

BILATERALIDAD Y MULTILATERALIDAD. LA PARTICIPACIÓN DE LA GENERALITAT EN POLÍTICAS Y ORGANISMOS ESTATALES, Y LA COMISIÓN BILATERAL

Mercè Corretja

Responsable del Área de investigación del Instituto de Estudios Autonómicos
y profesora asociada de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

Joan Vintró

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Xavier Bernadí

Secretario de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalitat y profesor
de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

SUMARIO: 1. Introducción: Bilateralidad y asimetría en el marco de la Constitución de 1978. – 2. La participación de la Generalitat en la designación de miembros de órganos constitucionales. 2.1. Las referencias normativas. 2.2. El fundamento constitucional de la participación autonómica y la viabilidad de la regulación estatutaria. 2.3. La pretensión del artículo 180 del Estatuto: el establecimiento de un principio de participación configurado como un mandato al legislador estatal. 2.4. La STC 31/2010: la desactivación normativa del artículo 180 del Estatuto. – 3. Participación de la Generalitat en las políticas estatales. 3.1. Fundamento, naturaleza estatutaria y límites de la participación competencial. 3.2. Participación en el ejercicio de competencias ejecutivas estatales: el requisito del artí-

culo 150.2 CE. 3.3. Participación orgánica restringida a los órganos consultivos. 3.4. ¿Mandatos o principios? – 4. Las relaciones bilaterales intergubernamentales: la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. 4.1. El peso de los antecedentes. 4.2. La Comisión Bilateral Generalitat-Estado: de las previsiones estatutarias a la doctrina del Tribunal Constitucional.

1. Introducción: Bilateralidad y asimetría en el marco de la Constitución de 1978

Una de las características del Estado autonómico es el gran desarrollo de las relaciones bilaterales tanto entre el Estado y las comunidades autónomas como entre comunidades autónomas, como veremos, frente a los mecanismos de cooperación multilateral vertical¹ y, sobre todo, frente a los de cooperación multilateral horizontal, de reciente aparición.² Sorprende, por lo tanto, que uno de los aspectos más cuestionado a lo largo de todo el recurso del Grupo Parlamentario del Partido Popular contra el Estatuto de autonomía de Cataluña sea el principio de bilateralidad, tal como se pone de manifiesto especialmente en la impugnación del artículo 3.1 y del título V. Básicamente, se argumenta que tales relaciones rompen con el principio de igualdad entre comunidades autónomas al imponer asimetrías inaceptables y que los mecanismos de participación previstos en el Estatuto coartan la capacidad de decisión del legislador estatal, ya que introducen mecanismos de codecisión y convierten sus competencias en compartidas (apartado 3.2 B) del escrito de alegaciones). Se afirma, también, que un estatuto de autonomía no es una norma adecuada para

¹ A pesar del antecedente del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1981, las conferencias sectoriales se regulan por primera vez en la Ley 30/1992. Recientemente se ha creado la Conferencia de Presidentes. Ver Xavier Arbós (coord.). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: IEA, 2009, p. 46 y ss.

² La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas (creada en Octubre de 2010) y su antecedente inmediato, los Encuentros entre Comunidades Autónomas para el Desarrollo de los Estatutos de Autonomía creadas el año 2008. Ver www.comunidadesautonomas.org. Una exposición detallada de la evolución de las relaciones intergubernamentales en España en César Colino Cámara. "Las relaciones intergubernamentales en España", J. Tudela Aranda y F. Knüpling (eds.). *España y modelos de federalismo*. Madrid: Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

establecer de forma "unilateral, general e imperativa" principios de relaciones que pretenden vincular al Estado, ya que ésta es una materia constitucional.

La STC 31/2010 desestima dichas alegaciones y reconoce la idoneidad del Estatuto de autonomía como norma jurídica adecuada para proclamar los principios que deben regir las relaciones entre la comunidad autónoma y el Estado, entre ellos, el de bilateralidad (fundamento jurídico 13), lo que no excluye, sin embargo, la multilateralidad. En dicha relación, dice la Sentencia, la posición de cada parte vendrá determinada por el sistema de distribución de competencias, ya que el principio de bilateralidad es una manifestación del principio general de cooperación entre órganos, y precisa, además, que se trata de una relación "de integración y no de alteridad" en la medida en que la Generalitat forma parte del Estado español. La Sentencia distingue entre un concepto amplio de Estado, que comprende tanto las instituciones centrales como las autonómicas y las locales, y un concepto restringido, referido únicamente a los órganos centrales del Estado. Sólo en este segundo caso admite que pueda existir una relación bilateral entre la Generalitat y el Estado, pero subrayando que el Estado central o general, como dice la Sentencia, tiene una posición de superioridad. Se justifica esta afirmación con una simple remisión a la STC 4/1981.

Desde una perspectiva jurídica, tal afirmación resulta harto discutible, por cuanto la Constitución no sujeta las leyes de las comunidades autónomas a ningún control de naturaleza política sino sólo al de la jurisdicción constitucional, ni establece mecanismos de tutela ni de supervisión de los órganos centrales sobre los autonómicos. Por contra, garantiza a las comunidades autónomas un ámbito de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 CE), de forma que la relación entre el Estado y las comunidades autónomas no es de jerarquía sino de competencia. Por su parte, ciertamente los órganos centrales extienden su competencia a todo el territorio del Estado y, a veces, con un gran alcance funcional y material, y eso puede comportar que sus competencias prevalezcan o absorban las autonómicas, o también se puede considerar que corresponde de forma unilateral a los órganos centrales la competencia sobre la

reforma constitucional, pero sin que de ello se deduzca una posición jurídica de "superioridad" en sentido jerárquico.

La STC 31/2010, con sus matizaciones, denota el recelo que le suscita el principio de bilateralidad y la posibilidad de que tal principio permita articular una posición singular de Cataluña dentro del Estado en diferentes ámbitos (institucional, financiero, cultural, lingüístico, etc.) pero no analiza la cuestión de fondo, es decir, si la Constitución obliga a que las relaciones entre las diferentes autonomías y el Estado central se rijan por el principio de igualdad o impide, de alguna manera, la posibilidad de regímenes diferenciados, tal como alegan los recurrentes. Si tenemos en cuenta que la Constitución de 1978 contiene una serie de elementos como el llamado principio dispositivo, la diversidad de procedimientos para acceder a la autonomía, la diversidad de entes que ejercen el derecho a la autonomía (nacionalidades y regiones, comunidades pluriprovinciales y uniprovinciales) y los tiempos diferentes en la asunción de competencias o la existencia de mecanismos extraestatutarios de transferencia o delegación de competencias, se puede responder que la Constitución habría permitido el desarrollo de un sistema político descentralizado heterogéneo en las distintas partes del territorio del Estado. Sin embargo, la situación actual se caracteriza precisamente por una práctica homogeneidad competencial e institucional.³ Como han subrayado diversos autores,⁴ eso es consecuencia de los pactos políticos entre los dos grandes partidos estatales y de la introducción de procedimientos de "centralización" o de homogeneización competencial como el uso expansivo de los títulos competenciales estatales transversales o básicos, la implantación de un sistema de financiación que pivota sobre las transferencias

³ Con pocas excepciones competenciales (sistema penitenciario, derecho civil o tráfico) y salvo el régimen juricolingüístico (seis comunidades autónomas tienen regímenes bilingües) y del sistema de financiación (el sistema de régimen común y el concierto económico del País Vasco y de Navarra) las diecisiete comunidades autónomas tienen un nivel similar de competencias aunque no las han desarrollado todas de la misma manera.

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

estatales (con la excepción del sistema de concierto que se aplica al País Vasco y a Navarra y que es un ejemplo de relaciones bilaterales estatutarias) o el uso por el Estado de su poder de gasto. La Constitución de 1978 sólo fija unos límites al principio de autonomía: solidaridad, equilibrio económico y prohibición de privilegios económicos o sociales entre comunidades autónomas, y permite un amplio abanico de soluciones asimétricas o heterogéneas, y de relaciones diversas entre las comunidades autónomas y el Estado. En consecuencia, es cierto que el principio de bilateralidad como eje vertebrador de un régimen singular para Cataluña no se correspondería con unos pactos políticos determinados ni con los mecanismos que el Estado ha desarrollado para alcanzarlos, pero no resulta contrario al texto constitucional en sí mismo, que no prohíbe las relaciones bilaterales ni el establecimiento de regímenes singulares, y que dispone suficientes mecanismos al servicio del legislador estatal y de los poderes centrales del Estado para garantizar el pleno ejercicio de sus competencias.

Desde la perspectiva normativa, el Estatuto de autonomía es, como lo han definido algunos autores, una norma estatal de elaboración paccionada.⁵ Su procedimiento de aprobación y de reforma incorpora tanto la voluntad inicial de la comunidad autónoma como la voluntad estatal expresada a través de las Cortes Generales. Por lo tanto, sus disposiciones no son aprobadas unilateralmente ni se imponen sobre la voluntad del legislador estatal, como alegan los recurrentes, sino que son el resultado de un procedimiento consensuado entre ambos legisladores. Durante la tramitación del proyecto de Estatuto en las Cortes Generales, el legislador estatal tiene plena libertad para introducir todas las enmiendas que considere oportunas y, en el caso de los estatutos que se tramitan por la vía del artículo 151 CE, el legislador autonómico envía una delegación que las puede aceptar, negociar o bien puede retirar la propuesta. La aprobación del Estatuto de autonomía por las Cortes Generales implica la aceptación tanto por parte del Estado como de la comunidad autónoma de los principios y disposiciones allí contenidos y, por lo tanto, su sumisión al texto estatutario que el

⁵ Ver Joaquim Tornos, "El Estatuto de autonomía como norma jurídica". *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*, vol. I. Barcelona: IEA, 1988, p. 122.

Estado tiene que reconocer y amparar como parte de su ordenamiento jurídico (artículo 147.1 CE). Tal naturaleza paccionada conlleva que el Estatuto, si bien es una norma adecuada para regular las relaciones bilaterales y para vincular tanto la comunidad autónoma como el Estado central que, voluntariamente y a través del pacto, asume su contenido y se auto limita, en cambio no lo sea para extender el carácter imperativo de sus disposiciones a terceros que no han intervenido en su elaboración y, por lo tanto, para desarrollar el principio de multilateralidad, más propio de la Constitución o de una ley estatal que no tenga su ámbito territorial limitado. En este sentido, no resulta justificada la crítica al Estatuto por el hecho de que regula el principio de bilateralidad y no el de multilateralidad, teniendo en cuenta, además, como destaca la Sentencia, que las relaciones bilaterales no excluyen a las multilaterales ni impiden al legislador estatal extender las previsiones de un estatuto de autonomía a otras comunidades autónomas.

Por lo tanto, el Estatuto de autonomía no sólo es una norma adecuada para prever el principio de bilateralidad en el marco de las relaciones de cooperación, como afirma la Sentencia, sino también para proyectarlo sobre otros ámbitos, y articular un régimen singular para Cataluña sin alterar ni contradecir el texto constitucional. Sin embargo, para hacerlo posible, haría falta un consenso político que, hasta ahora, salvo algunas excepciones, ha actuado en sentido contrario. A continuación analizamos cómo la STC 31/2010 aborda tres aspectos de las relaciones Generalitat-Estado previstos en el EAC 2006: la participación en órganos constitucionales, la participación competencial (funcional y orgánica) y la participación intergubernamental orgánica a través de una Comisión Bilateral.

2. La participación de la Generalitat en la designación de miembros de órganos constitucionales

2.1. Las referencias normativas

La Constitución española (CE), a pesar del reconocimiento general del principio autonómico (artículos 2 y 137) como elemento estructurador de la organización territorial del Estado, no contiene de forma expresa muchas referencias a la participación autonómica en la designación de miembros de órganos constitu-

cionales. De hecho, con respecto a esta cuestión, sólo se puede invocar el artículo 69 CE que regula el Senado como "Cámara de representación territorial" y que en su apartado 5 introduce la figura de los senadores autonómicos elegidos por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.⁶

Con respecto a otros órganos constitucionales, a primera vista se podrían también mencionar los artículos 122.3 y 159.1 CE y señalar que las comunidades autónomas participan en la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y del Tribunal Constitucional (TC) en la medida en que el Senado, la Cámara definida como de representación territorial, elige cuatro miembros de cada una de estas dos instituciones. Ahora bien, la composición del Senado (artículo 69 CE), dominada en términos cuantitativos muy mayoritariamente por los senadores de elección provincial, comporta que esta Cámara no pueda funcionar ni considerarse realmente como el órgano de representación territorial. En cualquier caso, de la regulación constitucional del CGPJ y del TC conviene retener dos elementos que más adelante serán objeto de consideración: los aspectos predeterminados sobre la composición y la designación de estos dos órganos constitucionales y las reservas de ley orgánica con respecto al régimen jurídico de estas instituciones (artículos 122.2 y 3 y 165 CE). En este sentido se puede observar que en el caso del CGPJ, la Constitución establece que se compone de veinte miembros nombrados por el Rey, de los que cuatro son designados a proposición del Congreso de los Diputados por mayoría de tres quintas partes, cuatro a proposición del Senado por la misma mayoría y el resto en los términos fijados por la ley orgánica. En cuanto al TC, la Constitución señala que está integrado por doce miembros nombrados por el Rey, de los cuales cuatro son designados a proposición del Congreso de los Diputados por mayoría de tres quintas partes, cuatro a proposición del Senado por la misma mayoría, dos a proposición del Gobierno y dos a proposición del CGPJ. Por otra parte, las

⁶ La mención del artículo 131.2 CE a las comunidades autónomas podía haber dado lugar a una participación autonómica en la designación del Consejo Económico y Social pero, sin embargo, no ha sido así. Ver la Ley 21/1991; Mercè Corretja, María del Mar Pérez Velasco, "Cataluña", *Revista Jurídica de Castilla y León* 19, número monográfico, *Las relaciones de colaboración en los Estatutos de Autonomía*, 2009, p. 94-95.

leyes orgánicas correspondientes –Ley orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)– tienen que desarrollar, en virtud de las reservas anteriormente mencionadas, la regulación constitucional en lo que resulte procedente.

Pasando al terreno de la regulación contenida en el Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC) de 2006, hay que constatar que la regulación de los senadores que representan a la Generalitat en el Senado (artículos 61.1.a y 179 EAC) no fue impugnada ante el TC y, por lo tanto, no será tratada en estas páginas. Nuestra atención se centrará en uno de los preceptos que suponen una clara novedad en comparación con el EAC de 1979, como es el artículo 180 del Estatuto de 2006, éste sí impugnado ante el TC y objeto de un pronunciamiento importante por parte del Alto Tribunal en la STC 31/2010. Dicho artículo dice literalmente lo siguiente: "La Generalitat participa en los procesos de designación de magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial, en los términos que establezcan las leyes o, si procede, el ordenamiento parlamentario".

Cómo se examinará con detalle más adelante, el artículo 180 EAC establece simplemente un principio de participación de la Generalitat en los procesos de designación de dos órganos constitucionales específicamente mencionados y, al mismo tiempo, hace una remisión a la legislación correspondiente para la regulación específica de la materia. Un precepto muy parecido figura en el Estatuto de autonomía de Andalucía de 2007 (artículo 224), si bien sin indicar de forma expresa los órganos constitucionales implicados, mientras que en los nuevos estatutos de Aragón (artículo 89.4) y de Castilla y León (artículo 58.2.d) las cláusulas en esta materia son de carácter más genérico. Ninguno de estos otros preceptos estatutarios no ha sido, sin embargo, objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

2.2. El fundamento constitucional de la participación autonómica y la viabilidad de la regulación estatutaria

A partir de las referencias normativas descritas anteriormente corresponde, en primer lugar, examinar si la participación autonómica en la designación de miembros del TC y del CGPJ tiene un fundamento constitucional y, en caso afirmativo, si es viable constitucionalmente la regulación estatutaria de la participación mencionada.

Las escasas y muy limitadas previsiones constitucionales sobre la participación autonómica en la designación de miembros del TC y del CGPJ han propiciado que ya desde el periodo constituyente haya habido con respecto a esta cuestión tanto propuestas en el terreno político como reflexiones en el plano doctrinal.⁷ Este fenómeno no debe resultar sorprendente si se observa la presencia del principio autonómico en la CE de 1978 y si se tienen en cuenta los precedentes de la Constitución republicana de 1931 y de los textos constitucionales y legales de otros Estados compuestos, especialmente con respecto a la participación de los entes territoriales dotados de autonomía política en la elección de miembros de los órganos de justicia constitucional. En este sentido es oportuno recordar, por una parte, que el artículo 122 de la Constitución española de 1931 establecía que cada una de las Regiones Autónomas debía tener un representante en el Tribunal de Garantías Constitucionales y, por otra, que los Estados Federales ofrecen diversas soluciones en esta materia como la canalización de la participación mediante una Cámara Alta de representación territorial efectiva (Alemania, Austria), o bien la representación directa de territorios y de comunidades en la composición del órgano de justicia constitucional (Canadá, Bélgica, Suiza).⁸

En cuanto a propuestas normativas se puede constatar que en el debate constituyente de 1978 se presentaron enmiendas directamente inspiradas en el

⁷Para una descripción sintética de dichas propuestas ver Josep Maria Castellà, "La diferente posición del Estado y las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional", en Miguel Ángel García Herrera (coordinador), *Constitución y democracia: 25 años de Constitución democrática*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2005, p. 537-540.

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

precedente de la época republicana (Grupo Mixto y Grupo parlamentario Vasco en el Congreso de los Diputados; Grupo Mixto y Grupo de Senadores Vascos en el Senado).⁹ Varios años después, concretamente en el 2002, el Parlamento de Cataluña presentó en las Cortes Generales una proposición de ley de modificación del artículo 16 de la LOTC con la finalidad de establecer que los cuatro miembros del TC designados por el Senado fueran propuestos por la Comisión General de las Comunidades Autónomas de la Cámara Alta con consulta previa a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.¹⁰ La misma propuesta fue reiterada en el año 2004 por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado. También el año 2004 el Instituto de Estudios Autonómicos entregó al Parlamento de Cataluña los documentos de trabajo que servirían de base para la elaboración del Estatuto catalán del 2006 y en los cuales figuraba una propuesta normativa de participación de la Generalitat en los procesos de designación de magistrados del TC y de consejeros del CGPJ con una expresa mención a la presentación de candidatos al Senado por parte del Parlamento de Cataluña.¹¹

El fundamento constitucional de las anteriores propuestas normativas se encuentra en el hecho que la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones estatales es un elemento esencial para la eficaz articulación de las diversas instancias de gobierno en el seno de un Estado políticamente descentralizado con el objetivo de integrar todas las partes en el funcionamiento armónico del sistema. En este sentido si la Constitución española, por una parte, reconoce el principio autonómico como elemento estructurador del Estado (artículo 2) y configura las CCAA como entes territoriales dotados de autonomía política (título VIII) y, de la otra, crea un Tribunal Constitucional con atribuciones para resolver los conflictos entre Estado central y CCAA (artículos 161 y 153) y un Consejo General del Poder Judicial con facultad para nombrar los jueces y magis-

⁹ Ver *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, Vol. I, p. 173 i 390, Vol. III p. 2736 y 2801.

¹⁰ Ver *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, 19 de julio de 2002.

¹¹ Ver *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, edición a cargo de Marc Carrillo, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, Vol I, p. 378.

trados integrantes de los Tribunales encargados de controlar la actuación de los poderes autonómicos y de aplicar su derecho (artículos 122.2 y 153), es plenamente coherente con este sistema constitucional que las CCAA puedan intervenir en los procesos de designación de los miembros de estos órganos.

En la línea de lo que se acaba de señalar Eduard Roig afirma con carácter general que la participación autonómica en decisiones estatales es “un elemento implícito en nuestro sistema”¹². Es más, en el caso de la participación autonómica en la designación de miembros del TC y del CGPJ, se puede considerar que el fundamento constitucional no resulta meramente implícito sino incluso explícito, aunque sea de manera indirecta. Así lo consideran Javier Pérez Royo y Manuel Carrasco:

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

Se pueden añadir todavía otros pronunciamientos en el mismo sentido que, si bien referidos explícitamente sólo a la participación autonómica en la designación de miembros del TC, pueden tener también proyección al caso del CGPJ. A criterio de Joaquín Urías, “en el caso del Senado hay razones de peso para pensar que la Constitución no se limita a conceder una facultad libre e indisponible a la Cámara Alta sino que busca la participación territorial en el máximo órgano jurisdiccional del Estado”.¹⁴ El mismo Tribunal Constitucional ha admitido que el

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

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

¹⁴ Joaquín Urías, “El Tribunal Constitucional ante la participación autonómica en el nombramiento de sus miembros”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 10, 2010, p. 241. En el mismo sentido se expresa Juan Francisco Sánchez Barrilao que subraya la conveniencia de reflejar de manera

puede ser objeto de diversos desarrollos normativos: “De la interpretación conjunta de los artículos 69 y 159.1 puede derivarse, en efecto, un principio de participación autonómica en la composición del Tribunal susceptible de ser desarrollado de diversos modos” (STC 49/2008, FJ 13).

Una vez señalado el fundamento constitucional de la participación autonómica en la designación de miembros de órganos constitucionales, corresponde considerar cuál o cuáles son las fuentes normativas que, en ausencia de reforma constitucional, pueden intervenir en la regulación de los diversos desarrollos posibles de dicha participación y cuáles son los límites constitucionales de obligada observancia. En relación con éstos últimos hay que destacar que la participación autonómica en este ámbito en ningún caso puede privar a las instituciones correspondientes de ejercer la competencia constitucionalmente atribuida de elegir a unas personas para ocupar unos determinados cargos (artículos 122.3 y 159. 1 CE). Más allá de este límite absolutamente infranqueable la regulación del procedimiento hasta llegar a la decisión final sobre la elección puede ser objeto de diferentes concreciones con la intervención de diversas fuentes normativas.¹⁵

En cuanto a las fuentes normativas, las reservas de ley orgánica anteriormente referenciadas (artículos 122. 2 y 3 y 165 CE) y la atribución al Senado, formalmente la Cámara de representación territorial, de la competencia para elegir algunos miembros de órganos constitucionales han determinado que, por ejemplo, las propuestas de regulación de la participación autonómica en la designación de magistrados del TC se formularan durante mucho tiempo mediante el planteamiento de la reforma de la LOTC o del Reglamento del Senado.¹⁶ Dicho

más efectiva el pluralismo territorial en la composición del Tribunal Constitucional mediante una nueva configuración del Senado en este ámbito. Ver Sánchez Barrilao, “Sobre el interés...”, 2005, p. 172 y 180.

¹⁵ Ver Pérez Royo y Carrasco, “Regulación en el Estatuto...”, 2004, p. 399-402; Urías, “El Tribunal Constitucional...”, 2010, p. 241-242.

¹⁶ Se pueden recordar las propuestas de reforma de la LOTC, ya indicadas anteriormente, que se presentaron en las Cortes Generales los años 2002 i 2004, respectivamente, el Parlamento de Cataluña y el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado. En el terreno doctrinal se ha defendido que la participación autonómica en la designación de miembros del TC se podría o se tendría que

esto, el interrogante que hay que responder es el siguiente: ¿Puede un estatuto de autonomía en dicho contexto normativo, y en ausencia de la regulación orgánica y del reglamento parlamentario, intervenir en la configuración normativa de la participación autonómica en la designación de miembros del TC y del CGPJ?

La respuesta a tal interrogante tiene que ser positiva si se parte de la función constitucional del estatuto de autonomía como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE) y que completa de forma necesaria el diseño constitucional en materia de distribución territorial del poder político. En tal sentido, cómo han puesto de relieve diversos autores,¹⁷ el contenido de un estatuto de autonomía no se tiene que ver limitado a aquellos puntos expresamente indicados en el texto constitucional (art. 147. 2 y otros preceptos) sino que le corresponde regular también todos los elementos del autogobierno territorial entre los cuales figuran los mecanismos de articulación, de encaje y de integración de la Comunidad Autónoma con el Estado. El Tribunal Constitucional ha reconocido ese amplio alcance de la norma estatutaria vinculado a su función constitucional de norma institucional básica y, a propósito de la cuestión que nos ocupa, ha afirmado que los estatutos de autonomía pueden incluir “[...] otras cuestiones derivadas del artículo 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales [...]” (STC 247/2007, FJ 12).

Ahora bien, el hecho de que, como se acaba de afirmar, la participación autonómica en la designación de miembros del TC y del CGPJ pueda ser materia estatutaria no significa que los estatutos de autonomía dispongan de una amplia capacidad de configuración normativa en este ámbito. Con respecto a eso es obligado reiterar que la Constitución reserva a ley orgánica el régimen jurídico de

instrumentar normativamente mediante una mera reforma del Reglamento del Senado. Ver en este sentido, respectivamente, Castellà, “La diferente posición...”, 2005, p. 540; Juan Luis Requejo, “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2008”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83, 2008, p. 213.

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

estos órganos constitucionales y que el mismo texto constitucional atribuye a unas determinadas instituciones (con especial protagonismo del Congreso de los Diputados y del Senado) la competencia de designación con la consecuente concurrencia normativa de otras fuentes como los reglamentos parlamentarios. Los efectos de estos condicionantes constitucionales son fundamentalmente dos: por una parte, la regulación estatutaria se tiene que circunscribir al establecimiento de principios generales o de mecanismos consultivos en materia de participación autonómica en la designación de miembros del TC y del CGPJ; de la otra, la eficacia normativa de las disposiciones estatutarias queda diferida al momento de la entrada en vigor de la norma estatal a la cual la Constitución reserva la concreción de la regulación del procedimiento de designación.¹⁸ Con todo, en lo que es estrictamente propio de la regulación estatutaria y dada la posición singular de los estatutos como norma institucional básica en el sistema de fuentes del derecho, se puede afirmar que los preceptos estatutarios sobre participación autonómica en la designación de órganos constitucionales pueden adoptar la forma de mandatos al legislador estatal y como tales condicionarlo en el ejercicio de su actuación normativa.¹⁹

2.3. La pretensión del artículo 180 del Estatuto: el establecimiento de un principio de participación configurado como mandato al legislador estatal.

Una vez expuestos el fundamento constitucional de la participación autonómica en la designación de miembros de órganos constitucionales y la viabilidad y los márgenes de la regulación estatutaria en dicho ámbito, corresponde analizar el alcance del artículo 180 EAC y su adecuación al marco constitucional. El precepto estatutario establece literalmente lo siguiente: "La Generalitat participa en los procesos de designación de magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial, en los términos que establezcan las leyes o, si procede, el ordenamiento parlamentario".

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

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

Cómo se hace patente en su dicción literal, el artículo 180 EAC introduce simplemente un principio general de participación de la Generalitat en la designación de miembros del TC y del CGPJ que se sitúa dentro de los márgenes propios de la regulación estatutaria anteriormente indicados. En efecto, este principio general de participación, cuya concreción y desarrollo se deja a lo que dispongan las leyes estatales y el ordenamiento parlamentario, no desnaturaliza la configuración constitucional del TC y del CGPJ, no sustituye la potestad del legislador estatal para regular en detalle el procedimiento de designación de los miembros de dichos órganos constitucionales y no altera de ninguna manera la competencia de elección atribuida a determinadas instituciones estatales. Dicho esto y en los términos que se acaban de señalar, la mencionada participación de la Generalitat en el procedimiento de designación de los miembros del TC y del CGPJ debe entenderse cómo un mandato vinculante jurídicamente para el legislador estatal y, en consecuencia, la legislación competente tiene que recoger y concretar de forma normativa el principio consagrado en el Estatuto.

Esta pretensión del artículo 180 EAC y su conformidad constitucional han sido subrayadas por autores como Enoch Albertí en los términos siguientes:

Así, resulta legítimo que el estatuto contenga previsiones de relaciones entre la comunidad autónoma y el Estado, que se traduzcan en ciertos compromisos, cuya aplicación se tenga que concretar posteriormente mediante leyes estatales posteriores. Este compromiso, en el ámbito de la participación autonómica en las instituciones estatales, estaría indicando criterios de regulación futura de dichas instituciones por parte del Estado: el estatuto estaría indicando, en el ámbito que le es propio –relaciones entre la comunidad autónoma y el Estado–, algunas condiciones que tendría que cumplir la regulación de ciertas instituciones estatales. El estatuto no contiene directamente esta regulación, ni sustituye al Estado en las decisiones que tiene que tomar, sino que predetermina o condiciona, en determinados aspectos relacionados con la función constitucional que cumple, la regulación futura de ciertas instituciones.²⁰

²⁰ Albertí, “La participació...”, 2008, p. 43. En el mismo sentido ver Viver, “L’Estatut...”, 2006, p. 56.

Este carácter de mandato jurídico del artículo 180 EAC fue destacado también por autores que, más allá de discutir su constitucionalidad para incidir en materias reservadas a ley orgánica, subrayaban su fuerza vinculante. Así Germán Fernández Farreres afirmaba que "[...] en tanto esta previsión siga vigente, la misma vincula –en el grado que sea, ciertamente, pero vincula– al legislador estatal, de manera que no parece que, con ocasión de reformar la LOTC –además con un alcance general– pueda soslayarse la observancia de esta previsión estatutaria".²¹

Hasta el momento, el mandato contenido en el artículo 180 EAC y en similares preceptos de otros estatutos ha sido cumplido por el legislador estatal únicamente con respecto a la designación de miembros del Tribunal Constitucional. Hay que subrayar que dicho cumplimiento se ha hecho sin ninguna invocación expresa en las exposiciones de motivos de las normas correspondientes a las exigencias de las regulaciones estatutarias y que el desarrollo normativo del principio de participación autonómica ha beneficiado a todas las Comunidades Autónomas y no sólo a aquéllas que habían reformado sus estatutos en este sentido. Así, la Ley orgánica 6/2007 ha modificado el artículo 16 de la LOTC y ha incorporado con carácter general el principio de participación establecido en el artículo 180 EAC y en preceptos similares de otros estatutos reformados después del Estatuto catalán. El mencionado artículo 16 de la LOTC establece que la elección de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde elegir al Senado se hace a partir de los candidatos presentados por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas en los términos fijados por el Reglamento de la Cámara Alta. Por su parte el Reglamento del Senado (RS) fue reformado el 21 de noviembre de 2007 y, de conformidad con el nuevo artículo 184.7, cada parla-

²¹ Germán Fernández Farreres, "Reflexiones sobre el futuro de la justicia constitucional española", a XII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, *El futuro de la justicia constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 61. En un sentido contrario, y que prefigura en buena parte lo que dirá el Tribunal Constitucional en la sentencia 31/2010, José Antonio Montilla sostiene que un precepto como el artículo 180 EAC no se tendría que incluir en un Estatuto de Autonomía ya que entra en conflicto con las reservas constitucionales en favor de leyes orgánicas y que, en caso de figurar, se tendría que entender que tiene un valor meramente programático y no un carácter de mandato vinculante. Ver José Antonio Montilla, "Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado Autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 1, 2005, p. 147.

mento autonómico puede proponer al Senado dos candidatos a magistrado del Tribunal Constitucional y, si no se presentan candidaturas suficientes, la Cámara Alta puede hacer sus propias propuestas.

Hay que apuntar, finalmente que las nuevas redacciones del artículo 16 LOTC y del artículo 184.7 RS han sido objeto de sendas decisiones del Tribunal Constitucional (respectivamente, la STC 49/2008 y la STC 101/2008) que han declarado la constitucionalidad de las correspondientes regulaciones. Sin embargo, la STC 101/2008 (FJ 9) ha señalado que la expresión "candidaturas suficientes" del artículo 184.7 RS se tiene que equiparar a "candidaturas idóneas" con la consecuente reducción de la intensidad de la participación autonómica en el procedimiento de designación de miembros del Tribunal Constitucional.²²

2.4. La STC 31/2010: la desactivación normativa del artículo 180 del Estatuto

Los parlamentarios del Partido Popular impugnaron el artículo 180 EAC por considerar que imponía un mínimo regulatorio a la legislación estatal sobre el procedimiento de designación de miembros del TC y del CGPJ. Dicho en otras palabras, los recurrentes entendían que las reservas que hace la Constitución en favor de la LOTC y de la LOPJ en relación con el régimen jurídico del TC y del CGPJ son de carácter absoluto y los estatutos de autonomía no pueden entrar de ninguna de las maneras en la regulación de la participación autonómica en la designación de los mencionados órganos constitucionales. Las demás partes en el proceso constitucional defendían la constitucionalidad del precepto estatutario con una argumentación, especialmente en el caso del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat, en la misma línea de lo que se viene expresando en el presente trabajo.

El Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 (FJ 113) declara la constitucionalidad del artículo 180 EAC mediante una decisión interpretativa que desac-

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

tiva completamente la pretensión normativa del precepto estatutario.²³ Cómo se ha indicado anteriormente, el objetivo del artículo 180 EAC era establecer un mandato al legislador estatal a fin de que éste simplemente incorporara en la legislación correspondiente algún tipo de participación de la Generalitat en los procedimientos de designación del TC y del CGPJ. El Estatuto se mantenía en el terreno que le es propio -la regulación genérica de la articulación entre la Generalitat y el Estado- sin entrar en el núcleo esencial de las reservas legales establecidas en la Constitución ya que no se prefiguraba el contenido concreto de la regulación estatal. Pues bien, el Tribunal entiende, en cambio, que el Estatuto contiene no un mandato sino "un propósito de colaboración" y que "no afecta en la libertad del legislador estatal para hacer o no hacer efectiva la voluntad de participación expresada en el artículo 180 EAC". En definitiva, a partir de esta decisión del Tribunal el legislador estatal no queda vinculado por la regulación estatutaria contenida en el artículo 180 EAC y, por lo tanto, puede decidir libremente, por ejemplo, suprimir completamente la regulación vigente de la participación autonómica en la designación de miembros del TC (art. 16 LOTC y art. 184.7 RS) y no establecer nunca esta participación en la designación de miembros del CGPJ.

Como consideración final cabe señalar que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional no parece muy coherente a la vista de otras decisiones relativamente recientes (por ejemplo, la STC 247/2007 FJ 6 y 12). En este sentido el Tribunal tenía dos alternativas coherentes: la primera era declarar que la regulación estatutaria era inconstitucional por invadir las reservas constitucionales a favor de leyes orgánicas; la segunda era declarar la validez del precepto estatutario y reconocer sus efectos jurídicos vinculantes para la legislación estatal en el marco de la colaboración internormativa entre el Estatuto y las leyes orgánicas (ya presente anteriormente en la jurisprudencia constitucional, cómo lo acredita la STC 56/1990) y sin perjuicio de que la plena efectividad del mandato

²³ Ver Neus París, "Les relacions institucionals de la Generalitat en la sentència sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya", *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2010, p.397; Joan Vintó, "Valoración general de la STC 31/2010", *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2010, p.61.

estatutario no se materializara hasta la entrada en vigor de la referida normativa estatal específica. El Tribunal opta, en cambio, por degradar el valor jurídico de los preceptos estatutarios y convertir el Estatuto en este punto en una simple recopilación de buenos propósitos.

3. La participación de la Generalitat en las políticas estatales

3.1. Fundamento, naturaleza estatutaria y límites de la participación competencial de la Generalitat

A pesar del silencio de la Constitución, el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas para el ejercicio de las respectivas competencias se ha considerado como un principio inherente a la organización territorial del Estado por el Tribunal Constitucional (STC 18/1982). La confluencia sobre el territorio o la interdependencia de los títulos competenciales así como las fronteras difusas entre las competencias estatales y autonómicas como consecuencia de las ambigüedades y de la escasa precisión en la definición de los títulos competenciales respectivos han llevado al Tribunal a subrayar la importancia del principio de colaboración y de participación y la necesidad de introducir técnicas de participación como los informes o incluso los órganos mixtos de gestión.²⁴

El EAC 2006 recopila hasta 89 supuestos diferentes de colaboración y participación en las relaciones Generalitat-Estado, la mayoría de los cuales han sido recurridos por el recurso del Partido Popular.²⁵ El artículo 174.3 EAC proclama el principio general de participación de la Generalitat en políticas estatales que afecten a sus competencias y concreta dicho principio a través de diferentes supuestos de participación funcional u orgánica en el título IV (competencias) y de participación en organismos económicos y sociales del Estado en el artículo 182

²⁴ Entre otras, la STC 40/1998 se refiere a la técnica del informe o la STC 146/1992 avala la participación orgánica a través de órganos mixtos.

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

EAC.²⁶ Las técnicas utilizadas por el Estatuto catalán son diferentes graduando los tipos de participación en función del nivel de competencias o de intereses de la Generalitat que resulten afectados por decisiones estatales.

La STC 31/2010 resuelve la discusión sobre si las relaciones de colaboración y participación pueden estar reguladas en un Estatuto de Autonomía, estableciendo que son susceptibles de ser materia estatutaria. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, la Sentencia limita los efectos de las previsiones estatutarias hacia el legislador estatal obviando que el EAC es una ley estatal asumida y aceptada por éste a través del pacto estatutario. Como subrayan algunos autores,²⁷ cabe decir que la Sentencia realiza una interpretación "manipuladora" de los preceptos impugnados que les priva de su contenido y valor jurídico. Este vaciamiento de las previsiones estatutarias sobre participación y colaboración se hace especialmente patente a través de tres limitaciones que se imponen al legislador estatal para desarrollar las previsiones del EAC.

3.2. Participación en el ejercicio de competencias ejecutivas estatales: el requisito del artículo 150.2 CE

La STC 31/2010 impone, en primer lugar, un límite a la libertad del legislador estatal para regular tres supuestos en los que el Estatuto catalán prevé que la Generalitat participe en el ejercicio de competencias ejecutivas estatales sobre dominio público estatal o en relación con obras de interés general. En concreto, se trata de la asunción de competencias ejecutivas sobre dominio público hidráulico y obras públicas de interés general sobre dicho dominio (artículo 117.2), de la gestión de puertos, aeropuertos y otras infraestructuras del transporte de interés general ubicadas en Cataluña (artículo 140.3) y de la ejecución y gestión de obras de interés general en el litoral (artículo 149.4). Los tres supuestos se declaran constitucionales por la Sentencia –ffjj 65, 85 y 92 respectivamente – que da por

²⁶ Para ver una exposición más detallada sobre las relaciones de colaboración y participación en el EAC 2006 y la diversidad de instrumentos y técnicas previstos, Mercè Corretja y Maria del Mar Pérez Velasco, "Cataluña...", 2009.

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

supuesto que preservan la libertad del legislador estatal para escoger alguno de los procedimientos constitucionales de transferencia o delegación de competencias previstos en el artículo 150.2 CE para su desarrollo. Es decir, a *sensu contrario*, de no presuponer la utilización de tales mecanismos, los artículos serían considerados inconstitucionales.

Hay que señalar que la STC no tiene en cuenta que la legislación estatal vigente en los tres ámbitos mencionados ya regula el ejercicio por la Generalitat de funciones ejecutivas con lo que ya se daría cumplimiento a las previsiones estatutarias sin haber usado el artículo 150.2 CE. El derecho administrativo ofrece una amplia variedad de fórmulas de participación en la gestión, directas o indirectas, con más o menos autonomía de gestión, como la creación de empresas públicas mixtas, de consorcios público-privados o la encomienda de gestión entre administraciones públicas, que permiten desarrollar las previsiones estatutarias conservando la titularidad estatal de la competencia como veremos a continuación.

En materia de puertos de interés general, por ejemplo, el artículo 40 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos y de Marina Mercante, prevé la participación autonómica en el Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias (que otorgan las autorizaciones de ocupación dentro del dominio público portuario, entre otras funciones) y, por lo tanto, ya prevé el ejercicio parcial de funciones ejecutivas por las Comunidades Autónomas y da cumplimiento al artículo 140.3 EAC sin necesidad de recurrir a los mecanismos del artículo 150.2 CE. Además, la Generalitat tiene atribuidas diversas competencias que confluyen en estas infraestructuras, de forma que el establecimiento de fórmulas de cooperación que faciliten un ejercicio coordinado y más eficaz de las competencias respectivas, siempre que se base en el principio de voluntariedad, no contradice ningún principio constitucional.²⁸ Sólo sería necesario el recurso al artículo 150.2 CE en el caso de que se quisiera transferir o delegar a la Generalitat, en su totalidad, la gestión de los puertos o aeropuertos de interés general y

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

siempre que no se optara por "descalificar" previamente la infraestructura como ya se ha hecho en algún caso precedente.²⁹

En relación con el dominio público hidráulico, el artículo 17 de la vigente Ley de Aguas aprobada por el Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, dispone que las Comunidades Autónomas pueden asumir determinadas funciones ejecutivas sobre dicho dominio aún siendo de titularidad estatal. Por su parte, el Real Decreto 2646/1985 transfirió varias funciones ejecutivas a la Generalitat que hace más de 25 años que vienen ejerciendo. Para el futuro, y dado que la titularidad estatal de este dominio público no tiene naturaleza constitucional, cabría la posibilidad de atribuir su titularidad y gestión a las Comunidades Autónomas mediante ley estatal, tal como se hizo en relación con las vías pecuarias (artículo 2 de la Ley 3/1995). Con respecto a la asunción de la gestión de la construcción o explotación de obras hidráulicas de interés general, el artículo 124 del Real Decreto legislativo 1/2001 prevé la suscripción de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas con el fin de que éstas puedan asumir la gestión y, hasta ahora, los convenios firmados no han generado ninguna conflictividad.

Por lo que se refiere a la gestión por las Comunidades Autónomas de obras de interés general situadas en el litoral mediante convenio, aunque no esté prevista en la Ley 22/1988, de 22 de julio, de Costas, nada impediría que se pudiera realizar previa modificación de la mencionada ley en los términos previstos en la legislación sobre obras hidráulicas de interés general. Por otra parte, la Generalitat ya ha asumido funciones ejecutivas sobre el dominio público marítimo-terrestre a través del Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, de traspasos.

En definitiva, pues, la legislación estatal vigente ya prevé diversos mecanismos para permitir la gestión autonómica de competencias ejecutivas estatales en los que no se requiere hacer uso de los mecanismos de transferencia o delegación.

²⁹ El Decreto 2876/1980, de 12 de diciembre, de traspaso de servicios en materia de puertos del Estado a la Generalitat, utilizó la habilitación prevista en el artículo 11.8 EAC 1979 para descalificar unas instalaciones portuarias y traspasarlas a la Generalitat. AA.DD. *El desplegament autonòmic a Catalunya. Sectors d'Aigües, d'Arquitectura i Habitatge, de Carreteres, de Medi Ambient, de Ports i costes, de Transports i d'Urbanisme*. Barcelona, IEA, 1988, p. 293.

Sólo si se alterara la titularidad estatal de la competencia o se atribuyera en su totalidad a la Generalitat habría que recurrir a dichos mecanismos. En consecuencia, la mencionada interpretación parece una precaución excesiva que, afortunadamente, no ha sido incluida en el fallo de la Sentencia.

3.3. Participación orgánica restringida a los órganos consultivos

La segunda limitación se refiere a la participación orgánica en el ejercicio de competencias estatales, prevista tanto en el título IV del EAC, con respecto a órganos de gestión estatales u organismos y entidades estatales o internacionales,³⁰ como en el título V con respecto a los organismos económicos y sociales.³¹ El recurso afecta a todos los preceptos que regulan supuestos de participación y la Sentencia desestima todas las impugnaciones pero al mismo tiempo establece una cautela importante (que los recurrentes no mencionaban en ningún momento): la participación orgánica no se puede sustanciar nunca en órganos "decisorios" y no puede afectar nunca a la titularidad estatal de la competencia. Según el fundamento jurídico 111 de la STC 31/2010, la participación en órganos decisorios "puede perturbar la recta y cabal delimitación de los ámbitos competenciales propios y la efectiva distribución territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables" por lo que el Tribunal limita dicha participación a los órganos de consulta y asesoramiento y, a través de los procedimientos correspondientes, remitiendo a la STC 194/2004, de 4 de noviembre. La cautela expresada se incluye de forma expresa en el fallo, condicionando, por lo tanto, el futuro desarrollo de todos los preceptos afectados.

Puesto que la Sentencia no define el significado de "órgano de carácter decisorio", cabe preguntarse si un órgano de gestión (como las ya citadas autoridades portuarias) puede ser calificado como órgano decisorio. El concepto de

³⁰ Artículos 117.3 (aguas), 128.3 (denominaciones de origen), 140.2 (infraestructuras del transporte), 161.3 (relaciones con entidades religiosas) y 171c) (Paradores de Turismo), 134.2 (deportes) y 142.2 (juventud).

³¹ Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social, Agencia Tributaria, Comisión Nacional de Energía, Agencia Española de Protección de Datos, Consejo de Radio y Televisión y otros que no se especifican.

gestión es muy amplio y puede abarcar tanto funciones de administración y ejecución como reguladoras (con capacidad para establecer reglamentos internos); los actos de gestión pueden poner fin o no a la vía administrativa; pueden consistir en el ejercicio de funciones administrativas regladas o bien discrecionales y se pueden ejercer con autonomía o bien bajo un control riguroso de la administración correspondiente. La distinción entre órganos decisorios y órganos consultivos o de asesoramiento que realiza la Sentencia resulta poco precisa y puede generar ciertas dudas en su aplicación.

Por otra parte, una de las modalidades más frecuentes para articular el principio de colaboración es la participación orgánica de diferentes administraciones públicas en todo tipo de órganos de gestión: consorcios, empresas públicas con capital de varias administraciones para la prestación de servicios públicos integrados,³² el uso instrumental de servicios públicos por una administración diferente de la titular del servicio o la simple participación en organismos de otra administración,³³ además de las previsiones ya mencionadas en materia de aguas y puertos de interés general.³⁴ Cabe preguntarse, pues, hasta qué punto la participación orgánica puede alterar o desdibujar las responsabilidades competenciales. En Alemania o Italia, la doctrina centra sus críticas en una modalidad específica de participación orgánica: las llamadas administraciones mixtas, es decir, los entes creados expresamente por dos administraciones públicas a los que éstas atribuyen competencias y funciones propias con el fin de que sean ejercidas de forma mancomunada. En el caso de Alemania, se considera que se rompe el principio constitucional de separación de instancias administrativas; en el caso de Italia, se considera que a través de dichos órganos el Estado retiene competencias que corresponderían a las regiones. También se las podría criticar por la inimputabilidad de sus decisiones. En el ordenamiento jurídico español, los problemas mencionados se resuelven por las leyes reguladoras o creadoras del

³² Por ejemplo, el consorcio Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona, la empresa estatal TRAGSA o la empresa de la Generalitat TABASA.

³³ Ver Santiago Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Iustel, 2007, p. 281.283.

³⁴ Artículos 25 y 16 Ley de Aguas (RD Leg. 1/2001) y artículo 40 Ley 27/1992, de Puertos y de la Marina Mercante).

órgano, que determinan su régimen jurídico y su dependencia, a quien son imputables las decisiones, si tienen o no superior jerárquico a efectos de recursos administrativos o bien el sistema de responsabilidad administrativa a la que quedan sujetos.³⁵ Las ventajas de este tipo de participación son notables: se evita la duplicidad de servicios en el mismo territorio, se integran y simplifican los procedimientos y se permite un funcionamiento más eficaz de las administraciones implicadas. Parece, pues, desproporcionado extender tales críticas a todos los supuestos de participación orgánica como hace la Sentencia teniendo en cuenta además que la Constitución de 1978 no establece el principio de separación de instancias como en el caso de la Ley Fundamental alemana.

Por lo que se refiere a la invocada STC 194/2004, que anuló una ley estatal que imponía la participación estatal en un órgano de gestión de competencia autonómica en materia de parques nacionales intrautonómicos, hay que hacer alguna consideración. La Ley estatal impugnada y anulada se fundamentaba en una competencia estatal básica (bases para la protección del medio ambiente) y el Tribunal Constitucional, después de recordar que el ejercicio de funciones ejecutivas amparadas en una competencia estatal básica debe tener carácter excepcional y requiere justificación, consideró que en el supuesto controvertido faltaba tal justificación y que la Ley estatal no respetaba el principio de voluntariedad, ya que imponía la participación estatal en un órgano de gestión cuya configuración era competencia de las Comunidades Autónomas y, usurpando así la potestad de autoorganización que les correspondía. Como muy bien señaló aquella Sentencia, el Estado utilizaba el principio de cooperación para ejercer competencias ajenas y afectaba a la titularidad de la competencia autonómica, ya que pretendía "retener" competencias que tendrían que corresponder a las Comunidades Autónomas, tal como critica la doctrina italiana en relación a las administraciones mixtas.

³⁵ Ver Muñoz Machado *Derecho Público...*, 2007, p. 279. Aunque el autor recomienda utilizar esta fórmula sólo cuando los órganos puedan formular propuestas y no resoluciones, o bien adoptar decisiones con efectos internos, cita varios ejemplos de leyes estatales y autonómicas que los regulan.

En cambio, la participación de la Generalitat en órganos de gestión estatales diseñada en el título IV del EAC 2006 no altera la titularidad estatal de la competencia. Se establece siempre en ámbitos en que la competencia estatal es supraterritorial (aguas, infraestructuras del transporte, denominaciones de origen, juventud, deportes, organismos culturales internacionales) o bien no es fragmentable (el registro estatal de entidades religiosas o la gestión de los paradores de turismo). Se trata de una participación de "abajo hacia arriba", que no absorbe las competencias estatales como pasaba en relación con las autonómicas en el caso de la STC 194/2004, que permite integrar los intereses autonómicos dentro de los intereses estatales (en la medida en que coinciden) y que se basa en el principio de subsidiariedad, ya que permite acercar la gestión a los ciudadanos y al territorio donde ésta se desarrolla. A diferencia de la ley estatal anulada, la participación orgánica estatutaria no altera la competencia estatal y tanto la ley reguladora como el órgano de gestión continúan siendo estatales y, por lo tanto, el legislador estatal puede imponer todos los requisitos, controles, directrices, limitaciones, etc. que considere necesarios para garantizar su capacidad de decisión y de dirección de forma que las decisiones le puedan ser imputadas y que pueda prevalecer su criterio sin que haya confusión de responsabilidades. Por lo tanto, la extensión del concepto "de órgano de carácter decisorio" en los órganos de gestión se podría considerar totalmente desproporcionada, cómo lo sería, tanto desde la perspectiva de la eficacia administrativa como desde una perspectiva económica, la creación de un órgano consultivo o asesor de un órgano de gestión con el fin de dar cumplimiento a las previsiones estatutarias. En consecuencia, habría que interpretar restrictivamente el concepto de órgano de carácter decisorio al que se refiere la Sentencia, excluyendo los órganos de gestión.

Con respecto a la modalidad de participación en organismos estatales económicos y sociales prevista en los artículos 174.3 y 182 EAC, su fundamento es político y no competencial, al igual que en el caso de la participación en órganos

constitucionales del Estado tal y como defienden varios autores.³⁶ Para algunos, constituye un principio estructural del Estado en los sistemas federales mientras que para otros es un mecanismo de buen gobierno.³⁷ En el ámbito de las competencias económicas, el artículo 131.1 CE contiene una referencia a la participación de las Comunidades Autónomas en la planificación de la actividad económica general, pero no regula específicamente ningún mecanismo de participación en políticas estatales.³⁸ Diversos estatutos de autonomía incluyen referencias a la participación en organismos y empresas estatales, entre ellos, el EAC 1979, pero durante más de 30 años estas previsiones han tenido una escasa plasmación legislativa. Por eso, el EAC 2006 concreta la participación en la actividad económica general (artículo 181, no impugnado) y en determinados organismos de carácter económico y financiero como el Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado de Valores (artículo 182 EAC). Cabe la interpretación de que con esta participación se compensa y equilibra la existencia de competencias estatales transversales (en especial, de los artículos 149.1.13 y 149.1.11 CE) que han afectado de forma especialmente intensa y reductora las competencias autonómicas en materias como entidades financieras, cajas de ahorros y mercado de valores.

Las novedades que introduce el EAC 2006 en relación con el artículo 53 EAC 1979 son las siguientes: concreción de determinados organismos; participación en los órganos de dirección de los organismos mencionados en el artículo 182.1 EAC y el carácter directo o indirecto de la participación (la Generalitat designa o bien participa en el proceso para designar), lo que permite al legislador estatal configurarla como bilateral o como multilateral. El carácter de mandato ya lo tenía también el artículo 53 EAC 1979, sin que nunca se hubiera discutido su constitucionalidad. Tres Estatutos más han establecido tal principio de participación orgánica en organismos y empresas públicas estatales: artículo 87 del

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

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

³⁸ Ver *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, Barcelona, IEA, 2003, p. 143 y ss.

EA de Andalucía, artículo 89 EA de Aragón y artículo 58.2.d) del EA de Castilla y León.

La participación en órganos de dirección, como se ha dicho, sólo se prevé en el artículo 182.1 EAC. Se trata de un supuesto cualificado que exige una vinculación entre los organismos estatales y las competencias de la Generalitat y que afecta organismos a los que el legislador estatal a menudo atribuye competencias ejecutivas de naturaleza básica que tendrían que corresponder a las Comunidades Autónomas. La incorporación, pues, de miembros designados directamente o indirectamente por la Generalitat en los órganos de dirección de tales organismos actuaría como un mecanismo de compensación frente a los excesos competenciales del Estado que, sin alterar la titularidad de la competencia estatal, respetaría también las competencias ejecutivas autonómicas y evitaría su supresión.

Cabe plantearse hasta qué punto esta participación desnaturaliza las competencias estatales e introduce mecanismos de "codecisión" o es simplemente un mecanismo formal que no afecta a la decisión de fondo. En primer lugar, tanto el artículo 174.3 como el artículo 182 EAC remiten al legislador estatal para que determine el mecanismo concreto de participación. El artículo 182.1 establece que la Generalitat "designa o participa en los procesos para designar" permitiendo que dicha participación sea indirecta, sin efectos vinculantes e incluso en el marco de un procedimiento multilateral, salvaguardando, por lo tanto, todas las opciones de qué dispone el legislador estatal. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que la persona designada por la Generalitat o a propuesta suya se incorporará como miembro de un órgano colegiado con los derechos y deberes que esta posición le confiera y tendrá que seguir las reglas internas para la adopción de decisiones, pero no tendrá el carácter de "representante de la Generalitat" ni estará vinculado a ésta por una relación de dependencia orgánica o funcional que permita imputar a la Generalitat las decisiones de aquel órgano. Tanto la decisión como la responsabilidad concerniente corresponderán únicamente al organismo estatal en cuestión. Se trata, por lo tanto, de un mecanismo estrictamente formal o procedimental que afecta al proceso de constitución del órgano pero no a su capacidad

de adoptar decisiones. Asimismo, las normas estatales reguladoras de aquel órgano pueden imponer determinados quórum o mayorías que minimicen tal participación. En consecuencia, resulta totalmente innecesario y preventivo establecer que la participación de la Generalitat no se puede producir en órganos decisorios y, de facto, vacía de contenido el artículo 182.1 EAC, y lo convierte en inaplicable. En el resto de supuestos del artículo 182, el Estatuto no exige que la participación sea en órganos de dirección y, en la actualidad, en la mayoría de organismos mencionados en los apartados 2 y 3 ya existen órganos consultivos con participación de la Generalitat. En consecuencia, si se mantiene la interpretación de la Sentencia de negar al legislador estatal la libertad para ampliar esta participación a los órganos de dirección, se puede concluir que el EAC 2006 se ha limitado a reflejar la situación ya existente, al menos por lo que se refiere a Cataluña, en relación con la participación autonómica en organismos estatales sin añadir ninguna novedad.

3.4. ¿Mandatos o principios?

La tercera limitación que establece la STC 31/2010 afecta a la naturaleza de las disposiciones estatutarias sobre participación, a las que convierte en principios. Al igual que hemos visto con la participación en órganos constitucionales, la Sentencia niega que las previsiones estatutarias sean auténticos mandatos y establece la libertad del legislador estatal tanto para desarrollarlos como para decidir si tiene que existir tal participación (fundamento jurídico 114). Sin embargo, si el EAC es una ley orgánica estatal, que el Estado está obligado a respetar como parte de su ordenamiento jurídico (artículo 147.1 CE), ¿puede el legislador estatal ignorar o vaciar de contenido las previsiones estatutarias de participación de la Generalitat en políticas estatales?

El carácter de ley orgánica estatal del Estatuto de Autonomía y su naturaleza pactada han permitido a muchos autores³⁹ entender que la participación orgánica

³⁹ Corretja, "La participació...", 2006, p. 328; Viver "Les competències...", 2007, p. 47; E. Roig, "La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia", *Activitat Parlamentària* núm. 15, 2008 p. 63; Albertí, "La participació...", *Activitat Parlamentària* núm. 15, 2008, p.37.

y funcional de la Generalitat en el ejercicio de competencias estatales constituye una garantía estatutaria y un mandato dirigido al legislador estatal para que articule dicha participación con plena libertad, pero sin que pueda quedar reducida a cero. Por el contrario, sostener, como afirma la Sentencia, la falta de vinculación del legislador estatal a tales disposiciones equivale a negar al EAC su carácter de ley estatal y su fuerza imperativa, olvidando también la función constitucional de los Estatutos de autonomía.⁴⁰ Afortunadamente, esta interpretación tampoco se ha incluido en el fallo de la Sentencia pero hay que tener en cuenta que la Sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el EAC 2006 se limita a desestimar la impugnación de los apartados 1, 2 y 3 del artículo 182 EAC por remisión al fundamento jurídico 114 de la STC 31/2010.

4. Las relaciones bilaterales intergubernamentales: la Comisión Bilateral Generalitat-Estado

4.1. El peso de los antecedentes

La creación de los primeros órganos bilaterales entre el Estado y las comunidades autónomas fue propiciada por la Constitución española de 1978 al remitir a los estatutos de autonomía el establecimiento de las bases para el traspaso de los servicios que tenían que corresponder a las comunidades autónomas (art. 147.2.d). Ciertamente, la Constitución no imponía la existencia de estos órganos bilaterales, conocidos como *comisiones mixtas de transferencias*, pero la apuntaba claramente, sobre todo si tenemos en cuenta que éste era el único antecedente conocido hasta el momento al haber sido la solución escogida en la etapa de la II República.⁴¹

La regulación de tales comisiones mixtas de transferencias, vigente desde los inicios del Estado autonómico, nos aporta algunos elementos que conviene

⁴⁰ Así lo pone de manifiesto N. París en “Les relacions institucionals...”, 2010, p. 398.

⁴¹ Ver artículo único de las Disposiciones transitorias del Estatuto de Cataluña de 1932 y el Decreto de 21.11.1932, de creación de la Comisión Mixta para la implantación del Estatuto de Cataluña.

retener. En primer lugar, hay que remarcar que la previsión de su creación se encuentra, precisamente, en los estatutos de autonomía.⁴² Como hemos visto, dicha previsión deriva de una remisión constitucional expresa, pero tal remisión es amplísima y en ningún momento menciona la creación de estos órganos paritarios o bilaterales. Un segundo elemento es que las comisiones mixtas se definen como órganos paritarios integrados por un mismo número de vocales en representación de uno y otro Gobierno (o por representantes del Estado y de la comunidad autónoma, en el caso gallego), dotados, además, de facultades de autonormación. Más importante resulta todavía que los acuerdos relativos al traspaso de servicios alcanzados por las Comisiones Mixtas adoptan la forma de propuestas *vinculantes* al Gobierno del Estado, que se ha limitado a aprobarlas mediante un real decreto, pero que no puede alterar ni entrar en su contenido.⁴³ Por todo ello, la doctrina coincide a calificar los acuerdos de traspaso como normas paccionadas.⁴⁴ Dicha calificación toma más importancia si recordamos que los acuerdos de traspaso no se limitan exclusivamente a inventariar los bienes y derechos del Estado que tendrán que ser objeto de traspaso, ni a concretar únicamente los servicios, el personal o las instituciones afectadas por este traspaso, sino que, con unos u otros efectos, establecen una interpretación o una delimitación del reparto de competencias entre el Estado y la comunidad autónoma en cada materia, y no es sino a partir de esta delimitación competencial previa y compartida que pasan a identificar todos los bienes y derechos que hay que traspasar y a fijar su valoración económica.⁴⁵

⁴² Por ejemplo, Estatuto de autonomía del país Vasco, DT 2a, Estatuto de autonomía de Cataluña, DT 6a, y Estatuto de autonomía de Galicia, DT 4a.

⁴³ Así lo reconoció muy pronto el Tribunal Constitucional: “los acuerdos son propuestas vinculantes para el Estado, que deberá respetar su contenido” (STC 76/1983, fj 28).

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

⁴⁵ Por este motivo autores como Santamaría Pastor han calificado el traspaso de servicios como un “tercer *round*” del proceso de distribución de competencias (*Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid, Ramón Areces, 1988, p. 1115).

Un nuevo elemento que interesa destacar es que todas las comunidades autónomas constituyeron con el Estado órganos bilaterales o mixtos como los descritos, aunque el proceso de traspasos haya tenido ritmos y resultados diferentes en cada territorio. Este último dato nos permite proponer –como neologismo jurídico– el término *multilateralidad*, para referirnos a aquellos ámbitos o materias en los que existen órganos bilaterales entre el Estado y cada una de las comunidades autónomas, con un objeto idéntico o análogo. Sirve, igualmente, para dar cuenta de un fenómeno, nada extraño entre nosotros, en el que los acuerdos alcanzados en un formato bilateral entre el Estado y una comunidad autónoma determinada se han trasladado o reproducido posteriormente, en términos idénticos o muy similares, a otras comunidades autónomas, ya sea mediante acuerdos también bilaterales, ya sea en sedes de carácter multilateral. La referencia a esta realidad –a la *multilateralidad*– sirve, al mismo tiempo, para remarcar que la dicotomía bilateralidad-multilateralidad no siempre es tan nítida.⁴⁶ La financiación autonómica constituye un buen ejemplo, ya que en dicho ámbito conviven órganos multilaterales (el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas), órganos paritarios entre el Estado y las comunidades autónomas de régimen común (como la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat) y, también, órganos bilaterales singulares, asimétricos o de régimen especial, como la Comisión Mixta del Concierto Económico, con funciones tan relevantes como acordar las modificaciones del concierto económico, adoptar compromisos de estabilidad presupuestaria o aprobar la metodología para el establecimiento del cupo para cada quinquenio.⁴⁷

Para cerrar esta referencia a los órganos responsables de los traspasos de servicios, conviene recordar que la tensión bilateralidad-multilateralidad también los acompañó desde el principio. En efecto, el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* (documento presentado en mayo de 1981, que desembocaría

⁴⁶ Recordemos, por ejemplo, que la adopción del último acuerdo de un órgano multilateral como el *Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas* (Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía) fue precedido por los acuerdos bilaterales adoptados entre el Estado y cada una de las comunidades autónomas.

⁴⁷ La regulación de este último órgano se encuentra en los artículos 61 y 62 del Concierto Económico con el País Vasco, aprobado por Ley 12/2002, de 23 de mayo.

en los Pactos Autonómicos de aquel mismo año, así como en el Proyecto de Ley orgánica y de armonización del proceso autonómico) criticó duramente que se pretendiera transformar un Estado fuertemente centralizado en otro basado en poderosas autonomías territoriales "sin que exista una efectiva dirección del proceso".

Algunas de las propuestas formuladas para corregir esta situación, en una línea uniformizadora, se incorporaron a los Estatutos aprobados posteriormente y a la Ley 12/1983, del proceso autonómico.⁴⁸ Otras propuestas, en cambio, cayeron por el camino a raíz de la STC 76/1983, que enjuició la LOAPA, remarcando las potencialidades del principio dispositivo y de las asimetrías que del mismo se podían derivar.⁴⁹ A partir de esta Sentencia –contraria a la homogeneidad y a las soluciones multilaterales en el ámbito que examinamos– el proceso del traspaso de servicios a las comunidades autónomas ha sido dominado por la bilateralidad y la diversidad, sin perjuicio de que se puedan detectar elementos de multilateralidad, tanto con respecto a las materias afectadas por los traspasos –ya que una vez el Estado llega a un acuerdo concreto con una comunidad autónoma, es bastante habitual que se inicien negociaciones con otras comunidades sobre aquella misma materia–, como con respecto a los contenidos de tales traspasos.

Estos antecedentes permiten apuntar la hipótesis que quizás no se ha explotado lo suficiente la potencialidad que deriva de la remisión constitucional ("Los Estatutos de autonomía tendrán que hacer constar [...] las competencias asumidas dentro del marco establecido por la Constitución y las bases para el tras-

⁴⁸ Es el caso de la implantación de las Comisiones sectoriales que, sin perjuicio de la existencia de las Comisiones Mixtas paritarias, se tendrían que constituir en cada ministerio afectado por las transferencias para acordar con la participación de todas las comunidades autónomas, los traspasos que sería necesario aprobar en su área de competencia, con la finalidad de uniformar los criterios aplicables.

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

paso de los servicios que les corresponderán”) para reforzar la legitimidad de las relaciones bilaterales intergubernamentales Estado-Generalitat y del conjunto de órganos que las tienen encomendadas (Comisión Bilateral y Comisiones mixtas de traspasos y de asuntos económicos). Esta idea se podría fundamentar en un entendimiento amplio del término *competencias* –en el sentido que las facultades participativas atribuidas a estos órganos bien se podrían concebir como competencias de la Generalitat–, así como en el hecho de que su creación y sus funciones se encuentran directamente conectadas con la autonomía de Cataluña, es decir, con sus competencias políticas o financieras. De forma específica, y al menos hasta cierto punto, las previsiones del Estatuto sobre estos órganos también se podrían concebir como bases estatutarias para el traspaso de servicios, ya que la Comisión Bilateral –que puede hacer propuestas y adoptar acuerdos en todas aquellas cuestiones de interés común que planteen las partes (art. 183.2.i EAC)– ha dedicado buena parte de su actividad al impulso de los acuerdos de traspaso, mientras que la Comisión Mixta de Asuntos Económicos tiene expresamente atribuida, entre sus funciones, la de acordar la valoración de los traspasos de servicios (art. 210.2.f EAC).

En cualquier caso, los órganos creados por el Estatuto de 2006 para conducir las relaciones bilaterales Estado-Generalitat cuentan con otros antecedentes, igualmente importantes. Dejando de lado aquéllos que tienen un carácter más sectorial, como la Junta de Seguridad (art. 13.6 EAC 1979 y art. 164.4 EAC 2006), cabe citar a las Comisiones Bilaterales de Cooperación creadas antes de los Estatutos de autonomía de segunda generación, bien por expresa previsión estatutaria,⁵⁰ bien por simple conveniencia institucional, como prolongación de las comisiones mixtas de transferencias, para aquellos casos en los que no se trataba de alcanzar un acuerdo de traspaso, sino de llegar a acuerdos de naturaleza distinta o de evitar un posible conflicto.⁵¹ Como es sabido, estas comisiones bilaterales de cooperación recibieron un notable impulso a raíz de su institu-

⁵⁰ Caso de la Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra, recogida al arte. 69 LORAFNA y de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, previstas en el art. 33 de las LO 1 y 2/1995.

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

cionalización mediante la Ley 4/1999, la cual las incorporó a la nómina de órganos de cooperación establecida por la Ley 30/1992 (art. 5) y, en particular, gracias a la LO 4/2000, por la cual se modifica la LOTC con la finalidad de ampliar el plazo ordinario para interponer el recurso de inconstitucionalidad, de tres a nueve meses, si la Comisión Bilateral correspondiente acuerda iniciar negociaciones para resolver las discrepancias y así lo pone en conocimiento del TC (art. 33.2 LOTC). En este último caso, hay que destacar que el acuerdo de la Comisión Bilateral se puede concretar en el compromiso de modificar el texto normativo controvertido, lo que supone que unos acuerdos adoptados por los titulares del poder ejecutivo –estatal y autonómico– se proyectan sobre normas con rango de ley, con una clara afectación de las competencias del poder legislativo, poderes o realidades institucionales que el propio TC trata de aislar, en la STC 31/2010, cuando examina el papel de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado.

A la vista de los anteriores antecedentes anteriores, es decir, de la previsión estatutaria o legal de diversos y relevantes supuestos de bilateralidad, así como de la práctica institucional normal de la bilateralidad –y de la multilateralidad–, se nos hace muy difícil entender –desde una perspectiva estrictamente jurídica– la posición expresada por autores como Montilla Martos: "Motivos de diversa naturaleza justifican la multilateralidad. Desde una perspectiva funcional, un sistema con diecisiete modelos de relación bilateral distintos resulta obviamente inmanejable".⁵²

4.2. La Comisión Bilateral Generalitat-Estado: de las previsiones estatutarias a la doctrina del Tribunal Constitucional

Una de las novedades más relevantes –y controvertidas– del EAC 2006 la constituye el tratamiento de las relaciones bilaterales Generalitat-Estado, tanto desde el plano de los principios como desde el plano orgánico o procedimental.⁵³

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

⁵³ Sobre las previsiones de los Estatutos de segunda generación en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, vid. M.J. García Morales (coord.). "Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de autonomía". *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº. 19, monográfico; y M.J. Ridaura Martínez. *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, además de las obras indicadas en apartados anteriores.

La novedad no radica tanto en la afirmación de un principio, como el de bilateralidad, que ya era operativo antes del Estatuto y que éste consagra de forma conjunta y simultánea con el de multilateralidad, ni en la previsión de un órgano bilateral que, cómo acabamos de ver, tiene antecedentes directos en la práctica institucional y en la regulación jurídica de las relaciones intergubernamentales. La novedad radica más bien en el énfasis, la ambición y el detalle con que el Estatuto trata tal cuestión.

Así, el artículo 3.1 EAC establece que las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y por el de multilateralidad. Y como concreción de tales principios, el artículo 183 instituye a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como "marco general y permanente de relación entre el Gobierno de la Generalitat y el Gobierno del Estado" a los efectos de: a) Participación y colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña; y b) Intercambio de información y establecimiento, cuándo proceda, de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y asuntos de interés común. Las disposiciones mencionadas se completan con una serie de previsiones sobre la participación de la Generalitat en el ejercicio de competencias y en órganos y organismos del Estado, entre las que destacan algunas funciones específicas de la propia Comisión Bilateral (arts. 141.2, en materia de juegos y apuestas, y 149.2, en materia de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Cataluña), así como con los preceptos relativos a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales (art. 210 y DF 1ª, 3ª y 4ª) o a otras comisiones y momentos participativos de especial trascendencia (DA 3ª).

Estas previsiones estatutarias y la filosofía a la que de forma presunta responden generaron una reacción a menudo airada de una parte importante de la doctrina iuspublicista,⁵⁴ así como una oposición frontal en buena parte de los recursos de

⁵⁴ Ver, entre otras, las consideraciones formuladas por L. Ortega Álvarez, *Reforma constitucional y reforma estatutaria*. (<http://www.fundaciongimenezabad.es>); J. A. Montilla Martos, "Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, 2005; y J.J.

inconstitucionalidad formulados contra el Estatuto (Grupo Parlamentario del Partit Popular, Defensor del Pueblo y Consejo de Gobierno de La Rioja). Estas posiciones han llegado a convergir e incluso a coincidir, de manera prácticamente literal, en afirmaciones como las que subrayan que "el problema más grave, el que singulariza al nuevo Estatuto de Cataluña con respecto a los demás y el que lo hace radicalmente inaceptable, es su resuelta opción en favor de una relación bilateral de la Generalidad con el Estado [...] no hay nada en la Norma Fundamental que impida o limite la utilización de mecanismos bilaterales [...] Cuestión distinta a ésta es que un Estatuto de Autonomía concreto pretenda imponer al Estado unilateralmente un mecanismo de colaboración determinado, que es lo que hace el Estatuto, cuyos arts. 183 y 214 crean y organizan una Comisión Bilateral Generalidad-Estado y una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, respectivamente [...] esta articulación de las relaciones Estado-Generalitat sobre la base del inicio de bilateralidad [...] vienen a convertir a Cataluña en una suerte de Estado miembro de una Confederación".⁵⁵ Las objeciones formuladas a la regulación estatutaria de las relaciones intergubernamentales se centran, efectivamente, en la posición de igualdad con el Estado que el Estatuto de forma presunta reclamaría para la Generalitat, de lo que derivaría este espíritu confederal, el condicionamiento ilegítimo del libre ejercicio de las competencias estatales y la discriminación que derivaría para otras comunidades autónomas.

Lo cierto es que esta argumentación quizás encontraría alguna justificación en el Proyecto de Estatuto de autonomía aprobado por el Parlamento de Cataluña en septiembre de 2005, pero queda desmentido expresamente en muchos puntos por el texto del Estatuto de autonomía definitivamente aprobado. Sin embargo, su envergadura presiona y condiciona la posición del Tribunal Constitucional y contribuye a explicar el contenido de sus pronunciamientos. Desde un punto de

Solozábal Echevarría, *Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento catalán*. G. Ruiz-Rico (coord.). *La reforma de los Estatutos de autonomía*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.

⁵⁵ T.R. Fernández Rodríguez, "De la reforma de los Estatutos a la reforma de la Constitución". Intervención realizada en la Mesa redonda *Los nuevos Estatutos de Autonomía y la Constitución Española*, organizada por la Revista *Foro* el 26 de abril de 2007. Ver, en una línea muy similar, las alegaciones formuladas en el recurso presentado por el Defensor del Pueblo.

vista formal, ninguno de estos pronunciamientos se traduce, en la materia que nos ocupa, en una declaración de inconstitucionalidad.⁵⁶ El problema radica, más bien, en las declaraciones interpretativas del Tribunal, porque buena parte de estas interpretaciones merecen el calificativo de *manipulativas* –en el sentido que cambian la letra, el contenido o el espíritu de los mandatos normativos examinados, desfigurándolos– y, también, porque la gran mayoría tampoco quedan reflejadas en el fallo de la Sentencia.

En efecto, como ya hemos avanzado, el Tribunal concluye el análisis del artículo 3.1 EAC (fj 13) con la afirmación que, en su estricta literalidad, el precepto en cuestión no merece ninguna censura de inconstitucionalidad. Sin embargo, remite la valoración de fondo al examen del Título V del Estatuto, relativo a las relaciones de la Generalitat, y adelanta algunos de los parámetros básicos que se deducirán de este examen (relaciones de integración y no de alteridad y relaciones basadas en la superioridad del Estado y no en la igualdad entre las partes). Por todo eso, según el Tribunal, el principio de bilateralidad sólo se puede proyectar en el ámbito de las relaciones entre órganos como una manifestación del principio general de cooperación. Empiezan, aquí, las interpretaciones llamadas *de rechazo*, es decir, las que pretenden expulsar determinadas lecturas que se podrían amparar en el texto de la norma, pero que el Tribunal considera improcedentes.

El análisis del artículo 183 EAC, relativo a la Comisión Bilateral, se lleva a cabo en el fj 115 de la STC 31/2010, donde el Tribunal reitera la necesidad de excluir cualquier interpretación que pretenda encontrar en este precepto la referencia a una dualidad imposible entre el Estado español y la comunidad autónoma de Cataluña, así como las interpretaciones que conciben esta relación como exclusiva o excluyente de otros marcos de relación. Las relaciones no se establecen por lo tanto, entre sujetos o entes políticos primarios, sino entre Gobiernos, por lo que las competencias afectadas sólo pueden ser, en sentido estricto y en términos de cooperación voluntaria, las correspondientes a uno y otro

⁵⁶ Para un primer análisis de estos pronunciamientos, ver los trabajos, ya mencionados, a cargo de N. París y de M. M. Pérez Velasco incluidos en el Especial Sentencia 31/2010 sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya publicados por la *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010.

poder ejecutivo, quedando excluidas las competencias legislativas de las Cortes Generales y del Parlamento de Cataluña, que el Tribunal califica como "órganos extraños en la Comisión Bilateral". Una calificación de resonancias decimonónicas, extraña a la dinámica de los sistemas parlamentarios de gobierno y extraña a las funciones preventivas atribuidas, como hemos visto, a las comisiones bilaterales de cooperación, por la propia LOTC (art. 33.2). Por lo tanto, más allá de las competencias gubernamentales en sentido estricto, la participación de la Generalitat cerca del Gobierno del Estado se tiene que limitar "a la típica facultad de estímulo e incentivación del ejercicio de una determinada competencia por quien es su exclusivo titular jurídico", una facultad de acción política que únicamente compromete en este ámbito político. Una vez impuesta la lectura que hemos extractado, el Tribunal entiende que el artículo 183.1 no es contrario en la Constitución y resuelve que esta interpretación conforme quede reflejada en el fallo jurisdiccional.

Los efectos de estos pronunciamientos son relativos y principalmente simbólicos. Bastante más preocupante es la insistencia del Tribunal en debilitar la participación de la Generalitat por la vía de remarcar que el Estado mantiene el libre y pleno ejercicio de sus competencias, sin que la actuación de la Comisión Bilateral y los acuerdos que se alcancen, puedan constituir un condicionamiento, una vinculación o una limitación de dichas competencias. Así, el Tribunal responde a la impugnación de algunas de las funciones reservadas a la Comisión Bilateral con la afirmación que este órgano permite la concertación de las competencias respectivas, "sin que las decisiones o acuerdos que, en su caso, pueda adoptar la Comisión Bilateral, en tanto que órgano de cooperación, puedan en modo alguno impedir el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias ni, en consecuencia, sustituir, vincular o dejar sin efecto las decisiones que le corresponda adoptar" (fj 116). La Comisión Bilateral, por lo tanto, puede adoptar acuerdos, pero estos acuerdos no son, en realidad, vinculantes. O lo son hasta que el Gobierno del Estado no considere que lo hayan dejado de ser. No es posible, según el Tribunal, que el libre y pleno ejercicio de las competencias propias pueda desembocar, también libremente, en un acuerdo político de obligado cumplimiento. La idea del no-condicionamiento, que compromete la posible fortaleza de

este órgano bilateral, aparece con términos similares en otros pasajes de la STC 31/2010 y, de forma muy clara, en el examen del art. 174.3 EAC, sobre la participación de la Generalitat en las instituciones, los organismos y la toma de decisiones del Estado que afecten las competencias de la Generalitat (fj 111) y en el propio enjuiciamiento del art. 183.1, dónde se configuran los rasgos básicos de la Comisión Bilateral (fj 115).

Pero este comportamiento ya se podía pronosticar, una vez visto el posicionamiento del Tribunal en relación con las actuaciones atribuidas a la Comisión Bilateral, en ámbitos específicos, por los artículos 141 y 149 EAC. En materia de juegos y espectáculos, la deliberación previa de la Comisión Bilateral y el informe determinante de la Generalitat que se exigen para autorizar nuevas modalidades de juegos y apuestas de ámbito estatal (141.2 EAC) "no condiciona, en modo alguno, la decisión que haya de adoptar el Estado". Concretamente, el informe determinante sólo se traduce en un deber de motivación por parte del Estado en aquellos supuestos en que no acepte la posición de la Generalitat, pero este deber de motivación "no paraliza la competencia del Estado, que podrá, si cree conveniente, autorizar nuevos juegos o modificar los existentes de su competencia [...] tras recibir el informe de la Generalitat, sin estar vinculado por el contenido del mismo o *por su no emisión*" (fj 86). Algo similar ocurre con la exigencia de un informe de la Comisión Bilateral para la determinación de la ubicación de las infraestructuras y los equipamientos de titularidad estatal en Cataluña (art. 149.2 EAC), cuyos efectos vinculantes quedan totalmente desactivados como sucede en otros supuestos similares recogidos por el Estatuto (fj 92). A diferencia de estos supuestos, en los que se prevén informes emitidos únicamente por la Generalitat, el Tribunal subraya que el informe previsto en el artículo 149.2 EAC es emitido por la Comisión Bilateral, órgano paritario donde participan ambas Administraciones. Se trataría de un *plus* que, sin embargo, no es objeto de consideraciones ulteriores.

Un buen ejemplo de estos supuestos en los que el Estatuto apuntaba hacia una participación determinante de la Generalitat lo constituía el art. 127.3 EAC, donde se exigía el acuerdo previo con la Generalitat en las actuaciones que el Estado

realice en Cataluña en materia de inversión en bienes y equipamientos culturales. Nuevamente nos encontramos con una interpretación del Tribunal que salva el precepto, al precio de cambiar el contenido o de reconstruir el mandato normativo: el acuerdo invocado por el precepto estatutario no es contrario a la Constitución siempre que se entienda que la inexistencia de este acuerdo no puede impedir el cumplimiento por el Estado del deber que le impone el art. 149.2 CE en materia de cultura.

En una valoración de conjunto, consideramos que la STC 31/2010 se aproxima al tratamiento estatutario de la bilateralidad desde un posicionamiento marcadamente preventivo y desde la necesidad de realizar afirmaciones que el EAC no cuestiona ni desmiente en ningún momento. La Comisión Bilateral se mantiene en pie, con su configuración principal, pero el Tribunal Constitucional invita al Estado a librarse de los efectos vinculantes que se pudieran desprender del Estatuto. Eso afecta tanto a la posición y al rango institucional de la Comisión como a algunas de sus funciones principales, como instrumento idóneo para garantizar la participación efectiva de la Generalitat en la toma de decisiones del Estado, así como en la composición de sus organismos o en el ejercicio de sus competencias que afectan de una manera singular a la autonomía de Cataluña. En fin, el papel de la Comisión Bilateral vendrá determinado por los intereses y por la salud que tengan las relaciones políticas entre uno y otro ejecutivo en cada momento. Y, junto a etapas de baja intensidad, se pueden vivir otras en que la pervivencia de este vehículo institucional facilite un mayor aprovechamiento en sentido evolutivo. Aquí radican, probablemente, los temores que explican la fuerte oposición a la bilateralidad estatutaria.

Bibliografía

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

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

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

ARBÓS, X. (COOR.), COLINO, C., GARCÍA MORALES, M. J., PARRADO, S. *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: IEA, 2009.

BERNADÍ, X. "Competències desactivades? Consideracions sobre la denominada Sentència oculta". *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2010. Versión electrónica en castellano en la web: http://www10.gencat.cat/eapc_revistadret.

CARRASCO, M. y PÉREZ ROYO, J. "Regulación en el Estatuto de Cataluña de la participación de la Generalitat en las instituciones y políticas estatales". A: AA.DD. *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: IEA, 2004.

CARRILLO, M. *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, Vol I, 2006.

CASTELLÀ, J. M. "La diferente posición del Estado y las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional", a Miguel Angel García Herrera (coordinador),

Constitución y democracia: 25 años de Constitución democrática, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2005.

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

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

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

FERNÁNDEZ FARRERES, G. "Reflexiones sobre el futuro de la justicia constitucional española", a XII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, *El futuro de la justicia constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. "De la reforma de los Estatutos a la reforma de la Constitución" (intervención realitada en la mesa redonda "Los nuevos Estatutos de Autonomía y la Constitución Española", organizada por la Revista Foro el 26 d'abril de 2007).

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

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

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

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

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

MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I (2a ed.). Madrid: Iustel, 2007.

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

ORTEGA ÁLVAREZ, L. “Reforma constitucional y reforma estatutaria” (disponible en: <http://www.fundacionjimenezabad.es>).

PARÍS, N. “Les relacions institucionals de la Generalitat”. Especial Sentència sobre l'Estatut. *Revista Catalana de Dret Públic* Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2010. Versión electrónica en castellano en la web: http://www10.gencat.cat/eapc_revistadret.

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

PÉREZ VELASCO, M. M. “Comentari de la Sentència del Tribunal Constitucional que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel PP contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya: Comissió Bilateral Generalitat-Estat (article 183 EAC)”, *Revista Catalana de Dret Públic* Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2010. Versión electrónica en castellano en la web: http://www10.gencat.cat/eapc_revistadret.

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

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

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

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

SÁNCHEZ BARRILAO, J. F., "Sobre el interés de las Comunidades Autónomas en la composición del Tribunal Constitucional", a José María Vidal Beltrán y Miguel Angel García Herrera (Coordinadores), *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Vol. I, Madrid, Colex, 2005.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid, Ramon Areces, pàg. 1115.

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

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

TORNOS, J. "El Estatuto de Autonomía como norma jurídica". A: AAVV. *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Vol. I. Barcelona: IEA, 1988.

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

VINTRÓ, J. “Valoración general de la STC 31/2010”, *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2010. Versión electrónica en castellano en la web: http://www10.gencat.cat/eapc_revistadret.

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

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

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

WHEARE, K. *Govern Federal*. Barcelona: IEA (col. Clàssics del Federalisme), 2008.