



La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya

Eduard Roig Molés

Professor titular de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

1. UNA NOVA I POLÈMICA REGULACIÓ ESTATUTÀRIA DE LES RELACIONS AMB L'ESTAT, QUE VA MÉS ENLLÀ DE LA QÜESTIÓ DE LA BILATERALITAT. 2. QUE PRETÉN FONAMENTALMENT GARANTIR FACULTATS DE PARTICIPACIÓ ANTERIORMENT FINS AVUI INEXISTENTS A LA PRÀCTICA. 3. QUE PREVEU LES RELACIONS DE LA GENERALITAT, EN EL MARC D'UN ESTAT AUTONÒMIC ON HI HA DISSET COMUNITATS AUTÒNOMES. 4. I QUE OFEREIX PROCEDIMENTS I INSTRUMENTS PER CANALITZAR LES RELACIONS. 5. EN UN MARC DE RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS IMERS EN CANVIS RELLEVANTS TAMBÉ FORA DE LES REFORMES ESTATUTÀRIES.

1. Una nova i polèmica regulació estatutària de les relacions amb l'Estat, que va més enllà de la qüestió de la bilateralitat

L'atenció sobre la nova regulació estatutària de les relacions entre la Generalitat i l'Estat s'ha centrat essencialment en la qüestió de la bilateralitat, considerada quasi unànimement l'element més destacat de la nova regulació. Aquest ha estat l'objecte central de la polèmica parlamentària durant la tramitació de la reforma estatutària i, encara més, després de la seva aprovació.

Aquesta atenció preferent s'ha convertit pràcticament en excloent en centrar-se el debat en la constitucionalitat del nou Estatut. En efecte, els recursos plantejats contra la LO 6/2006, de 19 de juliol, en destaquen la bilateralitat, nou principi de les relacions entre Generalitat i Estat segons l'article 3.1 de l'Estatut, com a element que resulta discriminatori per a la resta de comunitats autònomes i proper a una concepció confederal de l'Estat, aliena a la Constitució espanyola.

Aquesta polèmica ha amagat, en canvi, altres qüestions presents en l'Estatut, que són tant o més rellevants que la bilateralitat si es comprèn el nou text no només com l'expres-

Eduard Roig Molés

És professor titular de l'Escola Universitària de Dret Constitucional a la Universitat de Barcelona. És autor de diverses monografies i articles, en especial sobre relacions intergovernamentals, que inclouen treballs com el llibre *Comunidades Autónomas y posición española en asuntos europeos*, Valencia, 2002, o articles com "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración", en el llibre *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Valencia, 2006, o "La reforma del Estado de las Autonomías ¿Ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?", en el núm. 3 de la *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*. Actualment és vocal assessor al Gabinet del president del Govern.



sió d'una concepció teòrica de l'Estat més o menys confederal, sinó també com una reacció a vint-i-cinc anys de pràctica de relacions intergovernamentals en el model autonòmic. És una reacció que pretén oferir solucions a problemes constants en aquests anys, com la dificultat d'instrumentar formes de presència autonòmica en determinades decisions de l'Estat o l'òptica quasi exclusivament "executiva" de les relacions de col·laboració, limitades fonamentalment a la cooperació voluntària, i com a tal inexigible, entre les administracions estatal i autonòmica per aplicar i gestionar unes opcions polítiques predefinides per l'Estat.

Des d'aquesta òptica, l'aportació estatutària no es pot limitar a la previsió de canals propis i bilaterals de relació entre l'Estat i la Generalitat. El nou Estatut es presenta com una operació molt més ambiciosa, que pretén a la vegada garantir la possibilitat i l'efectiu desenvolupament de les relacions. També ofereix noves formes per fer-ho, dins de les

El nou Estatut comprèn una reacció a vint-i-cinc anys de pràctica de relacions intergovernamentals en el model autonòmic; i pretén oferir solucions per instrumentar formes de presència autonòmica en determinades decisions de l'Estat

quals cal incloure els instruments bilaterals, però també altres possibilitats, i ho fa en un context general que és l'Estat autonòmic, que ni pot ser ignorat per l'Estatut ni pot tampoc ignorar-lo. Des d'aquest punt de vista l'Estatut, i el conjunt d'estatuts, no són una reivindicació de relacions bilaterals de l'Estat amb cada comunitat. Són abans que res una opció per a un desenvolupament general del marc de relacions intergovernamentals preocupat per garantir-ne l'efectiva aplicació. Al contingut d'aquesta garantia es dedica l'apartat segon d'aquest treball.

La voluntat de garantir un sistema efectiu de relacions intergovernamentals no és exclusiva de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, sinó que s'ha reproduït, amb característiques



més o menys diferents, en totes les reformes estatutàries dels darrers anys. I és una voluntat que cal emmarcar en un Estat autonòmic amb disset comunitats autònomes i un marc constitucional únic per a totes. El tercer epígraf del treball es dedicarà a examinar l'autèntic abast possible de la bilateralitat en aquest marc, tot tenint en compte que la bilateralitat tampoc no és un concepte unívoc, sinó que desplega diversos efectes en funció de si es concep com un instrument possible o com un instrument exclusiu i exclouent, tant de relacions d'altres entitats com d'altres formes de relació de la Generalitat.

El tercer objecte d'atenció d'aquest treball és la presentació dels instruments de garantia d'aquest sistema de relacions intergovernamentals que inclou l'Estatut, tant a través de la seva regulació general dedicada a les relacions amb l'Estat, en el títol V, com a través de les concretes previsions de relació que es troben disperses al llarg de les previsions d'atribució de competències sobre els diferents sectors materials, en el títol IV.

El conjunt d'estatuts no reivindiquen relacions bilaterals de l'Estat amb cada comunitat, sinó una opció per desenvolupar el marc de relacions intergovernamentals amb vistes a garantir la seva efectiva aplicació

La realitat del desenvolupament i l'aplicació d'aquestes previsions és avui encara reduïda: poc més d'un any de vigència del nou Estatut exigeix prudència en la valoració de la seva aplicació, però la pràctica desenvolupada ja permet apuntar algunes observacions crítiques, centrades en el funcionament de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat per contrast amb el desenvolupament de noves, i més intenses, formes de relació alienes a l'Estatut en el marc normatiu i la pràctica dels darrers anys. A aquests elements es dediquen els dos últims apartats d'aquest treball.



La quarta reunió de la Comissió bilateral Generalitat-Estat del 10 de gener de 2008.
Foto MAP.

2. Que pretén fonamentalment garantir facultats de participació anteriorment inexistents a la pràctica

L'Estatut vol respondre a una situació en què les relacions entre Estat i Generalitat s'han limitat a una cooperació caracteritzada per dos elements diferents:

- la voluntarietat i, per tant (almenys a la pràctica), la impossibilitat d'exigir-la per manca de voluntat de les dues parts;
- la seva concreció en els àmbits executius: les relacions no es desenvolupen en el moment d'adopció de decisions normatives, sinó de la posada en pràctica d'aquestes decisions, típicament a través de l'esforç financer conjunt.

Enfront d'aquesta realitat anterior, l'Estatut pretén establir un sistema de relacions que s'estén al moment d'adopció de les decisions, i no només al de la seva execució, i que vol superar qualsevol risc, materialitzat durant vint-i-cinc anys, de paràlisi de les relacions per la voluntat d'una de les parts.

Aquestes dues opcions es concreten en (a) la recepció estatutària del concepte de participació com a concepte diferenciat de la cooperació i en (b) el caràcter exigible de la participació, la seva consideració no com una possibilitat desitjable, sinó com un deure d'ambdues administracions.

a) De la cooperació a la participació

La cooperació, en la pràctica del nostre Estat autonòmic, ha estat essencialment un acord sobre el fons d'una qüestió: dues administracions es posen d'acord en un contingut concret, adopten conjuntament una decisió. Enfront d'aquesta realitat, l'Estatut inclou i fa èmfasi en un tipus de relació diversa, la participació. La participació no implica un acord sobre el fons d'una decisió, sinó que, mantenint la decisió en mans del seu titular d'acord amb el repartiment competencial vigent, exigeix que en el procés decisor intervingui l'entitat no competent. Naturalment, s'espera que aquesta intervenció portarà acords de fons, però aquest no és l'element configurador de la relació entre les administracions. Es tracta de crear i garantir un procediment, no un contingut.

L'Estatut fa èmfasi en la participació, entesa com la possibilitat d'intervenir per part de l'entitat no competent en el procés decisor ja que la decisió és del titular, de la competència

D'aquesta manera, es poden introduir clàusules de participació allà on no té competència l'ens participant. De fet, bona part de les clàusules de participació que es troben en el títol IV de l'Estatut eren en les propostes inicials dels grups parlamentaris catalans, clàusules de noves competències que, al llarg de la tramitació estatutària, es converteixen en clàusules de participació en una competència estatal.



Reunió de la
Comissió Bilateral
Generalitat-Estat que
va tenir lloc el 17
d'abril de 2007.
Foto Eva Guillaumet.

El primer element, doncs, que cal tenir en compte és que la participació no és una codecisió; no implica necessàriament acords de fons i no paralitza el procés de decisió ni n'altera el titular. Pot introduir només elements que suposin determinades càrregues procedimentals sobre el titular de la decisió, uns elements que, com a màxim, signifiquen l'obligació de donar raó de la seva decisió i explicar per què no s'han assumit les posicions de l'ens participant: és el que l'Estatut configura com una "posició determinant" en la disposició addicional segona.

I, el segon, és que la participació llavors es pot projectar tant sobre decisions executives, com succeïa amb la cooperació tradicional en el nostre sistema, com sobre decisions normatives. Mentre que la cooperació encaixa difícilment en decisions que són generals per a totes les comunitats autònomes (com succeeix amb les decisions normatives habitualment) en exigir un acord unànim de totes, la participació no exigeix cap tipus d'acord malgrat que el busqui, i es pot projectar sobre qualsevol tipus de decisió. Mentre que la cooperació es basa en l'aportació de capacitats pròpies de cada part (i, per tant, de competències d'ambdues, cosa que només succeeix en l'àmbit de l'execució), la participació no exigeix que totes dues tinguin competències: només una entitat en té, i les manté, però escolta i considera les aportacions de l'altra entitat.

Tant cooperació com participació respecten el principi essencial sempre implícit en el nostre sistema i que, ara, expressa l'article 176 de l'Estatut

Tant cooperació com participació respecten el principi essencial sempre implícit en el nostre sistema i que, ara, expressa l'article 176 de l'Estatut. "La participació de la Generalitat en els òrgans i els mecanismes bilaterals i multilaterals de col·laboració

amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes no altera la titularitat de les competències que li corresponen”, la qual cosa s’ha d’afirmar també de les competències que corresponen a aquest “Estat i altres comunitats autònomes”. La diferència és que en la cooperació tradicional les competències corresponen a ambdós, que lliurement podien exercir-les per separat i acabar la relació. En la participació la competència correspon només a un, l'Estat, i aquest es veu obligat a exercir-la sempre obrint-se a la participació de l’altre, la Generalitat.

b) La garantia de la participació: la participació com a facultat de la Generalitat

La darrera afirmació introdueix el segon element característic de la participació, enfront de la cooperació tradicional al nostre sistema: no es tracta ja d’una relació possible, desitjable, però no obligatòria. La participació és una obligació per a l'Estat i una facultat de la Generalitat. La decisió que havia de ser participada i no ho és, és una decisió contrària a l'Estatut i, per tant, podrà ser anul·lada en el marc d’un procediment jurisdiccional.

El conjunt d’estatuts no reivindiquen relacions bilaterals de l'Estat amb cada comunitat, sinó una opció per desenvolupar el marc de relacions intergovernamentals amb vistes a garantir la seva efectiva aplicació

Certament, el nostre ordenament ja coneixia alguns casos de cooperació obligatòria: essencialment els que es refereixen a l’exercici de competències de seguretat pública en el marc de la Junta de Seguretat. Però el fet que la cooperació signifiqui un acord sobre el fons fa que la seva configuració com a obligatòria sigui molt difícil, perquè per manca d’acord no es pot adoptar la decisió i la conseqüència pot ser una paràlisi de l’actuació pública. Com que la participació no suposa cap necessitat d’acord, en el fons és possible, en canvi,

considerar-la preceptiva i mantenir igualment la capacitat de resposta àgil del sistema i la clara atribució de responsabilitat de la decisió a l’ens competent i no al participant.

Igualment, el fet que la participació no condicioni el fons de la decisió, sinó només el seu procediment, fa que sigui fàcilment aplicable a les decisions normatives: és perfectament possible que hi hagi participació de tots els afectats per la norma i no cal que aquests tinguin competències normatives en la matèria, ja que la decisió resta en unes soles mans, les del competent, que és qui haurà de dur a terme la ponderació entre els diferents interessos (i les diferents posicions dels participants) en exercici de la seva responsabilitat com a titular de la competència.

Per aquesta raó, no sembla adequat considerar que les clàusules de participació són noves competències autonòmiques o un nou tipus de competència. La competència és sempre la facultat de configurar un acte, d’adoptar una decisió; la participació és la facultat d’intervenir en una decisió, però no altera el fet que la decisió correspon plenament al titular de la competència decisòria, que no resulta alterada.



Adicionalment, la participació no necessita, estrictament, previsions específiques. Aquestes poden ser útils per garantir tant l'existència com el respecte de la participació, però la participació és un principi general que es projecta sobre tota decisió d'un ens que n'afecta un altre. Per tant, la participació no és una competència que calgui atribuir, sinó una facultat que es deriva de la mateixa autonomia i l'afectació resultant d'una decisió estatal. No hi ha competències de participació, sinó participació en competències. No hi ha una competència concreta de participació en una matèria, sinó una facultat general de participar en totes les matèries en què hi ha un interès derivat de l'autonomia; una facultat general que l'Estatut concreta específicament en una sèrie de casos per garantir-ne millor l'existència, fora ja de qualsevol polèmica interpretativa, i l'efectiva aplicació.

En conjunt, doncs, la recepció estatutària de les facultats de participació significa una millora de la posició de la Generalitat en la mesura en què permet superar la discussió de si existeix un dret de la Generalitat, una facultat, a participar en decisions que són competència estatal, però que afecten el seu àmbit d'autonomia. I significa també, en les concrecions específiques i sectorials d'aquesta facultat participativa, que ja no és discutible si en aquests casos hi ha afectació o no al seu interès o al seu àmbit d'autonomia: la Generalitat ha de participar, per exemple, en la planificació hidrològica estatal (art. 117). Aquesta ja no és una qüestió discutible, que depengui de l'abast de les competències de la Generalitat en la matèria o de la concreta afectació de cada cas. I, adicionalment, una vulneració d'aquest precepte estatutari és susceptible de fonamentar un recurs jurisdiccional i d'anul·lar la corresponent decisió presa sense participació.

La participació augmenta de manera important l'abast de les facultats de la Generalitat, si bé la titularitat de la decisió final correspon a l'Estat

La inclusió de la participació significa, doncs, un augment molt important de l'abast de les facultats de la Generalitat, i una garantia molt més clara (i, per tant, efectiva) de la seva existència i efectivitat. Però no altera la titularitat de la decisió final, que continua corresponent a l'Estat. S'ha donat així una primera resposta a la situació prèvia d'inexistència de relacions en aquests àmbits: ja no es poden oposar a la participació la competència estatal i l'eventual manca de competència autonòmica; i la participació ja no depèn de la voluntat estatal de permetre-la. Però tot això és possible només perquè la participació de la Generalitat no és vinculant per al fons de la decisió que adoptarà l'Estat, sigui aquesta una llei, una decisió d'inversió, un acte sancionador o qualsevol altra decisió sobre la qual es projecti la participació.

Aquest marc general que s'acaba de presentar no vol dir que no continuï plenament vigent la possibilitat d'una cooperació voluntària addicional ni que no hi hagi alguns (tot i que molt pocs) supòsits en què la participació autonòmica va més enllà del caràcter merament formal, procedimental: es tracta sobretot dels casos en què la participació ho és en la designació de càrrecs de diversos òrgans, àmbit en què cal entendre que la designació és precisament l'instrument participatiu en les decisions que adoptaran

els òrgans corresponents (en els quals normalment la majoria correspondrà a representants de l'Estat). O, fins i tot, en el cas d'òrgans constitucionals com el Tribunal Constitucional, es tracta d'una participació especialment decisòria perquè es deriva de la mateixa previsió constitucional de participació d'un Senat configurat com a cambra de representació autonòmica.

3. Que preveu les relacions de la Generalitat, en el marc d'un Estat autonòmic on hi ha disset comunitats autònomes

L'article 3.1 de l'Estatut és expressiu de la polèmica entre bilateralitat i multilateralitat com a forma de canalitzar les relacions entre la Generalitat i l'Estat: si les propostes inicials afirmaven únicament la bilateralitat com a principi, el text va anar incorporant mencions a la multilateralitat que, després del tràmit a les Corts Generals, van acabar amb l'assumpció d'ambdós principis. Una operació similar a la que ha tingut lloc en l'article 175, en què la introducció de l'apartat segon ja en el procediment parlamentari a Catalunya pretén deixar clara l'obertura de l'Estatut a les vies multilaterals com a formes de canalització de la participació autonòmica.

La possibilitat constitucional permet relacions bilaterals i multilaterals per satisfer les exigències estatutàries de participació. Però les previsions estatutàries mostren preferència per la bilateralitat en les relacions amb l'Estat

La situació resultant quant als principis és, doncs, la de l'existència simultània d'ambdós principis i, per tant, la clara afirmació de la possibilitat constitucional de formes de relació tant bilaterals com multilaterals per donar satisfacció a les exigències estatutàries de participació. Cal, però, analitzar quina relació hi ha entre totes dues formes, bilaterals i multilaterals, i, sobretot, quin en pot ser el funcionament pràctic en un Estat que té disset comunitats autònomes en posició d'igualtat institucional i un Estat central representant dels ciutadans de totes les comunitats autònomes; també de la catalana.

De les previsions estatutàries s'ha volgut extreure una opció preferent per la bilateralitat: en efecte, l'Estatut dedica una atenció especial a la Comissió Bilateral Generalitat-Estat; i les previsions participatives disperses en el text estatutari es formulen sempre com a previsions aplicables a la Generalitat en concret i no a les comunitats autònomes en general.

Aquesta defensa de l'opció de l'Estatut per la bilateralitat, que s'ha sostingut des de posicions oposades tant per defensar la bilateralitat com per atacar la constitucionalitat del model estatutari, s'ha de contextualitzar, però, en la mateixa noció de l'Estatut com a norma institucional bàsica d'una comunitat i com a instrument fonamental del principi dispositiu que permet a cada comunitat participar decisivament en la configuració del seu propi nivell d'autonomia, competencial i, ara, participatiu.



El conseller Joan Saura i l'exministre Jordi Sevilla en un moment de la reunió de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat del 17 d'abril de 2007.

Foto Eva Guillaumet.

Com a norma dirigida a una sola comunitat i a les institucions estatals, l'Estatut no pot prejutjar les opcions de la resta de comunitats autònomes. No pot plantejar obligacions o facultats de participació d'altres comunitats i, per tant, tampoc no pot regular procediments que siguin d'aplicació a altres comunitats que, en canvi, no participen en el procediment de reforma estatutari. En aquest sentit, l'Estatut és una norma limitada a Catalunya (malgrat que no és una norma de vigència limitada a Catalunya, perquè regeix per a les institucions estatals, també fora de Catalunya) i, per tant, s'ha de limitar a establir les facultats de la Generalitat i els procediments que són aplicables a aquesta. L'Estatut, doncs, ha d'assumir una expressió "bilateral" o, més ben dit, una expressió vinculada a la Generalitat.

D'aquesta manera, l'Estatut compleix la funció de garantir una posició determinada, unes facultats determinades, a la Generalitat. La facultat de participació que recull l'Estatut és de la Generalitat individualment, no del conjunt de comunitats autònomes. Aquesta afirmació desplega també rellevants conseqüències de garantia de la posició de la Generalitat. La facultat participativa no dependrà de si hi volen participar també altres comunitats o totes: no es pot negar la possibilitat de participació a la Generalitat perquè no hi ha una posició comuna de les comunitats autònomes o una voluntat conjunta d'aquestes, casos que han tingut lloc en la història de l'Estat autonòmic.

Però immediatament cal afegir que l'atribució de la possibilitat de participació de la Generalitat no exclou que aquesta facultat correspongui també a altres comunitats. I no pot impedir la participació d'aquestes altres comunitats en les decisions que els afecten. Hi haurà tantes facultats de participació individual, en expressió bilateral dels estatuts, com es decideixi en les reformes estatutàries o com es derivi d'un mandat constitucional general de participació si acceptem que aquest existeix.

El que exigeix l'Estatut és que aquesta facultat sigui respectada. Però no que es respecti excloent-ne d'altres ni que es respecti canalitzant la participació a través de vies bilaterals. Precisament el caràcter procedimental de la participació permet que sobre una mateixa decisió es pugui projectar la participació de múltiples comunitats simultàniament i, si es vol, per mitjà d'instruments multilaterals. En el seu si es respecta perfectament la facultat pròpia, individual, de cada comunitat participant i, fins i tot, es pot potenciar el pes polític enfront de l'Estat d'aquesta participació si s'aconsegueix una posició comuna, majoritària o compartida entre comunitats diverses.

La facultat de participació és individual, de cada comunitat, però pot ser, addicionalment, comuna a diverses o totes les comunitats si la base de la participació no és exclusiva d'una comunitat

En conjunt, la facultat de participació és individual, de cada comunitat, però pot ser, addicionalment, comuna a diverses o totes les comunitats si la base de la participació (el seu objecte) no és exclusiva d'una comunitat. I la seva canalització procedimental pot ser també llavors comuna a totes, conjunta o multilateral. En qualsevol cas, el que no pot succeir és que la facultat d'una comunitat buidi de contingut o exclogui la facultat d'una altra: i això en el doble sentit de prohibir

tant una participació excloent (que vulneraria l'autonomia de la resta de comunitats excloses) com una participació condicionada a la participació d'altres comunitats o de totes.

D'aquesta manera, la participació es configura com una facultat individual que, quan corre en diverses comunitats, es podrà canalitzar en una via multilateral (més funcionalment que sumant disset vies bilaterals paral·leles) i, en tot cas, es garantirà la possibilitat de canalitzar-se bilateralment si la via multilateral no existeix o no és satisfactòria.

Del que s'acaba de dir, se'n dedueixen alguns elements rellevants:

a) La possibilitat de facultats participatives "privatives" d'una comunitat o de diverses, que es canalitzaran bilateralment amb l'Estat.

El caràcter privatiu de la facultat de participació, que exclou la participació d'altres comunitats en la mateixa decisió, pot procedir de dos fonaments diferents:

- En primer lloc, es pot donar el cas que l'element d'autonomia que fonamenta la participació sigui exclusiu d'una o diverses comunitats: serà així quan la competència o l'interès que es troben en la base de la participació siguin també privatius; és a dir, quan tingui lloc un element asimètric en la configuració de l'autonomia, com pot ser l'existència de competències no generalitzades en matèries com la policia, l'execució penitenciària, els sistemes financers específics de concert i conveni, les competències vinculades a la llengua pròpia, etc. En aquests casos hi ha certament una participació no només bilateral (o limitada a algunes comunitats), sinó pròpiament asimètrica: no hi ha via participativa per a altres comunitats.



- En segon lloc, es pot donar el cas, i l'Estatut en preveu diversos de manera expressa, que la participació es produeixi sobre una decisió concreta d'efectes limitats a la mateixa comunitat: és el cas d'obres o inversions a la comunitat, decisions sobre itinerari d'infraestructures estatals supraautonòmiques, etc. En aquest cas pot succeir perfectament que hi hagi disset decisions similars amb una participació diferenciada, bilateral però simètrica, de cada comunitat en la seva decisió. O que la participació tingui lloc només en algunes comunitats, perquè només en aquestes es prenen aquestes decisions o perquè només aquestes hi volen participar.

b) La funció de definir els canals multilaterals de participació.

Quan la decisió és única i afecta diverses comunitats o totes, en canvi, la participació pot ser multilateral, i habitualment aquesta serà la fórmula més funcional per dur-la a terme. Ara bé, cal plantejar-se qui determinarà les condicions i el procediment concret de la participació; en tractar-se d'un canal multilateral només podem pensar en dues solucions:

- O bé l'Estat regula aquest canal multilateral en les seves normes, a través d'una norma general o mitjançant les normes sectorials corresponents o amb una combinació d'ambdós elements;
- O bé l'Estat i les comunitats assoleixen acords per establir aquestes fórmules, de nou a través d'un acord general o a través d'acords sectorials o d'una combinació d'ambdós elements.

L'Estatut apunta clarament la primera opció en diversos preceptes, en referir-se a la participació “en els termes que preveu la llei” o “en els termes que disposa la legislació estatal”. Però, com veurem al final, el desenvolupament d'aquestes previsions el “desplegament estatutari” de la participació autonòmica no s'ha fet encara plenament: certament, la legislació estatal conté fórmules participatives en diverses matèries que es poden considerar vies efectives per aplicar l'Estatut; però manca una regulació general i també una regulació sectorial en molts àmbits en què l'Estatut preveu la participació.

En aquest sentit, cal recordar, en primer lloc, que la manca de desenvolupament no deixa buida la previsió estatutària: mentre no hi hagi un procediment previst la participació es podrà fer per vies molt diverses, però haurà de tenir lloc; en cas contrari, la decisió pot ser objecte d'impugnació per vulneració de l'Estatut. I, en segon lloc, que el desenvolupament estatutari no és una opció de l'Estat: l'Estatut garanteix la participació i, per tant, la normativa estatal l'ha de preveure. La remissió no es fa en funció de “si” la llei estatal en preveu la participació, sinó de “la forma en què la llei estatal” en preveurà, necessàriament, la participació.

¿Necessitem una norma general que concreti, expliqui i desenvolupi les facultats de participació de les comunitats autònomes en tots els àmbits de l'ordenament? Probablement

una norma així tindria uns efectes rellevants de publicitat i sensibilització, i d'ordenació del sistema. Però també cal tenir en compte que els efectes garantistes possiblement seran reduïts, ja que el que cal finalment és saber en quina decisió concretament es participa (en quin procediment d'autorització concret, de sanció, de planificació...), en quin moment del procediment i amb quina informació. I això només és possible decidir-ho sector per sector, a través de la reforma de nombroses normes sectorials, la qual cosa exigeix un esforç tècnic considerable i perllongat en el temps. El desenvolupament estatutari en aquest àmbit no es fa d'un cop, sinó que, probablement, necessiti un doble moment de desenvolupament general inicial i reformes normatives sectorials posteriors.

c) El caràcter de garantia final, subsidiària, dels canals bilaterals

En aquest context és especialment rellevant recordar que els canals bilaterals poden funcionar precisament com una fórmula subsidiària per canalitzar una participació que hauria de ser general de totes les comunitats quan aquesta no existeix o no és satisfactòria.

La manca de desenvolupament no deixa buida la previsió estatutària: mentre no hi hagi un procediment previst la participació es podrà fer per vies molt diverses

La funció fonamental de l'Estatut, dèiem al principi, és respondre a una pràctica en què la inexistència d'instruments multilaterals i la manca d'interès de l'Estat i bona part de les comunitats han reduït la participació extraordinàriament. Si aquesta situació es manté, l'Estatut planteja la participació bilateral com una alternativa substitutòria, que pot activar la Generalitat per si sola i a la qual l'Estat no es pot negar.

Aquest funcionament de la bilateralitat com a "coixí de seguretat" de la facultat de participació que, raonablement, s'hauria de canalitzar multilateralment planteja alguns problemes quan hi ha la participació multilateral, però aquesta no és satisfactòria.

El problema és qui decideix si el canal multilateral funciona satisfactòriament o no, perquè és relativament fàcil saber si hi ha hagut o no hi ha hagut participació, però és bastant més difícil saber si aquesta participació ha estat satisfactòria. Si tenim en compte que en la majoria dels casos la participació es limita a la possibilitat d'expressar la decisió mitjançant la informació necessària, aleshores la participació només serà insatisfactòria quan la Generalitat no hagi tingut ocasió d'expressar la seva posició.

En els altres casos, quan la Generalitat ha tingut ocasió d'expressar-se en fòrums multilaterals, encara que la seva opinió no hagi estat seguida per l'Estat, hi ha hagut participació satisfactòria, perquè la participació no és res més que la capacitat d'expressar la posició amb els elements suficients i, per tant, no s'ha de donar entrada a cap mena de participació subsidiària o substitutòria, perquè no hi ha res a suplir, perquè aquesta participació ha tingut lloc.



4. I que ofereix procediments i instruments per canalitzar les relacions

La previsió estatutària dels procediments per canalitzar les relacions entre Generalitat i Estat expressa tant els trets fonamentals de la participació (el seu caràcter procedimental i no de contingut) com la diversitat de possibilitats existent, no només des de l'opció entre bilateralitat i multilateralitat sinó també amb referència a diferents objectes de participació.

L'Estatut inclou tant la participació en institucions i òrgans, mitjançant la participació en la designació de representants, com la participació en procediments de decisió, mitjançant la reunió d'òrgans en què es canalitzi la participació o mitjançant fases procedimentals o informes que permetin igualment aquesta participació. I aquests procediments són tant procediments normatius o planificadors com d'adopció de decisions executives o de gestió.

En tots aquests, pràcticament, té lloc la relació entre bilateralitat i multilateralitat que hem explicat: i en tots la facultat de participació pròpia de la Generalitat es pot canalitzar multilateralment, per exemple, a través d'un representant autonòmic conjunt, com succeeix ja en el cas de la participació en els òrgans de la Unió Europea.

Es tracta, doncs, d'un autèntic sistema de participació que combina previsions generals amb garanties concretes en sectors, òrgans i procediments concrets; que no s'esgota, per tant, ni tan sols principalment, en el canal que fins avui ha estat pràcticament l'únic que ha atret l'atenció política i doctrinal: la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, regulada en l'article 183 i següents de l'Estatut.

L'Estatut inclou tant la participació en institucions i òrgans, com en procediments de decisió. És a dir, tan en procediments normatius com d'adopció de decisions executives o de gestió

La Comissió, però, no és una institució amb una funció determinada, sinó que és un canal de cooperació i participació obert a continguts molt diferents; una institució que pot servir per desenvolupar en el seu si les relacions bilaterals existents, però també per dur a terme l'impuls d'altres canals bilaterals o per fer el seguiment dels canals multilaterals. Una institució que serveix per participar, però també per cooperar en termes clàssics, perquè també pot ser un fòrum de sistematització i racionalització de les relacions voluntàries de cooperació.

La utilitat essencial de la Comissió Bilateral és la combinació de la seva flexibilitat (en la seva composició, en la possibilitat d'articular vincles permanents amb les xarxes de cooperació sectorial i en les seves funcions) amb el seu pes polític, que permet una pressió per l'acord molt més elevada que la que hi ha en la xarxa de cooperació sectorial. Però precisament per aquests motius, la Comissió no es pot oposar a altres canals de relació: no és relació a través de la Comissió Bilateral o relació a través de les conferències sec-

El conseller d'Interior
Joan Saura i l'exministre
d'Administracions
Públiques, Jordi Sevilla,
en roda de premsa, el
17 d'abril de 2007.

Foto: Eva Guillamet.



torials o mitjançant convenis, sinó que cal integrar les diverses vies, utilitzant la Comissió com a òrgan director del sistema, amb funcions d'impuls, de seguiment i de solució de conflictes i de situacions de paràlisi.

Les relacions entre Generalitat i Estat no es poden reduir a la Comissió: s'hi oposen elements funcionals (com la necessitat del treball sectorial) i polítics (la Comissió perd pes si s'utilitza en excés i de manera constant). La Comissió no és tampoc una institució que hagi de tenir funcions precises, ja que la seva integració en el sistema general exigeix precisament que les seves funcions siguin de direcció general, però que en alguns casos pugui actuar substitutivament.

Malgrat tot el que acabem d'exposar, la pràctica del desenvolupament i l'aplicació estatutària del nou Estatut s'ha concretat quasi exclusivament en la Comissió Bilateral. I, més encara, en el seu funcionament com a òrgan de grans acords polítics en matèria de traspàs de mitjans i serveis corresponents a noves competències. Sembla urgent redreçar aquesta situació i plantejar la necessitat de desenvolupar i d'aplicar plenament la resta de procediments de participació, així com reclamar que la Comissió Bilateral assumi la seva funció d'òrgan de seguiment i d'impuls de tot el sistema de relacions i, especialment, de les noves facultats participatives. No es tracta d'assumir-les, ni tan sols de canalitzar-les bilateralment, sinó de vetllar bilateralment pel seu respecte, també en els canals multilaterals.



6. En un marc de relacions intergovernamentals immers en canvis rellevants també fora de les reformes estatutàries

Però els Estatuts i el seu desplegament no són els únics elements nous en l'actual panorama de relacions entre comunitats autònomes i Estat. Paral·lelament a l'aprovació i al desplegament de l'Estatut, els últims anys mostren diversos elements rellevants per definir un nou moment en l'evolució de l'Estat autonòmic, caracteritzat pel desenvolupament de nous mecanismes de relació creixentment efectius, tant en la línia de la cooperació en casos de competències concurrents com de participació en decisions conjuntes o estatals.

La Conferència de Presidents i els seus acords generals en matèries com la investigació o el finançament sanitari; els nous mecanismes incorporats en legislació sectorial com el sistema d'autonomia i atenció a la dependència, amb la previsió d'acords que es converteixen textualment en reials decrets de l'Estat o amb una interessant articulació de decisions conjuntes multilaterals i convenis bilaterals; o com el Pla de desenvolupament rural inclòs en la recent Llei de desenvolupament rural sostenible, una decisió estatal que vincula l'Estat, de manera material i financera, en la seva política posterior de discussió i de subscripció de convenis, bilaterals de nou, amb cada comunitat; o la pràctica ja desenvolupada de participació en afers europeus, en què per primer cop un responsable polític d'una comunitat autònoma pot participar en nom de totes les delegacions espanyoles en les institucions europees.



Des de l'entrada en vigor del nou Estatut, la participació en afers europeus per part de la Generalitat s'ha dut a terme a través de la Secretaria per a la Unió Europea.

Foto: Secretaria per a la Unió Europea.

Les previsions estatutàries i el seu desplegament normatiu i pràctic no poden actuar al marge d'aquest context, en què, en canvi, adquireixen ple sentit. El desplegament estatutari no és una cosa diferent de l'actuació de la Conferència de Presidents o d'una eventual modificació de la legislació de protecció civil. La Comissió Bilateral no és aliena al desenvolupament de la cooperació en matèria de dependència, però, naturalment, no la pot substituir. La integració de tots aquests elements en un sistema, amb bilateralitat i amb multilateralitat en totes les seves formes, no només és una necessitat, sinó que ja és una realitat que cal ordenar i impulsar.