

LA COMISIÓN BILATERAL GENERALITAT-ESTADO: REGULACIÓN Y ACTIVIDAD PRÁCTICA

Marc Casas i Rondoní*

Sumario

1. Introducción
2. Bases constitucionales, estatutarias y legales
3. La Comisión Bilateral Generalitat-Estado
 - 3.1. Régimen jurídico
 - 3.2. Ámbitos de actuación
 - 3.2.1. Colaboración y cooperación
 - 3.2.2. Seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos
 - 3.2.3. Asuntos europeos y acción exterior
 - 3.2.4. Infraestructuras y equipamientos
 - 3.2.5. Traspasos de funciones y servicios
 - 3.3. Tratamiento de los acuerdos tomados en el seno de la Comisión Bilateral
4. Reflexiones finales

* Marc Casas i Rondoní, investigador en formación del área de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra, Facultad de Derecho, Edificio Roger de Llúria, Ramon Trias Fargas, 25-27, 08005 Barcelona, marc.casas@upf.edu.

Artículo recibido el 1.10.2010. Evaluación ciega: 13.10.2010 y 7.11.2010. Fecha de aceptación de la versión final: 13.12.2010.

1. Introducción

El presente trabajo ofrece un estudio sobre las relaciones bilaterales entre los gobiernos de la Generalitat y del Estado, y concretamente sobre uno de los mecanismos que facilita dichas relaciones: la Comisión Bilateral Generalitat-Estado.

Como es sabido, el Estado español se caracteriza por unas peculiaridades territoriales que suponen la existencia de diferentes realidades en distintas partes del territorio (reconocidas constitucionalmente como nacionalidades y regiones) y la persecución, en cada una de ellas, de intereses distintos. Desde la restauración de la democracia, tras la dictadura franquista, la búsqueda del equilibrio de dichos intereses ha sido una constante, si bien todavía es una cuestión a resolver en la actualidad. En cualquier caso, y a la vista del desarrollo del Estado autonómico, las relaciones entre las diversas esferas de gobierno resultan necesarias y esenciales para alcanzar el mencionado equilibrio y la eficiencia de la actuación pública.

La tesis de este trabajo es que las relaciones bilaterales entre los gobiernos de la Generalitat y del Estado juegan un papel importante en el funcionamiento del sistema, dado que, para determinadas cuestiones que afectan particularmente a los intereses de Cataluña, el uso de mecanismos de relación bilateral resulta más práctico y eficiente ante otras técnicas de relaciones intergubernamentales. Ciertamente, se tiene conciencia de la existencia de relaciones bilaterales entre el Gobierno del Estado y los gobiernos de las demás comunidades autónomas, si bien se toma como objeto de estudio las existentes con Cataluña. También se dejan de lado las relaciones con los entes locales, tanto por parte del Estado como por parte de la Generalitat, previstas en el capítulo II del título V, y en el título IX, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, así como en los títulos XIII y XVII del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.¹

En la elaboración de este estudio ha tenido una gran influencia la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, de 28 de junio, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados contra la Ley orgánica (LO) 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Entre muchas otras cuestiones, el citado recurso ponía en duda el modelo de relaciones institucionales configurado en el EAC, y especialmente la previsión del principio de bilateralidad. Por este motivo, a lo largo de las siguientes páginas se hacen continuas referencias a la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en la referida Sentencia, si bien no ha transcurrido tiempo suficiente para observar sus consecuencias prácticas.²

Con todo, sí resulta de interés comentar una precisión que aparece reiteradamente en la Sentencia: los sujetos de las relaciones en el marco de la Comisión Bilateral no son la Generalitat de Cataluña y el Estado español, sino los gobiernos de la Generalitat y del Estado, dado que tanto la Comunidad Autónoma como el Estado son «dos

¹ Sobre la cooperación y colaboración del Estado y de las comunidades autónomas con las entidades locales, *vid.*, entre otros, Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, t. III, Madrid: Iustel, 2009, pàg. 1127-1141.

² Sobre una primera opinión al respecto, *vid.* Pérez i Velasco, M. Mar, «Comentari de la Sentència del Tribunal Constitucional que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel PP contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya: Comissió Bilateral Generalitat-Estat (article 183 EAC)», y París i Domènech, Neus, «Les relacions institucionals de la Generalitat en la Sentència sobre l'EAC», *Revista catalana de dret públic*, especial Sentencia sobre el Estatuto, 2010.

elementos constitutivos del Estado español» (STC 31/2010, FJ 115). Por si hubiera alguna duda, el Tribunal Constitucional aclara que el principio reconocido en el artículo 3.1 EAC según el cual «la Generalitat es Estado», así como la función de representación ordinaria del Estado que tanto el artículo 152.1 de la Constitución española (CE) como el artículo 67.1 EAC atribuyen al presidente autonómico, no son más que concreciones del hecho de que las comunidades autónomas se configuran como elementos constitutivos y necesarios del Estado en su conjunto (STC 31/2010, FJ 13). Por esta razón, a lo largo del presente trabajo se ha intentado aplicar el máximo rigor en la identificación de los sujetos en relación, utilizando denominaciones como «Gobierno del Estado» o «Estado» para hacer referencia a las instituciones centrales o generales del Estado (con exclusión de las instituciones autonómicas) y evitar así confusiones al lector que lo pudieran conducir a conclusiones a día de hoy erróneas.

2. Bases constitucionales, estatutarias y legales

La Constitución de 1978 diseña las bases para la posterior configuración del Estado de las autonomías a través de lo que se ha denominado *principio dispositivo*.³ A día de hoy, sin embargo, la totalidad del territorio del Estado se ha integrado en una de las diecisiete comunidades autónomas o de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. De este modo, si en un primer momento el debate sobre la organización territorial del Estado se centraba en el acceso al autogobierno, en la actualidad este debate gira en torno a la evolución del sistema autonómico y a cómo se tienen que distribuir las competencias entre las diferentes esferas de poder, tal y como se ha podido observar en los recientes procesos de reforma estatutaria.⁴

En este contexto de construcción y desarrollo del Estado de las autonomías, las relaciones entre las distintas dimensiones de gobierno se convierten en esenciales para garantizar la coherencia en el ejercicio del poder público. A pesar de todo, la Constitución no regula el sistema de relaciones intergubernamentales, más allá de una breve referencia, en su artículo 145.2, a acuerdos o convenios de cooperación entre comunidades autónomas,⁵ así como la previsión, en su artículo 155, de la intervención del Gobierno del Estado como garante del orden constitucional y legal y del «interés general de España» ante la actuación de las comunidades autónomas.⁶ Esta falta de regulación constitucional es en cierta medida comprensible si se tiene en cuenta que,

³ Vid., sobre este concepto, la monografía de Fossas i Espadaler, E., *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid: Marcial Pons, 2007.

⁴ LO 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía (EA) de la Comunidad Valenciana; LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del EA de Cataluña; LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del EA de las Islas Baleares; LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del EA de Andalucía; LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del EA de Aragón; LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del EA de Castilla y León; LO 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la LO 13/1982, de 10 de agosto, de «reintegración y mejoramiento el régimen foral de Navarra» (LORAFNA); y LO 1/2011, de 28 de enero, de reforma del EA de Extremadura (aprobada en fase de revisión de pruebas de este artículo). Téngase en cuenta, también, la Propuesta de reforma del EA de Castilla-La Mancha y la Propuesta de reforma del EA de Canarias, ambas retiradas por los respectivos gobiernos autonómicos durante su tramitación en el Congreso. Asimismo, la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, conocida popularmente como *Plan Ibarretxe*, fue rechazada por el Congreso de los Diputados.

⁵ «Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las comunidades autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y los efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las comunidades autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.»

⁶ «1. Si una comunidad autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la comunidad autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.»

en el momento de aprobar la Constitución, se desconocía cuál sería el resultado del modelo de descentralización territorial del poder, los sujetos que accederían a la autonomía y el alcance de las competencias asumidas.

Es así como, a falta de regulación constitucional, los distintos instrumentos de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico han ido surgiendo a medida que la práctica los ha requerido.⁷ No obstante, si en algún momento se iniciara un proceso de reforma constitucional, se podrían seguir las recomendaciones hechas por el Consejo de Estado en su «Informe sobre modificaciones de la Constitución española», de febrero de 2006,⁸ e incluir entre ellas determinadas referencias al principio de cooperación y colaboración.⁹

Con la aprobación de los diferentes estatutos de autonomía se suple parcialmente la falta de regulación constitucional de las relaciones intergubernamentales. De esta forma, en todos ellos se prevé un instrumento de relación bilateral entre la Administración General del Estado y cada una de las comunidades autónomas, cuya función es poder hacer efectivo el traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma para el ejercicio de las competencias asumidas estatutariamente. Se trata de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma.¹⁰ También se prevén estatutariamente mecanismos bilaterales de contenido económico y fiscal.¹¹ Asimismo, en aquellas comunidades autónomas con policía propia,¹² sus estatutos de

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las comunidades autónomas.»

⁷ Si bien el Tribunal Constitucional ha reconocido a través de su jurisprudencia cierto margen de discrecionalidad en la determinación de los instrumentos de cooperación intergubernamental, sí ha mencionado algunas figuras posibles, como los convenios de cooperación (SSTC 95/1986, FJ 5, y 13/1992, FJ 10) o las conferencias sectoriales (STC 76/1983, FJ 13), así como la participación autonómica en competencias estatales (STC 146/1992, FJ 4).

⁸ Disponible en el siguiente enlace:

<http://www.consejo-estado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf> (última consulta: 01/12/2010), pp. 198-201.

⁹ Sobre el principio de cooperación en el Estado autonómico, *vid.*, entre otras, SSTC 18/1982, FJ 14, 214/1989, FJ 20.e y 194/2004, FJ 9.

¹⁰ *Vid.* disposición transitoria (DT) 2ª de la LO 3/1979, de 18 de diciembre, de EA del País Vasco; DT 6ª de la LO 4/1979, de 18 de diciembre, de EA de Cataluña, la cual mantiene su vigencia en virtud de la DT 2ª de la LO 6/2006, de reforma del EA de Cataluña; DT 4ª de la LO 1/1981, de 6 de abril, de EA de Galicia; DT 2ª de la LO 6/1981, de 30 de diciembre, de EA de Andalucía, y actualmente DT 1ª de la LO 2/2007, de reforma del EA de Andalucía; DT 4ª de la LO 7/1981, de 30 de diciembre, de EA del Principado de Asturias; DT 7ª de la LO 8/1981, de 30 de diciembre, de EA de Cantabria; DT 8ª de la LO 3/1982, de 9 de junio, de EA de La Rioja; DT 5ª de la LO 4/1982, de 9 de junio, de EA de la Región de Murcia; DT 4ª de la LO 5/1982, de 1 de julio, de EA de la Comunidad Valenciana, y actualmente DT 1ª de la LO 1/2006, de reforma del EA de la Comunidad Valenciana; DT 6ª de la LO 8/1982, de 10 de agosto, de EA de Aragón, y actualmente DT 2ª de la LO 5/2007, de reforma del EA de Aragón; DT 5ª de la LO 9/1982, de 10 de agosto, de EA de Castilla-La Mancha; DT 3ª de la LO 10/1982, de 10 de agosto, de EA de Canarias; DA 3ª de la LO 1/1983, de 25 de febrero, de EA de Extremadura y actualmente DA 4ª de la LO 1/2011, de reforma del EA de Extremadura (aprobada en fase de revisión de pruebas de este artículo); DT 4ª de la LO 2/1983, de 25 de febrero, de EA de las Islas Baleares, y actualmente DT 1ª de la LO 1/2007, de reforma del EA de las Islas Baleares; DT 2ª de la LO 3/1983, de 25 de febrero, de EA de la Comunidad de Madrid; DT 3ª de la LO 4/1983, de 25 de febrero, de EA de Castilla y León, y actualmente DT 1ª de la LO 14/2007, de reforma del EA de Castilla y León; DT 2ª de la LO 1/1995, de 13 de marzo, de EA de Ceuta; y DT 2ª de la LO 2/1995, de 13 de marzo, de EA de Melilla. Hay que tener en cuenta que la LORAFNA, si bien en su DT 4ª hace referencia al traspaso de servicios, no menciona la existencia de una Comisión Mixta de Transferencias.

¹¹ *Vid.* artículo 41.2.e) del EA del País Vasco; DT 3ª del EA de Cataluña de 1979, vigente en virtud de la DT 2ª del EA de Cataluña de 2006, y artículo 210 del EA de Cataluña de 2006; DT 5ª del EA de Galicia; DT 6ª del EA de Andalucía de 1981, y actualmente artículo 184, DA 2ª, DA 3ª del EA de Andalucía de 2007; DT 5ª del EA del Principado de Asturias; DT 10ª del EA de Cantabria; DT 10ª del EA de La Rioja; DT 6ª del EA de la Región de Murcia; DT 5ª del EA de la Comunidad Valenciana de 1982, y actualmente DT 2ª del EA de la Comunidad Valenciana de 2006; artículo 109 del EA de Aragón de 2007; DT 6ª del EA de Castilla-La Mancha; artículo 52 del EA de Canarias; DA 1ª del EA de Extremadura de 1983, y actualmente artículo 90 del EA de Extremadura de 2011 (aprobado en fase de revisión de pruebas de este artículo); DT 3ª del EA de las Islas Baleares de 1983, y actualmente artículo 125 del EA de las Islas Baleares de 2007; y DT 6ª del EA de la Comunidad de Madrid. Esta Comisión Mixta no se prevé en los estatutos de autonomía de Castilla y León (aunque sí se mencionaba en la DT 4ª del EA de Castilla y León de 1983), Ceuta y Melilla, y tampoco en la LORAFNA.

¹² País Vasco («Ertzaintza»), Cataluña («Mossos d'Esquadra»), Navarra («Foruzaingoa») y Canarias («Policía Canaria»).

autonomía contemplan un órgano de relación bilateral, denominado Junta de Seguridad, que tiene atribuida la función de coordinar la actuación de la policía autonómica y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.¹³

Con respecto al reconocimiento legal de mecanismos de relación intergubernamental, el artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, contempló por primera vez las conferencias sectoriales de carácter multilateral. Esta regulación se vio ampliada, una década más tarde, con la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), que dedicaba la totalidad de su artículo 5 a la regulación de este instrumento de colaboración.¹⁴

Paralelamente a las conferencias sectoriales fueron apareciendo las comisiones bilaterales de cooperación Estado-Comunidad Autónoma, las cuales en un primer momento se encontraban faltas de cualquier tipo de cobertura legal.¹⁵ Sin embargo, en los Pactos autonómicos de 1992 suscritos por el PSOE y el PP, se reconocían las comisiones bilaterales como el instrumento más efectivo para realizar el intercambio de informaciones, negociaciones y acuerdos con los que dar respuesta a las necesidades derivadas de las peculiaridades geográficas, culturales, lingüísticas o del contenido estatutario de cada comunidad autónoma.¹⁶

Las comisiones bilaterales de cooperación no se contemplaron legalmente hasta la reforma de la LRJPAC, operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y poco tiempo después recibieron un fuerte impulso con la reforma de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC), mediante la Ley orgánica 1/2000, de 7 de enero, con la que se encomendó a dichas comisiones la importante función negociadora con el fin de evitar, en la medida de lo posible, el planteamiento de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.¹⁷

En último lugar, las comisiones bilaterales han sido reconocidas en algunos de los estatutos de autonomía recientemente reformados.¹⁸ La principal novedad que conlleva su previsión estatutaria es el reconocimiento de su permanencia y —en el caso de Cataluña y Andalucía— de la periodicidad de sus reuniones, fijada en un mínimo de dos al año. Además, por primera vez se recogen expresamente sus funciones, sin perjuicio de que las

¹³ Vid. artículo 17.4 del EA del País Vasco; artículo 13.6 del EA de Cataluña de 1979, y actualmente artículo 164.4 del EA de Cataluña de 2006; artículo 51.2 de la LORAFNA; y artículo 34.3 del EA de Canarias.

¹⁴ Sobre esta figura, *vid.*, entre otros, González Gómez, Alfredo, «La cooperación multilateral institucionalizada: las conferencias sectoriales». En: López Nieto, Lourdes (coord.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Madrid: Dykinson, 2006, pp. 97-114, y Ridaura Martínez, M. Josefa, *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2009, pp. 82-103.

¹⁵ Con excepción de la Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra, prevista en el artículo 69 de la LORAFNA.

¹⁶ Respecto de la importancia de las características diferenciales autonómicas, *vid.* Aja, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed., Madrid: Alianza, 2003.

¹⁷ De conformidad con el actual artículo 33.2 LOTIC, el plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad por parte del presidente del Gobierno y de los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas se amplía de los tres a los nueve meses a partir de la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley que se impugne, siempre y cuando se haya reunido la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma y en ella se haya adoptado un acuerdo sobre el inicio de negociaciones para resolver las discrepancias, el cual se debe haber puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional dentro del plazo general de tres meses desde la publicación de la norma controvertida y publicado tanto en el Boletín Oficial del Estado (BOE) como en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva.

¹⁸ Vid. artículo 183 del EA de Cataluña, artículo 220 del EA de Andalucía, artículo 90 del EA de Aragón y artículo 59 del EA de Castilla y León y artículo 64 del EA de Extremadura (aprobado en fase de revisión de pruebas de este artículo).

partes puedan fijar otras. Todas estas previsiones tendrían que ir en la dirección de mejorar su funcionamiento y convertirlas en un instrumento más efectivo al servicio de ambos gobiernos, sin perjuicio de que buena parte de las funciones atribuidas estatutariamente ya podían ser llevadas a cabo con anterioridad.

Esta regulación estatutaria de las comisiones bilaterales, a pesar de haber sido puesta en duda en relación con el EAC, ha sido ratificada por la STC 31/2010, FJ 115, en la que se establece que su previsión «no es contraria a la Constitución interpretada en el sentido de que no excluye otros marcos de relación, ni otorga a dicha Comisión función distinta de la de cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos, que son indisponibles». La regulación más detallada que recibe el principio de bilateralidad en comparación con el principio de multilateralidad se ve justificada por el hecho de que es precisamente en la norma estatutaria donde mejor cabe esta regulación. Contrariamente, la multilateralidad, de acuerdo con Ridaura Martínez,¹⁹ va más allá de la relación a dos entre el Estado y una concreta comunidad autónoma, de modo que con ella se afecta a otras comunidades autónomas y, por consiguiente, al diseño del Estado en su conjunto, motivo por el que su regulación estatutaria «tendría un difícil o dudoso encaje constitucional».²⁰

3. La Comisión Bilateral Generalitat-Estado

Como ya se ha puesto de manifiesto, las comisiones bilaterales son un instrumento utilizado prácticamente desde los inicios del Estado autonómico, de tal forma que su reconocimiento estatutario no crea algo nuevo, sino que refuerza e impulsa un mecanismo ya existente.²¹ En el caso de Cataluña, la actual Comisión Bilateral Generalitat-Estado sustituye a la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Generalitat de Cataluña,²² que fue constituida el 7 de mayo de 1987. Esta Comisión pretendía servir como instrumento de colaboración entre los gobiernos del Estado y de la Generalitat para impulsar programas y actuaciones en distintos ámbitos sectoriales donde convergieran políticas comunes, así como para prever la aparición de conflictos y arbitrar propuestas de solución a cuestiones de interés común.

3.1. Régimen jurídico

La Comisión Bilateral Generalitat-Estado se encuentra expresamente prevista en el artículo 183 EAC, donde es definida como el marco general y permanente de relación entre el Gobierno de la Generalitat y el Gobierno del Estado a los efectos de propiciar la participación y la colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña y de favorecer el intercambio de información y el establecimiento, cuando proceda, de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común. Hay que tener en cuenta, además, la remisión que realiza el mencionado artículo 183

¹⁹ Ridaura Martínez, M. Josefa, «Comisiones bilaterales de cooperación y nuevos Estatutos de Autonomía». En: García Roca, J.; Albertí Rovira, E. (coords.), *Treinta años de Constitución. Congreso extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, p. 266.

²⁰ En términos similares, *vid.* Corretja i Torrens, Mercè y Pérez i Velasco, M. Mar, «Cataluña», *Revista jurídica de Castilla y León*, nº. 19, septiembre 2009 (ejemplar dedicado a las relaciones de colaboración en los nuevos estatutos de autonomía, coordinado por García Morales, M. J.), p. 79.

²¹ Apreciación contenida en Barceló i Serramalera, Mercè y Vintró i Castells, Joan, «Les relacions institucionals de la Generalitat amb l'Estat i amb la Unió Europea. L'acció exterior de la Generalitat». En: Barceló, M. y Vintró, J. (coords.), *Dret Públic de Catalunya*, Barcelona: Atelier, 2008, p. 544.

²² *Vid.* disposición final del reglamento interno de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado.

EAC a los principios generales que informan las relaciones de la Generalitat con el Estado, previstos en el artículo 3.1 EAC (principio de la lealtad institucional mutua, principio según el cual la Generalitat es Estado, principio de autonomía, principio de bilateralidad y principio de multilateralidad). Queda claro, por tanto, que el funcionamiento de la Comisión Bilateral tiene lugar en un contexto en el que operan asimismo los instrumentos de cooperación de carácter multilateral cuando deban tratarse asuntos que afecten al interés de más de una comunidad autónoma.²³

El apartado 5 del artículo 183 EAC dispone que la Comisión Bilateral adopte su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo de ambas partes, tratándose de un instrumento de autorregulación que complemente las previsiones estatutarias. De esta forma, en la segunda reunión de la Comisión, celebrada el día 16 de abril de 2007, se aprobó su reglamento, publicado tanto en el BOE²⁴ como en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña (DOGC).²⁵ El artículo 2 de este reglamento establece que la Comisión Bilateral se rige tanto por las previsiones del EAC como por su reglamento interno, y prevé la posibilidad de reforma de este último por acuerdo conjunto de las dos delegaciones que componen la Comisión.

Conforme al artículo 183.3 EAC, la Comisión Bilateral Generalitat-Estado se encuentra integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Generalitat. Dicha previsión es concretada por el artículo 3 del reglamento de la Comisión, que fija el número de representantes en seis para cada parte y remite a la concreta designación que realice cada una de ellas. En este sentido, mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de febrero de 2007²⁶ se designaron como representantes de la Administración General del Estado en la Comisión Bilateral (sin perjuicio de la delegación de asistencia)²⁷ al titular del Ministerio de Administraciones Públicas²⁸ como presidente de la representación, así como a los titulares de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial y la Delegación del Gobierno en Cataluña.

Por otra parte, mediante el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat GOV/22/2007, de 6 de febrero,²⁹ se designaron como miembros permanentes de la Comisión Bilateral al titular del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación, como presidente de la representación de la Generalitat, y a los titulares del Departamento de Economía y Finanzas, el Departamento de Gobernación y Administraciones

²³ Vid. García Morales, M. Jesús, «Las relaciones de colaboración en el Estado autonómico a los treinta años de la Constitución». En: García Roca, J.; Albertí Rovira, E. (coords.), *Treinta años de...*, op. cit., pp. 181-182.

²⁴ BOE nº. 244, de 11 de octubre de 2007, pp. 41525-41527:
<http://www.boe.es/boe/dias/2007/10/11/pdfs/A41525-41527.pdf> (última consulta: 01/12/2010).

²⁵ DOGC nº. 4986, de 11 de octubre de 2007, pp. 36228-36232:
<http://www.gencat.cat/eadop/imatges/4986/07271034.pdf> (última consulta: 01/12/2010).

²⁶ BOE nº. 38, de 13 de febrero de 2007, p. 6306:
<http://www.boe.es/boe/dias/2007/02/13/pdfs/A06306-06306.pdf> (última consulta: 01/12/2010).

²⁷ De acuerdo con el artículo 3.2 del reglamento de la Comisión, «la delegación de la asistencia o la sustitución de los representantes de la Administración General del Estado deberá recaer en una persona que tenga el cargo con rango de Secretaría de Estado o de Subsecretaría, como mínimo».

²⁸ Actualmente Ministerio de Política Territorial, en virtud del Real decreto 542/2009, de 7 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

²⁹ DOGC nº. 4822, de 15 de febrero de 2007, p. 5415:
<http://www.gencat.cat/eadop/imatges/4822/07031168.pdf> (última consulta: 01/12/2010).

Públicas y la Delegación del Gobierno de la Generalitat en Madrid.³⁰ Los dos miembros restantes para completar la representación de la Generalitat tienen que ser designados, de conformidad con el referido Acuerdo del Gobierno de la Generalitat, por el titular del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación en función de los temas a tratar.³¹

Hay que poner de relieve, sin embargo, el desequilibrio existente entre los miembros de la representación estatal, de la que sólo el presidente se encuentra al frente de un ministerio, y los miembros de la representación catalana, la mayoría de los cuales forman parte del Consejo Ejecutivo de la Generalitat. No obstante, tal desequilibrio es heredado de la anterior Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat de Cataluña.³²

La presidencia de la Comisión es ejercida de forma alternativa, por turnos de un año,³³ entre las personas que presiden cada una de las representaciones, conforme a las previsiones de los artículos 183.3. EAC y 4 del reglamento de la Comisión. Las funciones que tiene encomendadas la presidencia de la Comisión son las de convocar las reuniones, fijar el orden del día con la conformidad de la presidencia de la otra representación, presidir las sesiones y dirigir sus deliberaciones y debates. Dicha presidencia cuenta con el apoyo de la Secretaría Permanente, que es ejercida, con arreglo al artículo 5 del reglamento de la Comisión, «de forma conjunta, por dos cargos directivos, uno en representación de la Administración General del Estado y otro en representación de la Generalitat de Cataluña».³⁴ Entre las funciones de la Secretaría Permanente se encuentran, de acuerdo con el artículo 5 del reglamento, las de preparar las reuniones, confeccionar, solicitar y distribuir la documentación que se crea oportuna, elaborar el acta de cada reunión y realizar el seguimiento de las actividades de los órganos de apoyo de la Comisión.

Con respecto a las funciones de la Comisión Bilateral, el artículo 183.2 EAC las fija en la deliberación, propuesta y, si procede, adopción de acuerdos en relación con los ámbitos siguientes:

³⁰ Por Acuerdo del Gobierno de la Generalitat GOV/81/2007, de 29 de mayo, se sustituyó al titular de la Delegación del Gobierno de la Generalitat en Madrid por el titular de la Secretaría del Gobierno, como miembro permanente de la representación catalana en la Comisión Bilateral.

³¹ Aunque el citado Acuerdo GOV/22/2007 no menciona el régimen de delegación de asistencia, el artículo 3.2 del reglamento de la Comisión prevé que ésta pueda recaer «en una persona que tenga el cargo con rango de Secretaría General o Secretaría Sectorial, como mínimo».

³² La representación estatal en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat de Cataluña estaba formada por los titulares del Ministerio de Administraciones Públicas, la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, la Dirección General de Desarrollo Autonómico, la Subdirección General de Régimen Jurídico del Ministerio de Administraciones Públicas y la Delegación del Gobierno en Cataluña. Por su parte, la representación de la Generalitat se integraba por los titulares de los departamentos de Relaciones Institucionales y Participación, Economía y Finanzas, Gobernación y Administraciones Públicas, la Secretaría del Gobierno y la Dirección del Gabinete Jurídico de la Generalitat.

³³ En la primera reunión de la Comisión Bilateral, celebrada el día 26 de febrero de 2007, se acordó que el cómputo de cada periodo anual de la presidencia se iniciara el 26 de febrero de cada año y que, durante el primer periodo, fuera ejercida por el ministro de Administraciones Públicas, de forma que el *conseller* de Interior, Relaciones Institucionales y Participación lo ocupara a partir del 26 de febrero de 2008.

³⁴ La Administración General del Estado designó como secretario de la Comisión Bilateral, mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de febrero de 2007, al titular de la Dirección General de Cooperación Autonómica, mientras que la Generalitat de Cataluña otorgó este cargo, mediante el Acuerdo del Gobierno de 6 de febrero de 2007, al titular de la Secretaría de Relaciones Institucionales y Participación.

- «a) Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat.
- b) La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Generalitat y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política.
- c) El impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la Generalitat y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común.
- d) Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución.
- e) La evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la Generalitat y la propuesta de las medidas que permitan mejorarlo.
- f) La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Generalitat puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación.
- g) El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Generalitat en los asuntos de la Unión Europea.
- h) El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Generalitat.
- i) Las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes.»

Como desarrollo de lo previsto en las letras c) y e) del artículo 183.2 EAC, el artículo 7 del reglamento otorga a la Comisión Bilateral la función de conocer del desarrollo y aplicación efectiva de los mecanismos de colaboración previstos para las diferentes materias en el EAC, impulsando la adopción de los instrumentos bilaterales de cooperación que, en su caso, se consideren necesarios para complementar los instrumentos multilaterales existentes.

Igualmente, el artículo 7 del reglamento establece que, además de las funciones atribuidas por el artículo 183 EAC, la Comisión ejerce asimismo aquéllas previstas de forma expresa en los artículos 141, 144 y 149 EAC. En los dos últimos casos, se trata de la elaboración preceptiva de un informe³⁵ en el curso de procedimientos estatales: para la declaración y delimitación de espacios naturales dotados con un régimen de protección estatal (artículo 144.4 EAC) y para la determinación del emplazamiento de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Cataluña (artículo 149.2 EAC). Por su parte, el artículo 141.2 EAC establece que, para la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o bien para la modificación de las existentes, es necesaria la deliberación en el seno de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, amén del informe previo «determinante» de la Generalitat.

En virtud de la disposición adicional (DA) segunda del EAC, «si el Estatuto establece que la posición del Gobierno de la Generalitat es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y este no la acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado». Este deber de motivación o exteriorización de la discrepancia por parte del Gobierno del Estado es interpretado por el Tribunal

³⁵ Informe no vinculante, tal y como aclara el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, FJ 92.

Constitucional, en términos genéricos, «como un mecanismo de colaboración en supuestos en los que resultan o pueden resultar especialmente afectados los intereses de la Comunidad Autónoma, sin que en modo alguno el Estado resulte vinculado en la decisión que deba adoptar en el ejercicio de sus competencias» (STC 31/2010, FJ 117).

Por último, en lo concerniente a la organización interna de la Comisión, el artículo 183.3 EAC prevé que se puedan crear las subcomisiones y los comités que se crean convenientes. El artículo 10.4 del reglamento sustituye el término *comités* por el de *grupos de trabajo*, «constituidos, en términos paritarios, por el personal que cada parte considere oportuno, en función de los temas a tratar». En este sentido, en el seno de la Comisión Bilateral existen, con carácter permanente, cuatro subcomisiones,³⁶ cada una de ellas con sus respectivos grupos de trabajo:

- Subcomisión de Colaboración y Cooperación, integrada por un grupo de trabajo sobre cooperación y participación.
- Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos, integrada por dos grupos de trabajo, uno sobre seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos, y otro sobre el estudio de la actividad subvencional del Estado.
- Subcomisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior, integrada por dos grupos de trabajo, uno sobre asuntos europeos y otro sobre acción exterior.
- Subcomisión de Infraestructuras y Equipamientos, integrada por un grupo de trabajo sobre infraestructuras y equipamientos.

3.2. Ámbitos de actuación

Como ya se ha señalado, el reconocimiento estatutario de la Comisión Bilateral implica su vocación de permanencia y continuidad, al configurarla como el marco general y permanente de relación entre los gobiernos de la Generalitat y del Estado. En este sentido, el artículo 183.4 EAC establece que «la Comisión Bilateral Generalitat-Estado se reúne en sesión plenaria al menos dos veces al año y siempre que lo solicite una de las dos partes». Desde su constitución, el pleno de la Comisión Bilateral se ha reunido en siete ocasiones: tres durante el año 2007 (26 de febrero, 16 de abril y 17 de julio), dos durante el año 2008 (10 de enero y 30 de julio), dos durante el año 2009 (24 de febrero y 21 de julio) y ninguna durante el año 2010.³⁷

En las siguientes páginas se presenta la información más relevante relativa a la actividad que se ha desarrollado en el marco de la Comisión Bilateral, intentando distinguir las distintas funciones que le corresponden llevadas a cabo mediante sus subcomisiones y grupos de trabajo. Precisamente a través del estudio de sus actuaciones y de los resultados a los que se ha llegado se puede evaluar de forma más o menos objetiva la efectividad y la

³⁶ Se encuentra en proceso de adaptación a la Comisión Bilateral una quinta subcomisión en materia de inmigración, trabajo y residencia de los extranjeros, prevista en la disposición adicional segunda de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, según redacción dada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre. Esta subcomisión funcionó en el marco de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat de Cataluña.

³⁷ En el encuentro del día 4 de agosto de 2010 entre el ministro de Política Territorial y el presidente de la Generalitat surgió el compromiso de celebrar una reunión de la Comisión Bilateral antes de las elecciones al Parlamento de Cataluña, reunión que, finalmente, no se produjo.

importancia que tiene este mecanismo de relación intergubernamental en el Estado autonómico, cuando menos con respecto a las relaciones del Gobierno del Estado con la Generalitat de Cataluña. Pese a ello, la falta de transparencia de este tipo de órganos —y, por consiguiente, la falta de información sobre toda su actividad— puede sesgar en mayor o menor grado las conclusiones alcanzadas.

En cualquier caso, el artículo 183.3 *in fine* del EAC establece que la Comisión debe elaborar una memoria anual y trasladarla al Gobierno del Estado y al Gobierno de la Generalitat, así como al Parlamento. El artículo 12 del reglamento de la Comisión recoge la misma previsión, si bien elude su traslado al Parlamento. Estas memorias constituyen, por tanto, la principal fuente de información relativa a las actuaciones efectuadas en el marco de la Comisión Bilateral.³⁸

3.2.1. Colaboración y cooperación

De las cuatro subcomisiones en las que se organiza la Comisión Bilateral, las más activas han sido la de colaboración y cooperación, y la de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos. Con respecto a la primera, la función de la Comisión Bilateral en esta materia es impulsar medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre ambos gobiernos con el objetivo de asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común. En este sentido, se ha establecido un mecanismo de remisión periódica de los convenios de colaboración suscritos por cada una de las partes.³⁹ Además, la Comisión se configura como un marco adecuado para impulsar acuerdos de colaboración en desarrollo del EAC. De hecho, de las memorias de la Comisión se desprende que, como consecuencia de las negociaciones entre los gobiernos de la Generalitat y del Estado a través de la Comisión Bilateral, se han alcanzado acuerdos que han llevado a la adopción de los siguientes instrumentos de colaboración:

1. Declaración conjunta sobre las actuaciones de los gobiernos de España y de Cataluña para implementar las nuevas competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de registros y notarías, en desarrollo del artículo 147.1 EAC, de 18 de abril de 2007.

³⁸ Hay que señalar que la única memoria disponible en Internet, concretamente en la web del Ministerio de Política Territorial, es la correspondiente al periodo 26.02.2007-26.02.2008:

http://www.mpt.es/areas/politica_autonomica/coop_bilateral_CCAA/comisiones_bilaterales/Catalunya/parrafo/0/text_es_files/file2/DOC%20Nº%201B%20Memòria%20Comissió%20Bilateral%202007-2008_català.pdf (última consulta: 01/12/2010).

Con respecto a la Memoria relativa al periodo 26.02.2008-26.02.2009, ésta fue enviada al Parlamento de Cataluña, según consta en el BOPC n.º. 685, de 26 de abril de 2010, p. 56: <http://www.parlament.cat/activitat/bopc/08b685.pdf> (última consulta: 01/12/2010). No obstante, a día de hoy no está disponible en Internet, de modo que para su consulta hay que acudir a los servicios de documentación del Parlamento.

La Memoria correspondiente al periodo 26.02.2009-26.02.2010 probablemente será aprobada por la Comisión durante su próxima reunión, y posteriormente enviada a las instituciones correspondientes.

³⁹ La figura de los convenios de colaboración se halla regulada en el artículo 6 LRJPAC. En Cataluña existe el Registro de convenios de la Generalitat de Cataluña (acceso telemático:

<http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/relacions/intergovernamentals/convenis/registre.jsp>), instrumento dependiente de la Dirección General de Relaciones Institucionales, regulado por el Decreto 52/2005, de 5 de abril, de creación y regulación del Registro de convenios de colaboración y cooperación, modificado por el Decreto 322/2006, de 22 de agosto. De conformidad con esta normativa, en el mencionado Registro deben inscribirse todos los convenios y acuerdos suscritos por la Generalitat con otras comunidades autónomas, con el Gobierno del Estado y organismos dependientes, con órganos constitucionales y estatutarios, y con entes públicos de otros estados u organismos internacionales. Una vez inscritos, los convenios deben ser publicados en el DOGC.

2. Convenio entre el Ministerio del Interior y el Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación en materia de servicios y funciones relativos a las empresas, centros de formación y actividades de seguridad privada, en desarrollo del artículo 163 EAC, de 27 de diciembre de 2007.⁴⁰
3. Convenio de colaboración entre el Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de Cataluña y el Consejo de Seguridad Nuclear sobre planificación, preparación y respuesta ante situaciones de emergencia radiológica, en desarrollo del artículo 132.4 EAC, de 10 de enero de 2008.
4. Acuerdo marco de colaboración entre el Departamento de Innovación, Universidades y Empresa de la Generalitat y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), en desarrollo directo de la previsión contenida en el artículo 158.3 EAC, de 13 de noviembre de 2008.
5. Convenio de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y el Departamento de Innovación, Universidades y Empresa de la Generalitat de Cataluña, para el desarrollo del artículo 125.3 EAC, de 17 de marzo de 2010.

Adicionalmente, en la actualidad existen propuestas e intercambios entre ambos gobiernos, en diferentes fases de negociación y tramitación, con el fin de desarrollar las previsiones estatutarias en ámbitos como la participación de la Generalitat en la gestión del Registro estatal de entidades religiosas y su colaboración en órganos estatales que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas (artículo 161.2.a y 161.3 EAC), la colaboración y participación de la Generalitat en materia de ejecución de la seguridad nuclear (artículo 132.4 EAC), la colaboración de la Generalitat en el establecimiento del calendario de ferias internacionales (artículo 121.3 EAC), y la colaboración para eliminar las duplicidades de equipamientos meteorológicos existentes en Cataluña, intercambiar y utilizar los datos derivados de ambas instituciones y gestionar, de forma conjunta, la Red Climatológica Ordinaria de la Agencia Estatal de Meteorología en Cataluña (artículo 144.5 EAC).

La Comisión Bilateral también se ha configurado como el mecanismo a través del cual ambos gobiernos realizan un seguimiento y una evaluación conjunta y continua de las conferencias sectoriales y otros órganos consultivos multilaterales del Estado en los que participa la Generalitat. De este modo, el Estado remite periódicamente a la Generalitat información relativa al funcionamiento y a los resultados de estos instrumentos, y el grupo de trabajo de cooperación y participación en el seno de la Comisión Bilateral elabora un estudio anual en el que evalúa de forma global y conjunta la participación de ambas administraciones con el fin de intentar mejorar el uso de los referidos instrumentos. En palabras de Roig Molés,⁴¹ la Comisión Bilateral es utilizada como un órgano director del sistema en el que se integran las distintas vías de relación intergubernamental entre el Estado y la Generalitat.

Por otra parte, la Subcomisión de Colaboración y Cooperación también está diseñada para que se concrete la participación de la Generalitat en los procesos y órganos del Estado, en desarrollo y aplicación del Estatuto de Autonomía. A tenor de las previsiones estatutarias, la participación de la Generalitat en la adopción de las políticas estatales que afecten a la autonomía de Cataluña puede instrumentalizarse a través de varios mecanismos, que pueden sintetizarse en los siguientes:

⁴⁰ Téngase en cuenta que para la implementación de las competencias de la Generalitat en materia de seguridad privada, así como en materia de registros y notarías, se habría podido adoptar un acuerdo de traspaso de funciones y servicios en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias. No obstante, se decidió concretar el ejercicio de dichas competencias mediante la vía de los convenios.

⁴¹ Roig Molés, Eduard, «La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya», *Activitat parlamentària*, n.º. 15, 2008, p. 76.

- Elaboración de informes preceptivos en el curso de procedimientos estatales (artículos 117.4, 133.2, 140.3, 141.2, 148.2 y 169.2 EAC).
- Intervención en la planificación, gestión y ejecución de competencias estatales (artículos 114.5, 117, 127.3, 132.4, 133.3, 135.2, 138.3, 140, 147.1.b, 148.2, 152.4.b, 158.3, 161.2.a, 162, 164.4, 168.2, 170.1.b y 181 EAC).
- Presencia en órganos estatales cuya función tenga relación con las competencias de la Generalitat (artículos 117.3, 134, 140.2, 161.3 y 171.c EAC).
- Intervención en los procesos de designación de los miembros de determinados órganos estatales (artículos 180 y 182 EAC).⁴²

No es objeto del presente estudio realizar un análisis de la participación funcional y orgánica de la Generalitat en el ejercicio de competencias estatales, materia de gran complejidad que merece ser estudiada con mayor detenimiento, especialmente a raíz de la STC 31/2010, cuyo FJ 111 establece que tal participación «habrá de ser regulada por la legislación estatal y que no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales». Además, en virtud de las previsiones estatutarias, «corresponde al Estado hacer o no efectiva en cada caso con entera libertad la participación expresada, su alcance concreto y su específico modo de articulación» (STC 31/2010, FJ 114; el subrayado es nuestro). Participación que no puede tener «otra dimensión que la característica de las necesarias y pertinentes relaciones de colaboración entre instituciones dotadas de ámbitos competenciales propios e irrenunciables», de tal forma que «ha de limitarse a la típica facultad de estímulo e incentivación del ejercicio de una determinada competencia por quien es su exclusivo titular jurídico. Es decir, a una facultad de acción política que sólo compromete en el ámbito político que le es propio y al que necesariamente se contrae» (STC 31/2010, FJ 115).

La citada doctrina del Tribunal Constitucional parece desconocer que la participación orgánica y funcional de la Generalitat en el ejercicio de competencias estatales no es una creación del actual EAC, puesto que ya estaba prevista anteriormente, tanto en el EAC de 1979⁴³ como en la legislación estatal.⁴⁴ Por otra parte, el otorgamiento de plena libertad al legislador estatal para decidir regularla o no se aleja de las consideraciones de parte de la doctrina constitucionalista.⁴⁵

⁴² Con respecto a la participación de la Generalitat en la designación de representantes en los organismos económicos y sociales del Estado, el EAC atribuye funciones en este ámbito tanto a la Comisión Bilateral (artículo 183.2.f EAC) como a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat (disposición final cuarta del EAC). Por este motivo, en la reunión de la Comisión Bilateral celebrada el 30 de julio de 2008 se acordó crear un grupo de trabajo mixto en materia de participación integrado por representantes de ambas comisiones.

⁴³ Vid. artículo 53 EAC de 1979, relativo a la participación de la Generalitat en la designación de miembros de instituciones, organismos y empresas estatales.

⁴⁴ Vid. lista elaborada por el Ministerio de Política Territorial, actualizada en fecha 15 de febrero de 2009, de los órganos colegiados de la Administración General del Estado con participación de las comunidades autónomas, y normativa reguladora de tal participación:

http://www.mpt.es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/cooperacion_multilateral/organos_colegiados_age_ccaa/parrafo/0/text_es_files/file/ORGANOS_COLEGIADOS_INIVEL_REGIMEN_JURIDICO_2009.pdf (última consulta: 01/12/2010).

Además de esta participación orgánica, la legislación estatal prevé asimismo la participación funcional autonómica en el ejercicio de competencias estatales, mediante la elaboración de informes en el curso de procedimientos estatales (por ejemplo, artículo 20.2 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y marina mercante; o artículo 10 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras).

⁴⁵ Vid., por ejemplo, Albertí Rovira, Enoch, «La participació de les comunitats autònomes en institucions de l'Estat en els nous estatuts d'autonomia», *Activitat parlamentària*, n.º. 15, 2008, pp. 41-44. Según este autor, las previsiones estatutarias en materia de participación

3.2.2. Seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos

En lo que atañe a las actuaciones de la Comisión Bilateral en materia de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos, una de las actividades con las que se evita la conflictividad es el intercambio de proyectos normativos, a través de la cual cada delegación puede identificar los posibles vicios de inconstitucionalidad en los que incurran los proyectos de la otra por vulneración del sistema de distribución competencial. Dado que se trata de textos pendientes de aprobación definitiva, es posible la remisión recíproca de cartas de cooperación en las que se expongan los problemas advertidos, a fin de que la parte competente para aprobarlos pueda valorar su enmienda.

En cuanto a la función negociadora que el artículo 33.2 LOTC atribuye a la Comisión Bilateral, según el Informe sobre conflictividad Estado-Comunidades Autónomas durante la IX Legislatura (13 de abril de 2008-30 de octubre de 2010),⁴⁶ en el seno de la Comisión se han iniciado veintitrés procedimientos de esta naturaleza, diez respecto de normas estatales⁴⁷ y trece respecto de normas autonómicas.⁴⁸ Buena parte de estos procedimientos han finalizado con un acuerdo de interpretación o de desarrollo reglamentario de la norma en un determinado sentido, con lo que se evita la formalización de un recurso de inconstitucionalidad.

A primera vista, puede sorprender una previsión como la contenida en el artículo 33.2 LOTC, el cual permite transigir una cuestión objeto de la justicia constitucional cuya función es depurar el ordenamiento jurídico de todas aquellas normas que no se ajusten a la Constitución. Si eso es así, ¿cómo es posible la negociación en este ámbito? Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la propia figura del recurso de inconstitucionalidad está

constituyen un mandato vinculante al legislador estatal para que las acabe llevando a cabo. En términos similares, *vid.* Roig Molés, Eduard, «La regulació de...», *op. cit.*, p. 68. De acuerdo con este último autor, la participación es una obligación para el Estado y una facultad de la Generalitat.

⁴⁶ Disponible en el siguiente enlace:

http://www.mpt.es/areas/politica_autonomica/regimen_juridico/parrafo/01110/document_es/informe-conflictividad-OCTUBRE-2010reducido.pdf (última consulta: 01/12/2010).

⁴⁷ LO 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la LO 5/1985, de régimen electoral general; Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural; Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito; Real decreto ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el “bono social”; Real decreto ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y refuerzo de los recursos propios de las entidades de crédito; Ley 5/2009, de 29 de junio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, y el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por Real decreto legislativo 6/2004, de 29 de octubre, para la reforma del régimen de participaciones significativas en empresas de servicios de inversión, en entidades de crédito y en entidades aseguradoras; Real decreto ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (FEESL); Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de varias leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y a su ejercicio; y Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de comunicación audiovisual.

⁴⁸ Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda; Ley 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte; Ley 4/2008, de 24 de abril, del libro tercero del Código civil de Cataluña; Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de garantía y calidad del suministro eléctrico; Ley 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia; Ley 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de derecho catalán que deban inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña; Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación; Ley 14/2009, de 22 de julio, de aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras aeroportuarias; Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges; Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas; Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum; Ley 21/2010, de 7 de julio, de acceso a la asistencia sanitaria de cobertura pública a cargo del Servei Català de la Salut; y Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña.

configurada en términos de oportunidad política, al otorgar la legitimación activa a actores eminentemente políticos⁴⁹ que iniciarán, o no, el conflicto competencial en atención a sus intereses políticos. Además, el inicio de negociaciones en el marco de la Comisión Bilateral no impide que los otros actores legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad lo puedan plantear dentro del plazo general de tres meses desde la publicación de la norma, de conformidad con el artículo 33.3 LOTC. Por otra parte, el artículo 33.2.b LOTC matiza que, entre los acuerdos posibles en el seno de la Comisión, se encuentre el del compromiso para instar la modificación del texto normativo en disputa y corregir, así, sus vicios de inconstitucionalidad.⁵⁰ En último lugar, siempre se podría acabar enjuiciando su constitucionalidad en el marco de la resolución de una cuestión de constitucionalidad interpuesta por un órgano judicial en caso de considerar que la norma con rango de ley, aplicable al caso concreto y de cuya validez dependa su resolución, pueda ser contraria a la Constitución, a tenor de lo que establece el artículo 163 CE y, en su desarrollo, los artículos 35 y siguientes de la LOTC.

Con todo, la tramitación de un procedimiento de inconstitucionalidad no debería impedir que pudieran continuar los encuentros entre ambos gobiernos con el fin de alcanzar un acuerdo de interpretación o de desarrollo reglamentario posterior, a los efectos de formalizar el desistimiento de las pretensiones aducidas ante el Tribunal Constitucional. De este modo, la Comisión Bilateral puede seguir desempeñando un papel relevante para la depuración de controversias competenciales que han sido planteadas ante el Tribunal Constitucional. Asimismo, también es posible que se traten asuntos ya resueltos por el Tribunal, con el objeto de evitar el surgimiento de nuevos conflictos respecto de la misma materia.

Uno de los ámbitos en los que se han producido más controversias competenciales desde los inicios del Estado autonómico ha sido el de la actividad de fomento. Por este motivo, en la reunión de la Comisión Bilateral celebrada el 30 de julio de 2008 se decidió crear un grupo de trabajo para el estudio de la actividad subvencional del Estado en el marco de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos. Según la Memoria de la Comisión correspondiente al periodo 2008-2009, la función de este grupo de trabajo consiste en analizar el marco normativo vigente y la actividad de fomento estatal con el fin de identificar los principales problemas causantes de conflictividad e intentar resolverlos de acuerdo con el sistema de distribución competencial. El grupo de trabajo también ha de servir para articular la participación de la Generalitat en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas, conforme al artículo 114.5 EAC, actuación que, según el Tribunal Constitucional, se puede producir siempre y cuando sea el Gobierno del Estado el único competente para establecer los casos y la forma de verificación de dicha participación (STC 31/2010, FJ 62).

3.2.3. Asuntos europeos y acción exterior

La Comisión Bilateral también debe servir como mecanismo para garantizar la efectividad de la participación de la Generalitat en los asuntos de la Unión Europea, así como del seguimiento de la acción exterior del Estado en aquellas materias que afecten a las competencias propias de la Generalitat. Durante la reunión de la Comisión celebrada el 17 de julio de 2007, los representantes del Estado informaron a la Generalitat, en cumplimiento del

⁴⁹ De acuerdo con el artículo 162.1.a CE, desarrollado por el artículo 32 LOTC, están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, además del presidente del Gobierno y de los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

⁵⁰ Sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos, *vid.* González Beilfuss, Markus, «El mecanismo del artículo 33.2 de la LOTC». En: Tornos Mas, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2008, p. 33.

artículo 185.1 EAC, de la iniciativa de revisión de los tratados de la Unión Europea.⁵¹ Fruto de esa información, la Generalitat aprobó el Acuerdo de Gobierno de 24 de julio de 2007, en el que se formulaban varias observaciones sobre el proceso de reforma, entre ellas la solicitud de que en el mismo se preservara la autonomía regional y local y la diversidad lingüística de los pueblos de Europa, así como el principio de subsidiariedad de ámbito regional y local.

De la información disponible en la web de la Secretaría de Relaciones Institucionales y Participación⁵² se desprende que las tareas del grupo de trabajo de asuntos europeos se están centrando en hacer efectiva la participación de la Generalitat en el Consejo de Ministros, en desarrollo del artículo 187.1 EAC, según el cual «la Generalitat participa en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten asuntos de la competencia legislativa de la propia Generalitat, y especialmente ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión». Asimismo, se trabaja con el fin de garantizar que en la actuación de las instituciones comunitarias se respete la neutralidad en relación con el ordenamiento constitucional interno de cada Estado miembro, con lo que se da cumplimiento a las previsiones del artículo 189 EAC, relativo al desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea, cuyo apartado 1 dispone que «la existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto».

La participación de la Generalitat en los asuntos europeos, amén de su presencia en las instituciones comunitarias por medio de la delegación española, también puede producirse interviniendo en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Cataluña, en virtud del artículo 186 EAC. La Comisión Bilateral puede configurarse como el mecanismo adecuado para hacer efectiva dicha participación en aquellos asuntos que afecten exclusivamente a la Generalitat, sin perjuicio de que en los otros casos la participación se realice en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan, según lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 186 EAC.⁵³ Además, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el apartado tercero del mencionado precepto, si se afectan las competencias exclusivas de la Generalitat y si de la propuesta o la iniciativa europeas pueden derivar consecuencias financieras o administrativas especialmente relevantes para Cataluña, la posición expresada por la Generalitat es determinante para la formación de la posición estatal, con los efectos que se han puesto de manifiesto anteriormente respecto a la DA 2ª del EAC.

En lo que concierne a las actuaciones en materia de acción exterior, en el seno del grupo de trabajo de acción exterior se están estudiando fórmulas de apoyo a las delegaciones de la Generalitat en el exterior, las acreditaciones y pasaportes de los representantes de la Generalitat, las relaciones con la UNESCO y con la Organización Internacional de la Francofonía, la información sobre la firma de tratados internacionales que afecten especialmente a las competencias de la Generalitat y la participación en la definición de líneas generales estratégicas del Estado, conformemente a la fuente de información antes citada.

⁵¹ Proceso de revisión que culminó, como es sabido, en la aprobación del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 13 de diciembre de 2007.

⁵² http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/autogovern/bilateral_N/bilateral.jsp (última consulta: 01/12/2010).

⁵³ Muñoz Machado es abiertamente crítico a la participación autonómica bilateral en estos asuntos, probablemente porque considera que siempre existe afectación a los intereses de más de una comunidad autónoma (Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de..., op. cit.*, p. 192).

En este sentido, debe tenerse en cuenta que, en virtud del artículo 196 EAC, el Gobierno del Estado tiene que informar previamente a la Generalitat sobre los actos de suscripción de los tratados que afecten de una forma directa y singular a las competencias de Cataluña, de modo que la Generalitat y el Parlamento puedan dirigir al Gobierno del Estado las observaciones que consideren pertinentes. Adicionalmente, la Generalitat puede solicitar al Gobierno del Estado la suscripción de tratados internacionales en materias de su competencia, en virtud del artículo 196.3 EAC.

Sea como fuere, la proyección de Cataluña hacia el exterior y la promoción de sus intereses deben ser impulsadas por la Generalitat, respetando —como pone de manifiesto el artículo 193.1 EAC— la competencia en materia de relaciones internacionales que el artículo 149.1.3ª CE otorga al Estado. Por ello, en muchas ocasiones la Generalitat tendrá que desarrollar sus políticas por medio de los órganos de la Administración General del Estado, con lo que serán necesarios mecanismos de colaboración que podrán ser acordados e impulsados en el marco de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado.

3.2.4. Infraestructuras y equipamientos

En esta materia, la Comisión Bilateral lleva a cabo la función de análisis, deliberación y elaboración de la propuesta del Plan Cataluña de infraestructuras que financia el Estado y al que se refiere la DA 57ª, apartado segundo, de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2007,⁵⁴ en cumplimiento de la DA 3ª del EAC, así como el seguimiento de la ejecución de las citadas infraestructuras.

Durante la primera reunión de la Comisión, celebrada el 26 de febrero de 2007, se acordó la creación de un grupo de trabajo, independiente de cualquier subcomisión, que fijara la metodología para determinar las inversiones del Estado en Cataluña, en desarrollo de la DA 3ª del EAC, en cuya virtud «la inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equipará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un periodo de siete años». La aprobación de esta metodología tuvo lugar en la reunión del grupo de trabajo del 17 de septiembre de 2007, que se reflejó en el documento titulado «Metodología de aplicación de la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía sobre inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras».⁵⁵ En la reunión de la Comisión Bilateral celebrada el 10 de enero de 2008 se ratificó el Acuerdo por el que se aprueba la metodología y se da continuidad al mencionado grupo de trabajo, con el objeto de supervisar el cumplimiento y seguimiento del mismo.

Es preciso tener en cuenta, no obstante, la interpretación a la que el Tribunal Constitucional somete la DA 3ª del EAC. En este sentido, la STC 31/2010, FJ 138, establece que la DA 3ª «no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de estas inversiones», si bien la actuación del Estado «debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que obliga a todos y que impone que el Gobierno deba extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta». Parece desprenderse de esta interpretación, ciertamente ambigua, que una vez alcanzado en el

⁵⁴ «La Comisión Bilateral Estado-Generalitat acordará un Plan Catalunya de infraestructuras a financiar por el Estado durante el periodo de 7 años, revisable a mitad de periodo, que contemplará los principales proyectos de inversión para el citado periodo. [...]»

⁵⁵ Disponible en la web del Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Cataluña:

http://www.gencat.cat/economia/doc/doc_33492045_1.pdf (última consulta: 01/12/2010).

marco de la Comisión Bilateral el acuerdo sobre inversiones, el Estado sí se vería vinculado a reflejarlo en las asignaciones presupuestarias de cada ejercicio económico.

3.2.5. *Trasposos de funciones y servicios*

Un último ámbito de actuación de la Comisión Bilateral no mencionado ni en el EAC ni en el reglamento interno de la Comisión⁵⁶ es el de impulso del proceso de trasposos de funciones y servicios del Estado a la Generalitat. No debe olvidarse, sin embargo, que los acuerdos de traspaso —que se configuran bajo la forma de Propuesta de Real decreto— son adoptados en el marco de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Generalitat de Cataluña. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en más de una ocasión⁵⁷ respecto a las comisiones mixtas de transferencias, estableciendo una doctrina según la cual existe una reserva competencial a favor de estos órganos para regular los trasposos de servicios, de modo que sus funciones no le pueden ser sustraídas por la actividad legislativa del Estado. No obstante, la tendencia a desplazar la discusión previa sobre trasposos a la Comisión Bilateral se debe, probablemente, según Aja,⁵⁸ a su composición de mayor fuerza política y a la ausencia de oposición parlamentaria.

Con el fin de superar la confusión respecto a las funciones que corresponden a una y otra comisión, es necesario entender que en la Comisión Bilateral sólo se pueden asumir compromisos políticos que posteriormente son materializados por la Comisión Mixta de Transferencias, en cuyos acuerdos se delimitan las funciones y servicios que corresponden a la Generalitat y se determinan los medios materiales y personales que deben ser objeto de traspaso. Además, en este proceso interviene un tercer órgano de relación intergubernamental bilateral, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, a quien corresponde conceder la valoración económica de los trasposos en virtud de lo establecido en el artículo 210.2.f) EAC.

En definitiva, la Comisión Bilateral Generalitat-Estado se está convirtiendo en un instrumento útil para impulsar este proceso y superar los posibles escollos de carácter político que pueden existir a su alrededor. Pese a la importancia que ha alcanzado la función de impulso del proceso de trasposos en el marco de la Comisión Bilateral, que probablemente se ha convertido en una de sus principales actuaciones (a la vista de lo que se desprende de sus memorias), no parece que a corto ni a medio plazo tengan que darse por finalizados los trasposos de servicios y funciones con los que se hagan efectivas la totalidad de competencias de la Generalitat asumidas estatutariamente, si bien este proceso de trasposos (así como la propia Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Generalitat de Cataluña) tiene carácter transitorio, a tenor del EAC.

3.3. Tratamiento de los acuerdos tomados en el seno de la Comisión Bilateral

En virtud del artículo 8 LRJPAC, los convenios de colaboración —que en ningún caso pueden comportar la renuncia a las competencias propias de las administraciones que intervienen en los mismos— obligan desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa. La garantía de su cumplimiento, así como la

⁵⁶ Sin perjuicio de que, en virtud del artículo 183.2.i) EAC, en la Comisión Bilateral pueden tratarse las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes.

⁵⁷ *Vid.*, para todas, STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 28.

⁵⁸ Aja, Eliseo, «Los órganos mixtos de colaboración». En: Tornos Mas, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2009*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2010, p. 736.

resolución de las controversias surgidas en torno a su interpretación, se halla encomendada al ordenamiento jurisdiccional contencioso-administrativo y, en su caso, a la competencia del Tribunal Constitucional. Sin embargo, no todos los acuerdos adoptados en el seno de la Comisión Bilateral tienen la naturaleza de convenios de colaboración, sino que más bien se trata de compromisos políticos que requieren de una actuación posterior por parte de la administración competente. En este sentido, surge la duda respecto de hasta qué punto un acuerdo de estas características vincula a las partes que han intervenido en el mismo y qué mecanismos existen para poder ejecutarlo.

Como se ha visto en el análisis de las diversas actuaciones de la Comisión Bilateral, el ámbito sobre el que se pueden alcanzar acuerdos es extremadamente amplio. De conformidad con la STC 31/2010, parece que los acuerdos adoptados en el marco de la Comisión Bilateral no tendrían otro elemento de vinculatoriedad que el que se desprende del principio de la lealtad institucional mutua, reconocido en el artículo 3.1 EAC. Así, este principio se vería roto si una de las partes se negara a desarrollar el acuerdo suscrito en el seno de la Comisión Bilateral, a pesar de no existir una vía jurisdiccional eficaz para forzar su ejecución. En concreto, el Tribunal Constitucional establece que la actividad de la Comisión Bilateral no puede condicionar ni limitar el pleno ejercicio de las competencias que corresponden a cada Ejecutivo, y tampoco las que «constitucional y estatutariamente corresponden a otros órganos del Estado y de la Generalitat, en particular, como es patente, las competencias legislativas, cuyo ejercicio, fuera del caso de la legislación de urgencia y de los supuestos de delegación, es privativa de las Cortes Generales y del Parlamento de Cataluña, órganos extraños a la Comisión Bilateral» (STC 31/2010, FJ 115).

Sin embargo, resulta evidente que el poder ejecutivo lleva a cabo un papel de impulsor de la actividad legislativa, al disponer de una mayoría parlamentaria que lo apoya. De este modo, los compromisos que se pudieran alcanzar en el seno de la Comisión con afectación sobre competencias legislativas (por ejemplo, la modificación de una ley vigente con el fin de superar una discrepancia competencial) podrían ser fácilmente trasladados a sede parlamentaria.

A pesar de la existencia del principio de lealtad institucional mutua, la falta de mecanismos de ejecución forzosa de los mencionados acuerdos denota una debilidad en cuanto a seguridad jurídica, que el Tribunal Constitucional no contribuye a fortalecer, sino todo lo contrario. Y es que, al analizar las funciones que el artículo 183.2 EAC otorga a la Comisión Bilateral, el Tribunal Constitucional establece que este órgano «lleva a cabo una labor participativa y colaboradora que permite la concertación de las respectivas competencias del Estado y de la Generalitat, sin que las decisiones o acuerdos que, en su caso, pueda adoptar la Comisión Bilateral, en tanto que órgano de cooperación, puedan en modo alguno impedir el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias ni, en consecuencia, sustituir, vincular o dejar sin efecto las decisiones que le corresponda adoptar» (STC 31/2010, FJ 116).

4. Reflexiones finales

En el proceso de elaboración y aprobación del EAC de 2006 se depositaron muchas esperanzas en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, como si la puesta en funcionamiento de este nuevo (o reformado) mecanismo tuviera que implicar un cambio relevante en las relaciones institucionales entre la Generalitat y el Estado. No obstante, habiendo realizado un análisis jurídico como el que se ha presentado, parece que esta tesis no puede compartirse plenamente.

Por una parte, la inclusión de la Comisión Bilateral en el EAC no le otorga funciones que no pudiera llevar a cabo con anterioridad, más allá de prever la periodicidad de sus reuniones plenarias, sin la existencia de mecanismos efectivos para hacerla cumplir⁵⁹ y sin garantías de alcanzar un acuerdo. Por otra parte, el éxito de la Comisión queda totalmente sometido a la voluntad política de ambos gobiernos, de tal forma que una mayor o menor regulación no incide en su funcionamiento si no existe una efectiva intención de colaborar en los respectivos ámbitos competenciales.

Ante todo ello, el Tribunal Constitucional no ha hecho más que confirmar el carácter instrumental de la Comisión Bilateral, que no puede asumir competencias que correspondan a una u otra esfera de gobierno, si bien puede resultar discutible el tratamiento que el Tribunal da a los acuerdos alcanzados voluntariamente por parte de ambos gobiernos en el seno de la Comisión, al restarles cualquier elemento de vinculatoriedad.

Habrà que mantenerse a la espera, en consecuencia, para ver cuál es el papel que juega en los próximos años esta Comisión Bilateral, cómo convive con los mecanismos de relación multilateral y qué efectos desprende sobre otros instrumentos similares existentes para articular las relaciones bilaterales del Estado con las demás comunidades autónomas, especialmente en aquellas que han decidido, igual que Cataluña, regularlos en sus estatutos de autonomía.

⁵⁹ Como se ha visto, el Pleno de la Comisión Bilateral no se ha reunido en todo el año 2010. Sin embargo, debe tenerse en cuenta su funcionamiento continuado a través de las subcomisiones que la integran.