

INSTITUT DE DRET PÚBLIC

Col·lecció

WORKING PAPERS

El principio de bilateralidad en la reforma de
los Estatutos de Autonomía

Ignacio Aragonés Seijo

WORKING PAPER NÚM. 1/2012

12/09/2012

ISSN 2013-9217

(Working paper sotmès a avaluació externa)

Institut de Dret Públic
Parc Científic de Barcelona
Baldri Reixac, 4-6
08028 Barcelona
Tel. 93.403 45 35
Fax 93.403 45 36
www.idpbarcelona.net

EL PRINCIPIO DE BILATERALIDAD EN LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA¹

Ignacio Aragonés Seijo

Profesor asociado de Derecho Constitucional. Universitat de Barcelona

Investigador del Institut de Dret Públic

SUMARIO: 1.- Consideraciones generales 2.- El principio de bilateralidad 2.1.- Consideraciones generales 2.2.- Significado del principio de bilateralidad 3.- La institucionalización de la bilateralidad 3.1.- Órganos bilaterales: Las Comisiones Bilaterales de Cooperación 3.2.- La resolución de conflictos competenciales a través de la bilateralidad 4.- La «estatutarización de la bilateralidad» 4.1.- Instrumento originario: LORAFNA 4.2.- Instrumento precursor: Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 4.2.1 Tramitación de la reforma estatutaria en lo concerniente al principio de bilateralidad 4.2.2 El Dictamen del Consejo Consultivo 4.2.3 La Comisión Bilateral Generalitat-Estado 4.2.4 La Comisión Mixta de Asuntos Financieros y Fiscales Generalitat-Estado 4.2.5 La participación de la Generalitat en la designación de miembros de órganos constitucionales y en las políticas estatales 4.3.- Generalización parcial de la bilateralidad en las demás reformas estatutarias 5.- El principio de bilateralidad en la STC 31/2010, de 28 de junio Conclusiones Abreviaturas utilizadas

1.- Consideraciones generales

Una de las principales cuestiones que recogen las reformas iniciadas en 2006 de algunos estatutos de autonomía es la incorporación del principio de bilateralidad y su instrumentación mediante las denominadas comisiones bilaterales en la mayoría de textos. No obstante, la regulación estatutaria no ha sido homogénea o se ha efectuado siguiendo literalmente el patrón del estatuto catalán, auténtico precursor del proceso renovador.

El desarrollo de las relaciones bilaterales tanto entre el Estado y las comunidades autónomas como entre comunidades autónomas, como explicaremos, frente a los mecanismos de cooperación multilateral vertical y, sobre todo, frente a

¹ En este trabajo se recoge, con modificaciones, el tema que fue objeto de mi trabajo final del Máster universitario avanzado en ciencias jurídicas que presenté en la Universitat Pompeu Fabra en septiembre de 2011. Agradezco muy sinceramente al Dr. Hèctor López Bofill su dedicación como tutor académico del presente trabajo, y, asimismo, deseo expresar mi reconocimiento y estima para con los doctores Joan Vintró y David Moya por todo su inestimable apoyo. Por último, es de justicia agradecer las acertadas recomendaciones de la evaluación anónima a la que se ha sometido el trabajo.

los de cooperación multilateral horizontal, no constituye en puridad una novedad desconocida en el Estado autonómico. En efecto, se trata de una novedad más bien relativa porque la bilateralidad ha existido siempre y desde el principio en nuestro sistema de organización territorial, pero los nuevos estatutos formalizan y dan visibilidad institucional a esa bilateralidad².

A pesar de que ello no constituye un revulsivo introducido por las reformas estatutarias es significativa la exacerbada controversia política y la polémica doctrinal que ha generado su «estatutarización», cristalizadas ambas, a nuestro juicio, en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, relativa al enjuiciamiento del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Así, 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 una especie de espíritu confederal, el condicionamiento ilegítimo del libre ejercicio de las competencias estatales y la discriminación que conllevaría para el resto de las Comunidades Autónomas³. Asimismo, dejando de lado posiciones tan refractarias a la esencia de la bilateralidad, la mayor parte de la doctrina extrema sus posiciones bien señalando que la huida hacia este instrumento imposibilitaría los procedimientos de participación general⁴ o simplemente que un supuesto modelo de diecisiete modelos de relación bilateral distintos resultaría sencillamente inmanejable⁵.

Las relaciones intergubernamentales constituyen sin lugar a dudas un elemento de extraordinaria relevancia en cualquier Estado políticamente descentralizado dado que tienen por objeto la articulación del ejercicio de las competencias. No obstante, como en otras cuestiones relativas a la estructura territorial del poder, su desarrollo plantea diversas problemáticas y aqueja con frecuencia la ausencia de una institucionalización adecuada así como la desigual posición de sus actores.

² GARCÍA MORALES, M. J. «Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales». en ARBÓS MARÍN, X. (coord.) *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico. La posición de los actores*, Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics 64, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009, p. 45.

³ Entre otros, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. «De la reforma de los Estatutos a la reforma de la Constitución» en la 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.

⁴ GARCÍA MORALES, M. J. «Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes» en GARCÍA MORALES, M. J., MONTILLA MARTOS, J. A., ARBÓS MARÍN, X., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 23.

⁵ 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*, 1, 2005, p.138.

A pesar de su importancia, el texto constitucional -en términos de GARCÍA MORALES⁶- adolece de una «miopía cooperativa» importante porque no regula las relaciones entre el Estado y las CCAA (dimensión vertical) y sólo aborda la colaboración entre CCAA (dimensión horizontal), con muchos controles, en el artículo 145.2 CE, perdida entre el articulado del Título VIII y a renglón seguido de la prohibición de federación entre CCAA. No obstante, la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional proclamó tempranamente de manera explícita el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (entre las más destacadas en la STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14).

Se atribuye dicha parquedad probablemente a la preocupación en el proceso constituyente de diseñar las relaciones estrictamente competenciales pero no correlativamente las de cooperación, que inciden en el ejercicio de las competencias.

Asimismo, como bien señala JÁUREGUI⁷, efectivamente la indefinición constitucional del modelo de organización territorial del Estado como un modelo híbrido entre el modelo federal y el regional ha provocado, entre otras consecuencias, la ausencia de mecanismos de colaboración, aunque por la propia naturaleza de los mismos suelen tener un cierto grado de espontaneidad e informalidad. Todo ello no obsta, a pesar de esa informalidad, al imprescindible establecimiento de un marco general, siquiera mínimo, que permita situar tales relaciones en el contexto del sistema constitucional.

Pues bien, tal como ha señalado no solo la práctica totalidad de la doctrina sino instituciones como el Consejo de Estado en su Informe sobre modificaciones de la Constitución española emitido el 16 de febrero de 2006⁸, el texto constitucional no ofrece una visión global de las relaciones intergubernamentales ni entre las CCAA, ni entre éstas ni el Estado central. Por ello, se ha dicho que los mecanismos de colaboración han ido regulándose de forma muy dispersa y casi subrepticia *ab initio*.

⁶ GARCÍA MORALES, M. J. «Las relaciones de colaboración en el Estado autonómico a los treinta años de Constitución», en ALBERTÍ, E. y GARCÍA ROCA, J. *Treinta años de Constitución-Congreso extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág. 164.

⁷ JÁUREGUI, G., «Las reformas del Estado Autonómico español: un primer balance de urgencia» en TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M. (eds.), *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Fundación Manuel Jiménez Abad, Madrid, 2009, p. 83.

⁸ RUBIO LLORENTE, F.; ÁLVAREZ JUNCO, J. (eds.) *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 199-202.

Paradójicamente a la previsión constitucional, han sido precisamente las relaciones de colaboración en su dimensión vertical aquellas que han tenido y tienen mayor impulso en el Estado autonómico por motivos de diversa índole, tales como haber estado estrechamente ligadas con el proceso de trasposos de competencias hacia las Comunidades Autónomas o simplemente de forma espontánea por la imperiosa necesidad de articular un sistema de relaciones intergubernamentales acorde con la estructura de Estado compuesto.

Las peculiaridades señaladas, en otro orden de cosas, innegablemente derivan necesariamente de la deficiente configuración constitucional del Senado, que no ha desarrollado entre otras funciones espacio alguno de concertación y cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado como recuerda profusamente el Informe del Consejo de Estado referenciado. Asimismo, en la mayoría de estudios efectuados en relación a las funciones de la Cámara Alta se señala, entre otras, las disfunciones en el sentido de nuestro objeto de análisis⁹.

Por otra parte, también es pertinente constatar que los mecanismos de relación multilaterales han sido y son en muchas ocasiones insuficientes o, por qué no decirlo, inoperantes, para vehicular con plenitud la necesidad de la articulación colaborativa del sistema autonómico.

Se trata de una tendencia -de la que la doctrina ha tratado reiteradamente a tratar la presente materia- que se ha consolidado hasta el punto de que constituye un rasgo característico del sistema español, frente a la mayoría de países políticamente descentralizados -fundamentalmente Alemania, Suiza y Canadá-, donde la colaboración horizontal -en España hoy casi inexistente- es no solo muy habitual sino que es percibida como consustancial a su sistema de organización territorial.

No obstante, justo es decir que la colaboración entre CCAA (dimensión horizontal) desde las reformas estatutarias emprendidas desde 2005 han experimentado un relevante impulso, cristalizado espontáneamente en los llamados «Encuentros de Comunidades Autónomas»¹⁰, si bien parece que ello dará paso a la institucionalización de una especie de «Conferencia de Gobiernos Autonómicos» e incluso una «Conferencia de presidentes autonómicos»¹¹.

⁹ AJA, E.; ALBERTÍ ROVIRA, E.; RUIZ RUIZ, J.J. *La reforma constitucional del Senado*, Foro-La estructura territorial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

¹⁰ AJA, E. «Los órganos mixtos de colaboración», en TORNOS MAS, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, pp. 740-741.

¹¹ Véase «Acuerdo para la creación de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas por transformación de los “Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía”», adoptado en Santiago de Compostela el 25 de octubre de 2010.

El principio de bilateralidad también es una manifestación del principio general de cooperación y, en consecuencia, debe conjugarse en el sistema de relaciones intergubernamentales del Estado autonómico.

La variedad de fórmulas cooperativas es la tendencia habitual en la mayoría de los sistemas. Sin embargo, como constata la doctrina más autorizada en la materia¹², es significativo el doble desarrollo de esas relaciones en clave de multilateralidad y bilateralidad, circunstancia que constituye un rasgo privativo de la organización territorial española.

Sea como fuere, el objeto de estudio del presente trabajo pretende abordar pormenorizadamente la regulación estatutaria del principio de bilateralidad, especialmente de la regulación contenida en el Estatuto catalán de 2006. Por ello tomaremos en consideración previamente sus antecedentes históricos con el fin de alcanzar las preceptivas conclusiones sobre su institucionalización y su potencialidad respecto del sistema de relaciones intergubernamentales en el estado autonómico. Será preciso dar cuenta, asimismo, de la interpretación del principio de bilateralidad a la luz de la importante STC 31/2010, de 28 de junio, relativa al enjuiciamiento del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

2.- El principio de bilateralidad

Respecto del propio significado del principio de bilateralidad en el estado autonómico, constatamos que la doctrina española no ha abordado hasta la fecha su naturaleza jurídica de forma autónoma, limitándose a su tratamiento fragmentario conjuntamente con los instrumentos de carácter multilateral en la mayoría de casos, aunque recientemente ha merecido un enfoque particular¹³.

Versión digital consultable en: <http://www.comunidadesautonomas.org>. Sobre una primera aproximación a este incipiente mecanismo de colaboración, véase DE PEDRO BONET, X. «La Conferencia de Gobiernos Autonómicos», en TORNOS MAS, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2010*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2011, pp. 94-113.

¹² GARCÍA MORALES, M. J. «Las relaciones intergubernamentales...», 2006, p. 17.

¹³ Véase CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; BERNADÍ, X. «Bilateralitat i multilateralitat. La participació de la Generalitat en polítiques i organismes estatals, i la Comissió Bilateral», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 12, Especial sobre la Sentència de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, 2011, pp. 403-446; CASAS I RONDONÍ, M. «La Comissió Bilateral Generalitat-Estat: regulació i activitat pràctica», *Revista Catalana de Dret Públic*, 42, 2011, pp. 335-365. Un enfoque menos centrado en el estatuto catalán puede estudiarse en RIDAURA MARTÍNEZ, M.J. «Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 60/61, pp. 65-84.

2.1.- Consideraciones generales

Las particularidades que concurren en la bilateralidad en nuestro sistema de organización territorial naturalmente parecen provocadas por motivos de diversa índole pero fundamentalmente, en nuestra opinión, tanto por la concurrencia de las singularidades o hechos diferenciales en determinados territorios así como en la mayoría de posiciones refractarias a su desarrollo autónomo y desgajado de los instrumentos multilaterales. No deben obviarse las manifestaciones tanto jurídicas como políticas que seguidamente abordaremos.

En relación al estudio doctrinal de nuestro objeto de análisis, en primer lugar sobresale especialmente AJA¹⁴ -pero de forma similar en la práctica unanimidad de la doctrina- pues a lo largo de su conocida obra relativa al Estado autonómico expresa en numerosas ocasiones los efectos empobrecedores que, a su juicio, derivan del bilateralismo actual frente a su extensión a todos los ámbitos del sistema de organización territorial y no únicamente a las relaciones puntuales entre gobiernos. En efecto, defiende que «su dinámica impide la regulación coherente de las relaciones entre las instituciones o debilita las pocas existentes» así como «implica que las CCAA renuncian al planteamiento colectivo de los problemas comunes y al diálogo entre ellas, que les podría proporcionar mayor fuerza para negociar, y en cambio, prefieren el encuentro de cada presidente autonómico con el ministro de turno».

Además, el mencionado autor desgana otros múltiples inconvenientes del bilateralismo, como que «margina a las demás CCAA que pueden tener intereses en el problema», «debilita siempre al gobierno autonómico ante el ministro del gobierno central» y «acaba planteando la negociación no tanto entre instituciones como entre partidos, porque en una negociación a dos prima el partido político al que cada uno pertenece»¹⁵.

Sin embargo, AJA reconoce que recurrir a esta clase de relación «puede beneficiar a una CA en una coyuntura concreta» si bien advierte seguidamente respecto a su efecto pernicioso correlativo por cuanto «a medio y largo plazo debilita a todas las CCAA frente al gobierno central, pero sobre todo desnaturaliza al Estado autonómico como conjunto».

¹⁴ Véase AJA, E. *El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, pp. 234-238.

¹⁵ AJA justifica dicha afirmación arguyendo que salvo «alguna honrosa excepción, la experiencia de estos años es que si el presidente autonómico es del mismo partido que el gobierno central, le tocará adaptarse y callar. Si es de diferente partido, dependerá de su fuerza política para que la negociación se lleve adelante o no». Véase AJA, E. *Estado autonómico...*, 2003, p. 236.

También advierte la problemática, de manera similar, ALBERTÍ ROVIRA¹⁶, dado que considera que el tratamiento en sede bilateral de asuntos generales solo acarreará nuevos problemas para el conjunto, además de «posibilitar el favoritismo y despertar agravios comparativos». A juicio de este autor, un funcionamiento de este tipo siempre que sea por encima de lo que resulta normal y legítimo «solo demostraría una grave carencia del modelo, un déficit importante de integración de todas las partes en los mecanismos generales de gobierno». No obstante, mitiga esta objeción recordando el creciente papel de las conferencias sectoriales.

Adoptando una perspectiva comparada respecto de los sistemas federales europeos, siguiendo la antedicha línea doctrinal, se señala que la práctica habitual en la República Federal Alemana o la Confederación Suiza es precisamente la contraria a la acaecida en el Estado español. En los sistemas anotados, AJA afirma en términos generales que la «primera medida es la reunión entre los *Länder* o Cantones para adoptar una posición común, que sólo después se discute con el gobierno federal». Tal proceder como es patente es bien distinto a la práctica común que acontece en el sistema español, especialmente porque la bilateralidad es un elemento desconocido en los términos que son objeto de estudio en el presente estudio.

Por otro lado, motivos de diversa índole se fundamentan por AJA en «la falta de madurez del Estado autonómico, aunque las secuelas del fenómeno se observan desde hace muchos años, pero [...] el predominio del bilateralismo tiene bastante relación con la falta de visión del sistema autonómico como conjunto». Además, el autor referenciado señala otros ejemplos: primeramente, «haberse construido las autonomías progresivamente, las CCAA se fueron encontrando con problemas que otras aún no tenían y necesitaban resolver a corto plazo, de forma que la única solución era la negociación directa con el gobierno central. Además, el traspaso de servicios del Estado a las CCAA se hizo desde el principio mediante Comisiones Bilaterales (Estado-CA), y por tanto no sólo los traspasos sino todos los aspectos relacionados con su ejecución tendían a negociarse bilateralmente, y fueron seguidas después por las Comisiones Bilaterales de Cooperación» o también «es posible, incluso, que algunas CCAA de menor peso tuvieran al principio un cierto complejo de Diputación provincial, que seguía acudiendo a “Madrid” para resolver sus problemas particulares».

Pero existe una razón más relevante, principal para AJA, que explique la generalización del bilateralismo en España: la simultaneidad del surgimiento de los partidos y la instauración de las autonomías, conjugado con el centralismo

¹⁶ ALBERTÍ ROVIRA, E. «La colaboración entre el Estado y la Generalidad de Cataluña», *Autonomies.-Revista Catalana de Dret Públic*, 12, 1990, p. 57.

exacerbado de los actores políticos en los primeros años de andadura del nuevo sistema de organización descentralizada del poder. A esta coincidencia, que tiene otras muchas consecuencias, le achaca haber «provocado una grave confusión entre las instituciones y los partidos». En este sentido, se afirma que los partidos de ámbito estatal se han demorado estructurarse, si lo han logrado aún, territorialmente con el Estado de las autonomías y la vía preferente para «mantener su preeminencia fue la relación bilateral y a nivel de partido, sin institucionalizar las relaciones colectivas entre el conjunto de las CCAA y el gobierno central».

No solo los partidos señalados han contribuido a la potencialidad del bilateralismo, también deben encuadrarse en este fenómeno a los partidos nacionalistas y soberanistas. Es común en prácticamente la totalidad de la doctrina *iuspublicista* -dejando de lado la innegable perspectiva política- ser sumamente críticos con la actuación de esos partidos por rehuir su aceptación al multilateralismo o al preponderante poder director del Estado en el sistema institucional. Realmente importante, además de la aritmética parlamentaria o pactos de gobernabilidad, el interés de los partidos de carácter territorial recae en no aparecer como iguales con los gobernantes de otras Comunidades Autónomas.

También cabe tener en cuenta aquí el llamado principio dispositivo, que aunque probablemente se consideró que ya había agotado su vigencia una vez instaurado el modelo autonómico, las reformas estatutarias iniciadas con el nuevo Estatuto catalán de 2006 han demostrado que este principio se mantiene vivo en nuestra Constitución¹⁷.

Más refractario a un sistema bilateral se muestran, entre otros, ÁLVAREZ CONDE. De hecho encabeza su excursión sobre las relaciones institucionales de las comunidades autónomas contra tal mecanismo colaborativo mediante una operación de despedazamiento dudoso de lo que afirma ser la única jurisprudencia constitucional aplicable en la materia¹⁸. También pueden citarse, en este sentido, a MONTILLA MARTOS¹⁹ -aunque con un enfoque focalizado en la propuesta o proyecto de estatuto de autonomía aprobado por el Parlament de Catalunya en septiembre de 2005- o CÁMARA VILLAR²⁰ -con mayor énfasis, si cabe, en favor

¹⁷ En este sentido, véase FOSSAS ESPADALER, E. *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública/*Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea*-Marcial Pons, 2007.

¹⁸ ÁLVAREZ CONDE, E. *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 760-787.

¹⁹ MONTILLA MARTOS, J.A. «Apuntes...», 2005.

²⁰ CÁMARA VILLAR, G. «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA», *Revista Española de Derecho Constitucional Europeo*, 1, enero-junio 2004, pp. 197-240.

del multilateralismo-. Tampoco faltan autores que directamente optan por obviar por completo su existencia en el sistema de relaciones intergubernamentales, así FERNÁNDEZ ALLES²¹.

Todas las cuestiones relacionadas que se vienen planteando es, en definitiva, lo que se ha venido a denominar acertadamente por algunos autores²² «tensión bilateralidad-multilateralidad», sin duda una compatibilidad o equilibrio entre ambos tipos de relaciones de colaboración no siempre pacífica.

Por ello, puede inferirse respecto a la bilateralidad que ahora nos ocupa deriva en parte y es consecuencia del deficiente marco común de colaboración anotado, cuya virtualidad queda recogida en algunos de los estatutos reformados.

Finalmente, la STC 31/2010, de 28 de junio, la primera sentencia del Tribunal Constitucional que prácticamente enjuicia la mayor parte de un Estatuto de Autonomía -texto que, no debe obviarse que ha sido ratificado mayoritariamente por la ciudadanía catalana mediante referéndum-, no difiere un ápice de la doctrina con mayor predicamento, aproximándose a la regulación del texto impugnado desde un posicionamiento marcadamente preventivo²³ y en el marco de un completo elenco de los tópicos antiestatutarios imperantes, como comentaremos con mayor amplitud en el último apartado.

2.2.- *Significado del principio de bilateralidad*

El tratamiento sobre el principio de bilateralidad que proponemos, como hemos visto, no ha sido abordado prácticamente por la doctrina científica, salvo error u omisión por nuestra parte. No obstante, de manera parcial y fragmentaria se han destacado algunas particularidades que nos permiten ofrecer indiciaria y brevemente, dadas las características de nuestro estudio, una aproximación al concepto.

En efecto, como expresa ROIG MOLÉS²⁴, debe tenerse en cuenta que la bilateralidad no es un concepto unívoco, sino que en su opinión «despliega diversos

²¹ FERNÁNDEZ ALLES, J.J. *Las relaciones intergubernamentales en el derecho constitucional español*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2007.

²² CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; BERNADÍ, X. «Bilateralitat...», 2011, p. 431.

²³ CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; BERNADÍ, X. «Bilateralitat...», 2011, p. 439.

²⁴ ROIG MOLÉS, E. «La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya», *Activitat parlamentària*, núm. 15, especial relacions intergovernamentals, 2008, p. 65.

efectos en función de si se concibe como un instrumento posible o como un instrumento exclusivo y excluyente, tanto de relaciones con otras entidades como de otras formas de relación».

En términos generales cabe decir que al principio examinado son trasladables diversas características inherentes al sistema de relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. Así, siguiendo a BARCELÓ la misma estructura territorial y el hecho que las Comunidades Autónomas sean también Estado impone, en efecto, la instauración de relaciones interorgánicas entre ambas administraciones²⁵.

Por otra parte, el ejercicio de las competencias atribuidas constitucional y estatutariamente puede verse modulado por un principio general de colaboración que impone ciertos límites a la independencia de las partes en su actuación, pero pueden permitir, de acuerdo con la mencionada autora, la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad de los órganos generales del Estado, ya sea directamente o por medio de designación de representantes.

Es importante advertir el principio reiterado por la jurisprudencia constitucional en cuya virtud, en cualquier caso, el orden constitucional de distribución de competencias opera como límite infranqueable a la efectividad y alcance de la actividad colaboradora, sin que la voluntariedad y el libre consentimiento de las partes legitimen cualquier distorsión en el mismo. Ello, como se verá, también despliega importantes efectos en la potencialidad del bilateralismo.

Sin lugar a dudas, la principal característica del principio de bilateralidad, como su propio nombre indica, es el carácter reducido de los sujetos institucionales a dos que intervienen en la relación de colaboración, en contraposición a los mecanismos multilaterales que comprenden a más de dos partes.

Así, el principio de bilateralidad acorde con la limitación expresada tendría una virtualidad y vinculación, en principio, solo para las administraciones integrantes en la relación. No obstante, es evidente su incidencia *ultrapartes* en todo el sistema de relaciones intergubernamentales, como recuerda insistentemente la doctrina especialmente respecto a las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El principio de bilateralidad, por otra parte, presupone mantener entre los entes correspondientes una relación de carácter o naturaleza singular para abordar problemas también singulares entre las dos instancias. La finalidad principal de la

²⁵ BARCELÓ, M. «Les relacions institucional de la Generalitat amb l'Estat i amb la Unió Europea» en BARCELÓ, M.; VINTRÓ, J. (coords.) *Dret Públic de Catalunya*, Barcelona, Atelier, 2011. pp. 514-515.

colaboración bilateral radica precisamente en aquellos asuntos que se consideran concernientes a sus competencias constitucionalmente atribuidas.

Hay que decir, sin embargo, que nada obsta a que en este ámbito puedan abordarse cualesquiera otros asuntos que afecten a ambas partes aun si eventualmente incluso pudieran considerarse que afectan intereses de otros actores o territorios. Otra cosa bien distinta, como ya hemos advertido, es la limitación infranqueable de no alterar las competencias o usurpen las funciones propias de otros órganos institucionales.

En otro orden de cosas, la totalidad de las relaciones de colaboración tienen por objeto, desde diferentes finalidades y perspectivas ofrecer soluciones para instrumentar la presencia autonómica en determinadas decisiones del Estado central. No obstante, la bilateralidad ciertamente potencia la singularidad de la posición Comunidad Autónoma participante en este marco particular y de composición exclusiva, pero no *per se* genera una discriminación congénita para el conjunto del sistema autonómico y, menos aún, que lleve explícita las denunciadas pretensiones confederales en el contexto actual.

3.- La institucionalización de la bilateralidad

El principio de bilateralidad, generalmente, se expresa mediante mecanismos orgánicos conformados con arreglo a una composición limitada a dos sujetos (que no necesariamente han de limitarse a ser intergubernamentales) y ejercen aquellas funciones o competencias que le han sido atribuidas por su norma constitutiva y/o por disposiciones especiales. Por tanto, a continuación examinaremos las denominadas Comisiones Bilaterales de Cooperación y, por su evidente importancia, una de las principales funciones: la resolución de conflictos competenciales a través de la bilateralidad.

3.1 Órganos bilaterales: Las Comisiones Bilaterales de Cooperación

Las comisiones bilaterales han sido, principalmente, los órganos de expresión de la bilateralidad en el Estado autonómico²⁶. No obstante, debemos señalar que por la naturaleza del propio sistema institucional también se desarrollan a través de prácticas informales.

²⁶ GARCÍA MORALES, M. J. «Instrumentos...», 2009, p. 73.

La creación de los primeros órganos bilaterales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, según algunos autores²⁷, fue propiciada por la Constitución española de 1978 al remitir directamente a los estatutos de autonomía el establecimiento de las bases para el traspaso de los servicios que debían corresponder a las Comunidades Autónomas (art. 147.2.d CE). Si bien la Constitución no imponía la existencia de estos órganos bilaterales, conocidas como comisiones mixtas de transferencias, los mencionados autores apuntan claramente en este sentido, sobretodo al tomar en consideración que este era el único antecedente conocido hasta el momento, al haber sido la solución elegida en la etapa de la II República.

En efecto, como indica AJA²⁸, las Comisiones Bilaterales surgieron «de forma casi natural como prolongación de las Comisiones de Traspasos, tras la realización de los primeros paquetes de transferencias, cuando el objeto de negociación no era un traspaso sino un acuerdo de otro género o el intento de evitar el conflicto».

Las primeras Comisiones Bilaterales surgen en paralelo a la creación de las Conferencias Sectoriales. Su aparición se inicia en 1983 con la creación de la Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra, prevista en el artículo 69 de la LORAFNA. De hecho, el mencionado Estatuto de Autonomía había sido el único que previó la creación de un órgano de carácter bilateral, si bien con peculiaridades derivadas del singular régimen foral, hasta los estatutos denominados de segunda generación. Dada su relevancia como antecedente, dedicaremos un apartado específico a abordar su régimen jurídico.

Posteriormente, la práctica ha ido imponiendo la necesidad de organizar órganos similares entre el Estado y todas las Comunidades Autónomas. Así, prosigue en 1987 con la constitución de estas Comisiones con Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía; en 1988, con La Rioja y Murcia; en 1989, con las Islas Baleares; en 1990, Aragón y Canarias; en 1991, con Cantabria; en 1992, Castilla y León y Extremadura; en 1993, con el Principado de Asturias; en 1996, con Castilla-La Mancha, y en 2000, con la Comunidad Valenciana y Madrid. Por otro lado, atendiendo a las particulares características de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla sus estatutos de autonomía también crean órganos de naturaleza bilateral.

Nos parece pertinente incluir a efectos expositivos un cuadro comparativo de los anteriores datos y la fecha de aprobación de los respectivos estatutos de autonomía:

²⁷ CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; BERNADÍ, X. «Bilateralitat...», 2011, p. 429.

²⁸ AJA, E. *El Estado Autonomico...*, 2003, p. 215.

Comunidad Autónoma	Aprobación Estatuto Aut.	Constitución Comisión
País Vasco	1979	1987
Cataluña	1979	1987
Galicia	1981	1987
Andalucía	1981	1987
Cantabria	1981	1991
Asturias	1981	1993
Navarra	1982	1984
Murcia	1982	1988
La Rioja	1982	1988
Islas Canarias	1982	1990
Aragón	1982	1990
Castilla-La Mancha	1982	1996
C. Valenciana	1982	2000
Islas Baleares	1983	1989
Castilla y León	1983	1992
Extremadura	1983	1992
C. Madrid	1983	2000
Ceuta	1995	1995
Melilla	1995	1995

Fuente: *Las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación: Informe anual 2002*. Ministerio de Administraciones Públicas.

A partir de los datos contenidos en el cuadro relativo a la creación de los presentes órganos de cooperación, una primera cuestión a destacar hace referencia al amplio periodo de tiempo transcurrido desde la constitución de la primera de ellas en 1984 y la formalización de las dos últimas en el año 2000. Asimismo, es significativo que una vez constituida la junta de cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra en 1984 seguidamente tres años después son creadas precisamente en aquellas autonomías donde, además de sus singularidades, se les atribuyó, como es sabido, mayor nivel competencial²⁹.

²⁹ RAMOS GALLARÍN, apunta que en los años inmediatamente posteriores a 1986 –una vez aprobados la mayoría de los traspasos a las CCAA– se dieron una serie de condiciones que resultaron altamente favorables para la formalización, como: a) el volumen efectivo de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas hizo aconsejable la existencia de un órgano estable de colaboración intergubernamental que facilitara la gestión de las relaciones vinculadas al ejercicio de las mismas, b) la liberación de la carga de trabajo de los responsables operativos del Ministerio de Administraciones Públicas y de las propias Comunidades Autónomas al finalizar el grueso de los traspasos; c) el momento de relativa estabilidad a nivel nacional; d) la orientación coincidente entre buena parte de las CCAA y el Gobierno central. Véase RAMOS GALLARÍN, J. A.: «Las Comisiones Bilaterales de Cooperación en el sistema español de relaciones intergubernamentales», en LÓPEZ

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación se fueron constituyendo sin previsión legal específica de cobertura, regulándose cada una de ellas por sus respectivas normas internas de funcionamiento³⁰.

La primera regulación con rango legal de los presentes órganos se efectúa mediante la reforma operada por Ley 4/1999, de 13 de enero, modificadora de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común. El artículo 5.2 de la misma define aquéllas como los «órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma, se denominan Comisiones Bilaterales de Cooperación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen».

No es baladí que sea precisamente en sede del artículo que regula las Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación, como un instrumento más del sistema de relaciones intergubernamentales, acorde con el tratamiento unitario que le otorga la referenciada norma así como por la concepción refractaria a la autonomía propia de la bilateralidad. De hecho, la ley las configura como comisiones de alcance general, no sectorial, y se limita a indicar que han de proyectar sus actuaciones sobre aquellas materias en que exista interrelación competencial y que se les pueden atribuir funciones de coordinación o cooperación según los casos.

Estas Comisiones recibieron un impulso decisivo, tanto desde la perspectiva normativa como política, con la reforma de los apartados segundo y tercero del artículo 33 LOTC, operada por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, que les atribuye la finalidad de prevención de conflictos competenciales ante el Tribunal Constitucional. En muchos casos de hecho esta función ha dotado de un contenido concreto a estos instrumentos, hasta el punto de que ha constituido su principal ámbito de trabajo, como ha destacado ampliamente la doctrina³¹. Prueba de ello – según GONZÁLEZ BEILFUSS- es que la entrada en vigor de dicha reforma ha

NIETO, L. (coord.): *Relaciones intergubernamentales en la España democrática (interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación)*, Dykinson, Madrid, 2006, p. 117.

³⁰ Véase la agrupación de los datos en lo concerniente a la aprobación de las normas de funcionamiento en RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. «Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 60/61, p. 70.

³¹ Véase GONZÁLEZ BEILFUSS, M. «La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas: el mecanismo del artículo 33.2 de la LOTC», en: TORNOS MAS, J. (dir.) *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2008, pp. 17-45; GARCÍA MORALES, M. J. «Instrumentos...», 2009, pp. 74-85.

propiciado en casi todos los casos la aprobación de nuevas normas de funcionamiento de los presentes órganos con el objeto de establecer reglas de funcionamiento específicas en relación a esta atribución. Dada la importancia de esta actividad, dedicaremos nuestra atención preferente en el siguiente apartado.

Respecto al funcionamiento de las Comisiones en los primeros años de andadura, de acuerdo con GARCÍA MORALES³², puede afirmarse en términos generales que ha sido muy desigual su grado de actividad. Básicamente, a juicio de la mencionada autora «la mayor parte de las Comisiones han tenido una vida institucional poco activa» y estos órganos «siempre han sido plataformas inespecíficas, donde era posible tratar de cualquier tema, pero, pese a esa potencialidad, en la práctica su ámbito de trabajo más importante ha sido la prevención de conflictos».

Sea como fuere, las Comisiones Bilaterales de cooperación han tratado fundamentalmente asuntos relativos a las siguientes materias: el estudio y análisis de actuaciones sectoriales, especialmente en los ámbitos de las infraestructuras, de las viviendas y de la educación; el análisis de la conflictividad e incluso resolución extraprocesal de la misma; el análisis de los traspasos de medios y servicios y el intercambio de información sobre convenios de colaboración.

Finalmente, debemos destacar en este apartado, tal como recuerdan COLINO CÁMARA y PARRADO DÍEZ³³, las Comisiones Bilaterales de carácter sectorial «referidas a un sector de actividad determinado y para una finalidad concreta en las que el Estado se reúne con una comunidad autónoma para temas específicos por razón de competencias distribuidas de modo asimétrico». Podemos mencionar, por ejemplo, los órganos de cooperación bilateral en materia tributaria con las CCAA dotadas de un sistema de convenio o concierto como el País Vasco o Navarra. Con el primero existen la Comisión Mixta del Concierto Económico, la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, y la Junta Arbitral. Con Navarra, la Comisión Coordinadora y la Junta Arbitral. También existen otros órganos de cooperación bilateral en materia de seguridad, como las llamadas Juntas de Seguridad, con aquellas CCAA que tienen policías autonómicas como País Vasco, Cataluña y Navarra. Asimismo, cabe mencionar los órganos de cooperación bilateral en materia de asuntos comunitarios europeos. Existen comisiones con el País Vasco (1995), con

³² GARCÍA MORALES, M. J. «Instrumentos...», 2009, p. 74.

³³ Véase COLINO CÁMARA, C; PARRADO DÍEZ, S. «Análisis de la práctica y la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales» en ARBÓS MARÍN, X. (coord.) *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico. La posición de los actores*, Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics 64, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009, p. 204-205.

Cataluña (1998) y con Canarias (2001), que sin embargo prácticamente no se han reunido nunca, según los autores señalados. Por último, más recientemente han surgido órganos de cooperación bilateral en materia de inmigración, con Comisiones Bilaterales en materia de inmigración con Canarias y Cataluña³⁴.

En relación a la Junta de Seguridad creada en Cataluña por el Estatuto de Autonomía de 1979 (art. 13.6) cabe señalar lacónicamente que para algunos autores³⁵ constituye un caso paradigmático dado que, al tratarse de un tipo específico de competencia, sin el acuerdo de los representantes de las dos instancias resulta imposible adoptar decisiones. Este supuesto es, precisamente, calificado como de cooperación obligatoria.

3.2 La resolución de conflictos competenciales a través de la bilateralidad

En efecto, como hemos adelantado, las Comisiones Bilaterales de Cooperación recibieron un contenido y actividad especialmente relevante derivada de la reforma de los apartados segundo y tercero del artículo 33 LOTC en el año 2000, cuya finalidad es acoger en este marco de colaboración las negociaciones intergubernamentales en aras a evitar, o en todo caso atenuar, la interposición de recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

En puridad, el mecanismo constituye la institucionalización de la resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y la Comunidad Autónoma que, en su caso, se vea concernida por activa -por accionar ella el proceso negociador- o por pasiva -por ser el Estado el que haya requerido abrir las conversaciones-, en sede de Comisión de Cooperación Bilateral.

La voluntad del legislador orgánico radica, fundamentalmente, en impulsar la citada conciliación mediante la adopción de un mecanismo en virtud del cual, además de residenciarlo en un específico espacio propicio para ello, en ampliar sustancialmente el plazo ordinario de interposición del recurso de inconstitucionalidad de 3 meses a contar desde la publicación de la Ley, disposición

³⁴ Debemos señalar en este punto que CASAS I RONDONÍ, M. «La Comissió Bilateral...», 2011, p. 347 -nota pie de página- indica que, si bien esta subcomisión funcionó en el marco de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat de Cataluña, en la actualidad se «encuentra en proceso de adaptación a la Comisión Bilateral una quinta subcomisión en materia de inmigración, trabajo y residencia de los extranjeros, prevista en la disposición adicional segunda de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, según redacción dada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre».

³⁵ AJA, E. «Les relacions entre la Generalitat i l'Estat», en ALBERTÍ ROVIRA, E. (coord.) *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms-Marcial Pons, 2002, 3ª edició, capítol XIII, p. 418.

o acto con fuerza de Ley (art. 33.1 LOTC) a 9 meses, siempre y cuando se efectúe con arreglo a las previsiones contenidas en la misma ley reguladora del Tribunal Constitucional.

En perspectiva institucional se busca provocar la reducción de conflictos entre el Estado y las CCAA ante el Tribunal, pues, más allá del asfixiante colapso que padece (el retraso medio de resolución se ha fijado entre siete y ocho años desde la interposición³⁶) en la mayoría de materias se cuenta ya con una doctrina jurisprudencial consolidada.

Algunos autores, defienden que podría dar más resultado al objeto de reducir los conflictos residir en el Senado la previsión general de negociación sobre la ley, justamente para evitar el conflicto. Evidentemente, tal opción se enmarcaría en la existencia de una Cámara verdaderamente autonómica, antagónica a la situación que acontece en la actualidad³⁷.

En este sentido, los apartados segundo y tercero del artículo 33 LOTC prevén la articulación de este mecanismo en los términos siguientes:

«2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.

b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la

³⁶ Este lapso temporal es objeto de análisis y actualización anualmente por CARRILLO, M.; LÓPEZ BOFILL, H. y TORRES, A., en el apartado «Jurisprudencia Constitucional» del *Informe Comunidades Autónomas*, editado por el Instituto de Derecho Público de la Universitat de Barcelona. También es sumamente interesante a estos efectos la consulta de la sección relativa a la «Jurisprudencia del Tribunal Supremo», elaborada por CARRILLO, M. y GONZÁLEZ PASCUAL. M.

³⁷ Entre otros, véase AJA, E., «La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una cámara autonómica» en AJA, E.; ALBERTÍ ROVIRA, E.; RUIZ RUIZ, J.J. *La reforma constitucional del Senado*, Foro-La estructura territorial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado.

c) Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial” de la Comunidad Autónoma correspondiente.

3. Lo señalado en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de la facultad de interposición del recurso de inconstitucionalidad por los demás órganos y personas a que hace referencia el artículo 32.»

La mera lectura de este precepto, siguiendo a los pocos estudios que hasta la fecha se han ocupado de este mecanismo específico, como el de GONZÁLEZ BEILFUSS³⁸, evidencia que «pone de manifiesto que el régimen jurídico que prevé es parcial y rígido, y está basado en su carácter bilateral, voluntario e intergubernamental». En efecto, de forma breve, puede destacarse de entrada que la reforma «se limita únicamente a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el presidente del Gobierno o por los Consejos de Gobierno autonómicos contra normas con rango de ley autonómicas o estatales, respectivamente». Tal previsión es coherente con la propia configuración de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, que excluye a los Parlamentos autonómicos así como a los restantes legitimados en el recurso de inconstitucionalidad. Por ello, el apartado tercero dispone, en consecuencia, que la utilización del presente mecanismo no afecta a la facultad de interposición del recurso de los demás sujetos legitimados.

No obstante, para otros autores la legitimación puede haber quedado aquí «constreñida o condicionada, siquiera sea *de facto*» pues es la hipótesis más común el relegamiento práctico de los parlamentos autonómicos a la mayoría que sustenta al Gobierno de turno³⁹. En términos similares se pronuncia la doctrina posterior, si bien a la luz de la experiencia práctica del mecanismo hasta el momento no se ha dado supuestos de este tipo, sino más bien que una norma estatal sea impugnada durante el proceso negociador por otros órganos autonómicos u otros órganos legitimados⁴⁰.

³⁸ GONZÁLEZ BEILFUSS, M., «La resolución extrajudicial...», 2008, p. 25.

³⁹ En este sentido muy tempranamente, JIMÉNEZ CAMPO, J. «Política de la Constitucionalidad (Una reflexión ante los nuevos modos de impugnar la ley)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, mayo-agosto 2000, pp. 14, 16.

⁴⁰ GONZÁLEZ BEILFUSS, M. «La resolución extrajudicial...», 2008, p. 32.

Por lo que respecta al contenido, el régimen previsto en particular por el apartado segundo transcrito distingue con claridad tres etapas sistemáticas por su orden cronológico: la decisión de iniciar las negociaciones para resolver las discrepancias detectadas, el desarrollo de tales negociaciones, y su conclusión o resolución definitiva, en su caso.

La ausencia de normativa más desarrollada en esta materia no obsta para resaltar una característica que la escasa doctrina sobre la cuestión hasta la fecha ha abordado: la transparencia del proceso negociador. En efecto, como recuerda GONZÁLEZ BEILFUSS⁴¹, uno de los primeros trabajos realizados en la presente materia denuncia la inquietud que produce la penumbra transaccional a puerta cerrada por cuanto la postura de JIMÉNEZ CAMPO⁴² opone que el «diálogo constitucional ha de alcanzar su apertura máxima, en términos de publicidad y de participación, cuando se proyecte sobre la ley, esto es, cuando se haga cuestión de su constitucionalidad».

De forma correlativa a su desarrollo, el desenlace de la negociación sobre la controversia competencial constituye un aspecto escasamente regulado, puesto que también excede el ámbito de la jurisdicción constitucional y del funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Sin embargo, por regla general la última etapa concluye bien en la adopción de un acuerdo, es decir la resolución de la controversia competencial, o bien en su incapacidad pacificadora, esto es, en la confirmación de la discrepancia y en la presentación del correspondiente recurso de inconstitucionalidad.

Nuevamente, la doctrina ha afirmado la problemática recurrente que subyace en esta fase: la publicidad. Así, más recientemente y con datos empíricos podemos constatar que en determinadas ocasiones sencillamente el acuerdo alcanzado en sede de la Comisión que nos ocupa no es objeto de publicación, incluida la certificación del desacuerdo. En opinión de GONZÁLEZ BEILFUSS⁴³ a este hecho «ha contribuido, sin duda, un marco normativo impreciso que únicamente se refiere a la publicación de estos acuerdos en algunas normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales. Pero más allá de este dato, los problemas de la falta de publicidad han venido dados en la mayor parte de ocasiones por las reticencias políticas a hacer públicos y, por tanto, a escenificar determinados acuerdos».

⁴¹ GONZÁLEZ BEILFUSS, M. «La resolución extrajudicial...», 2008, p. 30.

⁴² JIMÉNEZ CAMPO, J. «Política de la Constitucionalidad...», 2000, p. 25.

⁴³ GONZÁLEZ BEILFUSS, M. «La resolución extrajudicial...», 2008, pp. 32-33.

En el caso de alcanzar un acuerdo entre las partes, generalmente tal decisión tiene, al menos, algunos de los contenidos siguientes -en términos políticos, no jurídicos, desde luego-: el compromiso de reforma legislativa, de desarrollo reglamentario y/o de aplicación o interpretación de la norma discutida, todos ellos con un determinado sentido u orientación. La realidad práctica denota que dichos compromisos, como destaca la doctrina más reciente, «acostumbran ser muy concretos y, por lo general, incluyen la redacción de la futura reforma legal o las líneas generales del desarrollo reglamentario o del criterio interpretativo o aplicativo que permite considerar solventadas las discrepancias».

Es patente en este punto del acuerdo interpretativo la afectación de las funciones atribuidas a los parlamentos respectivos -ya sea en las Cortes Generales o en las asambleas y parlamentos autonómicos-, así como la «penumbra transaccional»⁴⁴ subyacente para el sistema constitucional.

Distinto es el problema del cumplimiento de tales compromisos puesto que no se han contemplado los mecanismos efectivos necesarios para exigirlos. Por ello, en definitiva, su ejecución depende en buena medida de la libre voluntad de las administraciones actuantes. De momento, según se infiere de la estadística publicada con carácter académico -no oficial u oficiosa, por así decirlo- la omisión normativa no ha impedido el cumplimiento de la mayoría de supuestos, dejando de lado ciertos retrasos acaecidos.

En cualquier caso, establecida la relevancia jurídica y procesal de la presente función pacificadora, conviene tener en cuenta -como sugiere GARCÍA MORALES⁴⁵- el rendimiento del mecanismo del art. 33.2 de la LOTC. De nuevo, en consonancia a la diversidad de la propia funcionalidad de las Comisiones Bilaterales de Cooperación en cada autonomía, los datos avalan que la actividad y los resultados son muy heterogéneos según los casos concretos. Como se ha enunciado en el párrafo anterior, no se disponen de datos proporcionados por las Administraciones públicas pero sí de elaboraciones académicas a partir de los datos contenidos en los boletines o diarios oficiales⁴⁶ -que, como se ha dicho, no recogen con carácter completo toda la información necesaria-.

⁴⁴ Expresión calificada así por JIMÉNEZ CAMPO, J. «Política de la Constitucionalidad...», 2000, p. 25. En este sentido, este autor trae a colación la definición de transacción contenida en el art. 1809 del Código Civil y, asimismo, defiende que ello compadece mal con la esencia a la democracia constitucional pues, «cuando de la negociación dependen cuestiones prácticas y relevantes para la comunidad, la Constitución no se interpreta a puerta cerrada».

⁴⁵ GARCÍA MORALES, M. J. «Instrumentos...», 2009, p. 74.

⁴⁶ Véase, con carácter completo y actualizado desde 2007, la recopilación realizada por el Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya y consultable en su portal digital. Por otro lado, proporcionan datos interesantes desde la perspectiva académica, por una parte, aunque circunscrito

Podemos constatar, a la luz de los datos disponibles hasta la fecha, que la vía bilateral se ha consolidado para resolver conflictos solo en algunas CCAA. En otras comunidades, a veces ni se convoca la Comisión Bilateral y se interpone directamente el recurso. Por todo ello, es posible inferir que el mecanismo de resolución extrajudicial no presenta un patrón común y de aplicación automática en cualquier clase de controversia.

Finalmente, considerando la amplitud de las estadísticas correspondientes a esta atribución y la dimensión objetiva de nuestro trabajo, debemos contentarnos con dar cuenta de las fuentes en las que es posible consultarlas pero no entrar en la experiencia práctica del mecanismo así como sus perspectivas de futuro. Queda, por el contrario, explicado brevemente su régimen jurídico.

4.- La «estatutarización» de la bilateralidad

Entre las nuevas materias que incorporan las reformas de los estatutos de autonomía ha sido el de la regulación, hasta ahora prácticamente inexistente salvo en el caso de Navarra, de las relaciones de colaboración de las Comunidades Autónomas con el Estado (colaboración vertical) y entre ellas (colaboración horizontal) así como de la participación de los entes territoriales en los asuntos comunitarios. La experiencia práctica en el desarrollo del Estado de las autonomías pone de relieve, como hemos dicho en la introducción, un déficit importante en los mecanismos de articulación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por tanto, cabe centrarnos aquí, a efectos sistemáticos, primeramente en las previsiones del texto precursor en la materia: la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, reformada parcialmente en 2010. A continuación, sin sujetarnos necesariamente por razones de relevancia cualitativa evidentes el orden estrictamente cronológico de aprobación de la reforma estatutaria, es preferible abordar con preferencia el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

Es innegable, aunque con matizaciones relevantes, que el proceso catalán ha impulsado claramente la iniciativa de actualización de los demás estatutos, hasta el punto que ha sido la fuente inspiradora para procurar alcanzar mayores niveles o

únicamente al año 2008 GARCÍA MORALES, M. J. «Instrumentos...», 2009, pp. 76-84 y, por otra, más exhaustivo desde el período de inicio del mecanismo, año 2000 hasta el 2007, véase GONZÁLEZ BEILFUSS, M. «La resolución extrajudicial...», 2008, pp. 37-45.

cotas de autogobierno. Tampoco puede olvidarse su extraordinaria incidencia directa o indirectamente sobre la organización territorial sin necesidad de reforma constitucional.

En contraposición a las apreciaciones señaladas, la controvertida STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la reforma del Estatuto de Catalunya (tomando en consideración las sentencias dictadas pocos meses después) supone, siguiendo a VINTRÓ CASTELLS⁴⁷, la invalidación de los estatutos de autonomía como instrumentos normativos para la profundización del autogobierno de las Comunidades Autónomas. Pero a nuestros efectos, sin duda, tomando en consideración tal (de)construcción del modelo del Estado autonómico, centraremos nuestra atención en el pronunciamiento relativo al principio bilateral así como el relativo a la regulación de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado (art. 183 EAC).

4.1.- Instrumento originario: LORAFNA

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) había sido hasta 2006 el único Estatuto de Autonomía que preveía un órgano de carácter bilateral compuesto por representantes de la Administración del Estado y de la Foral de Navarra, con una finalidad de colaboración general: la Junta de Cooperación.

El marco en que se sitúa la mencionada Junta es relevante dado que, como es sabido, la configuración del régimen foral de Navarra se ha ido configurando desde la llamada Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, por la que se aprueba la modificación de los fueros de Navarra como una forma concreta de autonomía basada en el pacto. De acuerdo con ese concepto de foralidad, se ha defendido que el pacto es el resultado final y la base de todo el sistema, tal como ha ido concibiéndose históricamente⁴⁸ o, en términos similares, que el principio de bilateralidad es un rasgo característico e histórico de la foralidad Navarra en sus relaciones con el Estado⁴⁹.

⁴⁷ VINTRÓ CASTELLS, J. «Valoració general de la Sentència 31/2010» en *Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, Revista Catalana de Dret Públic, p. 63.

⁴⁸ PÉREZ CALVO, A. «La participación general a través de las Comisiones Bilaterales de Cooperación y de la Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra», en PÉREZ CALVO, A. (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, II jornadas de Pamplona sobre el Estado autonómico*, Tecnos-Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública/Nafarroako Administrazio Publikoaren Institutua, Pamplona, 1997, pp. 89-90.

Por ello, esa relación histórica crea la cultura de mantener relaciones bilaterales. Ejemplo de esto último lo constituye la Junta Arbitral para dirimir controversias en relación con el Convenio Económico, establecida, por primera vez en el Convenio aprobado por Real Decreto-ley de 1927⁵⁰.

La LORAFNA al abordar las relaciones de colaboración establece dos principios generales que tratan de informar cómo han de desarrollarse entre la Comunidad Foral y el Estado. En primer lugar el artículo 64 -que, a juicio de algunos autores⁵¹, consagra lo que puede denominarse propiamente «principio de relación foral»- indica los fundamentos del régimen foral, tanto los contenidos en la Constitución (disposición adicional primera) como en la LORAFNA (art. 2) así como el genérico principio de colaboración (art. 67). Del mismo modo la STC 16/1984, de 6 de febrero, fundamento jurídico tercero, vincula también la Junta de Cooperación a la peculiaridad del régimen foral.

De este modo, aunque la LORAFNA contiene diversas previsiones de colaboración en relación con materias específicas (fiscal, policía foral y en relación a la Unión Europea, fundamentalmente) o de carácter general, aquí únicamente interesa abordar la relativa a la Junta de Cooperación.

El órgano bilateral contemplado en el artículo 69 de la LORAFNA –en la redacción dada por la reforma operada por Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre- puede considerarse de colaboración general ya que las «discrepancias» de que se hablaba únicamente en el texto originario de la LORAFNA, sea ésta informal o formalizada mediante una acción jurisdiccional, puede albergar cualquier materia que afecte a la Comunidad Foral. Para algunos autores no se trata de un órgano de carácter general sino de colaboración general⁵², posición que se ha visto confirmada por la reciente reforma. De hecho las dudas respecto a su naturaleza jurídica -bien arbitral⁵³ o bien mero órgano de encuentro entre gobiernos⁵⁴- parecen definitivamente disipadas gracias a la modificación del mencionado artículo,

⁴⁹ SEBASTIÁN LEBAYEN, I. «El Gobierno de Navarra» en RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. (dir.) *Nuevas perspectivas y retos en el XXV aniversario del Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2007, p. 132

⁵⁰ Véase un breve apunte respecto al origen de la Junta de Cooperación en RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., «La Junta de Cooperación», *Revista Jurídica de Navarra*, enero-junio 1990, núm. 9, pp. 87-88.

⁵¹ En palabras de PÉREZ CALVO, A.; RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., *Manual de Derecho Público de Navarra*, Pamplona, 2000, Gobierno de Navarra-Universidad Pública de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública/*Nafarroako Administrazio Publikoaren Institutua*, p. 184.

⁵² PÉREZ CALVO, A. «La participación general...», 1997, p. 92.

⁵³ Así, RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., «La Junta ...», 1990, p. 96.

⁵⁴ Defiende esta posición PÉREZ CALVO, A. «La participación general...», 1997, pp. 102-105.

mediante la adición de los apartados segundo y tercero, que son más específicos que la anterior redacción limitada únicamente al párrafo primero y se predica claramente el carácter de órgano bilateral de relación intergubernamental.

La presente disposición ha sido completada por el Real Decreto 1507/1984, de 1 de agosto, por el que se aprueban las normas reguladoras de la Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra, que no ha sido objeto de reforma alguna. De hecho la brevedad de esta norma -tan solo contempla 6 artículos- se limita a establecer la composición, atribuciones y funcionamiento de la Junta de Cooperación.

El objeto primordial de la Junta de Cooperación lo constituye, como hemos avanzado, la resolución de discrepancias entre el Estado y Navarra. No obstante, si bien el Real Decreto regulador establece en su art. 3.1 que «Sólo podrán plantearse ante la Junta de Cooperación las discrepancias relativas a la aplicación e interpretación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que tengan su origen en una disposición, resolución o acto de los órganos de la Administración del Estado, de la Administración de la Comunidad Foral o de sus respectivos organismos autónomos», deben entenderse derogados tales presupuestos por la reforma del art. 33 de la LOTC, que atribuye a las Comisiones Bilaterales funciones de prevención de conflictos más expansiva que los meros conflictos a nivel administrativo. Sea como fuere, dejando de lado la norma procesal constitucional, hay que recordar -como ya hizo tempranamente la STC 86/1988, FJ. 1- que el planteamiento de la controversia en la Junta no constituye un requisito de procedibilidad.

No obstante lo anterior, lo más digno de reseñar, según la doctrina⁵⁵ respecto a normativa reguladora de la Junta es que amplía sus funciones, además de la de resolver discrepancias, al encomendarle promover la celebración de convenios de cooperación entre ambas administraciones y desarrollar las actuaciones que, de común acuerdo, le encomienden los dos gobiernos (art. 2 Reglamento Junta). Todo ello, novedoso en su inicio, debemos relativizarlo a raíz de la reforma de la LORAFNA, que altera sustancialmente el objeto de la Junta.

4.2.- Instrumento precursor: Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006

⁵⁵ PÉREZ CALVO, A. «La participación general...», 1997, p. 95.

4.2.1 Tramitación de la reforma estatutaria en lo concerniente al principio de bilateralidad

El antecedente inmediato y fundamental del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, siguiendo a VINTRÓ CASTELLS⁵⁶, fueron los trabajos de la Comisión de Estudio para la mejora del autogobierno concluidos en diciembre de 2002 en el Parlament de Catalunya. En el documento final de síntesis de los trabajos de la mencionada comisión de estudio se señalaban diversos factores que dificultaban el correcto funcionamiento del autogobierno, entre ellos la deficiente regulación de las relaciones institucionales de la Generalitat y, en concreto, la articulación del marco bilateral⁵⁷.

Por otro lado, en este contexto constituyó un importante impulso de carácter técnico-jurídico al proceso de reforma estatutaria la publicación, en julio de 2003, del Informe sobre la reforma del Estatuto, elaborado por el Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat⁵⁸, cuyo documento defendía que la reforma era una vía jurídica viable al objeto de alcanzar los objetivos de mejora del autogobierno identificados por la comisión parlamentaria.

No fue hasta 2004 cuando el procedimiento de reforma comenzó la andadura al constituirse la ponencia parlamentaria encargada de la elaboración de la propuesta legislativa. Como es sabido, la necesaria aprobación de la reforma del Estatuto por mayorías cualificadas del parlamento autonómico y el carácter paccionado con las Cortes Generales configura un proceso de elaboración especial.

⁵⁶ VINTRÓ CASTELLS, J. «El desplegament de l'Estatut del 1979 i l'Estatut del 2006» en BARCELÓ, M; VINTRÓ, J. (coords.), *Dret Públic de Catalunya*, Barcelona, Atelier, 2011, pp. 82-83.

⁵⁷ Véase el informe final de la Comisión de Estudio en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 366, de 5 de diciembre de 2002, pp. 58-59. Aunque en numerosas ocasiones se hace mención a la bilateralidad como posible mecanismo de colaboración en materias determinadas, es en el apartado noveno del Informe donde se promueve claramente el reforzamiento de las relaciones bilaterales entre el Estado y la Generalitat. En síntesis, se dice que la experiencia de funcionamiento del Estado autonómico y la aplicación del Estatuto ha puesto de manifiesto como en determinados sectores la intervención de la Generalitat ha quedado sensiblemente reducida por la dificultad de separar las decisiones políticas generales de las territoriales, suponiendo una centralización de las decisiones en el Estado. Por ello, se aboga por fortalecer todavía más en papel institucional de la Comisión Bilateral para actuar también como instancia permanente de participación de la Generalitat en la configuración de las políticas económicas y de orden social y en otras decisiones con repercusión sobre las competencias o intereses autonómicos.

⁵⁸ Véase *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, Institut d'Estudis Autònoms, 2003. A diferencia del informe de la comisión parlamentaria indicada, en el presente documento prácticamente no se formulan opiniones en relación a la bilateralidad.

Si bien resulta sumamente interesante el estudio del complejo proceso de elaboración del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, sistematizado por parte de la doctrina⁵⁹, aquí es suficiente señalar que, en términos generales, se ha mantenido sustancialmente las líneas generales en lo concerniente al principio de bilateralidad en todas las fases parlamentarias correspondientes, salvo que en las funciones de la Comisión Bilateral se acota su virtualidad tan solo en base a la singularidad de las competencias propias e intereses de la Generalitat.

No obstante lo anterior, se constata una modificación que merece destacarse en la tramitación en el Congreso de los Diputados (Dictamen de la Comisión Constitucional): se pasa de establecer que el desacuerdo con el Gobierno del Estado en el caso de que la posición de la Generalitat sea determinante para conformar el acuerdo con arreglo al Estatuto, el ejecutivo central debía motivarlo y automáticamente debía reunirse la Comisión Bilateral (disposición adicional quinta propuesta Parlament) a simplemente el deber de motivación ante ese órgano sin disponer nada respecto a su convocatoria (disposición adicional segunda EAC). Es obvio que la supresión operada supone, en la práctica, dejar discrecionalmente en manos de los sujetos gubernamentales llevar a efecto la dicha motivación.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Estatuto catalán⁶⁰ es expresivo de la polémica entre bilateralidad y multilateralidad como forma de canalizar las relaciones entre la Generalitat y el Estado. Como apunta ROIG MOLÉS⁶¹, aunque las propuestas iniciales del texto de la ponencia como el proyecto aprobado por el Parlament el 30 de septiembre de 2005 afirmaban únicamente la bilateralidad como principio, se fue incorporando al texto menciones a la multilateralidad que, después de la tramitación en las Cortes Generales, acabó con la adopción de ambos principios.

4.2.2 El Dictamen del Consejo Consultivo

⁵⁹ Hasta la fecha, dos recopilaciones merecen ser destacadas. Primeramente, el amplio trabajo de CARRILLO, M. (ed.) *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, Institut d'Estudis Autònoms, 2006. Asimismo, véase TORNOS MAS, J. *Los Estatutos de Autonomía de Cataluña*, Iustel-Institut d'Estudis Autònoms, Madrid, 2007.

⁶⁰ Cuyo tenor literal es el siguiente: «Las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la 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 también por el de multilateralidad».

⁶¹ ROIG MOLÉS, E. «La regulació de les relacions...», 2008, p. 70.

El Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya se pronunció *in extenso* en su conocido Dictamen núm. 269⁶², emitido el 1 de septiembre de 2005, a instancia de todos los grupos parlamentarios, respecto al Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y las enmiendas (440 en total) y votos particulares reservados para defender en el Pleno. Por lo que aquí nos interesa, el órgano consultivo se pronunció de forma particular en relación a las relaciones entre el Estado y la Generalitat en el fundamento IX⁶³.

El Dictamen efectúa brevemente algunas consideraciones destacables sobre el principio de bilateralidad: tal principio está claramente destacado en la propuesta de reforma en el art. 3.1 y se «hace efectivo de forma concreta en diversos preceptos del título IV dedicado a las competencias de la Generalidad». De hecho el Consejo señala expresamente que precisamente «[L]a importancia de este principio, y el hecho de que su contenido esté presente en preceptos de la Propuesta de Reforma que forman parte de títulos diferentes, nos ha llevado a darle un tratamiento diferenciado en el presente dictamen». Además, lacónicamente vincula el principio al carácter de norma paccionada de los estatutos de autonomía.

No obstante, a pesar de todo lo anterior, el parecer consultivo matiza que el «desarrollo de los mecanismos bilaterales no debe hacer olvidar la importancia de los mecanismos de relación multilateral, esenciales para el buen funcionamiento de un Estado compuesto y fuertemente descentralizado» dado que «[E]stos últimos mecanismos son necesarios para definir conjuntamente el interés general en los ámbitos de competencia estatal y para fijar las formas de ejecución de las respectivas competencias para conseguir un funcionamiento eficaz de las diversas administraciones». Para reforzar este argumento multilateral, se recuerda que diversos artículos así lo contemplan.

Volviendo de nuevo a la bilateralidad, el Consejo Consultivo, una vez delimita el marco normativo esencial de este principio, concluye que no plantea ningún problema de constitucionalidad. No ocurre así en otros preceptos que concretan la introducción de mecanismos de bilateralidad en el ejercicio de determinadas competencias.

Como criterio general, con el fin de reconocer la constitucionalidad de estos preceptos el dictamen entiende que «la actuación de la Comisión Bilateral mediante

⁶² Véase «Dictamen 269» en *Dictámenes 2005*, Barcelona, Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, 2006, pp. 165-425.

⁶³ «Dictamen 269», 2006, pp. 270-275.

deliberaciones, propuestas o acuerdos deberá ser compatible, en su caso, con técnicas de relación multilaterales, y no podrá condicionar de forma imperativa el ejercicio de competencias estatales». Por otro lado, de acuerdo con estos criterios, entiende también el Consejo que la «utilización de mecanismos bilaterales estará más justificada si se trata de incidir en decisiones que afectan de forma especialmente intensa y singularizada a la autonomía de la Generalidad de Cataluña, mientras que planteará más problemas de constitucionalidad si se trata de incidir en la definición de intereses generales o en competencias ejecutivas del Estado mediante la imposición de criterios de carácter bilateral». En aplicación de estos principios -más bien, criterios interpretativos- se analizan aquellos preceptos que prevén la utilización de mecanismos de relación bilateral y que plantean problemas de constitucionalidad.

Así, en primer lugar, la regulación contenida en el art. 132.3 de la propuesta de reforma, cuya rúbrica es «puertos y aeropuertos de interés general», se recuerda que su calificación es de la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.20 CE). Ahora bien, el Consejo contrapone al límite competencial que «en la medida en que esta decisión comporta atribuir al Estado la competencia sobre unas infraestructuras que condicionan de forma particular el desarrollo económico de Cataluña, es razonable que la decisión estatal requiera la deliberación y el informe previo de la Comisión Bilateral». Esta última consideración es objeto de una precisión relevante para el tema que nos ocupa, pues se dice que «en este caso el instrumento bilateral está justificado por la afectación singular de la materia al interés de Cataluña, y la técnica de intervención es un informe previo no vinculante, en este punto el precepto es constitucional».

En efecto, la singularidad expresada tiene diferente virtualidad según el contenido concreto del precepto cuestionado. De esta manera, por una parte se dice, acertadamente en nuestra opinión, que con la frase final del precepto 132.3 «y su gestión corresponde a la Generalidad [...] no se determina la intervención de la Generalidad en el procedimiento para determinar qué puertos o aeropuertos pueden ser calificados de interés general, sino que se pretende imponer la transferencia de su gestión a la Generalidad», por lo que se concluye su inconstitucionalidad. Por otra parte, no es aplicable tal extremo en lo concerniente al régimen especial de los puertos de Barcelona y de Tarragona (art. 132.5 de la Propuesta de reforma) y al régimen especial del Aeropuerto de Barcelona (art. 132.7 Propuesta), aunque por razones de técnica legislativa se recomienda la adopción de una redacción alternativa.

También se despliega la antedicha singularidad que legitima el empleo de los mecanismos bilaterales en las materias relativas a la red viaria de Cataluña (art. 132.10 Propuesta), cultura (art. 145.3 Propuesta) y participación en sanidad y salud

pública (art. 157.4 Propuesta). Sin embargo en los dos primeros preceptos se declara la inconstitucionalidad de los apartados por imponer el acuerdo previo de la Generalidad, aunque a parecer del órgano consultivo es posible hacer uso de un mecanismo de relación bilateral en atención a su afectación singular a las competencias autonómicas. Finalmente, en materia sanitaria, el dictamen realiza una interpretación sistemática de la disposición y se establece, en definitiva, una interpretación conforme y así se dispone en la conclusión segunda.

4.2.3 La Comisión Bilateral Generalitat-Estado

Antes de exponer en concreto la cuestión, cabe señalar a efectos sistemáticos que es en el título V del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, denominado «De las relaciones institucionales de la Generalitat de Cataluña» donde se establece el contenido principal de las presentes relaciones, pero no exclusivamente, como indican acertadamente algunas autoras⁶⁴. En efecto, la regulación estatutaria en materias concretas también contempla mecanismos de colaboración, además de la previsión general contenida en el art. 115.2 EAC (alcance territorial y efectos de las competencias), en cuya virtud la Generalitat en aquellos supuestos en que el objeto de sus competencias tenga un alcance territorial superior al del territorio de Cataluña, ejerce tales atribuciones sobre la parte radicada en su ámbito «sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas».

Por lo que aquí nos ocupa, en la sección tercera («La Comisión Bilateral Generalitat-Estado») del capítulo I («Relaciones de la Generalitat con el Estado y con otras Comunidades Autónomas»), título V, el artículo 183 EAC define, determina la composición y enumera las funciones concretas de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado.

El estatuto catalán caracteriza a dicha comisión como el «marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado». No obstante, a renglón seguido, delimita tal aseveración a dos ámbitos particulares: el primero relativo a la «participación y la colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña» (apartado *a*) y, el segundo, comprende el «intercambio de información y el establecimiento, cuando proceda, de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común» (apartado *b*).

⁶⁴ CORRETJA TORRENS, M.; PÉREZ VELASCO, M.M. «Cataluña», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, número monográfico dedicado a las relaciones de colaboración en los nuevos estatutos de autonomía, septiembre-2009, p. 79.

Respecto a las funciones de la comisión bilateral, el apartado segundo del artículo 183 EAC ha optado por insertar un amplio haz de atribuciones en materias diversas que pueden ser objeto de deliberación, elaboración de propuestas y la adopción de acuerdos, si procede. Tales ámbitos comprenden, entre los más destacables, los «proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat», la «programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Generalitat y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política», el «impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la Generalitat y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común», la resolución de los «conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución».

También puede calificarse de exhaustivo el contenido del apartado cuarto de la disposición que nos ocupa, por cuanto prevé que la Comisión Bilateral Generalitat-Estado debe reunirse ordinariamente, como mínimo, dos veces al año, y también a solicitud de una de las dos partes. Tal previsión, sin embargo, como reseñaremos a continuación, no ha tenido un cumplimiento regular desde la creación del órgano.

Menos completa normativamente es, por el contrario, la regulación del régimen jurídico de organización de la comisión bilateral en el apartado tercero del mencionado precepto. En efecto, el apartado cuarto del artículo 183 evidencia un régimen jurídico claramente fragmentario o incompleto, remitiéndose a la adopción de un reglamento «interno y de funcionamiento» aunque, como hemos dicho, es más concreto en relación a los ámbitos materiales donde el presente órgano puede incidir.

El primer Reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado se aprobó en la segunda reunión de fecha 16 de abril de 2007 desde su constitución el día 26 de febrero del mismo año. El texto fue objeto de publicación tanto en el *Boletín Oficial del Estado* como en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*⁶⁵. Recientemente, ha sido objeto de sustitución por completo por el reglamento aprobado en la sesión de 19 de julio de 2011 y publicado de nuevo⁶⁶ –aunque la

⁶⁵ Resolución de 18 de septiembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado por el que se aprueba el Reglamento de dicha Comisión (BOE núm. 244 de 11.10.2007) y Resolución IRP/3007/2007, de 28 de septiembre, por la cual se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado por el cual se adopta el reglamento de la Comisión (DOGC núm. 4986, de 11.10.2007).

⁶⁶ Resolución de 29 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el nuevo Reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado (BOE núm. 211 de 2.09.2011) y Resolución GRI/2065/2011, de 18 de agosto, por la que se da publicidad al nuevo Reglamento de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado (DOGC núm. 5955, 2.9.2011).

propia resolución por la que se da publicidad admite, como así acontece, que únicamente se han operado modificaciones parciales, relativas a las subcomisiones y modificaciones lingüísticas-.

A continuación describiremos brevemente aquellas cuestiones más básicas del régimen jurídico del presente órgano de carácter bilateral, remitiéndonos forzosamente -a la vista del marco de nuestro estudio- al mencionado Reglamento así como a la novedosa y reciente disertación realizada por CASAS I RONDONÍ⁶⁷.

En relación a su composición, cabe decir que, de acuerdo con el art. 183.3 EAC, se encuentra integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Generalitat. Dicha previsión es concretada por el artículo 3 del Reglamento de la Comisión, que fija el número de representantes en seis para cada parte y remite a la concreta designación que realice cada una de ellas. En este sentido, mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de febrero de 2007 -publicado en el BOE 13 de febrero- se designaron como representantes de la Administración General del Estado en la Comisión Bilateral (sin perjuicio de la delegación de asistencia) al titular del Ministerio de Administraciones Públicas -ahora, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública- como Presidente de la representación, así como a los titulares de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial y la Delegación del Gobierno en Cataluña. Por otra parte, mediante el Acuerdo GOV/2/2011, de 11 de enero -DOGC 12 enero- se ha designado como Presidente de la representación de la Generalitat de Cataluña al señor Josep Antoni Duran i Lleida y, por posterior Acuerdo del Gobierno de la Generalitat GOV/80/2011, de 17 de mayo -DOGC 19 mayo- a las personas titulares de los órganos siguientes: Consejería de Gobernación y Relaciones Institucionales, Consejería de Economía y Conocimiento, secretaria del Gobierno, delegación del Gobierno en Madrid y Secretaria General de Gobernación y Relaciones Institucionales.

De la composición referenciada llama especialmente la atención la peculiaridad representativa que ostenta la persona titular de la presidencia de la parte catalana en este momento: es el Presidente-portavoz del grupo parlamentario catalán (GC-CIU) en el Congreso de los Diputados⁶⁸. Esta circunstancia también aconteció

⁶⁷ CASAS I RONDONÍ, M. «La Comissió Bilateral Generalitat–Estat: regulació i activitat pràctica», *Revista Catalana de Dret Públic*, 42, 2011, pp. 335-365. Puede obtenerse una versión traducida al castellano en el portal web de la revista.

⁶⁸ El nombramiento del señor Duran i Lleida como Presidente ha suscitado cierta actividad parlamentaria refractaria por parte de algunos grupos parlamentarios. Por una parte, tempranamente al nombramiento se presentó una «Propuesta de resolución sobre el nombramiento del presidente de la representación de la Generalitat en la Comisión Bilateral Generalitat–Estado», por el Grupo

en el pasado con Miquel Roca i Junyent (1987-1995). Jurídicamente es perfectamente dable esta situación aunque, ciertamente, desde la perspectiva política supone una singularidad digna de mención. En lo concerniente a este órgano, el Reglamento contempla simplemente lo establecido por el art. 183 EAC dado que «[L]a Presidencia de la Comisión Bilateral corresponderá, de forma alternativa y por periodos de tiempo anuales, a las personas que ostenten la Presidencia de cada una de las representaciones que forman la Comisión Bilateral Generalitat de Catalunya-Estado».

Asimismo, la Comisión cuenta con una secretaría permanente, cuyo ejercicio corresponde de forma conjunta a dos cargos directivos en representación de cada Administración (art. 5.1 Reglamento). En cuanto a la función de redacción de las actas atribuidas al presente órgano, simplemente es interesante señalar que si bien «se redactarán en los idiomas castellano y catalán» se establece que prevalece «la versión en castellano en caso de discrepancias interpretativas» (art. 9.4 Reglamento).

En la estructura del presente órgano bilateral se prevé la existencia de subcomisiones y órganos de apoyo para el tratamiento especializado de las cuestiones que le competen, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento. Con carácter permanente se crean las siguientes Subcomisiones:

- Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos.
- Subcomisión de Colaboración y Cooperación.
- Subcomisión de Infraestructuras y Equipamientos.

Parlamentario de Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa, en la que se instó al Gobierno a dejar sin efecto el nombramiento y proceder a uno nuevo (publicada en el BOPC núm. 11, de 31 de enero de 2011). Sin embargo, esta iniciativa ha sido rechazada por la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlament en su sesión de 7 de abril de 2011. Resulta interesante contrastar los argumentos de los distintos grupos parlamentarios respecto a la idoneidad institucional de la persona en cuestión, que principalmente giran entorno a la posible confusión país-partido político y por no ostentar la condición de miembro del Gobierno catalán (véase, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, serie C, núm. 52, de 07.04.2011, pp. 31-35).

Nuevamente, el mismo grupo parlamentario formuló, por una parte, una pregunta al Gobierno a responder por escrito sobre «la conveniencia del nombramiento de una persona ajena al Gobierno para ocupar la presidencia de la representación de la Generalitat en la Comisión Bilateral Generalitat – Estado» (formulación publicada en el BOPC núm. 13, de 1 de febrero de 2011, p. 14). La Vicepresidenta del Gobierno lacónicamente contestó esta petición señalando que al Gobierno le parece coherente el nombramiento con arreglo al EAC y al Reglamento de la Comisión Bilateral (respuesta publicada en el BOPC núm. 59, de 14 de abril de 2011).

Por otra parte, el Grupo Parlamentario Socialista ha formulado diversas preguntas parlamentarias en relación al personal y dependencia de la Generalitat asignadas al señor Duran (formulaciones publicadas en el BOPC núm. 64, de 3 de mayo de 2011). En la línea del párrafo anterior, la Vicepresidenta del Gobierno contestó que no se ha asignado ni personal o despacho alguno para tal fin sino que cuenta con el apoyo de la Oficina técnica de apoyo en materia de trasposos y cooperación Institucional, ya existente. (respuesta conjunta publicada en el BOPC núm. 83, de 7 de junio de 2011).

- Subcomisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior.

En este sentido, la Comisión pueden dotarse además de estructuras de apoyo denominadas grupos de trabajo. Cada Subcomisión puede crear los grupos de trabajo que se consideren necesarios, que se compondrán de forma paritaria por personal que cada parte considere oportuna en función de los temas a tratar. De forma singular también se han creado Subcomisiones o Grupos de trabajo de forma puntual, en función de la especificidad de los asuntos a tratar. Un ejemplo de subcomisión específica es la Subcomisión en materia de inmigración y trabajo de los extranjeros que se creó con arreglo a la normativa en materia de extranjería y que se ha adaptado al nuevo marco organizativo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Esta subcomisión se configura, pues, como un ámbito sectorial de relación.

En cuanto al régimen de funcionamiento y fijación del orden del día, además de la previsión estatutaria de la periodicidad de las reuniones en sesión plenaria, fijada en «al menos dos veces al año y siempre que lo solicite una de las dos partes» (art. 183.4 EAC), el Reglamento de la Comisión dispone en el artículo 6 que el orden del día corresponde fijarlo a la presidencia «con la conformidad de la Presidencia de la otra representación» y que la convocatoria únicamente a la presidencia rotatoria «con la antelación suficiente y, en todo caso, con una anticipación mínima de diez días hábiles. Irá acompañada del orden del día y de la documentación que se estime necesaria».

Las funciones de la Comisión, como hemos avanzado, se encuentran ampliamente contenidas de forma expresa por el propio Estatuto de Autonomía. No obstante, el Reglamento, por una parte, enumera el ejercicio de las funciones establecidas en preceptos especiales (art. 141 EAC -juego y espectáculos-; art. 144 EAC -medio ambiente, espacios naturales y meteorología- y art. 149 EAC -ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo-) y, por la otra, atribuye una función específica en el marco de la más general de «evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la Generalitat y la propuesta de las medidas que permitan mejorarlo» (art. 183.2.c EAC) al objeto de impulsar la «adopción de los instrumentos bilaterales de cooperación que, en su caso, se consideren necesarios para complementar los instrumentos multilaterales existentes» (art. 7.c Reglamento).

Una de las funciones que también corresponde a la Comisión es la de residenciar en su seno la motivación del Estado en aquellos supuestos que estatutariamente así se ha establecido en el caso que no siga la posición del Gobierno de la Generalitat si su posición es determinante, de acuerdo con la disposición adicional segunda EAC. De hecho, se ha acordado instar en este sentido a todas las unidades administrativas del Estado como de la Generalitat al objeto de dar

cumplimiento a esta previsión. Estos informes -no vinculantes, aunque preceptivos- están previstos en los supuestos o materias siguientes:

- Energía y minas (art.133.2 EAC)
- Juegos y espectáculos (art. 141.2 EAC)
- Agua y obras hidráulicas (art.117.4 EAC)
- Medio ambiente, espacios naturales y meteorología (art. 144.4 EAC)
- Infraestructuras de transporte y de las telecomunicaciones (art. 140.3 EAC)
- Obras Públicas (art. 148.2 EAC)
- Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y del urbanismo (art. 149.2 EAC)
- Transportes (art. 169.2 EAC)

Por otro lado, el Reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado fija el régimen de adopción de acuerdos en su artículo 8. Así, en consideración al carácter bilateral del órgano, sus decisiones se adoptan con la conformidad de ambas representaciones así como su posterior formalización. Respecto a la publicidad de tales acuerdos se atribuye a las partes la discrecionalidad de exteriorizarlos «En aquellos supuestos en que ambas representaciones lo estimen adecuado, tras considerar el contenido y efectos de los mismos, los acuerdos podrán publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

De manera particular, en otro ámbito de actuación, el Reglamento establece una disposición en relación a la composición y funcionamiento de la Comisión en el supuesto previsto en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero (art. 11 Reglamento). En puridad, este precepto -como no podía ser de otra manera- se limita a vehicular el régimen jurídico establecido por la normativa procesal constitucional, ya comentada en el apartado 3.2.

También es interesante en sede normativa expresar que tanto el Estatuto (art. 183.3 EAC) como el Reglamento (art. 12) han previsto expresamente que la Comisión ha de elaborar una memoria anual de su actividad, que será elevada a los gobiernos respectivos así como al Parlamento. Acertadamente, CASAS I RONDONÍ detecta el error del texto reglamentario en este punto concreto pues obvia la remisión del documento al Parlamento como así dispone el Estatuto. Cabe congratularse por la consagración de cierta publicidad, tan ausente desafortunadamente en el sistema de relaciones intergubernamentales en general. No obstante, sería recomendable que su

publicación fuera consultable con mayor facilidad que hasta ahora por cuanto estas memorias constituyen la principal fuente de información de su actuación⁶⁹.

Brevemente, procede señalar que la práctica del desarrollo y la aplicación del nuevo Estatuto catalán de 2006 hasta la fecha (julio de 2011) la Comisión Bilateral se ha reunido hasta en ocho ocasiones⁷⁰. Los datos disponibles evidencian que desde julio de 2009 hasta julio de 2011 no se han celebrado las preceptivas sesiones en pleno de la Comisión, quebrantando por ello la disposición estatutaria en virtud de la cual debe reunirse al menos dos veces al año. Ello es explicable, en parte, por la convocatoria de las elecciones al Parlament en noviembre de 2010 y por la emisión de la STC sobre el Estatuto catalán. Con independencia de esta crítica, es justo admitir que se ha mantenido la regularidad en sus convocatorias.

A efectos de ejemplificar los acuerdos alcanzados en un encuentro de la Comisión Bilateral, permítasenos mencionar que con fecha 19 de julio de 2011, tuvo lugar una sesión plenaria en la sede del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. La reunión, primeramente, ha escenificado un cambio en la representación catalana fruto de los resultados de los últimos comicios celebrados en Cataluña y, por si fuera poco, presidida por un destacado miembro en el escenario político y cuyas peculiaridades ya han sido destacadas. El resultado de la reunión se ha difundido ampliamente por los medios de comunicación, especialmente los catalanes así como por sendas notas de prensa emitidas por los gobiernos respectivos de forma unilateral -en anteriores ocasiones eran conjuntas-. Sería deseable que la Secretaría permanente de la Comisión se encargara de difundir, con carácter oficial, los acuerdos adoptados para evitar disparidades informativas y en consideración a su carácter institucional.

Así, de acuerdo con la información emitida por las administraciones respectivas, los principales acuerdos alcanzados consisten, primeramente en un nuevo conjunto de traspasos, entre ellos el relativo a los edificios que en estos momentos son de titularidad de la Tesorería General Seguridad Social (estimados en 150 inmuebles según la Generalitat, aunque será objeto de fijación por un grupo de trabajo en el marco de la Comisión Mixta de Transferencias) y que están destinados

⁶⁹ Hasta ahora, como señala CASAS I RONDONÍ tan solo una memoria se encuentra disponible digitalmente en el Ministerio de Política Territorial, la correspondiente al periodo febrero 2007-febrero 2008. Respecto al año siguiente indica que fue remitida al Parlament de Cataluña -pues así lo indica un lacónico extracto de depósito en su Boletín Oficial, y el documento únicamente es consultable presencialmente en la sede parlamentaria-. Las memorias correspondientes a los periodos 2009-2010 y 2010-2011 aún no han sido objeto de aprobación por parte de la Comisión, salvo omisión por nuestra parte.

⁷⁰ Fechas de celebración de sesiones plenarias: 26 de febrero de 2007 (constitución órgano), 16 de abril de 2007 (aprobación del Reglamento y de los Grupos de Trabajo), 17 de julio de 2007, 10 de enero de 2008, 30 de julio de 2008, 24 de febrero de 2009, 21 de julio de 2009 y, la última, el 19 de julio de 2011.

en Cataluña a servicios sanitarios, educativos y sociales. Igualmente, se han producido avances para garantizar una participación determinante por parte de las instituciones catalanas en los órganos de gestión del aeropuerto del Prat, una vez se lleve a cabo la licitación del operador. En materia aeroportuaria se ha acordado también constituir grupos de trabajo para regular la presencia autonómica en la gestión de los aeródromos de Sabadell, Reus y Girona, mientras en el caso de Lleida el Gobierno se ha comprometido a aprobar antes del 30 de julio un decreto para autorizar vuelos internacionales. La Comisión ha llegado asimismo a acuerdos en materia de ampliación de medios de la Inspección de Trabajo y la gestión de las becas, cuya convocatoria para el curso 2011-2012 se regulará a través de un convenio Estado-Generalitat. Otros asuntos abordados en la reunión se han referido a la disposición adicional tercera del Estatuto y autorizaciones en materia de inmigración, así como asistencia sanitaria, educativa y social a solicitantes de asilo. También se ha trazado la «hoja de ruta» para otros traspasos pendientes mediante las correspondientes comisiones técnicas.

Si bien la información proporcionada por la Generalitat es similar a la extractada, se contienen algunos acuerdos relevantes, no expresados por el Estado: la liquidación del ejercicio 2008 con un saldo deudor del Estado cifrado en 759 millones de euros, en cumplimiento de la disposición adicional tercera EAC; la iniciación de nuevas ponencias técnicas para el estudio y negociación de nuevos acuerdos de traspasos derivados del Estatut referentes a múltiples materias y, por último, la Comisión también ha resuelto los asuntos que presentaban conflictividad constitucional.

La breve exposición de los principales elementos que configuran la Comisión Bilateral nos permite realizar, si bien advirtiendo tal circunstancia fragmentaria, algunas consideraciones en relación a la canalización o institucionalización de este mecanismo intergubernamental.

En primer lugar, siguiendo a ROIG MOLÉS⁷¹, podemos constatar que la Comisión no es una institución con una función determinada, sino que es un canal de cooperación y participación abierto a contenidos muy diferentes. En efecto, es una institución que puede desarrollar por sí misma las relaciones bilaterales existentes, pero también llevar a cabo el impulso de los demás canales bilaterales o para efectuar el seguimiento de los foros multilaterales. Nada obsta, asimismo, para que esta institución sirva para participar, pero también para cooperar en términos clásicos, dado que puede ser a la vez un foro de sistematización y racionalización de las relaciones voluntarias de cooperación.

⁷¹ ROIG MOLÉS, E. «La regulació de les relacions...», 2008, pp. 75-76.

La utilidad esencial de la Comisión Bilateral para parte de la doctrina radica en la flexibilidad de su configuración en sus reglas de funcionamiento⁷², argumento ciertamente lógico al carácter tanto del sistema de relaciones intergubernamentales en general como a la bilateralidad en particular.

Por el contrario, ROIG MOLÉS en base a este motivo defiende que la Comisión no puede oponerse a los demás canales de relación sino que deben integrarse las diversas vías confluyentes, utilizando el presente órgano como director del sistema, con funciones de impulso, seguimiento y de solución de los conflictos y de las situaciones de parálisis. En esta línea, se expresa este autor al abogar que las relaciones entre la Generalitat y el Estado no pueden reducirse a la Comisión, pues se oponen tanto elementos funcionales -la necesidad del trabajo sectorial- como políticos -la Comisión pierde peso si es utilizada en exceso y de forma constante en el tiempo.

4.2.4 La Comisión Mixta de Asuntos Financieros y Fiscales Estado-Generalitat

El nuevo Estatuto de Autonomía de 2006 ha creado *ex novo*, aunque subroga la precedente Comisión Mixta de Valoraciones Estado-Generalitat, un nuevo órgano: la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat. El Estatuto lo define en su artículo 210 como el «el órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación autonómica» y le atribuye la «concreción, la aplicación, la actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado».

La relevancia de la Comisión mixta, según la poca doctrina que se ha pronunciado sobre esta cuestión como SOL ORDIS⁷³, viene dada especialmente porque, de acuerdo con la disposición final primera del Estatuto, es el órgano encargado de concretar en un plazo de dos años como deben aplicarse los preceptos del título VI, es decir, como tiene que desplegarse el nuevo modelo de financiación,

⁷² Así, RAMOS GALLARÍN, J. A.: «Las Comisiones Bilaterales de Cooperación...», 2006, p. 121 (que lo considera como principio orientador fundamental) y ROIG MOLÉS, E. «La regulació de les relacions...», 2008, p. 75 (este autor, por el contrario, realiza una combinación fundada en la flexibilidad y el peso político de los sujetos). Esta calificativo ya fue expresado tempranamente por algún autor en relación a la subrogada Comisión Bilateral de Cooperación en Cataluña, AJA, E. «Les relacions entre la Generalitat i l'Estat», en ALBERTÍ ROVIRA, E. (coord.) *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1992, 1ª edició, capítol XIV, p. 501.

⁷³ SOL ORDIS, P. «Les finances de la Generalitat» en BARCELÓ, M; VINTRÓ, J. (coords.), *Dret Públic de Catalunya*, Barcelona, Atelier, 2011, capítulo XV, pp 596-598.

sin perjuicio que la misma disposición establezca que esa aplicación pueda efectuarse de manera gradual en función de la viabilidad financiera. Sin embargo, a la luz de la experiencia práctica desarrollada por esta institución no podemos compartir tal apreciación. En efecto, como es conocido, el papel desarrollado se ha limitado meramente a ratificar los acuerdos políticos alcanzados, sin virtualidad alguna en la fijación del modelo ni tampoco en las demás funciones atribuidas.

La Comisión tiene, lógicamente carácter bilateral, integrada paritariamente por un nombre igual de representantes del Estado y de la Generalitat. La presiden las dos partes en turnos anuales y de forma rotatoria.

La Comisión ha adoptado su reglamento interno y de funcionamiento, por acuerdo entre las dos delegaciones, en su reunión celebrada el 28 de mayo de 2008. No obstante, a diferencia de la Comisión Bilateral, el texto normativo no ha sido objeto de publicación en el BOE o en el DOGC, por lo que debe criticarse tal omisión quebrantadora del principio de publicidad de las normas jurídicas. Además, se constata que aquí no se contempla por el propio Estatuto una periodicidad de reuniones concreta. A parte de ese detalle, poco más podemos explicar en este estudio de carácter introductorio respecto a su régimen de organización por cuanto desconocemos su normativa básica.

En cuanto a sus funciones atribuidas, el propio Estatuto enumera diversas materias (art. 210.2 EAC) que, ciertamente, a semejanza de la Comisión bilateral de carácter general explicada, son de la mayor relevancia. Sobretodo interesan señalar las referentes a la encomienda de «acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente, al que hace referencia el artículo 206, así como su revisión quinquenal», «acordar la contribución a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación prevista en el artículo 206», «establecer los mecanismos de colaboración entre la Administración tributaria de Cataluña y la Administración tributaria del Estado», la negociación del «porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos», la aplicación de Aplicar los mecanismos de actualización

A pesar de la pretendida sistematización anterior, en el apartado siguiente del mismo Estatuto se confiere una función específica al presente órgano. De esta manera, se expresa que, en consonancia con lo establecido en el artículo 209, la Comisión «propondrá las medidas de cooperación necesarias para garantizar el equilibrio del sistema de financiación que establece el presente Título cuando pueda verse alterado por decisiones legislativas estatales o de la Unión Europea».

Finalmente, con el fin de verificar la virtualidad o efectividad de la Comisión es preciso hacer referencia a la Memoria que el 10 de diciembre de 2010 la parte catalana de la Comisión remitió al Parlament⁷⁴. Desafortunadamente, tampoco la memoria puede consultarse fácilmente dado que no ha sido objeto de publicación ni por las administraciones actuantes ni por la propia cámara catalana. Nuevamente, a semejanza de la Comisión Bilateral, el Boletín oficial del Parlament se limita a publicar el oficio remitido por la representación catalana a la presidencia de ese órgano y a expresar que la documentación es consultable en sus archivos. Ahora bien, según los datos que hemos podido recabar -en cualquier caso, no oficiales- de notas de prensa e informaciones periodísticas, la Comisión Mixta en Pleno se habría reunido hasta en 9 ocasiones desde la fecha de su constitución (el 6 de febrero de 2007), mientras que la parte catalana de la Comisión Mixta parece que se habría reunido en 10 ocasiones, siendo la primera de 23 de julio de 2007.

La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat en su origen se pretendió que jugara un papel institucional destacable en la negociación del nuevo sistema de financiación establecido en las previsiones estatutarias de Cataluña. Sin embargo, realmente su incidencia ha sido prácticamente irrelevante y formalista, pues se ha limitado a ratificar los acuerdos alcanzados en el plano político de mayor rango. Dicho en otras palabras, la sesión que acordó la propuesta del nuevo sistema tuvo más de bendición o escenificación gráfica que de funcionamiento institucionalizado.

4.2.5 La participación de la Generalitat en la designación de miembros de órganos constitucionales y en las políticas estatales

Además de lo señalado hasta ahora, la bilateralidad en los nuevos textos estatutarios no solo tiene esa proyección orgánica en las Comisiones Bilaterales dado que el aspecto más novedoso se plasma en las previsiones de participación de la Comunidad en competencias estatales, normalmente a través de dos vías: los informes preceptivos no vinculantes en los procesos de decisión del Estado que afectan a una Comunidad Autónoma y la participación de la Comunidad en la designación de miembros de órganos constitucionales (art. 180 EAC).

En primer lugar, respecto a la participación de la Generalitat en la designación de miembros es preciso apuntar que la principal pretensión del Estatuto se fundamenta, según parte de la doctrina⁷⁵, como un mandato dirigido al legislador

⁷⁴ Véase la referencia en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 3, de 31 de diciembre de 2010.

estatal al objeto de que disponga esta participación, pues a él corresponde constitucionalmente regular su núcleo esencial. Por el contrario, para otros autores estamos ante un principio meramente programático sin carácter vinculante⁷⁶.

Hasta el momento, sin embargo, el mandato contenido en el artículo 180 EAC así como en preceptos similares de algunos estatutos, se ha desplegado por el legislador estatal tan solo en la propuesta de designación de magistrados del Tribunal Constitucional, por la reforma de la LOTC operada por Ley Orgánica 6/2007 y la reforma del artículo 184.7 del Reglamento del Senado⁷⁷. Estas reformas 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 regulaciones⁷⁸.

En otro ámbito de participación de la Generalitat, el artículo 174.3 EAC proclama el principio general de participación de la Generalitat en las 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 EAC. En concreto, recopila hasta 89 supuestos diferentes⁷⁹ de colaboración y participación en las relaciones Generalitat-Estado, fundamentalmente mediante la emisión de informe preceptivo de la Comisión Bilateral, como ya hemos comentado con anterioridad.

De lo que antecede, podemos constatar el escaso desarrollo de las previsiones estatutarias en materia de participación de la Generalitat en la dimensión de los poderes del Estado que afecten a sus competencias. La situación en la práctica es

⁷⁵ En este sector doctrinal, véase CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; BERNADÍ, X. «Bilateralitat...», 2011, p. 415; ALBERTÍ ROVIRA, E. «La participació de les comunitats autònomes en institucions de l'Estat en els nous estatuts d'autonomia», *Activitat parlamentària*, núm. 15, especial relacions intergovernamentals, 2008, pp. 42-44; CORRETJA TORRENS, M.; PÉREZ VELASCO, M.M. «Cataluña»..., 2009, p. 94.

⁷⁶ Así, véase MONTILLA MARTOS, J.A. «Apuntes...», 2005, p.147.

⁷⁷ Tempranamente el pronunciamiento del Consejo Consultivo concluyó su plena constitucionalidad, aunque sujetando la previsión en la ley catalana a la interpretación por él efectuada respecto a la participación del Reglamento del Parlament de Cataluña en su normación, en su Dictamen núm. 288, de 5 de agosto de 2008, solicitado por el Parlament de Cataluña respecto al dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Proyecto de Ley de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, Fundamento V.2 (véase «Dictamen 288», en *Dictàmens 2008*, Consell Consultiu, Barcelona, 2009, pp. 191-197).

⁷⁸ Tal como indican CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; BERNADÍ, X. «Bilateralitat...», 2011, p. 417.

⁷⁹ Siguiendo, nuevamente, a CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; BERNADÍ, X. «Bilateralitat...», 2011, p. 419. Los supuestos de participación son objeto de enumeración en CORRETJA TORRENS, M.; PÉREZ VELASCO, M.M. «Cataluña»..., 2009, p. 93 -nota pie de página-.

prácticamente la misma -salvo lo visto para el proceso de designación de magistrados del TC- que a la que precedía a la reforma de 2006.

4.3.- Generalización parcial de la bilateralidad en las demás reformas estatutarias

Los nuevos estatutos de autonomía han introducido un nuevo escenario normativo en lo concerniente a la cooperación en el sistema autonómico mediante títulos específicos sobre relaciones institucionales y, de manera particular, la regulación de la bilateralidad con rango estatutario. Como ya hemos avanzado, originariamente tales normas contenían pocas o generalmente ninguna previsión general acerca de las relaciones con el Estado.

En cualquier caso, como veremos a continuación muy escuetamente dadas la naturaleza de este trabajo, tal reconocimiento se ha llevado a cabo -parafraseando a GARCÍA MORALES⁸⁰- con diversidad de previsiones y variedad de instrumentos y procedimientos.

Pero no todos los nuevos Estatutos han apostado, como ya señalamos en la introducción, por incluir en el texto estatutario este tipo de órganos. No lo ha hecho el Estatuto valenciano, ni el nuevo Estatuto balear, si bien este último prevé la creación de «instrumentos de colaboración y de relación con el Estado» (art. 117 EAIB).

Considerando la amplitud de la cuestión formulada en este apartado, debemos contentarnos aquí con dar cuenta de las líneas generales desde la perspectiva que nos ocupa. Antes que nada es relevante destacar que, salvo el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, ninguna de las modificaciones estatutarias recoge como principio el de bilateralidad, sino otros como el de solidaridad, coordinación o el de lealtad institucional (arts. 219.1 EAAnd, 88.1 EAAR, 57.1 EACyL, 116 EAIB y 61.1 EAEx).

Como es sabido, el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 sigue en gran parte las previsiones de su homólogo catalán, sobretodo en relación a la estatutarización de la Comisión Bilateral. En efecto, el artículo 220 EAAnd perfila los trazos básicos del marco «general y permanente» de relación entre los gobiernos

⁸⁰ GARCÍA MORALES, M.J. «Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, número monográfico dedicado a las relaciones de colaboración en los nuevos estatutos de autonomía, septiembre-2009, p. 363.

de la Junta de Andalucía y del Estado⁸¹, estableciendo de forma mimética las mismas funciones atribuidas así como el régimen jurídico principal en comparación con la Comisión Bilateral Estado-Generalitat, salvo por el establecimiento de un ámbito específico en el régimen especial agrario (apartado *j* art 220.2 EAAnd). La misma circunstancia acontece con la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma (art. 184 EAAnd). Por razones de economía expositiva, nos remitimos a las consideraciones efectuadas en los precedentes apartados⁸².

Respecto a Aragón, el avance en las relaciones bilaterales es similar a la de las anteriores comunidades señaladas, pero con un régimen jurídico que prácticamente se remite en su totalidad al Reglamento interno⁸³. Así, el nuevo Estatuto de Aragón crea la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado (art. 90 EAAR), como el «instrumento principal de relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros órganos concretos de cooperación bilateral o multilateral». A tales efectos, puede desempeñar funciones en ámbitos diversos sectores, como los concernientes a los planes conjuntos entre administraciones, a los proyectos de índole legislativa del Estado que «afecten especialmente a las competencias e intereses de Aragón», al impulso de la relaciones de colaboración y, como en todas las comisiones bilaterales, puede «servir de instrumento para prevenir conflictos entre ambas Administraciones, así como intentar dirimir controversias por vía extraprocesal»

Para DE PEDRO BONET⁸⁴ hay que destacar dos cuestiones de especial relevancia: el cambio de sujetos integrantes (de administraciones a gobiernos), lo que

⁸¹ Hasta la fecha, la Comisión andaluza ha celebrado cuatro reuniones, los días 9 de abril de 2007, 12 de noviembre de 2007, 18 de septiembre de 2008 y 16 de marzo de 2009. Véase extracto de los acuerdos adoptados en la página web del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, que evidencian una actividad centrada más en cuestiones organizativas que en materias sustantivas.

⁸² Véase, para mayor ilustración en el tema, LÓPEZ BENÍTEZ, M. «Las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma con el Estado (Comentario a los arts. 218 a 225)» en MUÑOZ MACHADO, S.; REBOLLO PUIG, M. (dirs.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008, pp. 1159-1196 y CARMONA CONTRERAS, A.M. «Andalucía» *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, número monográfico dedicado a las relaciones de colaboración en los nuevos estatutos de autonomía, septiembre-2009, pp. 170-175; 181-182 y 186-189.

⁸³ Texto que, como ya viene siendo frecuente, no ha sido objeto de publicación oficial. Según se desprende de la información proporcionada por DE PEDRO BONET sigue en gran parte las previsiones establecidas en Cataluña y Andalucía: dos reuniones anuales, presidencia rotatoria, representación de alto rango de los distintos ministerios y consejerías, entre las más relevantes. Además, como particularidad se prevé que el Presidente de la Comisión Bilateral por la parte aragonesa debe comparecer dos veces al año ante las Cortes de Aragón para explicar los avances en las relaciones de colaboración con el Estado. Véase DE PEDRO BONET, X. «Aragón», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, número monográfico dedicado a las relaciones de colaboración en los nuevos estatutos de autonomía, septiembre-2009, p. 231.

⁸⁴ DE PEDRO BONET, X. «Aragón», 2009, p. 226.

confiere pasar de ser un instrumento de cooperación administrativa a un órgano bilateral de cooperación política y, asimismo, el impulso político «ya ha modificado las relaciones bilaterales de cooperación [...] mientras las anteriores Comisiones Bilaterales de las Administraciones apenas se reunieron en una o dos ocasiones en quince años de existencia, las Comisiones Bilaterales actuales se reúnen de forma efectiva con una periodicidad de al menos dos veces al año y tienen una importante trascendencia pública y política». Ciertamente, la Comisión se constituyó el 9 de enero de 2008 y ha celebrado dos reuniones más, el 8 de enero y el 24 de noviembre de 2009, esta última con acuerdos destacables en materia hidráulica, inversiones del Estado en Aragón, infraestructuras, materia policial, traspasos de servicios, presidencia española de la Unión Europea y seguimiento de las relaciones de colaboración entre el Estado y el Gobierno de Aragón. Por nuestra parte, permítasenos añadir que, según informaciones periodísticas recientes, puede trasladarse ese impulso político a la presidencia de la Comisión, pues se pretende que recaiga en el Presidente de las Cortes de Aragón⁸⁵.

Por su parte, la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León si bien contempla un órgano cuya configuración es bilateral, su denominación es bastante subrepticia: Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado (art. 59 EACyL), que se configura como «marco permanente de cooperación de ámbito general entre ambas partes». Es discutible que el precepto disponga que se constituye «de acuerdo con la legislación vigente», esto es, parece encontrar como sostienen algunos autores⁸⁶ la base jurídica para su creación en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, calificación errónea a nuestro juicio en consideración al rango estatutario de la norma y que esa ley en ese punto concreto ni tiene ni puede tener carácter básico. Por lo demás, a semejanza del caso de Aragón, no se contiene su régimen jurídico que prácticamente se remite al Reglamento de organización y funcionamiento⁸⁷ y en relación a las funciones podemos afirmar lo mismo. Hasta el momento, la actividad

⁸⁵ Ello se explica por la configuración del nuevo Gobierno de esta comunidad en coalición Partido Popular-Partido Aragonés Regionalista. A semejanza del caso catalán, ha sido un grupo parlamentario el que ha emprendido la polémica (la *Chunta Aragonesista*) por una posible incompatibilidad entre ambos mandatos. Según *El Periódico de Aragón* de 19 de julio de 2011, se ha sometido la cuestión a informe del Letrado Mayor de las Cortes de Aragón.

⁸⁶ BELLO PAREDES, S.A.; MEDINA ARNÁIZ, T. «Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, número monográfico dedicado a las relaciones de colaboración en los nuevos estatutos de autonomía, septiembre-2009, p. 281.

⁸⁷ Texto que tampoco ha sido publicado oficialmente. Sin embargo, si seguimos el contenido de una nota de prensa de la Junta de Castilla y León relativa a la reunión de la Comisión en la que se aprobó el Reglamento, se concluye que sigue en gran parte las previsiones establecidas en Cataluña y Andalucía, salvo por la periodicidad de reunión ordinaria anual, que se limita a una.

práctica ha sido muy escasa y de entidad menor⁸⁸: se constituyó el 10 de julio de 2008 y tuvo una segunda reunión celebrada el 24 de noviembre de 2010 -esta última, acordó fundamentalmente la adopción del Reglamento y las inversiones en 2010 relativas al Plan Plurianual de Convergencia Interior-.

El caso de la reforma del Estatuto balear, en lo concerniente a la bilateralidad, refleja -siguiendo a CALAFELL FERRÁ⁸⁹- una exacerbada tensión del binomio bilateralidad-multilateralidad. En efecto, el texto solo crea la Comisión Mixta de Economía y Hacienda entre el Estado y la Comunidad Autónoma, concebida como órgano bilateral de relación entre ambas Administraciones en cuestiones económicas y financieras (artículos 125, 126 y disposición adicional sexta EAIB). En este sentido, el artículo 117 EAIB no establece como instrumento esencial un órgano bilateral específico -por rechazarlo categóricamente la mayoría absoluta del Partido Popular en el Parlamento de las Illes Balears- sino «generalidades ciertamente vagas». Para el citado autor, el Estatuto debería haber elevado a rango estatutario la Comisión Bilateral de Cooperación a semejanza de otras CCAA al objeto de reconocer su potencialidad (composición gubernamental, ámbito general de actuación, sede idónea para centralizar la cooperación bilateral vertical y mecanismo más adecuado para la canalización de los hechos diferenciales).

Finalmente, recientemente, debemos indicar que el Estatuto de Autonomía reformado de la Comunidad Autónoma de Extremadura crea en su artículo 64 la Comisión de Cooperación bilateral. Nuevamente, se opta por seguir fielmente lo establecido en otros estatutos, concretamente el de Aragón y Castilla y León, es decir, por contemplar meramente sus funciones y remitir al Reglamento la organización y funcionamiento del órgano. No nos consta que se haya constituido aún el presente órgano.

5.- El principio de bilateralidad en la STC 31/2010, de 28 de junio

Como es sabido, el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 ha sido objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional formulados por los numerosos institucionales siguientes. Sin embargo y sobretodo el

⁸⁸ Tampoco la Comisión bilateral pre-estatutaria destacó por su actividad: se constituyó en 1992 y no se volvió a reunir nunca hasta el nuevo Estatuto de 2007. Algunos autores justifican esta circunstancia por el desarrollo de las relaciones prioritariamente a través de la Comisión Mixta de Transferencias. Así, BELLO PAREDES, S.A.; MEDINA ARNÁIZ, T. «Castilla y León»..., 2009, p. 265

⁸⁹ CALAFELL FERRÁ, V.J «Islas Baleares», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, número monográfico dedicado a las relaciones de colaboración en los nuevos estatutos de autonomía, septiembre-2009, pp. 132-133.

principal recurso corresponde al interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, resuelto por la STC 31/2010, de 28 de junio.

Además, el Defensor del Pueblo y hasta cinco Comunidades Autónomas también presentaron sendos recursos contra el Estatuto catalán. El recurso del Defensor del Pueblo ha sido resuelto por la STC 137/2010, de 16 de diciembre) y cuyo objeto era numeroso (relativo al fundamento de la autonomía de Cataluña; derechos fundamentales y derechos estatutarios; régimen lingüístico; potestades del Síndic de Greuges en relación con la Administración local y colaboración con el Defensor del Pueblo; Poder Judicial; delimitación del contenido funcional y material de las competencias; relaciones de la Generalitat de Cataluña con el Estado y la Unión Europea). El recurso de la Región de Murcia ha sido resuelto por la STC 49/2010, de 29 de septiembre y tenía por objeto las competencias en materia de aguas previsto en el art. 117 EAC. El recurso interpuesto por la comunidad autónoma de La Rioja ha sido resuelto por la STC 138/2010, de 16 de diciembre y el objeto se fundaba en materias como el principio de bilateralidad en las relaciones de la Generalitat de Cataluña con el Estado que nos ocupa; competencias en materia de aguas, vertidos, transporte marítimo y fluvial y denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad; financiación autonómica. Finalmente, las CCAA de Aragón (STC 46/2010, de 8 de septiembre), Illes Balears (STC 47/2010, de 8 de septiembre) y Comunidad Valenciana (STC 48/2010, de 9 de septiembre) impugnaron todas ellas la disposición adicional decimotercera EAC por entender que se vulneraban las competencias sobre archivos de titularidad estatal al integrar la norma estatutaria en el sistema de archivos de Cataluña los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona, si bien la última comunidad autónoma impugno, además, los preceptos relativos a las competencias en materia de aguas; financiación autonómica, así como de aquellas que enuncian potestades autonómicas de gestión tributaria.

Dejando de lado las impugnaciones ajenas a la materia del presente trabajo, la voluminosa Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio constituye sin lugar a dudas uno de los pronunciamientos de la jurisdicción constitucional española con mayor relevancia en materia de organización territorial del Estado. En efecto, como expresa, entre otros autores, ALBERTÍ ROVIRA⁹⁰, la amplitud de las cuestiones de que trata, en consonancia con la amplitud y entidad de los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad que trae causa, así como el hecho que nos encontremos ante el primer caso de control constitucional de un Estatuto de Autonomía del artículo 151 de la Constitución Española y, todavía más, de una ley

⁹⁰ ALBERTÍ ROVIRA, E. «La Sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'Estatut i l'Estat de les autonomies», *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, p. 11.

aprobada por referéndum popular, justifican su inclusión en la lista, no muy larga, de resoluciones con mas alto impacto sobre el Estado autonómico.

Para acercarnos a nuestro objeto conviene recordar que los estatutos de autonomía ostentan una posición singular en el sistema de fuentes al integrar el bloque de la constitucionalidad y que es, o al menos así debería considerarse, una norma paccionada entre el Estado y la comunidad autónoma respectiva, derivada de un procedimiento de reforma complejo y negociado que le atribuyen una especial rigidez. Además, los estatutos complementan a la Constitución. A pesar de ello, la presente resolución desconoce y niega clamorosamente esa caracterización general de los estatutos y desprovee de valor complementario constitucional, cuestión nada menor por cuanto tiene una importancia capital al situarse en la base de muchas de las decisiones que adopta el Tribunal -especialmente, las que afectan la relación entre el Estatuto y las leyes estatales, en particular las orgánicas, pero no únicamente estas-⁹¹, trasladables también a la materia de las relaciones institucionales de la Generalitat.

Hasta el momento, cabe constatar que el objeto de nuestro análisis ha recibido un tratamiento por parte de la doctrina paradójicamente más extenso que incluso el llevado a cabo antes de dictarse la mencionada sentencia⁹².

Precisamente, el principio de bilateralidad que nos ocupa ha sido objeto de impugnación directa como se ha avanzado, entre otras muchas materias, tanto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los

⁹¹ Véanse, en este sentido, los diversos artículos publicados en el apartado 3 (pp. 80-100) de la Revista Catalana de Dret Públic -Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006- titulado «L'Estatut com a norma i la seva funció constitucional». También nos remitimos a los argumentos de CARRILLO, M. «Después de la Sentencia, un Estatuto desactivado», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15, octubre-2010, pp. 26-28.

⁹² De esta manera, pueden destacarse a los siguientes autores (por orden cronológico de publicación): 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 (art. 183 EAC)», *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, pp. 385-391; PARÍS DOMÈNECH, N. «Les relacions institucionals de la Generalitat en la Sentència sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya», *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, pp. 392-403; CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; BERNADÍ, X. «Bilateralitat i multilateralitat. La participació de la Generalitat en polítiques i organismes estatals, i la Comissió Bilateral», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 12, Especial sobre la Sentència de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, 2011, pp. 403-446; BALAGUER CALLEJÓN, F. «La incidencia de la STC 31/2010 en la formulación estatutaria de las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y el Estado», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 12, Especial sobre la Sentència de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, 2011, pp. 447-470 y MONTILLA MARTOS, J.A. «Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación», *Revista de Estudios Políticos*, enero-marzo 2011, monográfico sobre el Estado autonómico en cuestión: La organización territorial del Estado a la luz de las recientes reformas estatutarias (2006-2010), pp. 153-199.

Diputados, el Defensor del Pueblo⁹³ y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja⁹⁴. No obstante, debe remarcarse que respecto a las dos últimas instituciones, las sentencias respectivas se dictaron con posterioridad y, en consecuencia, se reproducen los argumentos vertidos en la primera resolución enjuiciadora del Estatuto.

Los diputados recurrentes formularon el recurso por lo que se refiere a la bilateralidad en relación a todos aquellos preceptos que lo contemplan en el articulado (art. 3.1 EAC y buena parte del Título V EAC, de las relaciones institucionales de la Generalitat). De manera particular, esa representación denunciaba que era uno de los «hilos conductores del nuevo Estatuto, corolario de la “posición singular” de la Generalitat de Cataluña enunciada en el preámbulo y que se concreta especialmente en los títulos IV y V» y que ello supone un «cambio esencial en el modelo de Estado, hasta ahora basado, entre otros, en el principio de cooperación, y abocado en virtud de ese bilateralismo hacia fórmulas de corte confederal». Así, según el escrito de interposición del recurso, el «dualismo Estado/Generalitat tiene como correlato un régimen de bilateralidad que, para los actores, se proyecta sobre el ejercicio por el Estado de sus propias competencias, tratando de evitar, al tiempo, que el propio Estado condicione el ejercicio de las autonómicas».

Las consecuencias del bilateralismo para la parte actora serían claras, como se refleja en el Antecedente 102.a de la STC objeto de análisis: «Por un lado afecta a los procedimientos y competencias regulados en la Constitución, en particular, al ejercicio del poder legislativo por las Cortes Generales, representantes del pueblo español soberano (arts. 66 y 1.2 CE). Es, además, incompatible con la Constitución que la práctica de las relaciones bilaterales pudiera afectar a los procedimientos regulados en la Constitución, bloqueándolos o condicionándolos, sin mediar la oportuna reforma constitucional». Por otro lado, aducen que la bilateralidad «será una fuente de asimetrías entre territorios, aun cuando –alegan los demandantes– existe un límite de funcionamiento a la extensión del principio de bilateralidad a todas las Comunidades Autónomas, pues quedaría en nada la eficiencia de los procedimientos de decisión si se propiciara la acumulación de relaciones bilaterales

⁹³ STC 137/2010, de 16 de diciembre. En síntesis, el Defensor del Pueblo arguyó en este punto esencialmente que el presente principio constituye «el auténtico hilo conductor de toda la propuesta de reforma, su verdadero sustrato», y por ser una pretensión confederal, por afectar a «la igualdad entre territorios y, por ende, a la de los ciudadanos residentes en esos mismos territorios» y por «imponer unilateralmente al Estado un mecanismo de colaboración determinado» (Antecedente 20.H.A'.a).

⁹⁴ STC 138/2010, de 16 de diciembre. El Consejo de Gobierno de La Rioja considera que la configuración que el EAC hace de este principio es contraria a la Constitución fundamentalmente al condicionar el ejercicio por el Estado de sus competencias exclusivas, porque a su parecer deben tener siempre un alcance general y que, por consiguiente, no afectan exclusivamente a Cataluña.

de obligado cumplimiento, esto es, de multilateralidad. Así, no sería posible la definición de posiciones del Reino de España en las instituciones europeas, ni sería factible que todas las Comunidades Autónomas tuvieran un derecho individual a participar en la designación de los miembros de los órganos constitucionales del Estado o de las agencias reguladoras de la economía».

Hechas estas consideraciones afirmaron estos Diputados que «muchos de los preceptos concretamente recurridos incurrirían en el exceso de organizar bilateralmente las relaciones del Estado con la Generalitat, imponiendo formas de colaboración que no corresponde decidir al legislador estatutario, sino al que sea competente sectorialmente para ordenar la materia de que se trate». Y, sobretodo reprochan que «en la mayor parte de las ocasiones tales indicaciones estatutarias se formulan de manera que sean para el Estado de obligado acatamiento, no obstante enunciarse en términos que pretenden dar la impresión de respetar su libertad final». Estos defectos constitucionales serían aplicables prácticamente a todos los preceptos que expresan la opción bilateral.

Por el contrario, tanto la representación del Gobierno de la Generalitat, del Parlament de Cataluña como la Abogacía del Estado sostienen la plena constitucionalidad de las previsiones estatutarias, básicamente al propugnar que el EAC es sede idónea para regular esta clase de relaciones -no así, las demás-, pues la bilateralidad no supone negar el principio de multilateralidad, la participación autonómica en la designación de miembros no viene preestablecida estatutariamente al limitarse a establecer un mandato y la emisión de informes preceptivos no impone un veto pero se justifica por afectar a las competencias o intereses de Cataluña.

A tenor de las alegaciones expresadas, el Tribunal Constitucional por lo que aquí interesa, expresa su doctrina tanto en relación al principio de bilateralidad en el FJ 13 como respecto a su expresión o instrumentación en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en los FFJJ 111 a 117.

De entrada, entorno al principio de bilateralidad, la Sentencia apriorísticamente expresa antes de concretar más en su argumentación que «hemos de enjuiciar aquí el art. 3.1 EAC, concluyendo que, en su estricta literalidad, y hecha abstracción de las consecuencias que a su amparo, y en términos ya normativos, se materialicen en los artículos del título V también recurridos, el precepto en cuestión no merece censura alguna de inconstitucionalidad». Seguidamente, realiza unas breves consideraciones que, a nuestro parecer, matizan el razonamiento o, en términos expresados por BALAGUER CALLEJÓN⁹⁵, la sentencia «comienza una deriva extraña, que quizás podía haberse evitado por lo farragoso de la

⁹⁵ BALAGUER CALLEJÓN, F. «La incidencia de la STC 31/2010...», 2011, p. 461.

argumentación». Se dice, en efecto, que «la Generalitat es, con perfecta propiedad, Estado» aunque no «no pueden regirse las relaciones de la Generalitat con ese mismo Estado con el que se identifica y confunde en tanto que elemento constitutivo y necesario del mismo, sino que forzosamente el Estado con cuya relación se trata es sólo el llamado “Estado central”».

Esa conclusión, lleva a la sentencia a desestimar la impugnación del artículo 3.1 del Estatuto pero se completa con las salvedades habituales contenidas en todo el pronunciamiento que nos ocupa en este apartado. Así, en el propio FJ 13 se dice que «[P]artiendo del presupuesto de que el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Generalitat de Cataluña aprobada por medio de una Ley Orgánica, no es una sede normativa inadecuada para la proclamación de los principios que han de inspirar el régimen de esa relación entre el Estado central y las instituciones propias de la Comunidad Autónoma catalana, ha de afirmarse, sin embargo, que, más allá de esos principios, la concreta articulación normativa de ese régimen ha de responder a exigencias estructurales de orden constitucional que, como el principio de cooperación de cada Comunidad Autónoma con el Estado y de todos ellos entre sí, es evidente que sólo pueden deducirse de la Constitución misma y, en consecuencia, de la jurisdicción que la interpreta, es decir, de este Tribunal Constitucional».

Más allá de cuestiones de oportunidad del sistema general de relaciones de colaboración, el Tribunal Constitucional declara la constitucionalidad del artículo 3.1 EAC dado que la posición tanto del Estado como de la Generalitat «vendrá impuesta en cada caso por lo que resulte del sistema constitucional de distribución de competencias», pero advirtiendo seguidamente que la «traslación del principio de bilateralidad a la relación de la Generalitat con el Estado español sería constitucionalmente imposible, pues la parte sólo puede relacionarse con el todo en términos de integración y no de alteridad».

Prosigue el fundamento jurídico 13 insistiendo en la dialéctica de preventiva de determinadas interpretaciones del principio de bilateralidad. En tal sentido, defiende la sentencia que «incluso en la única relación posible, la de la Generalitat con el Estado “central” o “general”, dicha relación, amén de no ser excluyente de la multilateralidad, como el propio precepto impugnado reconoce, no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, capaces de negociar entre sí en tal condición, pues, como este Tribunal ha constatado desde sus primeros pronunciamientos, el Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). De acuerdo con ello el principio de bilateralidad sólo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos como una manifestación del principio general

de cooperación, implícito en nuestra organización territorial del Estado (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9)».

Pues bien, la argumentación precedente para algunos autores⁹⁶ constituye una manifestación improcedente o desde una perspectiva jurídica resulta harto discutible por cuanto la Constitución no sujeta las leyes de las comunidades autónomas a ningún control de naturaleza política sino solo al de la jurisdicción constitucional, ni establece mecanismos de tutela ni de supervisión de los órganos centrales sobre los autonómicos.

Una vez hemos tenido ocasión de ver brevemente la aceptación con carácter general del principio de bilateralidad por la STC 31/2010, procede dar cuenta esquemáticamente respecto a su expresión o instrumentación contenida en los fundamentos jurídicos 111 a 117. Como se verá, la intensidad restrictiva del pronunciamiento es claramente desigual según el ámbito material que se trate, en especial en cuanto a la participación de la Generalitat en algunos organismos del Estado.

Así, en los FFJJ 111, 113 y 114, en relación con lo dispuesto en los artículos 174.3 EAC; 180 EAC y apartados 1, 2, 3 del art. 182 EAC, respectivamente, el Tribunal desactiva normativamente las previsiones estatutarias recurriendo con tal fin a interpretaciones llamadas de rechazo, es decir, las que pretenden expulsar determinadas lecturas que podrían ampararse en el texto de la norma, pero que el Tribunal considera improcedentes⁹⁷. En primer lugar, la participación orgánica y procedimental de la Generalitat debe ser objeto de regulación por la legislación estatal -nada a objetar a ello, ya lo indica expresamente el propio artículo impugnado- pero se dispone que «no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales» pues ello afectaría a su «perfecta libertad». En segundo lugar, el 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 Consejo General del Poder Judicial para el Tribunal no contiene 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». Podemos concluir, pues, como acertadamente indican algunos autores⁹⁸, que se opta por degradar el valor jurídico de los preceptos

⁹⁶ Véase CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; BERNADÍ, X. «Bilateralitat...», 2011, p. 405; BALAGUER CALLEJÓN, F. «La incidencia de la STC 31/2010...», 2011, p. 462.

⁹⁷ CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; BERNADÍ, X. «Bilateralitat...», 2011, p. 437.

⁹⁸ Véase CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; BERNADÍ, X. «Bilateralitat...», 2011, p. 417-419

estatutarios y convertir al Estatuto en este punto en una simple recopilación de buenos propósitos.

Por su parte, el FJ 115 resuelve la impugnación relativa a la Comisión Bilateral Estado-Generalitat prevista en el artículo 183 EAC por ser la «concreción procedimental del principio de bilateralidad [...] así como porque entre sus facultades se contemplan materias, actividades o sectores cuya disciplina debe ser establecida por la legislación estatal». El TC valida la constitucionalidad de este órgano dado que «la calificación que el art. 183.1 EAC efectúa de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como “marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat” y del Estado, no es contraria a la Constitución interpretada en el sentido de que no excluye otros marcos de relación, ni otorga a dicha Comisión función distinta de la de cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos, que son indisponibles. En consecuencia, el alcance de la participación y de la colaboración en el ejercicio de las competencias estatales, previstas en el apartado 1 a) del art. 183 EAC, no vulnera la Constitución, ya que no impide ni menoscaba el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias». Concluye el Tribunal que «[I]nterpretado en esos términos, el art. 183.1 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo».

El análisis del artículo 183 EAC, relativo a la Comisión Bilateral, se lleva a cabo, de entrada, reiterando el Tribunal su argumentación vertida en el FJ 13, esto es, en la necesidad de excluir cualquier interpretación que pretenda encontrar en este precepto la referencia a una pretendida dualidad imposible entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña, así como las interpretaciones que conciban esta relación como exclusiva o excluyente de otros marcos de relación. Por ello, la sentencia infiere que «siendo los sujetos implicados en la Comisión Bilateral los Gobiernos respectivos del Estado y de la Generalitat de Cataluña, es obvio que las competencias concernidas únicamente pueden ser, en sentido estricto y en términos de cooperación voluntaria, las correspondientes a uno y otro Ejecutivos, cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada ni limitada por la Comisión, quedando, además, naturalmente excluidas las que constitucional y estatutariamente corresponden a otros órganos del Estado y de la Generalitat, en particular, como es patente, las competencias legislativas, cuyo ejercicio, fuera del caso de la legislación de urgencia y de los supuestos de delegación, es privativa de las Cortes Generales y del Parlamento de Cataluña, órganos extraños a la Comisión Bilateral».

La calificación de las cámaras parlamentarias como ajenas a la Comisión ha sido objeto de críticas por CORRETJA, VINTRÓ y BERNADÍ por cuanto tiene «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)» y, asimismo,

por desvirtuar el papel de la Comisión dado que «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». Los efectos de estos pronunciamientos para este sector doctrinal son calificados como «relativos y principalmente simbólicos» pero bastante más preocupante les parece «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»⁹⁹.

En otro orden de cosas, en cuanto a las funciones reservadas a la Comisión Bilateral, el Tribunal responde a su impugnación con la afirmación que permite en su seno 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). Esta interpretación lleva a los autores antedichos a defender que la Comisión Bilateral efectivamente 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, donde se configuran los rasgos básicos de la Comisión Bilateral (FJ 115).

En último término, debemos destacar que el FJ 117 aborda la previsión estatutaria establecida en la disposición adicional segunda en cuya virtud, como ya dijimos, el Estado tiene que motivar el no acogimiento de la posición del Gobierno de la Generalitat cuando el EAC establece que su posición es determinante. De nuevo, con arreglo a la doctrina establecida en el bloque relativo a las relaciones de carácter bilateral, el Tribunal si bien declara la constitucionalidad del precepto impugnado aclara con rotundidad que «aunque esa posición resulte definida como

⁹⁹ CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; BERNADÍ, X. «Bilateralitat...», 2011, p. 437.

determinante, el Gobierno del Estado puede libremente no acogerla, si bien debe motivar entonces ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado el no de acogimiento de la posición del Gobierno de la Generalitat». No obstante debe advertirse, como así realizan algunos autores¹⁰⁰, que los FFJJ 78 -relativo a «juegos y espectáculos» y 84 «infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Cataluña», respectivamente- la sentencia concreta que el Estado en el presente supuesto no queda vinculado por el contenido del informe de la Generalitat o por su no emisión. 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, para tales autores, sin embargo, no es objeto de consideraciones ulteriores.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo hemos intentado abordar un tratamiento específico del denominado principio de bilateralidad en las recientes reformas de los estatutos de autonomía iniciadas en 2006, tomando en consideración tanto el marco general de las relaciones de colaboración como sus antecedentes normativos al objeto de ofrecer una primera aproximación a la cuestión.

Las relaciones bilaterales han tenido lugar desde el mismo inicio del Estado autonómico y su potencialidad ha ido incrementándose tanto formalmente, con su institucionalización y nuevos ámbitos funcionales, como en la realidad práctica. Desde luego, en parte, tal desarrollo radica en las deficiencias que aquejan a los instrumentos de relación multilateral así como por las diversas causas asociadas ya anotadas.

Ciertamente, una parte muy numerosa y autorizada de la doctrina ha expresado una posición refractaria a la esencia bilateral por sus múltiples efectos en el sistema de relaciones intergubernamentales principalmente, pero también por razones de configuración del Estado. Pero generalmente se admite que es un mecanismo idóneo para atender a las singularidades o hechos diferenciales de las Comunidades Autónomas así como, en especial, para la resolución extraprocesal de los conflictos competenciales.

¹⁰⁰ CORRETJA, M.; VINTRÓ, J.; BERNADÍ, X. «Bilateralitat...», 2011, pp. 438-439

La bilateralidad, como hemos recordado, tiene un límite infranqueable para los sujetos actuantes: la distribución de competencias. Pero también se le pretende añadir algunos más, como que en nada puede afectar al sistema general multilateral o carecer de vinculación alguna a las partes, a nuestro parecer dudosamente compatibles por su exacerbada intensidad. Características, estas últimas, que no se predicen correlativamente en los mecanismos multilaterales, lo que es claramente inexplicable no ya en términos políticos sino también jurídicos.

Sea como fuere, lo que hemos denominado «estatutarización de la bilateralidad» si bien ha otorgado gran visibilidad al principio de bilateralidad a raíz de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña -polémico también en otros ámbitos muy relevantes como la financiación, las categorías competenciales y la lengua-, no ha supuesto ni grandes cambios respecto a la situación preexistente ni, a nuestro juicio, ha alcanzado las pretensiones depositadas por sus impulsores.

La STC 31/2010, de 28 de junio, como ha quedado apuntado, no declara la inconstitucionalidad de ningún precepto relacionado con la bilateralidad pero la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional es claramente manipuladora y de desactivación de su contenido normativo mediante una técnica interpretativa a todas luces extralimitada en una decisión de justicia constitucional, todo ello en el marco de un pronunciamiento claramente preventivo y desde la necesidad de realizar afirmaciones que el EAC no cuestiona ni desmiente en ningún momento. Compartimos la apreciación de algunos autores fundada en que 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». Ello, lógicamente, 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 que tengan las relaciones políticas entre uno y otro ejecutivo en cada momento, a semejanza, por ejemplo, de las Conferencias Sectoriales.

Desafortunadamente, sobretodo en este tema, el Estatuto de Cataluña y también, correlativamente el de Andalucía, fiel transcripción del primero en materia de relaciones institucionales, queda reducido a un mero manual de buenos propósitos, dejando al albur del Estado hacer lo que le plazca y se da un paso atrás en la deseable institucionalización plena de la bilateralidad.

Abreviaturas utilizadas

art., arts.: artículo, artículos

BOE: Boletín Oficial del Estado

BOPC: Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya

Cap.: capítulo

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución Española

Coord./s: coordinador /es

Dir.: Director

DOGC: Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya

EAAnd: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía

EAAr: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón

EAC: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

EACyL: Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León

EAEEx: Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura

EAIB: Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears

ed.: edición

Ed., Eds.: Editor, editores

FJ.: Fundamento Jurídico

LORAFNA: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra

LOTIC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

núm.: número

p./pp.: página /s

par.: párrafo

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional