

# LA INCIDENCIA DE LA STC 31/2010 EN LA FORMULACIÓN ESTATUTARIA DE LAS RELACIONES ENTRE LA GENERALITAT DE CATALUÑA Y EL ESTADO

**Francisco Balaguer Callejón**

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada

SUMARIO: 1. Introducción. – 2.-El debate previo sobre bilateralidad-multilateralidad. – 3. Breve resumen de la doctrina del TC. – 4. Valoración de la doctrina sobre las relaciones Generalitat-Estado. 4.1. La cualidad estatal de la Comunidad Autónoma. 4.2. La salvaguardia de las competencias estatales. 4.3. Los límites a la cooperación bilateral y a la participación en órganos estatales. – 5. Conclusiones

---

## 1. Introducción

En materia de relaciones Generalitat-Estado, como en otros muchos aspectos, el Estatuto de Cataluña ha intentado promover una racionalización jurídica para situar en el terreno del Derecho instituciones, técnicas y mecanismos destinados a facilitar una cooperación más intensa entre ambos entes. Esta normativización iba unida, como es lógico, a un entendimiento específico –pacífico hasta ahora en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional– acerca de la función constitucional de los Estatutos de Autonomía en cuanto complementarios de la Constitución en la configuración constitucional del Estado Autonómico.

Como veremos, parte de ese esfuerzo ha quedado relativizado en la STC 31/2010, por cuanto el Tribunal ha minusvalorado el papel constitucional de los Estatutos de Autonomía y ha establecido algunos condicionantes a los preceptos estatutarios en relación con la propia función interpretativa del Tribunal y con la capacidad de las normas estatutarias de vincular al Estado. Algo que, en la medida en

que resultaba aplicable a los recursos posteriormente resueltos, ha sido ratificado en las últimas sentencias sobre el Estatuto.<sup>1</sup>

Es comprensible, entonces, que las primeras impresiones doctrinales sobre la sentencia hayan sido muy negativas en relación con el alcance de la reforma estatutaria después del pronunciamiento del TC, y que se haya interpretado que la sentencia ha “desactivado” en gran medida la reforma.<sup>2</sup> Siendo mi planteamiento muy crítico con la

---

1. Se puede consultar, por todas, la STC de 16 de diciembre de 2010, que tiene su origen en el recurso presentado por el Defensor del Pueblo y en la que el Tribunal declara (FJ 1) “la extinción del presente recurso de inconstitucionalidad, por pérdida sobrevenida de su objeto, respecto de todas las impugnaciones coincidentes en el presente en las que ha recaído ya esa declaración de inconstitucionalidad”; al tiempo que extiende “en todos y cada uno de los ámbitos de coincidencia de la impugnación, la doctrina sentada en la repetida STC 31/2010”. El Tribunal se pronuncia también respecto de los preceptos estatutarios impugnados que no lo fueron previamente en el recurso promovido por el PP, sin encontrar en ellos nuevos motivos de inconstitucionalidad.

2. Para J. Tornos Mas, “El Estatuto de Autonomía de Cataluña, y el Estado Autonómico, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre de 2010, pág. 24: “la sentencia ha desactivado los principales objetivos que se perseguían con la redacción del nuevo texto estatutario, a pesar de que la mayoría de los preceptos sean declarados conformes a la Constitución. Hay que avisar a quienes deban aplicar el Estatuto que su fuerza normativa no reside de modo exclusivo en lo que dicen sus artículos pues para conocer su exacto valor es obligado atender a la lectura de la sentencia del Tribunal Constitucional que pasa a ser un «manual de instrucciones» que va desactivando el contenido de muchos de sus preceptos, a los que sin embargo deja continuar formando parte del texto aprobado. El Estatuto de 2006, por tanto, no ha supuesto un avance significativo en el nivel de autogobierno de Cataluña. Tampoco ningún retroceso”. En la misma revista y el mismo número, M. Carrillo, “Después de la sentencia, un Estatuto desactivado”, pág. 29, indica: “el criterio adoptado por el Tribunal, aunque formalmente excluye la inconstitucionalidad del artículo 110 y su proyección sobre todo el Capítulo II, materialmente desactiva sus objetivos de preservación de las competencias”. También, en la misma revista y número, Germán Fernández Farres, “Las competencias de Cataluña tras la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut”, pág. 48: “Intento fallido, que deja las cosas como estaban. No otro ha sido el desenlace final de la apuesta por reconfigurar las competencias autonómicas y con ello las estatales”. Igualmente, M. Rebollo Puig, “Elogio de los Jueces”, pág. 98: “El Estatut que queda es claramente distinto, no diré del que se aprobó, pero sí del que una buena parte de los que lo impulsaron y aprobaron pretendían que fuera y del que muchos, no sólo los recurrentes, temían que fuera”. Del mismo modo, S. Muñoz Machado, “Dentro de los términos de la presente Constitución”, pág. 9, para quien: “Después del retroceso impuesto por el Tribunal Constitucional y las aclaraciones que ha llevado a cabo en su Sentencia, el Estatuto de 2006 no tiene un contenido sustantivo mucho más importante que el que ya tenía pacíficamente reconocido el Estatuto de 1979. Sostengo, por tanto, que Cataluña no tiene más poderes reales, después del Estatuto de 2006, que los que tenía desde que se aprobaron la Constitución y el Estatuto de 1979. La diferencia entre ambos Estatutos es solamente aparental”. Cfr. también, en idéntica revista y número, T. de la Quadra-Salcedo Janini, “El modelo competencial en la STC 31/2010, de 28 de junio”, pág. 79.

sentencia, por lo que se refiere a la doctrina regresiva que se contiene en algunos pronunciamientos generales y al tono restrictivo de la densidad constitucional que debe corresponderle al Estatuto de Autonomía en el Estado Autonómico integrado en Europa,<sup>3</sup> no coincide, sin embargo, con esta visión negativa de la potencialidad futura de la reforma estatutaria.

Las relaciones entre la Generalitat y el Estado nos pueden servir como ejemplo de esa perspectiva diferente que definiendo, por cuanto que en ellas se manifiesta en gran medida la tensión entre el Derecho y la Política que ha vertebrado una gran parte de la reforma estatutaria. Como veremos seguidamente, el Tribunal ha validado los elementos esenciales de la reforma estatutaria y, específicamente, los mecanismos bilaterales de relación entre Generalitat y Estado. Con ello, se garantiza un marco jurídico básico de relación que permanece en el ordenamiento jurídico, y que resultará útil en el futuro para racionalizar el funcionamiento del Estado Autonómico en Cataluña y en las otras Comunidades Autónomas que han establecido mecanismos similares o lo hagan en el futuro.

Al mismo tiempo, el Tribunal ha establecido algunas cautelas respecto de la capacidad de vinculación estatutaria a las instituciones generales del Estado, así como en otros aspectos, devolviendo una parte de la materia estatutaria al terreno de la política. Respecto de la voluntad estatutaria de establecer mecanismos vinculantes, esto supone una regresión, no cabe duda. El Tribunal ha dejado sin resolver el conflicto, desde el punto de vista jurídico, sentando una doctrina pretendidamente salomónica en la que se avala la constitucionalidad de los preceptos estatutarios pero se establece, al tiempo, una interpretación obligada de los mismos que relativiza su valor normativo. Frente a la posible declaración de inconstitucionalidad con nulidad, esta formulación podría haberse considerado una victoria por cada uno de los sectores doctrinales que defendían o cuestionaban la constitucionalidad del Estatuto. Sin embargo, la valoración general en ambos bandos ha sido crítica, manifestando una insatisfacción con la Sentencia que puede considerarse casi uná-

---

3. Cfr. al respecto, mis trabajos "Las cuestiones institucionales en la STC 31/2010 de 28 de junio", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 15, octubre de 2010, pág. 50 y ss., y "El Estado Autonómico en el contexto de la integración europea. Un comentario a la STC 31/2010, de 28 de junio", en prensa.

nime, pues si para unos la sentencia degrada la función constitucional de los Estatutos de Autonomía,<sup>4</sup> para otros la sentencia fuerza el sentido de los preceptos estatutarios para evitar la declaración de inconstitucionalidad.<sup>5</sup>

4. Así, por ejemplo, para C. Viver, "Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto", en *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, la sentencia "degrada la función constitucional de los Estatutos como normas integradas en el bloque de constitucionalidad". Igualmente, E. Albertí, "El Estado de las Autonomías después de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre de 2010, pág. 96, considera que la sentencia 31/2010 "reduce hasta la casi irrelevancia la función constitucional de los Estatutos de Autonomía y niega prácticamente cualquier posición especial de los mismos en el ordenamiento español, especialmente respecto de las leyes estatales, y singularmente las orgánicas". Para J. Tornos Mas, *op. cit.*, pág. 23, "se limita de modo sustancial la función complementaria de la Constitución que pretendía asumir el Estatuto con el fin de aumentar y garantizar el autogobierno de Cataluña". Para E. Fos-sas, "El estatuto como norma y su función constitucional. Comentario a la STC 31/2010", en *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, "el Tribunal ha modificado sustancialmente su doctrina sobre las características del Estatuto como norma singular dentro del Ordenamiento jurídico, basada hasta hoy en algunas ideas mayoritariamente compartidas y sostenidas en su anterior jurisprudencia, para reducir drásticamente la función constitucional del Estatuto". Por su parte, M. Carrillo, *op. cit.*, pág. 35, habla de "una lógica interpretativa coherente en toda la sentencia, que no ha sido otra que la infravaloración del rango de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma".

5. Así, S. Muñoz Machado, *op. cit.*, pág. 6, para quien, "la Sentencia del Tribunal Constitucional resuelve formulando hipótesis sobre la significación de los conceptos, que no es la que realmente tienen ni la que se les pretendió dar, sino inventándose otro más concorde con la Constitución, para evitar declarar incompatible el enunciado" (pág. 7). En el mismo sentido, J. De Esteban, "Reflexiones en torno al voto particular de Javier Delgado", en *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre de 2010, pág. 16, afirma que "la Sentencia utiliza la técnica de las interpretaciones conforme, como forma de eludir la clara inconstitucionalidad de muchos artículos". También R. Blanco Valdés, "El Estatuto Catalán y la sentencia de nunca acabar" en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 205, 2010, pág. 10: "No hay que ser, desde luego, muy sagaz, para descubrir la fórmula magistral que ha encontrado la mayoría del TCE para sanar la inconstitucionalidad de lo que de otro modo lo sería: la consistente en hacer decir al Estatuto lo contrario de lo que manifiestamente afirma, para poder proclamar luego que tal interpretación es perfectamente constitucional", de tal manera que el TC no solo ha hecho lo posible para respetar la voluntad del estatuyente sino también lo imposible (pág. 17), con lo que muchas de sus interpretaciones "son literalmente contradictorias con el indudable sentido del texto" (pág. 18). Igualmente, Germán Fernández Farreres, *op. cit.*, págs. 48-49: "Cuestión distinta es que para evitar en la medida de lo posible la declaración formal de inconstitucionalidad, la Sentencia recurra sistemáticamente a interpretaciones conforme a la Constitución, aunque ello suponga, sin duda alguna, un exceso manifiesto. En realidad, esas interpretaciones consisten en la mayoría de los casos en hacer decir a los preceptos estatutarios impugnados lo que evidentemente no dicen o, simplemente, en vaciarlos de contenido al privarles de todo efecto jurídico".

Ahora bien, pese a todo, puede decirse que, para quienes hemos defendido la constitucionalidad de la reforma estatutaria, la sentencia ofrece también aspectos positivos. El Estatuto sigue en pie, y se mantienen las innovaciones esenciales que se promovieron en ámbitos muy diversos e importantes, de manera que el resultado de la sentencia es que, tanto para Cataluña como –en diversa medida– para las otras CCAA que han reformado sus Estatutos, se consolida una etapa nueva del Estado Autonómico con un modelo nuevo de Estatuto de Autonomía. Ese nuevo modelo supone que la norma fundamental del espacio constitucional autonómico (en el marco de la Constitución) se abre a muchos ámbitos, superando así el Estatuto “autista” que se limitaba a incorporar los aspectos competenciales e institucionales.<sup>6</sup> Entre esos ámbitos (Unión Europea, derechos estatutarios, régimen local, etc.) está también el de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado, que adquiere una nueva dimensión.

Es evidente que el TC no ha comprendido o no ha querido comprender el salto cualitativo que este modelo nuevo supone. Más bien, se puede decir que ha intentado limitarlo, estableciendo una doctrina que pretende desconocer la realidad constitucional estatutaria y rebajarla al nivel legislativo, como si la Comunidad Autónoma no tuviera un espacio constitucional propio. Un esfuerzo inútil, porque la realidad se terminará imponiendo y se ha impuesto, de hecho, en el conjunto de la sentencia, por más que algunas declaraciones generales que se incluyen en ella tengan un tinte regresivo.

Ahora bien, el “día después” de la sentencia ha llegado ya y sería conveniente que –más allá de la desilusión que haya podido provocar su impregnación claramente centralista– situáramos las cosas en su sitio, sin ocultar los problemas que plantea, pero también sin negar los avances que se han consolidado en nuestro ordenamiento jurídico y las perspectivas que se abren a partir de ahora.

Ante todo, la renuncia a juzgar en Derecho y, por tanto, la remisión a la política de algunos aspectos puede leerse también en un sentido positivo. No permite decir que se ha ganado, pero tampoco debería conducir a decir que se ha perdido en la apuesta estatutaria

---

6. Cfr. mi trabajo “Lo Stato autonomico spagnolo: la stagione delle riforme”, en *I cantieri del federalismo in Europa*, a cargo de Antonio D’Atena, Giuffrè, Milano, 2008, págs. 333-393.

de modernización del Estado Autonómico. Por ejemplo, en materia de relaciones Generalitat-Estado se ha consolidado un nuevo modelo cuya constitucionalidad ha sido avalada por el Tribunal. En aquellos ámbitos en los que se indica que no hay una vinculación jurídica del Estado, se admite, sin embargo, la validez de los preceptos estatutarios. Esos preceptos no son invalidados ni declarados inconstitucionales y, por tanto, aunque se reduzca el valor jurídico de los mandatos que contienen, siguen siendo preceptos que deberán ser tenidos en cuenta en el futuro en el debate político y en la negociación entre la Comunidad Autónoma y el Estado.

## **2. El debate previo sobre bilateralidad-multilateralidad**

Las relaciones entre la Generalitat y el Estado fueron objeto de un intenso debate en relación con la Propuesta de reforma estatutaria, centrado en la bilateralidad. Un debate condicionado por la tensión previa sobre el modelo de Estado (simétrico o asimétrico), pero también por la ausencia de una cultura política autonómica asumida por los partidos políticos de alcance estatal. Esta ausencia provoca una desconfianza notable desde el ámbito autonómico frente a los órganos multilaterales, especialmente a los partidos nacionalistas periféricos, porque temen que su voz y la de las Comunidades Autónomas que representan se pueda ver silenciada por un coro concertado de voces lideradas por los órganos de dirección nacional de los grandes partidos. Ejemplos no faltan, desgraciadamente, de la supeditación de los intereses territoriales a las estrategias de los partidos en el marco estatal.

Los partidos políticos de alcance estatal suelen condicionar la política autonómica de cada territorio a la política estatal, de tal manera que no siempre se adoptan las decisiones de cada Comunidad Autónoma en función de los intereses de esa Comunidad, como debería ser en un Estado autonómico consolidado. No son muy abundantes las ocasiones en las que los representantes de las Comunidades Autónomas se atreven a desafiar a los órganos de dirección nacionales, actuando solo en clave de política autonómica. La opción por la multilateralidad resulta más difícil de defender si en los órganos multilaterales no se asumen posiciones propias por parte de cada una de las Comunidades Autónomas en función de sus intereses. El desarrollo de

una cultura política autonómica puede contribuir a que la multilateralidad sea percibida con menor desconfianza en el futuro.

Mientras tanto, la ausencia de un Senado que represente realmente a las Comunidades Autónomas y la desconfianza hacia los mecanismos actuales de carácter multilateral, provocaron una orientación de las reformas estatutarias hacia el desarrollo de mecanismos bilaterales de cooperación. Ahora bien, en la medida en que estos mecanismos no excluyan la participación en los multilaterales, pueden favorecer una integración mayor de las políticas estatales y autonómicas y contribuir a un funcionamiento mejor del Estado autonómico. Desde esa perspectiva, a pesar de las críticas iniciales a una orientación excesiva hacia los mecanismos bilaterales por parte de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Cataluña, lo cierto es que la formulación final del Estatuto (como de otros Estatutos reformados)<sup>7</sup> ha integrado los mecanismos bilaterales y multilaterales sobre la base de que en determinados ámbitos son procedentes los mecanismos bilaterales y, en otros, los multilaterales.

Por lo que respecta a principios, el artículo 3.1 EC establece claramente la coexistencia de mecanismos bilaterales y multilaterales de relación: "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".

El Estatuto dedica el capítulo I de su título V a las relaciones de la Generalitat con el Estado y con otras Comunidades Autónomas. En el apartado 1 del artículo 174 se indica que "La Generalitat y el Estado se prestan ayuda mutua y colaboran cuando sea necesario para el ejercicio eficaz de las competencias respectivas y para la defensa de los intereses respectivos", mientras que en el apartado 3 del mismo artículo se establece que "La Generalitat participa en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y las leyes".

7. Cfr. EC: artículos 3.1, 175.2, 176, 186.2 y 210.1; EA: artículos 49.4, 56.8, 61.3.b), 88, 175.2.j), 183.7, 184.1, 219.2, 221.1, 231.2; EB: artículos 108, 110.1, 117 16.1; EAr.: artículos 88.6, 90, 94, 108, 109; ECL: 57.2 y 59.

El artículo 175, por su parte, se dedica a los instrumentos de colaboración entre la Generalitat y el Estado, y se indica en su apartado 1 que “La Generalitat y el Estado, en el ámbito de las competencias respectivas, pueden suscribir convenios de colaboración y hacer uso de los otros medios de colaboración que consideren adecuados para cumplir los objetivos de interés común”. De acuerdo con el apartado 2 de ese artículo,<sup>8</sup> “La Generalitat también colabora con el Estado mediante los órganos y los procedimientos multilaterales en los ámbitos y los asuntos de interés común”. Existe, por tanto, un equilibrio de principio entre la colaboración directa y bilateral con el Estado y la colaboración que se produce en los órganos y procedimientos multilaterales.

Es preciso indicar que la incorporación de mecanismos bilaterales de cooperación con el Estado no ha sido igual en todos los Estatutos. Algunos Estatutos han creado una Comisión Bilateral de Cooperación o Comisión de Cooperación (Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León) como marco general y permanente de relación o cooperación (EC, EA, ECL) o como instrumento principal de relación (EAr.) entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Otros, sin embargo, no han previsto un órgano de esta naturaleza: es el caso del Estatuto de Islas Baleares<sup>9</sup> o el de la Comunidad Valenciana.<sup>10</sup>

En la formulación que se contiene en el Estatuto de Cataluña, esta Comisión Bilateral está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma. Su presidencia es ejercida de forma alternativa entre las dos partes en turnos de un año. Está previsto que la Comisión se reúna en sesión plenaria dos veces al año, además de las veces en que lo solicite una de las dos par-

---

8. Cfr. artículos 219.2 y 221.1 EA, 117 EB, 88.6 EAr. y 57.2 ECL, con distintas formulaciones.

9. En el Estatuto de Illes Balears hay que tener en cuenta el artículo 117, por el cual: “Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se establecerán los correspondientes instrumentos de colaboración y de relación con el Estado”. Esta previsión va unida, en el mismo precepto, a la enumeración básica de las funciones de los órganos de colaboración bilateral.

10. En este Estatuto, en realidad, no hay referencias a la relación bilateral o multilateral con el Estado. La única mención a estas cuestiones se realiza en el artículo 63.3 EV respecto de la Administración local: “La Generalitat y los entes locales podrán crear órganos de cooperación, con composición bilateral o multilateral, de ámbito general o sectorial, en aquellas materias en las que existan competencias compartidas, con fines de coordinación y cooperación según los casos”.

tes. Dado el carácter paritario de la Comisión, adoptará su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo de las dos partes.

Otro aspecto que cabe considerar de las relaciones bilaterales con el Estado son los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación que se pueden celebrar entre la Comunidad Autónoma y el Estado, y que se han regulado en el artículo 178 EC. Hay que tener en cuenta, por otra parte, la previsión estatutaria de participación de la Comunidad Autónoma en la designación de miembros de determinados órganos estatales, como es el caso de los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia Española de Protección de Datos o el Consejo de Radio y Televisión, entre otros. También contempla el Estatuto la posibilidad de participación en los procesos de designación de determinados órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial) en los términos que disponga la normativa estatal.<sup>11</sup>

### 3. Breve resumen de la doctrina del TC

Pese a que la doctrina establecida por el Tribunal no siempre se pueda compartir, lo cierto es que se ha avalado toda la regulación estatutaria en los fundamentos jurídicos diversos que la sentencia dedica a esta temática de las relaciones entre Generalitat y Estado. En algunas ocasiones, como ocurre con el artículo 174.3 EC, estableciendo un criterio interpretativo propio;<sup>12</sup> en otros casos, de-

---

11. A este respecto, la reforma de la LOTC operada mediante la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, introdujo un segundo párrafo en el apartado 1 del artículo 16, del siguiente tenor: "Los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara". La STC 49/2008, de 9 de abril, ha resuelto la plena congruencia con la Constitución de esta reforma y, en sentido similar, la STC 101/2008, de 24 de julio, ha validado la correspondiente reforma del Reglamento del Senado.

12. C. Viver, "Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto", en *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, valora este criterio interpretativo como una pérdida significativa para el Estatuto: "No merece tacha de inconstitucionalidad, ninguno de los preceptos relativos a la acción exterior de la Generalidad y a sus relaciones con el Estado, las demás comunidades autónomas y la Unión Europea. Con una excepción

clarando simplemente la conformidad con la Constitución del precepto impugnado.

Así, en el FJ 111, en relación con lo dispuesto en el artículo 174.3,<sup>13</sup> se indica: “En definitiva, el art. 174.3 EAC ha de interpretarse en el sentido de que prevé una participación orgánica y procedimental de la Generalitat que habrá de ser regulada por la legislación estatal y que no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales” por lo que, “Interpretado en esos términos, el art. 174.3 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo”.

Por su parte, el FJ 112 se dedica a los apartados 2 y 3 del artículo 176,<sup>14</sup> y concluye que: “Ninguna tacha de inconstitucionalidad puede apreciarse en ambos apartados del art. 176 EAC, que, frente a lo que sostienen los recurrentes, ni disponen la organización de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni, en fin, establecen sistema de veto alguno, claramente inoperante en el marco de las relaciones de colaboración y, más concretamente, en los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria a los que se refiere el precepto”; declarando así el Tribunal que, “En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación del art. 176.2 y 3 EAC”. El Tribunal reconoce también, expresamente, en este FJ 112, “la falta de vinculación jurídica de las decisiones que se adopten en los mecanismos multilaterales”.

---

significativa: los mandatos dirigidos al legislador estatal para que incorpore a varias decenas de organismos personas elegidas con la participación de la Generalidad, no sólo han quedado reducidos a meras recomendaciones que no vinculan a ese legislador, sino que esta participación no puede producirse en los órganos decisorios de estos organismos. La pérdida aquí es significativa”.

13. “La Generalitat participa en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y las leyes”.

14. Apartado 2: “La Generalitat no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado y con otras Comunidades Autónomas respecto a las cuales no haya manifestado su acuerdo”. Apartado 3: “La Generalitat puede hacer constar reservas a los acuerdos adoptados en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria cuando se hayan tomado sin su aprobación”.

El FJ 113 valida lo dispuesto en el artículo 180,<sup>15</sup> de acuerdo con la interpretación del Tribunal, indicando que: “En suma, el art. 180 EAC no infringe la Constitución interpretado en el sentido de que la participación de la Generalitat se condiciona, en su existencia y procedimientos, a lo que dispongan, dentro del margen que la Constitución les permite, las leyes orgánicas correspondientes”, de tal modo que, “Interpretado en esos términos, el art. 180 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo”.

El FJ 114 desestima también la impugnación de los apartados 1, 2 y 3 del artículo 182,<sup>16</sup> al entender que: “Es evidente que la legislación aplicable a la que remite cada uno de los apartados del precepto no puede ser otra que la estatal, pues estatales son los órganos y organismos a los que se refiere, y que en virtud de esa remisión corresponde al Estado hacer o no efectiva en cada caso con entera libertad la participación expresada, su alcance concreto y su modo específico de articulación, debiendo remitirnos aquí a lo ya expresado en el fundamento jurídico 111, en el que hemos dicho que tal participación no procede respecto de órganos del Estado de carácter decisorio. Siendo esto así, no merece reproche alguno de inconstitucionalidad la participación que habilita a la Generalitat el artículo 182 EAC en relación con órganos y organismos estatales que, convendrá reiterarlo, por sus funciones y la posible incidencia de estas en las competencias de las Comunidades Autónomas presentan especial interés para ellas. Ade-

---

15. “La Generalitat participa en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial, en los términos que dispongan las leyes, o, en su caso, el ordenamiento parlamentario”.

16. “1. La Generalitat designa o participa en los procesos de designación de los miembros de los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, y de los organismos que eventualmente les sustituyan, y de los demás organismos estatales que ejerzan funciones de autoridad reguladora sobre materias de relevancia económica y social relacionadas con las competencias de la Generalitat, en los términos establecidos por la legislación aplicable.

2. La Generalitat designa o participa en los procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y energéticos, de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Cataluña y que no sean objeto de traspaso, en los términos establecidos por la legislación aplicable.

3. La Generalitat designa o participa en los procesos de designación de los miembros del Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo de Radio y Televisión, de los organismos que eventualmente les sustituyan y de los que se creen en estos ámbitos, en los términos establecidos por la legislación aplicable”.

más, la generalidad del precepto, que posibilita, en su caso, una variedad y diversidad amplia de modalidades de desarrollo, no permite prejuzgar su disconformidad con la Constitución”, de tal modo que “Con el entendimiento expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 182 EAC”.<sup>17</sup>

El FJ 115 resuelve la impugnación relativa a la Comisión Bilateral prevista en el artículo 183<sup>18</sup> EC y afirma la constitucionalidad de este órgano de acuerdo con la interpretación realizada por el Tribunal: “En definitiva, y por todo lo expuesto, 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

---

17. Para N. París, “Las relaciones institucionales de la Generalitat en la sentencia sobre el EAC”, en *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, “El TC rechaza la pretensión estatutaria de vinculación al legislador estatal con la previsión expresa y al mismo tiempo abierta de que la Generalitat designe o participe en los procesos de decisión, como en el caso de las instituciones, y a pesar de los argumentos favorables a la constitucionalidad de estas previsiones, el carácter vinculante no es admitido por el TC, que en el FJ 114 olvida el papel constitucional de los EA, para afirmar la libertad del legislador estatal –limitada sólo por la doctrina del TC que impide que se articule en órganos de carácter decisorio– para determinar el alcance de la participación e incluso para hacerla efectiva, de manera que vacía de contenido la previsión de esta participación en el texto estatutario que pasa a depender de la voluntad política y no de la concepción del Estado autonómico, y niega una práctica ya prevista en diversas normas”. Igualmente, para la autora, “la posición del TC en relación con los mecanismos de participación orgánica y funcional previstos en el EAC comporta que la finalidad pretendida con la inclusión de estos instrumentos quede totalmente desactivada. Efectivamente, de poco sirve su previsión si ésta no condiciona al legislador y a los órganos estatales de manera que puedan voluntariamente prever o no los instrumentos que el EAC recoge. En este sentido, trasladamos a este ámbito la crítica a la Sentencia recogida al analizar la participación de la Generalitat en instituciones y organismos”.

18. Art. 183.1: “La Comisión Bilateral Generalitat-Estado, de acuerdo con los principios establecidos por los artículos 3.1 y 174, constituye el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado a los siguientes efectos:

a) La participación y la colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña.  
b) El intercambio de información y el establecimiento, cuando proceda, de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común”.

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". De ese modo, concluye el Tribunal, "Interpretado en esos términos, el art. 183.1 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo".

El FJ 116 resuelve la impugnación de facultades específicas de la Comisión Bilateral,<sup>19</sup> considerándolas igualmente ajustadas al ordenamiento constitucional: "El reproche que los Diputados recurrentes dirigen a estos tres concretos ámbitos es el mismo que el que dirigen con carácter general, sin mayor argumentación, a todas las atribuciones de la Comisión Bilateral: que versan sobre materias, actividades o sectores cuya disciplina corresponde al Estado. Pues bien, ciñéndonos ahora a esas concretas funciones que a aquella Comisión atribuye el art. 183.2 EAC y en los particulares ámbitos impugnados por los recurrentes, ha de observarse que se trata de funciones –deliberación, propuesta y, en su caso, la adopción de acuerdos– a través de las cuales el órgano que constituye, según la definición del art. 183.1 EAC, «el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado», con el alcance y efectos que han quedado fijados en el fundamento jurídico precedente, lleva a cabo una labor participativa y colaboradora que permite la concertación de las respectivas competencias del Estado y de la Generalitat, sin que las decisiones o acuerdos que, en su caso, pueda adoptar la Comisión Bilateral, en tanto que órgano de cooperación, puedan en modo alguno impedir el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias ni, en consecuencia, sustituir, vincular o dejar sin efecto las decisiones que le corresponda adoptar". Por tanto, concluye el Tribunal, "en virtud de las razones expuestas, ha de ser desestimada la impugnación del art. 183.2 EAC".

---

19. En concreto, los apartados a, b y f del artículo 183.2 ("Las funciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos por el presente Estatuto y, en general, con relación a los siguientes ámbitos:"): a) Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat; b) La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Generalitat y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política; f) La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Generalitat puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación.

El FJ 117, por último, se destina a resolver la impugnación de la Disposición Adicional Segunda:<sup>20</sup> “El deber de motivación o exteriorización por el Gobierno del Estado de la discrepancia con la posición determinante de la Generalitat en los casos dichos en que expresamente aparece así calificada puede configurarse en principio, dados los genéricos términos de la disposición impugnada, como un mecanismo de colaboración en supuestos en los que resultan o pueden resultar especialmente afectados los intereses de la Comunidad Autónoma, sin que en modo alguno el Estado resulte vinculado en la decisión que deba adoptar en el ejercicio de sus competencias. Por lo demás, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es una sede normativa inadecuada, con una perspectiva constitucional, para prever con la generalidad con que se hace en la disposición recurrida este tipo de mecanismos, revistiendo en este extremo un carácter meramente retórico la impugnación de los recurrentes, que ninguna argumentación ofrecen al respecto, ni siquiera la cita del precepto constitucional supuestamente vulnerado”. De acuerdo con esa argumentación, el Tribunal entiende que “ha de ser desestimada la impugnación de la disposición adicional segunda EAC”.

No son objeto de este estudio otras instituciones y mecanismos de relación entre el Estado y la Generalitat que tienen que ver, por ejemplo, con la vertiente financiera, a través de órganos específicos. No obstante, es preciso dejar constancia que, también en relación con esos ámbitos, el Tribunal ha declarado la constitucionalidad de los preceptos estatutarios correspondientes.<sup>21</sup>

---

20. La Disposición Adicional Segunda, relativa a “Acuerdos con el Gobierno del Estado”, dispone lo siguiente: “Si el Estatuto establece que la posición del Gobierno de la Generalitat es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y este no la acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo ante la Comisión bilateral Generalitat - Estado”.

21. Por lo que se refiere a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, el FJ 135 de la sentencia expresa claramente que “el primer inciso del art. 210.1 EAC, que formaliza en el Estatuto la existencia de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Financieros como órgano bilateral de cooperación entre el Estado y la Generalitat en «el ámbito de la financiación autonómica», no resulta inconstitucional siempre que se interprete en el sentido de que no excluye ni limita la capacidad de los mecanismos multilaterales en materia de financiación autonómica ni quebranta la reserva de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE y las consiguientes competencias estatales”, concluyendo el Tribunal que “en el art. 210 EAC las funciones de cooperación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat no excluyen ni

## 4. Valoración de la doctrina sobre las relaciones Generalitat-Estado

### 4.1. La cualidad estatal de la Comunidad Autónoma

Si tenemos en cuenta la doctrina que acabamos de reseñar, podemos decir que la polémica sobre la previsión de mecanismos bilaterales de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma ha quedado zanjada por la STC 31/2010 en la medida en que el Tribunal Constitucional ha aceptado con carácter general el principio de bilateralidad y sus manifestaciones en el Estatuto de Cataluña.

La doctrina del Tribunal parte de la interpretación de la cualidad estatal de la Generalitat, establecida en el artículo 3.1 EC (FJ 13): "el art. 3.1 EAC se limita a disponer que las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en una serie de principios constitucionalmente inobjetables. Como principio general se proclama el de que «la Generalitat es Estado», afirmación indiscutible por cuanto, en efecto, el Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución Española, comprende a todas las Comunidades Autónomas en las que aquél territorialmente se organiza (por todas, STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3) y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse «Estado central», con el que el Estado español no se confunde en absoluto, sino que lo incluye para formar, en unión de las Comunidades Autónomas, el Estado en su conjunto".

A partir de ahí, la sentencia comienza una deriva extraña, que quizás podía haberse evitado por lo farragoso de la argumentación: "La ambigüedad del término «Estado» que acaba de recordarse está, sin duda, en la base del equívoco a que puede dar lugar el art. 3.1 EAC, pues es evidente que con el principio de que «la Generalitat es Estado» 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

---

limitan la capacidad de las instituciones y organismos de carácter multilateral en materia de financiación autonómica, no afectan a la reserva de Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 CE, ni sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias"; por lo que "Interpretado en esos términos, el art. 210.1 y 2, letras a), b) y d), EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo".

Estado con cuya relación se trata es sólo el llamado «Estado central». El art. 3.1 EAC, en definitiva, adquiere sentido cabal como precepto referido a las relaciones entre dos partes del Estado español: la Generalitat de Cataluña y las instituciones centrales del Estado”.

El Tribunal concluye que “es constitucionalmente pacífico que el art. 3.1 EAC disponga que la Generalitat se relaciona con el Estado central sobre la base, entre otros, del principio de bilateralidad, pues con ello sólo se significa que, siendo una y otro «Estado español», su posición respectiva vendrá impuesta en cada caso por lo que resulte del sistema constitucional de distribución de competencias”.

Esa conclusión, que le lleva a desestimar la impugnación del artículo 3.1 del Estatuto se completa con las salvedades habituales en la sentencia, expresivas de las reticencias que se pueden percibir en su valoración del Estatuto:<sup>22</sup> “Ahora bien, 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)”.

La argumentación es manifiestamente improcedente. La superioridad del Estado sobre las CCAA se refleja en determinadas técnicas constitucionales, pero no es invocable en relación con los meca-

---

22. E. Albertí, *op. cit.*, pág. 93: “no son raros los casos en los que el Tribunal Constitucional plantea hipotéticamente una situación que considera contraria a la Constitución, para a continuación, y aún reconociendo que el texto estatutario impugnado no la implica directamente ni deriva necesariamente hacia la misma, establecer una interpretación que, preventivamente, la evite”, de tal modo que “este tipo de razonamiento implica atribuir al Estatuto unas intenciones ocultas, en contradicción con la Constitución, frente a las cuales el Tribunal se siente obligado a reaccionar para evitar que se puedan materializar, denotando con ello una aproximación al texto estatutario desde una profunda desconfianza”.

nismos bilaterales de cooperación, que deben basarse en el respeto escrupuloso de las competencias respectivas.

## 4.2. La salvaguardia de las competencias estatales

Como hemos tenido ocasión de ver, el Tribunal realiza un esfuerzo permanente por salvaguardar las competencias estatales, resaltando que las previsiones estatutarias no pueden “impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales” o que “la participación de la Generalitat se condiciona, en su existencia y procedimientos, a lo que dispongan, dentro del margen que la Constitución les permite, las leyes orgánicas correspondientes”; o que “la legislación aplicable a la que remite cada uno de los apartados del precepto no puede ser otra que la estatal, pues estatales son los órganos y organismos a los que se refiere, y que en virtud de esa remisión corresponde al Estado hacer o no efectiva en cada caso con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación”; o que “el alcance de la participación y de la colaboración en el ejercicio de las competencias estatales, previstas en el apartado 1a) 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”; o igualmente, respecto de la Comisión Bilateral: “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”.

Tal profusión de cautelas era realmente innecesaria, como se puede ver en relación con el enjuiciamiento de la Disposición Adicional Segunda, que establece tan solo un deber de motivación ante la Comisión Bilateral por parte del Gobierno del Estado en los supuestos en los que el Estatuto dispone que la posición del Gobierno de la Generalitat es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y este no la acoge. Es obvio que del tenor literal del Estatuto no cabe deducir ningún tipo de vinculación material del Estado, pese a lo cual el TC parece verse obligado a declarar que: “El deber de motivación o exteriorización por el Gobierno del Estado de la discrepancia con la posición determinante de la Generalitat en los casos dichos en que expresamente aparece así calificada puede confi-

gurarse en principio, dados los genéricos términos de la disposición impugnada, como un mecanismo de colaboración en supuestos en los que resultan o pueden resultar especialmente afectados los intereses de la Comunidad Autónoma, sin que en modo alguno el Estado resulte vinculado en la decisión que deba adoptar en el ejercicio de sus competencias”.

Tan claro es el precepto estatutario que precisamente está contemplando el supuesto en el que el Estado, por no estar vinculado en la decisión que deba adoptar, resuelve en sentido distinto o contrario a la posición mantenida por la Generalitat (lo que no podría hacer si existiera tal vinculación), así que no se entiende la persistencia en reiterar algo que es tan evidente.

En otros supuestos es preciso reconocer, sin embargo, que la salvaguardia de las competencias estatales no se basa en la reiteración de lo evidente, sino que se aparta de la literalidad del precepto estatutario en el sentido que relativiza el valor normativo de ese precepto y deja su cumplimiento futuro al arbitrio de lo que el Estado libremente decida. Es dudoso, en todo caso, que hubiera mecanismos jurisdiccionales capaces de obligar al legislador estatal a las reformas necesarias para poner en práctica preceptos estatutarios con un grado de indeterminación inevitable. La garantía estatutaria era ya débil en algunos de estos ámbitos porque se remitía específicamente a una legislación futura cuya aprobación depende del Estado.

Lo que ha hecho el TC al validar esos preceptos y resaltar la ausencia de vinculación del Estado es, por un lado, establecer la constitucionalidad de esas previsiones estatutarias y, por tanto, de las leyes estatales que las desarrollen. Por otro lado, ha situado el desarrollo estatutario en el plano de la negociación política entre la Generalitat y el Estado. Esto último era hasta cierto punto inevitable, aunque podría haberse expresado de una manera técnicamente más refinada por parte del Tribunal, haciendo referencia a las características específicas de esos preceptos estatutarios en lugar de apelar, de manera reiterada, a la salvaguardia de las competencias estatales.

De cualquier modo, validada la plena constitucionalidad de los preceptos estatutarios, su aplicación dependerá –como en otros muchos ámbitos– del entendimiento entre la Generalitat y el Estado. Algo que, por cierto, también dependería de ese entendimiento polí-

tico si el Tribunal no hubiera hecho ninguna referencia a la salvaguardia de las competencias estatales; ¿o es que se fijan plazos concretos en el Estatuto y condiciones específicas que vinculen al legislador estatal en relación con la puesta en práctica de esos preceptos?

En suma, bien se puede decir que la salvaguardia permanente de las competencias estatales no añade ninguna nota distintiva a los preceptos estatutarios que no tuvieran previamente, de manera que el carácter interpretativo de la sentencia en este punto es absolutamente inocuo, con independencia de que la forma en que se ha articulado pueda considerarse poco afortunada.

### **4.3. Los límites a la cooperación bilateral y a la participación en órganos estatales**

Por lo que se refiere a la cooperación bilateral, el TC entiende que la caracterización que hace el Estatuto de la Comisión Bilateral "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".<sup>23</sup> Naturalmente: el Estatuto no excluye otros marcos posibles de relación, como es lógico, ni obliga a ninguna de las dos partes de la Comisión a renunciar a sus competencias ni sitúa a ninguna de ellas en posición de superioridad sobre la otra. El artículo 183.3 del Estatuto establece claramente que: "La Comisión Bilateral Generalitat-Estado está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Generalitat. Su presidencia es ejercida de forma alternativa entre las dos partes en turnos de un año". No puede decirse, por tanto, que el Tribunal haya limitado la configuración estatutaria de la Comisión Bilateral, que seguirá realizando sus funciones con plena legitimidad después de la sentencia.

---

23. En el *Informe sobre la sentencia del Tribunal Constitucional sobre l'EAC – Grup d'experts per encàrrec MHP* (pp. 33-4) se destaca que: "Malgrat la utilització d'un llenguatge preventiu, cautelós i desconexidor del valor polític d'aquests instruments de col·laboració, que porta al TC a destacar per sobre de tot el caràcter irrenunciable de la competència de cada ens, novament en aquest cas, estem davant d'una interpretació de l'article que, malgrat que la sentència la trasllada a la decisió d'aquesta, no s'aparta dels termes en què està formulat el precepte estatutari".

En cuanto a la participación de la Generalitat en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias (art. 174.3 EC), llama la atención la limitación establecida por el Tribunal por la que el art. 174.3 EAC ha de interpretarse en el sentido de que prevé una participación orgánica y procedimental de la Generalitat “que no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado”. Quizás el Tribunal debería haber explicado de una manera más precisa cómo se puede participar en “los procedimientos de toma de decisiones del Estado” que afecten a las competencias de la Comunidad Autónoma sin participar, de algún modo, en los órganos decisorios.<sup>24</sup> Como no lo ha hecho, habrá que pensar que la participación en los procedimientos de toma de decisiones del Estado, al no haber sido declarada inconstitucional, permite arbitrar mecanismos futuros en el marco del Estatuto y, específicamente, a través de la función que le corresponde a la Comisión Bilateral de acuerdo con lo previsto en el artículo 183.2f EC.<sup>25</sup> En suma, respecto de esta extraña doctrina del TC podría decirse que, por un lado, parece evidente que el precepto estatutario sigue vigente, por lo que servirá de fundamento a las actuaciones que se desarrollen en el futuro para ponerlo en práctica. Al mismo tiempo, el TC ha establecido un criterio interpretativo restrictivo que deberá ser considerado. En suma, tendrá que hacerse compatible la participación en los procedimientos de toma de decisiones con la no participación directa en los órganos estatales decisorios (concepto este que deberá ser concretado), ya que el Tribunal no ha anulado el precepto.

---

24. Respecto de esta interpretación, el *Informe sobre la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'EAC – Grup d'experts per encàrrec MHP*, se pronuncia de la manera siguiente (pág. 33): “Aquesta interpretació (que la sentència trasllada també al contingut de l'article 182 EAC, tot i no indicar-ho en la decisió), comportaria sorprenentment la negació d'un mecanisme de participació i col·laboració que tant la normativa general com la sectorial preveuen de manera general en forma d'instruments voluntaris de participació en les competències i de col·laboració interadministrativa; fórmules, totes elles, mai qüestionades”. Ahora bien, sigue indicando el Informe: “En tot cas, atesa la normalitat amb la qual s'han emprat aquestes fórmules en altres àmbits fins ara, atès que es tracta d'una mera interpretació conforme i no d'una declaració d'inconstitucionalitat i, finalment, atesa la redacció prou críptica d'aquesta fonamentació, cal pensar en la possibilitat de presentar propostes de reforma de la normativa corresponent a diversos organismes en el sentit que ja s'ha començat a treballar en seu de la Comissió Bilateral Generalitat – Estat, als efectes de donar compliment al que estableix l'article 183.2.f EAC”.

25. Que incluye, entre las funciones de la Comisión Bilateral, “la propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Generalitat puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación”.

## 5. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos intentado argumentar que, pese a la impregnación centralista de la STC 31/2010 y de los pronunciamientos generales que contiene –que pueden suponer una regresión importante en el Estado Autonómico si se mantienen en la jurisprudencia constitucional futura– la sentencia no impide la consolidación de la reforma estatutaria catalana (y con ella, la de los otros Estatutos reformados). Puesto que el “día después” de la sentencia ha llegado ya, sería conveniente que –más allá de la desilusión que haya podido provocar– situáramos las cosas en su sitio, sin ocultar los problemas que plantea, pero sin negar tampoco los avances que se han consolidado en nuestro ordenamiento jurídico y las perspectivas que se abren a partir de ahora.

El Tribunal ha establecido, ciertamente, algunas cautelas sobre la capacidad de vinculación estatutaria a las instituciones generales del Estado, así como en otros aspectos, devolviendo una parte de la materia estatutaria al terreno de la política. Respecto de la voluntad estatutaria de establecer mecanismos vinculantes esto supone un retroceso, no cabe duda. El Tribunal ha dejado sin resolver el conflicto, desde el punto de vista jurídico, sentando una doctrina pretendidamente salomónica en la que se avala la constitucionalidad de los preceptos estatutarios pero se establece, al tiempo, una interpretación obligada de los mismos que relativiza su valor normativo.

Lo que ha hecho el TC es validar los preceptos estatutarios, resaltando simultáneamente la ausencia de vinculación del Estado en relación con algunos de ellos. De ese modo, por un lado, ha confirmado la constitucionalidad de esas previsiones estatutarias y, por tanto, de las leyes estatales que las desarrollen. Pero, por otro lado, ha situado el desarrollo estatutario en el plano de la negociación política entre la Generalitat y el Estado. Esto último era, hasta cierto punto, inevitable en algunos ámbitos, aunque podría haberse expresado de una manera técnicamente más refinada por parte del Tribunal haciendo referencia a las características específicas de esos preceptos estatutarios, en lugar de apelar de manera reiterada a la salvaguardia de las competencias estatales.

En todo caso, la renuncia a juzgar en Derecho y, por tanto, la remisión a la política de algunos aspectos no necesariamente supone

un obstáculo en la modernización del Estado Autonómico. En concreto, en materia de relaciones Generalitat-Estado se ha consolidado un nuevo modelo cuya constitucionalidad ha sido avalada por el Tribunal. En aquellos ámbitos en los que se indica que no hay una vinculación jurídica del Estado se admite, sin embargo, la validez de los preceptos estatutarios. Esos preceptos no son invalidados ni declarados inconstitucionales y, por tanto, aunque se reduzca el valor jurídico de los mandatos que contienen, siguen siendo preceptos que deberán ser tenidos en cuenta en el futuro en el debate político y en la negociación entre la Comunidad Autónoma y el Estado.

La STC 31/2010 sigue en materia de relaciones Generalitat-Estado la tónica general: desconfianza y recelo frente a los preceptos estatutarios, que le lleva a realizar afirmaciones discutibles (como la apelación a una superioridad del Estado descontextualizada), o a incorporar cautelas y referencias a la salvaguardia de las competencias estatales que resultan innecesarias. También establece algunos límites no suficientemente explicados y difíciles de articular en la práctica. Sin embargo, al mismo tiempo, la sentencia avala la formulación estatutaria de las relaciones Generalitat-Estado, y consolida así mecanismos y técnicas que se proyectarán en el futuro sobre el ordenamiento jurídico y contribuirán al desarrollo del Estado Autonómico.

## RESUMEN

El artículo analiza la incidencia de la STC 31/2010 en la formulación estatutaria de las relaciones entre la Generalitat y el Estado, intentando aportar un planteamiento equilibrado que, sin negar las disfuncionalidades que puede generar la Sentencia y el carácter regresivo de sus pronunciamientos generales, tenga en cuenta también la validación que realiza de las técnicas y los mecanismos previstos en el Estatuto en relación con esta materia. La sentencia sigue, respecto de las relaciones Generalitat-Estado, la tónica general: desconfianza y recelo frente a los preceptos estatutarios, que le lleva a realizar afirmaciones discutibles (como la apelación a una descontextualizada superioridad del Estado), o a incorporar cauteles y referencias innecesarias a la salvaguardia de las competencias estatales. También establece algunos límites, no suficientemente explicados y difíciles de articular en la práctica. Sin embargo, al mismo tiempo, la sentencia avala la formulación estatutaria de las relaciones entre la Generalitat y el Estado, consolidando así un modelo que se proyectará en el futuro sobre el ordenamiento jurídico y sobre la dialéctica política que se genere entre ambos entes.

**Palabras clave:** Estado Autonómico; Estatutos de Autonomía; relaciones Estado-Comunidades Autónomas.

## RESUM

L'article analitza la incidència de la STC 31/2010 en la formulació estatutària de les relacions entre la Generalitat i l'Estat, i intenta aportar un plantejament equilibrat que, sense negar les disfuncionalitats que pot generar la Sentència i el caràcter regressiu dels seus pronunciaments generals, tingui en compte també la validació que realitza de les tècniques i els mecanismes previstos a l'Estatut en relació amb aquesta matèria. La Sentència segueix, respecte de les relacions Generalitat-Estat, la tònica general: desconfiança i recel davant els preceptes estatutaris, que la porta a fer afirmacions discutibles (com l'apel·lació a una descontextualitzada superioritat de l'Estat) o a incorporar cauteles i referències innecessàries a la salvaguarda de les competències estatals. També estableix alguns límits, no prou explicats i difícils d'articular a la pràctica. Tanmateix, alhora, la Sentència avala la formulació estatutària de les relacions entre la Generalitat i l'Estat, i consolida així un model que es projectarà en el futur sobre l'ordenació jurídica i sobre la dialèctica política que es generi entre tots dos ens.

**Paraules clau:** Estat autonòmic; estatuts d'autonomia; relacions Estat-comunitats autònomes.

## **ABSTRACT**

This article analyses the effect of the Constitutional Court Decision 31/2010 on the statutory formulation of the relations between the Generalitat and the State, and attempts to offer a balanced view which, while not denying the dysfunctions that the Ruling may bring about and the regressive nature of its general pronouncements, also takes into account the broad validation of the techniques and mechanisms anticipated in the Statute on this matter. The Decision maintains the general discourse with respect to Generalitat-State relations: mistrust of the statutory precepts, which provokes debatable statements, such as the appeal to a decontextualised superiority of the State, or the inclusion of unnecessary cautions to the safeguarding of state powers. It also establishes some limits, which are insufficiently explained and difficult to put into practice. However, at the same time, the Ruling supports the statutory formulation of relations between the Generalitat and the State, thereby consolidating a model that will be projected in the future onto the legal system and the political dialectics produced between the two bodies.

**Key words:** Autonomous State; Statute of Autonomy; State-Autonomous Community relations.