traspassar determinats mitjans i serveis,<sup>16</sup> per transferir o delegar funcions,<sup>17</sup> per delimitar competències en certs sectors<sup>18</sup> o per finançar determinats projectes o activitats, constituint pròpiament subvencions.<sup>19</sup> En tots aquests casos, la utilització d'aquest instrument pot resultar convenient des d'un punt de vista polític i d'eficiència en el funcionament del sistema, en la mesura en què es produeix una confluència de la voluntat de les parts sobre certs objectes difícils i conflictius, però suscita alhora problemes jurídics importants, tant de validesa com d'eficàcia. A ells em referiré breument més endavant.

S'ha dit que els convenis han anat adquirint una importància creixent en la relació entre l'Estat i les comunitats autònomes. En el cas de Catalunya, aquesta afirmació es constata clarament en l'evolució dels convenis signats entre les dues parts, tant pel que fa al seu nombre com per les matèries i sectors sobre els quals es projecten. Així,

16. Així, per exemple, els convenis signats el 1981 per la Generalitat i l'ICONA.

17. Així, diversos convenis entre el Ministeri de Cultura i la Generalitat pels quals es traspassa la gestió de biblioteques de titularitat estatal.

18. El cas més rellevant pot ser el conveni de 9 de febrer de 1988 entre l'Estat i la Generalitat sobre delimitació de funcions en matèria d'autorització d'instal·lacions elèctriques.

19. Són molts els convenis que responen a aquesta categoria. Per separar-se certament d'aquests, encara que comporta una notable injecció financera, però en el marc d'unes actuacions més generals, val la pena citar el conveni de col·laboració entre l'Estat i la Generalitat en matèria de normalització lingüística, de març de 1990.



durant el 1979 es va signar un sol conveni, en matèria d'obres públiques; el 1981, 9 (agricultura-protecció de la naturalesa); el 1982, 11 (obres públiques, cultura, agricultura, estadística); el 1983, 5 (agricultura, estadística, transports, indústria i energia); el 1984, 6 (obres públiques, ensenyament, agricultura i indústria); el 1985, 8 (obres públiques, ensenyament, agricultura i indústria); el 1986, 13 (obres públiques, turisme, ensenyament, cultura, estadística, transports i comunicacions, indústria i energia, Administració de Justícia, treball); el 1987, 13 (obres públiques, ensenyament, agricultura, indústria i energia, treball); el 1988, 10 (ensenyament, agricultura, cultura, assistència social, treball, hisenda) i el 1989, 25 (obres públiques, ensenyament, agricultura, funció pública, cultura, sanitat, assistència social, treball, estadística, protecció civil).

Malgrat que aquestes dades s'hagin de prendre amb una certa precaució, ja que només a partir de l'any 1985 existeix, almenys per part de l'Administració de l'Estat, l'obligació de publicar els convenis subscrits amb les comunitats autònomes,<sup>20</sup> posen en relleu amb claredat que, al mateix temps que s'anava incrementant el nombre de convenis, amb alguns estancaments i retrocessos però, s'anava eixamplant també la seva base material, els sectors de l'actuació pública que són tractats mitjançant tècniques convencionals.

Igualment, cal destacar la importància del finançament associat als convenis, d'un volum i significat també creixents. Altre cop amb precaució sobre aquestes dades, ja que resulta difícil quantificar exactament el volum financer que impliquen els convenis, donades les fórmules i mecanismes, a vegades indeterminats, que s'utilitzen en l'establiment dels compromisos financers de les parts, i deixant de banda els contractes programa,<sup>21</sup> durant l'any 1986 l'Estat va comprometre 7.600 milions de pessetes en convenis amb la Generalitat de Catalunya; l'any 1987, 1.627 milions; l'any 1988, 14.886 milions i l'any 1989, 15.481 milions.<sup>22</sup> Aquestes són xifres suficientment significatives, encara que representin un percentatge petit del finançament total de la Comunitat Autònoma (un 2,113 % sobre el volum total d'ingressos pressupostats el 1989).

Un balanç com aquest no és el lloc per tractar extensament els problemes de règim jurídic que presenten els convenis com a instruments de relació entre l'Estat i les comunitats autònomes, però sí que cal indicar que tant pels objectes que contemplen, com per la funció que compleixen i el seu significat financer, els convenis mereixen més atenció positiva i doctrinal de la que han rebut fins al moment. En la seva disciplina jurídica s'han de distingir dos aspectes diversos, que atribueixen la responsabilitat de la seva clarificació a instàncies també diverses: d'una banda, tot el que fa referència al procés intern de formació i exteriorització de la voluntat negociadora de

---

20. En l'actualitat, Acord del Consell de Ministres de 9 de març de 1990, sobre convenis de col·laboració entre l'Administració de l'Estat i les comunitats autònomes, que substitueix les normes aprovades en la matèria per acords de la Comissió Delegada del Govern per a la Política Autònoma, de 13 de setembre de 1984 i de 18 de juny de 1985.

21. Els contractes programa afecten en l'actualitat exclusivament els transports de viatgers, especialment en les àrees urbanes i metropolitanes. A Catalunya, existeixen en relació al Metro de Barcelona i els Ferrocarrils de la Generalitat, i s'han transferit per aquesta via un total de 6.605 milions de pessetes l'any 1986; 6.604 milions l'any 1987; 8.506 milions l'any 1988 i 8.300 milions l'any 1989.

22. Font: *Desarrollo del Proceso Autonómico en el período 1986-1989*, i *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en 1988*, ambdós publicats pel Ministeri d'Economia i Hisenda.

cada part, la regulació de la qual correspon a cada ens. En aquest sentit, encara falta molt per avançar, sobretot en el costat de les comunitats autònomes, una vegada l'Estat ha dictat ja unes normes internes, d'ús domèstic, sobre la qüestió, en un notable intent per racionalitzar la utilització d'aquest instrument.<sup>23</sup> D'una altra banda, allò que es refereix als aspectes «externs» dels convenis, a la seva existència i vida autònoma, com a negocis jurídics en el marc de la relació entre l'Estat i les comunitats autònomes: els seus possibles objectes, amb els seus límits, el seu valor jurídic (segurament per diferenciar a partir de l'objecte que tracten i la seva finalitat), l'exigibilitat dels compromisos continguts, la seva impugnabilitat, les formes de la seva finalització... En definitiva, tot allò que es refereix i afecta la seva validesa i la seva eficàcia. En aquests aspectes, falta encara un gran esforç dogmàtic, jurisprudencial i doctrinal, per arribar a establir un marc jurídic clar dels convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes, que permeti fixar els criteris per a una utilització legítima i segura d'aquest instrument.<sup>24</sup>

### 3.2. La Comissió Bilateral de Cooperació

Gran part de la col·laboració entre l'Estat i la Generalitat s'ha produït, sobretot en els darrers anys, a través de la Comissió Bilateral de Cooperació, constituïda el 7 de maig de 1987, seguint en certa mesura el precedent de la Junta de Cooperació amb Navarra, prevista a la LORAFNA, encara que amb un àmbit i amb unes funcions més àmplies que les previstes en l'Estatut navarrès.

La Comissió s'integra paritàriament per representants de l'Administració de l'Estat<sup>25</sup> i de la Generalitat,<sup>26</sup> i poden assistir igualment a les seves reunions altres persones i autoritats, convocades en funció dels afers a tractar. La Comissió, igualment, pot constituir, al seu si o externament, els grups de treball especialitzats que cregui convenient. La Comissió està concebuda com una plataforma permanent de trobada de

23. Per a l'Estat, vegeu les normes citades a la nota 20. En algunes comunitats autònomes s'han dictat igualment normes per disciplinar internament els convenis, encara que amb caràcter fragmentari. Així, per exemple, a la Comunitat de Madrid, les contingudes al Decret 36/1986, de 10 d'abril, i a la Resolució de 8 de juliol de 1986, de la Secretaria General Tècnica de la Conselleria de Presidència, per la qual es dona publicitat als criteris de coordinació de l'activitat convencional de la Comunitat de Madrid; i a la Comunitat Valenciana, el Decret 63/1989, de 2 de maig, pel qual es crea el Registre de convenis i d'acords de cooperació de la Comunitat Valenciana. Vegeu igualment, per a la Comunitat Valenciana, l'art. 21 f) de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Govern valencià.

24. Entre els treballs doctrinals més recents, cal citar els de Menéndez Rexach, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, encara que no tracti directament els convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes, i de Baño León, *Los convenios interadministrativos y los consorcios*, Mecano, Madrid, 1988. La jurisprudència del Tribunal Constitucional s'ha ocupat sobretot de l'examen dels seus possibles objectes i especialment del valor que cal atribuir als convenis quan aquests pretenen delimitar competències, i que, dit de pressa, equipara als Decrets de Traspasos (STC 71/1983, de 29 de juliol, 123/1984, de 18 de desembre, 154/1985, de 12 de novembre, 93/1986, de 14 de juliol i 86/1988, de 3 de maig).

25. El ministre per a les Administracions Públiques, el secretari d'Estat per a les Administracions Territorials, el delegat del Govern a Catalunya i els directors generals de Règim Jurídic i de Cooperació Territorial del Ministeri per a les Administracions Públiques.

26. Per part de la Generalitat es realitza un nomenament personal més que no pas institucional de la seva representació: Miquel Roca, portaveu del Grup Parlamentari de Minoria Catalana, Agustí Bassols, conseller de Governació, Macià Alavedra, conseller d'Indústria i Energia, Josep M. Cullerell i Ramon Llevadot, director del Gabinet Jurídic Central de la Generalitat. Tots els càrrecs fan referència al moment del seu nomenament com a membres de la Comissió.

les dues administracions, amb la finalitat d'impulsar programes i actuacions conjuntes en el desenvolupament de polítiques comunes en els diversos àmbits sectorials, i serveix en aquest sentit com a mecanisme preventiu que eviti el sorgiment de conflictes entre les dues parts, i de fòrum on aquests es puguin tractar i intentar resoldre, en el cas que es produeixin. Aquesta darrera precisament ha estat una de les virtualitats més importants de la Comissió, en possibilitar un contacte fluid i estable entre ambdues administracions, que permet entaular processos de diàleg i negociació quasi permanents, moltes vegades fins i tot sense reunions formals de la mateixa Comissió.

Aquest caràcter no formalista és el que anima el seu *modus* de funcionament i actuació. Les reunions són convocades de comú acord per les dues parts, i es poden celebrar indistintament a Madrid i a Barcelona. Malgrat que en un principi es preveïessin reunions quinzenals, encara que amb molta flexibilitat, la seva periodicitat ha estat en general molt inferior, o, en tot cas, irregular, i ha depès de les necessitats concretes de la relació entre les dues administracions, dominades en gran part per la conjuntura política de cada moment. Aquesta discontinuïtat de les reunions (per exemple, de novembre de 1988 fins a juliol de 1989 no se'n va celebrar cap) no afecta, però, en general els processos de col·laboració ja engegats ni impedeix tampoc que se n'obrin de nous. L'únic que indica és que la Comissió és l'òrgan polític superior d'impuls de la col·laboració entre l'Estat i la Generalitat, amb la funció de prendre les grans iniciatives al respecte i de controlar-ne els seus resultats, formalitzant-los, si s'escau, i que des d'aquest punt de vista, i donat el seu caràcter eminentment polític, és un òrgan molt sensible al clima i a les fluctuacions polítiques de cada moment en la relació entre les dues parts.

La Comissió no té facultats executives, ni decisòries, sinó que, d'acord amb el seu caràcter d'òrgan polític i general, trasllada els acords als quals arriba als òrgans i institucions corresponents, perquè siguin aquests els que prenguin les decisions oportunes.

Entre d'altres actuacions, dues resulten especialment significatives del caràcter i funció de la Comissió: en primer lloc, el conveni pel qual es delimiten competències en matèria d'autorització d'instal·lacions elèctriques, de 9 de febrer de 1988, signat entre els departaments d'indústria i energia corresponents, però impulsat en gran part des de la Comissió, i que va significar pacificar un camp especialment complex, problemàtic i litigiós, i que va comportar la retirada de 8 conflictes de competència ja interposats i pendents de resolució per part del Tribunal Constitucional. En aquesta actuació es manifesta la virtualitat de la Comissió com a font impulsora de la col·laboració entre les parts, identificant els sectors on aquesta resulta més necessària, des d'un punt de vista pràctic, i, degut al seu caràcter general, polític i superior, obrint camins quan els òrgans directament implicats es troben bloquejats per arribar a una solució satisfactòria. I, en segon lloc, val la pena ressenyar que el conveni en matèria de normalització lingüística, de 19 d'abril de 1990, signat a Barcelona, s'ha negociat fonamentalment al si de la Comissió. Aquest cas pot resultar encara més significatiu, almenys en els seus aspectes externs, perquè els signants del conveni ho són en la seva qualitat de membres de la Comissió Bilateral de Cooperació, a la qual s'afegeix, per part de la Generalitat, el Conseller de Cultura, ressaltant així la culminació d'un procés de negociació que ha constituït una de les principals línies de treball de la Comissió en els darrers dos anys.

#### 4. Breu reflexió final de caràcter prospectiu

Finalment, per acabar, una petita nota prospectiva sobre la possible evolució de la col·laboració entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya, que fàcilment es pot generalitzar a totes les comunitats autònomes.

És d'esperar, en primer lloc, una major consolidació del principi de lleialtat institucional, sobretot a partir de la seva formulació inequívoca per part del Tribunal Constitucional com a deure jurídic-constitucional. Aquest principi, que és a la base de tota relació concreta de col·laboració, ha d'inspirar l'actitud global i recíproca de cada part envers les altres, i s'ha de traduir en termes de confiança mútua i de respecte dels interessos legítims aliens en l'exercici dels propis poders. La virtualitat concreta d'aquest principi, que consisteix essencialment en una actitud política, malgrat que es pugui formular, i fins i tot exigir, en termes jurídics, dependrà en gran mesura de la capacitat de totes les instàncies de govern i de totes les forces, polítiques fonamentalment, però també socials i culturals, de tancar definitivament el model d'organització territorial que preveu la Constitució i de culminar així el procés, històric sense cap dubte, de transformació del nostre *modus* de convivència política, integrant en un projecte d'Estat modern i profundament democràtic les aspiracions històriques d'autogovern de les nacionalitats que conformen Espanya. Això vol dir, essencialment, establir un consens ampli i durador sobre les regles bàsiques d'aquesta convivència, que són ja a la Constitució en les seves grans línies, però que de vegades necessiten encara una major concreció i aprofundiment, així com una interpretació més satisfactòria per a tots. A partir d'aquí, l'acceptació sincera i lleial per part de tots d'aquestes regles constitueix, sens dubte, el pressupòsit bàsic del bon funcionament del conjunt, animat per un esperit de col·laboració.

Una de les principals idees-força en el desenvolupament de l'Estat de les autonomies ha de ser, com a motor i conseqüència a la vegada d'aquest major consens, una integració més gran de totes les parts en el mecanisme general de govern. En aquest sentit, resulta inevitable reforçar els instruments i les vies de la col·laboració sectorial multilateral. Ha de perviure, sens dubte, la cooperació bilateral, però aquesta s'ha de reduir a l'àmbit estricte dels problemes singulars de la relació entre l'Estat i cada una de les comunitats autònomes, amb el risc, si no és així, de convertir el conjunt en ingovernable, o de fer-lo governable per sobre i a costa dels poders de les comunitats autònomes. En aquesta via, caldrà, doncs, potenciar el paper de les conferències sectorials i dels mecanismes de coordinació i planificació conjunts, en tots aquells àmbits on les parts adverteixen una necessitat de realitzar un esforç conjunt o bé on l'entrecreuament de competències faci inexorable la mútua participació i col·laboració.

Aquests darrers són els pressupòsits bàsics d'una cooperació eficaç. Qualsevol relació de col·laboració que es pretengui efectiva i mereixi aquesta qualificació ha de partir del respecte dels poders autònoms de les parts i s'ha de fonamentar en una voluntat realment sentida d'actuar sumant esforços. Resulten, per tant, disfuncionals i perturbadores, a més de moltes vegades inútils i buides, totes aquelles previsions de tècniques, mecanismes i instruments de relació que, des de consideracions apriorístiques d'origen no sempre legítim, pretenen subjectar els poders de les parts a determinats procediments o *modus* d'actuar, implicant sovint interferències competencials més que no pas vies de col·laboració. En aquest sentit, i tal com ha succeït en altres sistemes compostos, caldria netejar la relació entre les dues instàncies de govern d'a-

---

questes incrustacions, establint a la vegada, per mutu acord de les parts, que després es pot formalitzar de diverses maneres, un marc general, estable i institucionalitzat de la col·laboració, integrant diversos instruments en un procés de coordinació i planificació conjunta, de disseny flexible i adaptable a les diverses àrees i circumstàncies, de manera que, quan les parts sentin la necessitat de col·laborar en un determinat sector, puguin acudir a un procediment general ja establert, que atorgui totes les garanties exigibles i la necessària seguretat i transparència a aquestes actuacions.

