

I

ÍNDEX TEMÀTIC

PRESENTACIÓ.....	9
I. BALANÇ I DIAGNOSI DE L'APLICACIÓ DE L'ESTATUT.....	13
1. Les bases constitucionals i estatutàries de l'autogovern.....	13
2. L'aplicació de l'Estatut.....	15
3. Diagnosi dels principals problemes que deriven de l'aplicació del vigent marc constitucional i estatutari.....	18
a) Manca de capacitat per fixar polítiques pròpies en àmbits materials coherents i complets	18
b) Unes funcions executives fragmentades i restringides	21
c) Manca de capacitat plena d'autoorganització	25
d) Inadaptació al model autonòmic de l'Administració estatal i de l'Administració de justícia.....	26
e) Insuficient participació en les institucions i en les polítiques estatals.....	28
f) Els dèficits participatius en l'àmbit de la Unió Europea i en la projecció exterior de Catalunya	31
g) Manca d'un finançament suficient, estable i garantit.....	35
h) Insuficient reconeixement i garantia de la singularitat de Catalunya	36

i) Els riscos de desnaturalització de les potestats legislatives de la Generalitat	38
II. L'ESTATUT COM A NORMA CONSTITUTIVA DE L'AUTOGOVERN....	41
1. La funció constitucional de l'Estatut: complement constitucional i pacte per a l'autogovern.....	41
2. Les característiques especials de l'Estatut respecte de la Constitució i de la resta de l'ordenament.....	44
3. La reforma de l'Estatut com a instrument per enfortir i garantir l'autogovern.....	47
4. L'espai existent per a la reforma estatutària.....	49
5. Especial consideració del límit derivat de les competències exclusives de l'Estat.....	53
6. La utilització de l'Estatut com a llei de transferència de competències de l'article 150.2 de la Constitució.....	58
7. El reconeixement i l'actualització dels drets històrics de Catalunya en el marc d'un nou Estatut.....	61
8. Síntesi de les consideracions anteriors.....	65
III. CRITERIS PER A LA REFORMA DE L'ESTATUT.....	67
1. Reforçament del poder legislatiu per establir polítiques pròpies en àmbits materials complets.....	67
1. Alternatives a l'actual configuració estatutària de les competències.....	68

a)	L'establiment de títols competencials més amplis i detallats	70
b)	L'Estatut com a instrument modulador de l'abast de les competències estatals.....	73
c)	Major precisió i garantia de les matèries competencials.....	73
d)	El reconeixement de nous títols competencials	74
2.	Superació dels límits competencials no derivats de la Constitució.....	75
3.	Possibilitats que l'Estatut pugui incidir en la definició de les tipologies competencials.....	77
4.	Reducció de la incidència de les lleis orgàniques i de l'article 149.1.1 CE en el règim de les competències.....	81
a)	L'adequació entre lleis orgàniques i les regles de distribució de competencial.....	81
b)	Criteris per reduir l'ús expansiu de la competència de l'article 149.1.1 CE.....	82
c)	Les lleis orgàniques relatives a la justícia i a la seguretat pública.....	84
2.	La configuració de la Generalitat com a Administració ordinària a Catalunya.....	87
1.	La configuració de la Generalitat com a Administració única o ordinària.....	88
a)	L'atribució estatutària d'una competència general en el camp executiu	90
b)	Definició i garantia del poder d'administrar de la Generalitat	90
c)	L'exhauriment de les possibilitats obertes per l'article 149.1 CE.....	93

d) L'eliminació de les restriccions estatutàries vigents.....	94
e) Gestió integral de les infraestructures.....	96
f) La transferència de funcions executives estatals a la Generalitat	98
2. Adaptació territorial de les funcions executives.....	98
3. Reconeixement de la potestat reglamentària substantiva dins les competències d'execució.....	100
4. L'adaptació de l'Administració de l'Estat.....	101
3. Garantia d'un espai propi d'autoorganització administrativa.....	105
1. Organització de l'Administració de la Generalitat.....	106
2. Règim jurídic de l'Administració de la Generalitat.....	107
3. Procediment administratiu.....	108
4. Responsabilitat administrativa.....	109
5. Funció pública.....	110
6. Expropiació forçosa.....	111
7. Contractes i concessions administratives.....	113
4. La interiorització de l'organització territorial i del règim local.....	115
1. Possibilitats de reforma estatutària en matèria d'organització territorial.....	116
a) Les estructures locals supramunicipals.....	116
b) Altres competències relacionades amb l'organització territorial.....	119
c) Establiment d'un model de relacions intracomunitari..	121
2. Ampliació de les competències en matèria de règim local i establiment de principis per a la garantia de l'autonomia local.....	122

a)	Abast de la competència legislativa sobre el règim local.....	122
b)	Especificació a l'Estatut de les conseqüències bàsiques del principi d'autonomia municipal i del principi de subsidiarietat.....	123
5.	Adaptació de l'Administració de justícia al marc autonòmic.....	125
1.	El reforçament de les competències de la Generalitat.....	126
a)	Modificació de la competència estatutària vigent.....	127
b)	Interiorització del personal al servei de l'Administració de justícia.....	130
c)	Increment de les facultats relacionades amb el personal jurisdiccional.....	132
d)	Col·laboració en el funcionament del Ministeri Fiscal.....	133
e)	Previsió d'atribucions, transferències o delegacions de facultats estatals.....	134
2.	La descentralització del Consell General del Poder Judicial.....	134
3.	La configuració del Tribunal Superior de Justícia com a última instància judicial.....	136
4.	Altres mesures per adaptar l'Administració de justícia.....	136
a)	Participació en el nomenament de magistrats del TSJC....	136
b)	Fixació de les demarcacions judicials.....	137
c)	Projecció d'altres competències estatutàries.....	138
5.	La modificació de la Llei orgànica del poder judicial com a mesura complementària i simultània a la reforma de l'Estatut.....	138

6. Regulació a l'Estatut de la participació de la Generalitat en les institucions i polítiques estatals i de les relacions de col·laboració.....	141
1. La participació de la Generalitat en les institucions estatals.....	143
a) Senat.....	144
b) Tribunal Constitucional.....	144
c) Consell General del Poder Judicial.....	145
d) Intervenció en procediments estatals.....	145
2. La participació de la Generalitat en l'adopció de les polítiques estatals.....	146
a) Participació en òrgans estatals.....	146
b) Participació en l'exercici de competències estatals.....	147
3. Les relacions de col·laboració de la Generalitat amb l'Estat i amb d'altres comunitats autònomes.....	149
a) Les relacions de col·laboració amb l'Estat.....	149
b) Les relacions de col·laboració amb les altres comunitats autònomes.....	150
7. Garantia d'un espai de projecció exterior de Catalunya i de la seva participació en la Unió Europea.....	153
1. Acció Exterior.....	154
a) Previsions genèriques sobre l'acció exterior.....	155
b) Previsions específiques sobre l'acció exterior.....	155
c) Relacions transfrontereres.....	156
d) Intervenció en la conclusió de tractats internacionals de l'Estat.....	157
2. Participació europea.....	158
a) Tractats constitutius.....	158

b)	Fase descendent del dret comunitari.....	158
c)	Fase ascendent del dret comunitari.....	159
8.	Definició estatutària del model de finançament.....	163
1.	La definició a l'Estatut del model de finançament.....	166
2.	Reforçament de l'autonomia financera de la Generalitat.....	167
3.	Integració de les polítiques de despesa estatal en les competències sectorials de la Generalitat.....	169
4.	Mesures addicionals sobre el traspàs de béns i altres rendiments estatals i llur integració plena en el patrimoni de la Generalitat.....	171
9.	Altres mesures per al reconeixement de la singularitat de Catalunya.....	173
1.	Relacions entre Catalunya i l'Estat.....	174
2.	Mesures per reforçar els elements singulars propis de Catalunya	175
a)	Cultura.....	175
b)	Llengua.....	176
c)	Dret civil de Catalunya com a dret propi.....	179
3.	Possibles manifestacions de la singularitat en el pla simbòlic.....	180
10.	El tractament a l'Estatut del règim interior de Catalunya.....	183
1.	Possibles continguts de l'Estatut anterior.....	184
a)	Sistema institucional.....	185
b)	Drets dels ciutadans.....	185
c)	Consultes populars.....	187
2.	Aspectes a regular en l'Estatut.....	188

IV. EL PROCEDIMENT DE REFORMA DE L'ESTATUT.....	191
1. Procediment ordinari.....	192
2. Procediment simplificat.....	193

PRESENTACIÓ

En el document de la Comissió d'estudi per a l'aprofundiment de l'autogovern, aprovat pel Ple del Parlament el 17 de desembre de 2002, es posa en relleu l'existència de dèficits importants en el desenvolupament de l'autogovern que tenen envergadura suficient com per justificar accions de millora que modifiquin l'actual situació i obrir noves perspectives.

La solució d'aquests dèficits no té una única resposta en el pla jurídic, ja que són diverses les vies que es poden utilitzar. L'existència d'un marc constitucional amb un grau d'obertura i de flexibilitat importants pot permetre una millora de l'autogovern sense necessitat d'una modificació de la Constitució i de l'Estatut. La reforma de l'Estatut i de la mateixa Constitució són, evidentment, altres possibilitats que incidirien ja sobre el propi marc constitutiu de l'autonomia. És difícil afirmar quina d'aquestes fórmules pot ser la més adequada, ja que totes presenten avantatges i inconvenients i en la seva aplicació intervenen, com és lògic, factors d'índole extrajurídica que són determinants.

No obstant això, la via de la *reforma de l'Estatut* constitueix avui un punt de referència majoritari a Catalunya, tal i com s'ha posat en relleu en el debat parlamentari produït entorn del document presentat per la Comissió d'estudi per a l'aprofundiment de l'autogovern i les propostes de reforma presentades per la majoria de partits polítics. I un cop oberta aquesta via amb la creació d'una ponència conjunta encarregada d'elaborar una proposta de reforma estatutària, resulta oportú fer una reflexió jurídica aprofundida sobre el contingut, abast i formes d'articulació que podria presentar la reforma de l'Estatut.

Aquest és precisament l'objectiu d'aquest informe, en el qual s'analitzen les principals mancances que presenta actualment l'aplicació del marc constitucional i estatutari vigent, el paper que pot tenir l'Estatut per modificar substancialment l'actual escenari i les possibilitats, les vies i els mecanismes que es podrien utilitzar per corregir els punts febles evidenciats. En tot cas és necessari advertir que en aquesta darrera perspectiva el document es limita a indicar, des del punt de vista jurídic, les possibilitats existents en els àmbits on la reforma de l'Estatut podria tenir més significació, ja que la formulació de propostes de reforma més concretes requeriria disposar d'unes directrius polítiques prèvies.

Finalment, és necessari recordar que en un context de reforma estatutària no es disposa d'un marge absolut per operar sobre tots els dèficits que presenta l'autogovern. L'Estatut té un límit clar i inequívoc en la Constitució, que no pot traspasar. Aquesta circumstància obliga a fer dues consideracions importants. En primer lloc, subratllar l'interès que pot tenir un estudi com aquest, en la mesura que el seu principal objectiu ha de ser el de posar en relleu el *marge de maniobra existent per a la reforma estatutària* dins el marc de la Constitució, tenint en compte que fins ara no s'ha realitzat cap estudi aprofundit sobre aquesta qüestió i menys encara des d'una vessant aplicativa. En segon lloc, avançar des d'ara que aquest marge de maniobra pot ser diferent en funció dels temes i àmbits a considerar, amb la qual cosa podrà ser útil, en aquells casos en què el marge sigui especialment estret, anar més enllà del llindar estricte que permet la reforma estatutària completant-la amb altres possibilitats constitucionals com són la utilització de la via de l'article 150.2 CE, la modificació de lleis que compleixen una funció constitucional específica (p.e.: les lleis orgàniques del Tribunal Constitucional, del Poder Judicial, del finançament autonòmic, del règim electoral general, o dels cossos i forces de seguretat), o avançant, en el seu cas, possibles criteris per a una eventual reforma constitucional complementària.

Aquest document ha estat elaborat per l'Institut d'Estudis Autònoms, amb la col·laboració i suport d'una *Comissió acadèmica* integrada per:

Enoch Albertí (Universitat de Barcelona)

Enric Argullol (Universitat Pompeu Fabra)

Joaquim Ferret (Universitat Autònoma de Barcelona)

Carles Viver (Universitat Pompeu Fabra)

Grup de treball de l'IEA: Antoni Bayona, Xavier Bernadí i Laura Díez

Coordinació: Antoni Bayona (director de l'IEA).

I

BALANÇ I DIAGNOSI DE L'APLICACIÓ DE L'ESTATUT

1. Les bases constitucionals i estatutàries de l'autogovern
2. L'aplicació de l'Estatut
3. Diagnosi dels principals problemes que deriven de l'aplicació del vigent marc constitucional i estatutari
 - b) Manca de capacitat per fixar polítiques pròpies en àmbits materials coherents i complets
 - b) Unes funcions executives fragmentades i restringides
 - c) Manca de capacitat plena d'autoorganització
 - d) Inadaptació al model autonòmic de l'Administració estatal i de l'Administració de justícia
 - e) Insuficient participació en les institucions i en les polítiques estatals
 - f) Els déficits participatius en l'àmbit de la Unió Europea i en la projecció exterior de Catalunya
 - g) Manca d'un finançament suficient, estable i garantit
 - h) Insuficient reconeixement i garantia de la singularitat de Catalunya
 - i) Els riscos de desnaturalització de les potestats legislatives de la Generalitat

1. Les bases constitucionals i estatutàries de l'autogovern

Per fer el balanç de l'aplicació de l'Estatut d'autonomia, és necessari partir del context polític i jurídic en els quals es va gestar la Constitució i el mateix Estatut. Aquest és un aspecte essencial per poder fer una correcta aproximació al tema, ja que ens permet considerar les expectatives creades en el seu moment sobre el nou marc de l'autogovern.

En aquest sentit, més enllà de consideracions tècniques o doctrinals sobre la forma d'Estat que en resulta del disseny territorial que estableix la Constitució, el que interessa posar en relleu són els elements que estan en el rerafons del mateix procés constituent en relació amb l'autogovern. No es pot oblidar que l'autonomia es va plantejar en aquest procés com una reivindicació de les nacionalitats històriques que, com és el cas de Catalunya, va ser present de manera

especialment intensa en la transició política que va donar lloc a la Constitució de 1978 i posteriorment a l'Estatut de 1979. També cal recordar que aquesta situació no era del tot nova, ja que té el seu antecedent directe en els acords polítics que en el seu moment varen donar lloc al marc constitucional i estatutari de l'etapa republicana. Això fa palès, en definitiva, les arrels històriques, polítiques i socials que l'autogovern té a Catalunya i que també van suposar el restabliment provisional de la Generalitat l'any 1977, abans de la mateixa aprovació de la Constitució i de l'Estatut vigent.

Aquest restabliment i el nou marc constitucional i estatutari van suposar la recuperació de les institucions pròpies de Catalunya, amb una àmplia capacitat d'autogovern sobre àmbits de gran transcendència política i social que fins aleshores havien estat monopoli de l'Estat. Un autogovern d'inequívoc contingut polític, en la mesura que l'autonomia de Catalunya s'estableix amb el grau màxim de decisió política, de la que n'és exponent principal el poder de legislar.

Cal destacar, d'altra banda, que les aspiracions de Catalunya a l'autogovern són reconegudes a la Constitució d'una manera especialment flexible, la qual cosa permet diverses aplicacions derivades dels trets específics que presenta el tractament constitucional de l'autonomia. Sense ser exhaustiu en aquest punt, cal assenyalar, per la seva importància, el principi dispositiu pel que fa a la creació de les comunitats autònomes i la remissió a un estatut particular de cada una d'elles per concretar el marc i l'abast del seu autogovern. Aquests dos principis obrien un camí potencial a diferents alternatives possibles dins el marc constitucional, tant pel que fa a la mateixa implantació del règim d'autonomia, com pel que fa al seu possible contingut. Es pot afirmar, en conseqüència, que el disseny constitucional presenta en matèria d'autogovern territorial un perfil notablement obert, que el diferencia d'altres models federals o regionals que tendeixen cap a solucions més definides.

Tot i així, cal reconèixer que finalment el model autonòmic, condicionat possiblement per l'existència d'una notable pluralitat de règims preautonòmics, es caracteritza per la generalització de l'autonomia, la seva configuració en disset comunitats autònomes, algunes d'elles uniprovincials, i una tendència uniformitzadora.

L'aplicació de la Constitució permet constatar, en qualsevol cas, el canvi profund que s'ha produït en l'estructura territorial de l'Estat, com a conseqüència del reconeixement de l'autonomia, sobretot tenint present els antecedents de forta centralització existents. Un simple repàs de la nostra història contemporània posa en relleu com, malgrat l'existència en els darrers segles d'unes reivindicacions nacionals arrelades, Catalunya i altres nacionalitats només han pogut gaudir d'un règim d'autogovern en breus períodes i pràcticament mai de forma estable. En canvi, avui es pot afirmar que l'autonomia és un valor consolidat, sense la precarietat que històricament havia tingut. En definitiva, la transformació que suposa el pas d'un Estat profundament centralitzat a un Estat d'estructura composta que es basa en el principi d'autonomia és innegable que ha tingut una gran transcendència per a Catalunya.

2. L'aplicació de l'Estatut

Després d'un llarg període de vigència de l'Estatut, es pot constatar una important tasca desenvolupada pel Parlament de Catalunya en l'àmbit del dret públic i del dret privat, així com la implantació d'unes institucions polítiques i administratives pròpies que han pogut complir les seves funcions i també s'han encarregat de la gestió dels principals serveis i activitats que tenen projecció sobre la ciutadania. Cal ressaltar la importància que ha tingut l'autonomia per apropar les decisions públiques als ciutadans, la qual cosa posa en connexió l'autonomia amb el reforçament dels principis de democràcia i de participació.

En definitiva, l'Estatut vigent ha permès consolidar el període d'autogovern més llarg i intens de la història moderna de Catalunya i cal remarcar, al mateix temps, que les reivindicacions de les comunitats històriques que van fer possible l'any 1978 l'existència del títol VIII de la Constitució, han contribuït decisivament a la transformació de l'organització territorial de l'Estat, amb la introducció i consolidació general del principi d'autonomia.

Tot i així, sense menystenir aquest resultat, és lícit plantejar-se, amb la perspectiva que donen més de vint anys d'aplicació del marc constitucional i estatutari, si el *nivell i la qualitat de l'autogovern* assolit per Catalunya es pot considerar suficient per complir les expectatives posades en el moment d'elaborar-se aquells textos i també per complir les aspiracions actuals de la societat catalana.

Evidentment, en una valoració d'aquesta naturalesa poden intervenir diversos factors, entre els quals també poden haver-hi apreciacions de marcat contingut ideològic. Per aquesta raó, a l'hora d'enfocar aquesta qüestió en el present document, sembla oportú partir, com a base objectiva, de les consideracions i diagnosi que es contenen en la primera part del Document de la Comissió parlamentària per a l'estudi de la millora de l'autogovern (BOPC número 366, de 5 de desembre de 2002), que posen en relleu una coincidència majoritària en l'existència d'importants dèficits en l'autogovern que afecten essencialment el règim de competències, a la participació en els òrgans constitucionals i al reconeixement de la singularitat de Catalunya dins el marc d'un Estat de base plurinacional.

L'anàlisi d'aquestes qüestions i les possibles solucions a plantejar no tenen una única resposta en el pla jurídic. El mateix informe de la Comissió parlamentària recopila nombroses aportacions doctrinals (entre elles les presentades pel mateix

Institut d'Estudis Autònomic) en les quals es posa en relleu el marge existent per modificar la situació sense alterar el marc constitucional i estatutari vigent. Com és lògic, aquest plantejament té els avantatges d'una major flexibilitat, però també els inconvenients d'una menor garantia d'estabilitat, que només es pot assegurar actuant sobre el marc constitucional i estatutari. En aquest sentit, del mateix Informe de la Comissió parlamentària es desprèn la voluntat majoritària d'explorar la via de la reforma estatutària per superar l'actual nivell d'autogovern.

Aquest serà, per tant, el punt de partida d'aquest document, en el qual s'analitzaran les possibilitats que ofereix la reforma estatutària, però també les seves limitacions derivades de la seva necessària adaptació al marc que estableix la Constitució. El marc constitucional, que és sovint flexible, constitueix un punt de referència ineludible quan es tracta de plantejar la reforma de l'Estatut i això pot suposar que en alguns casos el marge de maniobra existent sigui més estret que en altres. Per tant, si es vol fer un esforç rigorós per *valorar jurídicament el potencial de la reforma estatutària*, és necessari que aquests límits constitucionals es tinguin sempre presents i també es posin de manifest en aquest document.

Però abans d'abordar aquest estudi, cal subratllar, encara que sigui de forma sintètica, quins són els principals dèficits que mostra l'experiència aplicativa de l'Estatut vigent. Com tot seguit veurem, aquests dèficits són importants, ja que han conduït a una autonomia que es pot considerar de *baixa qualitat* degut a la incidència de nombrosos factors condicionants. La reducció de les expectatives sobre el contingut de l'autonomia, amb la limitació consegüent de la capacitat d'autogovern, també aboca a una situació de clara descompensació entre l'arquitectura institucional de l'autogovern, pensada inicialment per a l'exercici d'uns poders d'ampli abast i perfil netament polític, amb una capacitat d'actuació finalment assolida que no té la seva deguda correspondència amb aquell entramat institucional.

3. Diagnosi dels principals problemes que deriven de l'aplicació del vigent marc constitucional i estatutari

Com dèiem fa un moment, en el context d'un document com aquest, no es pot fer una valoració exhaustiva de tots els àmbits sobre els quals es projecta l'autogovern, però sí que es poden destacar els més importants i els problemes que presenten des de la perspectiva de l'autonomia.

a) Manca de capacitat per fixar polítiques pròpies en àmbits materials coherents i complets

L'Estatut atribueix a la Generalitat un nombre important de competències amb caràcter exclusiu. Tot i que la noció d'exclusivitat no exclou la seva subjecció als límits derivats de les competències també exclusives de l'Estat reconegudes a l'article 149.1 CE, l'experiència aplicativa de la Constitució i de l'Estatut posa en relleu les dificultats que s'han produït per reconèixer a la Generalitat àmbits materials definits de forma *completa i coherent*, sobre els quals s'hagi tingut finalment capacitat per definir polítiques pròpies, en el sentit més ampli d'aquesta expressió.

La noció de competència exclusiva constitueix la màxima expressió de l'autogovern, en la mesura que implica una capacitat de decisió en el pla regulador i executiu, la qual cosa la converteix en el millor exemple per mesurar el contingut i la qualitat de la mateixa autonomia. Tanmateix, la concurrència de diversos factors han donat poc joc a aquesta possibilitat, en qualsevol cas molt menor a les previsions que s'havien fet en el moment de l'aprovació de l'Estatut (Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat, de 3 d'octubre de 1979). Entre aquests factors rellevants, cal esmentar l'excessiva *fragmentació* de matèries competencials, que ha propiciat la configuració d'àmbits competencials

incomplets, amb les corresponents conseqüències negatives per poder disposar del control ampli de la matèria en qüestió i tenir capacitat efectiva per transformar la realitat social amb polítiques pròpies.

Tot i que aquest problema no és exclusiu del nostre sistema i es produeix en menor o major mesura en tots els estats d'estructura composta, en el nostre cas s'ha agreujat per diversos factors complementaris. En primer lloc, perquè en el seu moment no es va poder aprofitar el mateix Estatut per definir de forma més precisa l'abast de les matèries competencials; en segon lloc, perquè el legislador estatal no ha fet normalment cap esforç en aquest sentit, sinó més aviat al contrari, intentant expandir al màxim els seus títols competencials, sense tenir en compte si l'espai que finalment quedava a les comunitats autònomes tenia el suficient grau de coherència i completenessa com per exercir adequadament les seves competències.

Aquesta excessiva fragmentació i la incapacitat mostrada per corregir-la, ha *desnaturalitzat* moltes competències formalment qualificades com a exclusives a l'Estatut. Així, a tall d'exemple, podríem citar el cas de l'urbanisme o del règim local, en els quals s'ha produït una forta penetració de polítiques estatals emparades en lectures àmplies i no sempre justificades d'altres títols competencials menys específics o col·laterals de l'article 149.1 CE.

Aquest problema s'ha vist agreujat encara més per la configuració final com a veritables títols d'intervenció *transversal o horitzontal* d'algunes competències estatals o altres mecanismes constitucionals, que ha tingut àmplia repercussió sobre les competències legislatives de la Generalitat. Les lleis orgàniques, les competències amb contingut econòmic, les competències en matèria administrativa de l'article 149.1.18 CE, i més darrerament l'abast que s'està donant a la competència de l'article 149.1.1 CE per regular les condicions bàsiques en l'exercici dels drets, són els exemples més clars d'aquest fenomen.

L'actuació combinada de tots aquests factors ha contribuït decisivament a la *reducció* dels títols competencials de la Generalitat i també a configurar-los en molts casos com a espais d'intervenció merament *intersticial*.

L'altre factor greument limitador de les competències legislatives de la Generalitat ha estat la interferència produïda sobre aquestes competències per part de les lleis bàsiques estatals. Aquest és sens dubte un dels problemes crucials que deriva de la incapacitat d'haver establert un abast clar i limitat d'aquesta competència estatal, la qual cosa ha perjudicat sensiblement les competències autonòmiques.

És oportú recordar com bona part de la doctrina concebia en els seus inicis la legislació bàsica com una legislació marc per establir exclusivament les regles i els principis essencials vertebradors d'una matèria, que teòricament haurien de deixar un espai ampli i substantiu d'opció legislativa a la Generalitat. Tanmateix, aquest concepte limitat de les bases no ha estat mai aplicat per un Estat que ha utilitzat normalment aquesta competència per establir una legislació uniforme, difícilment diferenciable de l'exercici d'una competència legislativa general.

Tot i que aquest resultat no és l'únic que es podria deduir de la interpretació de les clàusules competencials de la Constitució i de l'Estatut, la praxi legislativa reiterada l'ha convertit en un criteri aplicatiu normal que el Tribunal Constitucional ha considerat que es troba dins el marc constitucional, és a dir, que n'és una possible lectura. Des del punt de vista de l'autogovern el resultat final és especialment negatiu, ja que a la pràctica és difícil imaginar àmbits materials sobre els quals no es projecti, en major o menor amplitud, una competència bàsica de l'Estat. En tots aquests casos, doncs, la capacitat legislativa —entesa com a alternativa reguladora— ha quedat sensiblement reduïda.

A més, s'ha produït en aquest camp un problema d'especial gravetat que deriva de la incapacitat per establir criteris jurídics segurs i clars a partir dels quals poder diferenciar entre una norma bàsica i una que no ho és. Evidentment, la situació seria molt diferent si s'hagués acotat el concepte de bases al d'una norma principal o, fins i tot, no autosuficient, ja que en aquest cas el contingut normatiu s'hauria de determinar per la conjunció de la llei estatal i l'autonòmica. Però en no haver estat així, s'ha produït una situació en la qual el legislador estatal *no ha trobat pràcticament fronteres* a la seva capacitat legislativa. Aquesta tendència es reforça encara més en utilitzar-se cada cop amb més freqüència el títol competencial de l'article 149.1.1 CE, amb el risc de consagrar-se definitivament com un títol bàsic horitzontal que s'addiciona a les competències bàsiques sectorials pròpiament dites.

Per últim cal destacar els problemes que per a la distribució de competències legislatives també presenten les lleis orgàniques i el principi de supletorietat del dret de l'Estat. Tot i que el Tribunal Constitucional ha intentat perfilar el seu joc tenint present el principi d'autonomia i les regles de distribució de competències, l'experiència demostra com l'Estat sovint ha utilitzat aquests dos elements per reforçar la seva intervenció (amb una interpretació àmplia de la reserva de llei orgànica) o per mantenir la seva presència en àmbits sobre els quals hauria perdut teòricament capacitat de decisió (exercici legislatiu al marge de les regles de competència amb el pretext que el dret estatal és sempre d'aplicació supletòria).

b) Unes funcions executives fragmentades i restringides

En l'àmbit de les funcions executives el balanç tampoc no pot ser gaire favorable per la concurrència de diverses causes com són la permanència d'un esquema d'administració dual i el manteniment i fins i tot expansió de la intervenció estatal a Catalunya en base a criteris extraterritorials, l'aplicació de l'interès general o la

reserva de funcions executives bàsiques. Tots aquests factors han contribuït de manera decisiva a reduir i fragmentar les funcions executives de la Generalitat.

A diferència del que succeeix en els països d'estructura federal centreuropeus, la Constitució espanyola no atribueix directament a les comunitats autònomes la competència general d'execució de la legislació estatal. La Generalitat té atribuïdes les funcions d'execució de la seva pròpia legislació, però només parcialment les d'execució de les lleis i reglaments estatals.

Això succeeix perquè l'article 149.1 CE reserva a l'Estat competències executives sobre diversos àmbits materials i, al mateix temps, l'article 154 preveu la figura del delegat del Govern a les comunitats autònomes no només amb funcions de representació i coordinació, sinó també de direcció de l'Administració de l'Estat en el territori de la comunitat autònoma. Aquests dos elements constitucionals han dificultat la instauració d'un model administratiu basat sobre el principi d'execució autonòmica.

Tanmateix, també s'ha d'assenyalar que altres tècniques constitucionals com les transferències i delegacions que permet realitzar l'article 150.2 CE, podrien haver permès una modificació substancial d'aquesta situació i ha constituït en aquest sentit una de les principals bases de les propostes tendents a la implantació de l'anomenada *Administració única* o ordinària, entesa en el sentit de configurar l'administració autonòmica com a principal protagonista en l'exercici de les funcions executives dins el seu territori, sens perjudici de les funcions pròpies de l'àmbit local. Ara bé, tot i que a Catalunya s'han aconseguit alguns avenços significatius per aquesta via (pe: la transferència de les funcions de policia de trànsit o, amb caràcter més general, els transports terrestres), aquests han estat puntuals i no han pogut modificar sensiblement la situació generalitzada de doble actuació administrativa a Catalunya.

A aquesta manca d'elements correctius, s'hi ha d'afegir en els darrers anys una tendència que encara ha potenciat més el paper de l'Estat en el territori, lligada a la recuperació de funcions executives que havien estat fins i tot objecte de traspàs (p.e.: en matèria de costes i infraestructures). Aquesta recuperació de funcions executives també ha vingut facilitada en molts casos per la reserva estatal de competències executives a l'empara de la legislació bàsica, així com per una interpretació excessivament estricta del límit del territori. En el cas de les funcions executives bàsiques, el seu reconeixement ha estat més freqüent del que es podria esperar d'una possibilitat que hauria d'haver tingut caràcter excepcional, d'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional; la consideració com a bàsiques de funcions executives de forma bastant generalitzada no solament ha provocat una reducció d'aquest espai d'actuació, sinó també una veritable desnaturalització del règim de distribució de competències en aïllar i separar de la intervenció autonòmica parts d'una matèria sobre la qual s'hauria de projectar aquesta intervenció en el pla normatiu i executiu. En el segon cas, el límit del territori també s'ha utilitzat amb molta freqüència per traslladar a l'àmbit de decisió estatal funcions executives en base al caràcter supraautonòmic dels fenòmens objecte de les competències i dels possibles efectes extraterritorials. Això ha donat lloc a una visió molt restringida de les funcions executives autonòmiques, que ha contribuït a consolidar un *esquema administratiu dual*.

Un repàs exhaustiu dels diversos elements que incideixen sobre la funció executiva, encara permet afegir algunes altres consideracions entorn de la mateixa aplicació de les previsions de l'Estatut. En aquest camp es pot constatar com moltes de les previsions estatutàries que havien d'incidir sobre aquest tipus de funció no han tingut a la pràctica els efectes corresponents. Aquest és el cas, per citar-ne alguns dels exemples més significatius, de les competències de gestió del règim econòmic de la seguretat social, les competències executives relacionades amb els serveis de l'Administració de justícia o la distribució dels fons de cooperació local. En sentit semblant, també es pot comprovar com

algunes competències estatutàries que depenen de la seva qualificació o no com d'interès general (p.e.: les obres públiques o les grans infraestructures com els ports o els aeroports) no s'han pogut exercir en no haver-se plantejat mai l'ús d'aquesta opció prevista a l'Estatut. També val a dir que fora d'aquests supòsits concrets la utilització del criteri de l'interès general, en relació amb competències que depenen d'ell, s'ha fet normalment amb caràcter unilateral i sense mecanismes efectius de participació autonòmica, malgrat els efectes que pot produir sobre les seves competències. Tot això ha impedit, per exemple, que la Generalitat hagi assumit les competències executives sobre l'Aeroport de Barcelona o la xarxa de rodalies de RENFE a Catalunya, la qual cosa hauria estat possible en aplicació de l'Estatut.

El que s'acaba d'exposar evidencia com després d'un llarg període de vigència de l'Estatut, les seves previsions no s'han pogut complir íntegrament amb els consegüents traspassos encara pendents (per exemple, el règim econòmic de la seguretat social, la recerca, les beques, etc.). Traspassos que en aquests moments estan bloquejats per manca d'acord en el si de la Comissió Mixta, sense que tampoc no existeixin vies procedimentals específiques per poder exigir-los en seu jurisdiccional.

En conclusió, es pot dir que l'escenari actual encara està molt lluny de la configuració de la Generalitat com a Administració ordinària en el territori de Catalunya. Certament el disseny constitucional no és determinant en aquest sentit, però tampoc no l'exclou, i han estat tant o més decisius a l'hora de contribuir a aquest resultat negatiu altres elements que han accentuat la tendència cap a un model administratiu dual. Evidentment, aquesta situació tampoc no contribueix a apropar els centres de decisió als ciutadans com un dels objectius bàsics de l'autogovern.

Per últim, un darrer aspecte de les competències executives és la manca de reconeixement de la potestat reglamentària, més enllà de l'àmbit organitzatiu estricte. Aquest fet ha donat a aquestes competències un perfil encara més baix, produint al mateix temps una ruptura dins el bloc dual de les funcions administratives que inclou no solament la potestat de dictar actes, sinó també la potestat reglamentària d'execució de les lleis.

c) Manca de capacitat plena d'autoorganització

Des d'una vessant diferent a la que acabem de veure, la consideració d'altres elements que incideixen sobre l'Administració pública, permeten detectar altres dèficits de l'aplicació de l'Estatut que es projecten sobre l'organització territorial interna de Catalunya i el règim jurídic de l'Administració de la Generalitat.

Pel que fa a l'organització territorial, hores d'ara es fa palesa una capacitat limitada de decisió de la Generalitat. A causa de les limitacions existents en el propi Estatut i especialment per la posició adoptada pel legislador estatal i la jurisprudència constitucional, avui no es pot parlar d'una capacitat per definir un model propi, amb les conseqüències que això implica cara a la complexitat del panorama administratiu. No ha estat possible en aquest camp reconèixer un principi intracomunitari fort com el que es desprenia de l'Estatut de 1932. L'aplicació final d'un *règim bifrontal*, en el qual les decisions sobre les estructures locals i el seu règim jurídic són en part estatals i en part de la Generalitat, ha produït un resultat final clarament insatisfactori, atesa la divergència d'opcions polítiques que ha confluït sobre el mateix objecte.

Les consideracions que s'acaben de fer sobre l'organització territorial també són traslladables a la regulació del règim local a Catalunya. La competència exclusiva que en aquesta matèria reconeix l'article 9.8 de l'Estatut, s'ha vist distorsionada a la pràctica per l'actuació de diversos títols estatals que, de forma directa i molt

sovint tangencial, han laminat ostensiblement la capacitat legislativa de la Generalitat. L'Estat ha mantingut una àmplia competència bàsica que finalment s'ha projectat sobre tots els sectors que configuren el règim local (organització, règim de competències, funcionament, etc.) i n'ha monopolitzat d'altres ben significatius excloent qualsevol mena d'intervenció autonòmica (p.e.: el règim electoral municipal i provincial o les fonts d'ingressos locals).

En relació amb l'Administració de la Generalitat, la lectura que s'ha fet de les competències de l'article 149.1.18 CE i de les correlatives de l'Estatut tampoc no permet constatar l'existència d'una capacitat àmplia i exclusiva per definir l'organització, el règim jurídic i, en general, els instruments d'actuació administrativa. La interpretació de les matèries relatives a l'Administració pública a les quals es refereix l'article 149.1.18 CE són un bon exemple del caràcter expansiu que finalment han tingut les competències bàsiques estatals. Les limitacions que d'això se'n deriven respecte del mateix règim jurídic de l'Administració de la Generalitat han estat un dels factors importants que han impedit articular alternatives o nous models per a la seva organització i funcionament.

d) Inadaptació al model autonòmic de l'Administració estatal i de l'Administració de justícia

La solució insatisfactòria en el camp de les funcions executives, a la qual abans s'ha fet al·lusió, ha tingut la seva correspondència en la mateixa configuració de l'Administració de l'Estat, que avui encara és tributària d'inèrcies centralistes i es mostra força inadaptada al nou context autonòmic.

Malgrat els canvis introduïts per la Constitució i l'Estatut, l'estructura perifèrica de l'Administració de l'Estat no s'ha reduït en allò que hauria estat necessari pel trasllat de responsabilitats operat a favor de la Generalitat. Tot i que s'han produït

alguns canvis, aquests han estat més formals que de contingut (p.e.: la LOFAGE), sense arribar a plantejar opcions decidides per reformular la presència i el paper de l'Administració de l'Estat en el territori i acomodar-la plenament a la nova situació generada per l'emergència i consolidació de l'Administració de la Generalitat. Ans el contrari, la tendència que s'observa més recentment és la de recuperació de funcions executives, que està afavorint el reforçament de les estructures perifèriques estatals, fins i tot en àmbits on fa anys es varen produir importants traspassos.

Tot això dona lloc a una situació insatisfactòria des del punt de vista de l'organització i la simplificació de l'estructura administrativa, amb conseqüències forçosament negatives pel que fa a l'eficàcia, els costos i la transparència en les relacions amb la ciutadania.

Però el problema que estem analitzant no acaba en l'àmbit perifèric de l'administració estatal. També es pot constatar una manca de reconversió del mateix aparell central, en el qual continuen produint-se inèrcies que tenen efectes molt negatius sobre el desenvolupament de l'autonomia en general. Un bon exemple d'això el trobem en l'àmbit educatiu on l'Estat ha recuperat noves funcions com es desprèn, per exemple, de la recent Llei de qualitat de l'ensenyament.

Les consideracions que s'acaben de fer posen en relleu, en definitiva, una manca d'assumpció de les conseqüències de l'autonomia territorial per part de l'Estat, que no ha estat capaç fins ara d'adaptar-hi de forma coherent el seu propi aparell administratiu, tot això en perjudici de la mateixa credibilitat del model autonòmic i de la lleialtat institucional.

Per últim, cal destacar que avui hi ha una coincidència important a nivell doctrinal i dins el propi àmbit judicial, a l'hora de valorar la inadaptació de l'Administració de

justícia al model autonòmic. Certament la Constitució consagra un poder judicial únic i aquest és un referent que no es pot perdre de vista, llevat que es modifiqui el text fonamental. Ara bé, això no significa que la Generalitat no pugui assumir més competències en aquest àmbit o que els òrgans de govern del poder judicial i les mateixes funcions jurisdiccionals no es puguin adaptar millor a l'estructura autonòmica i es produeixi d'aquesta manera un major apropament al ciutadà. El marc estatutari vigent no ha estat suficient per avançar tot el possible en aquest sentit, però això no significa que no existeixin possibilitats i marge per fer-ho en el marc d'una reforma futura.

e) Insuficient participació en les institucions i en les polítiques estatals

Un dels aspectes menys ben resolts del marc constitucional i estatutari és el dels instruments de participació de les comunitats autònomes en la política i les institucions estatals. Aquesta mancança obeeix probablement a la mateixa naturalesa del règim autonòmic, el desenvolupament del qual podia tenir diverses opcions per raó del principi dispositiu en el qual s'inspira.

En alguns models federals l'estructura territorial queda directament definida en la Constitució i el mateix principi federal sol incorporar la presència dels estats membres en les institucions de la federació. Les seves cambres de representació territorial en són un exemple. Això permet potenciar enormement la participació i integració dels estats en la política federal, a banda d'altres instruments complementaris també de naturalesa participativa.

En el nostre cas la situació era més complexa en no existir a la Constitució un model territorial plenament definit. L'establiment del principi dispositiu per a la constitució de les autonomies i el possible contingut desigual d'aquestes, introduïen factors d'incertesa sobre la seva evolució final. En tot cas, es pot

constatar com el Senat no compleix, degut a la seva configuració actual, amb la funció de representació territorial que proclama la Constitució.

Tanmateix, amb l'experiència que dóna el temps transcorregut, cal fer una reflexió a fons sobre aquesta qüestió, ja que per una banda s'ha produït una evolució autonòmica general i per l'altra encara es mostra ara amb més evidència un buit en la integració de les comunitats autònomes en la participació i definició de les polítiques estatals. El que succeeix, però, és que a diferència d'altres àmbits una modificació substancial d'aquesta situació depassa, com després veurem, els límits d'una reforma estatutària. I també es dóna el problema afegit de com articular en aquest context les conseqüències que deriven dels elements de singularitat que presenten algunes comunitats, com és el cas de Catalunya.

També cal assenyalar que, a banda del Senat, les mancances de participació també es donen en relació amb altres òrgans constitucionals, com és el cas del Tribunal Constitucional o del Consell General del Poder Judicial. En el primer cas, el dèficit és especialment greu, ja que el Tribunal Constitucional és l'àrbitre dels conflictes entre l'Estat i les comunitats autònomes, sense que aquestes darreres tinguin reconeguda cap mena de participació en la designació dels seus membres. Existeix en aquest cas una diferència notable amb el que preveia la Constitució de 1931 i tampoc no es pot considerar com a solució definitiva la participació del Senat en la designació mentre que aquest no es configuri veritablement com a cambra de representació de les comunitats autònomes. En el cas del Consell General del Poder Judicial, les dificultats d'avançar poden derivar d'entrada del caràcter unitari que té aquest poder, però també és cert que la Constitució deixa un espai suficient com per haver pogut considerar altres alternatives més favorables a una participació de les comunitats autònomes en els òrgans de govern del poder judicial.

Tampoc no es pot considerar satisfactòria la forma en què s'han establert les relacions institucionals entre el Defensor del Poble i el Tribunal de Comptes, i les figures anàlogues de Catalunya. L'experiència de funcionament d'aquestes institucions posa en relleu un exercici separat i en paral·lel de funcions, que no sempre s'ha pogut coordinar malgrat les normes que s'han dictat a l'efecte i als convenis institucionals existents. En aquests casos, les previsions menys explícites del text constitucional podrien permetre una millor integració funcional en la línia d'una actuació, si no exclusiva, sí al menys coordinada entre les diferents institucions que permetés donar protagonisme a les institucions pròpies de Catalunya.

Un altre aspecte a considerar des de l'òptica participativa és l'absència d'un marc jurídic i organitzatiu que garanteixi unes relacions permanents entre l'Estat i la Generalitat, que podria ser una opció política a considerar. L'existència d'òrgans mixtos s'ha produït fins ara en àmbits molt concrets (Comissió Mixta de Traspassos, Junta de Seguretat) o bé ha adoptat perfils poc institucionalitzats (Comissió de Cooperació Estat-Generalitat). El reforçament a nivell estatutari d'aquests canals de comunicació i coordinació no solament contribuiria a donar solidesa i estabilitat a la cooperació Estat-Generalitat, sinó que també podria aprofitar-se per afavorir la possibilitat de resoldre per via participativa aspectes que difícilment poden solucionar-se en base als criteris competencials estrictes.

L'experiència aplicativa de l'Estatut ens mostra que ha quedat inèdit el marc participatiu obert per l'article 53, el qual podria haver permès a la Generalitat la designació de representants propis en els organismes econòmics, les institucions financeres i les empreses públiques de l'Estat. La importància actual d'aquesta qüestió és indiscutible, quan bona part de les funcions tradicionalment assumides per l'Administració general són avui responsabilitat d'organismes reguladors i executius amb personalitat pròpia i dotats en molts casos de forta autonomia. D'altra banda, no hi ha dubte que les seves decisions poden tenir especial

transcendència per als sectors econòmics, industrials i financers de Catalunya. En conseqüència un nou Estatut podria garantir aquest dret de participació d'una forma més explícita i intensa que l'existent actualment.

Per últim, cal afegir que els mecanismes participatius no s'han de considerar únicament des de la relació Estat-Generalitat, sinó també entre la Generalitat i les altres comunitats autònomes. Tot i que la Constitució i els estatuts estableixen uns principis i unes regles sobre la cooperació intercomunitària, l'aplicació dels mateixos no s'ha produït en termes amplis i afavoridors d'aquestes relacions, sinó sota un control especialment intens de l'Estat. Això no solament ha suposat una restricció d'aquest marc cooperatiu, sinó que també ha comportat indirectament l'assumpció per l'Estat de funcions i competències que no haurien d'haver escapat de l'àmbit autonòmic si els mecanismes cooperatius haguessin estat més amplis i fluïts. En aquest cas, de forma semblant a altres supòsits ja comentats, el marge de maniobra que permet la Constitució és gran i podria aprofitar-se en un nou escenari estatutari menys restrictiu que l'actual.

f) Els dèficits participatius en l'àmbit de la Unió Europea i en la projecció exterior de Catalunya

En el moment de l'aprovació de l'Estatut, l'Estat espanyol encara no s'havia integrat en les comunitats europees. Per tant, aquest no va ser un factor especialment tingut en compte de forma específica en la redacció de l'Estatut, més enllà de la cobertura més general i limitada del dret que dóna a la Generalitat l'article 27.5, el qual preveu que sigui informada en l'elaboració dels tractats i convenis internacionals.

Aquesta participació ha esdevingut notòriament insuficient després del procés d'integració europeu i dels avenços aconseguits en el desenvolupament de les institucions europees. En el moment present, les polítiques de la Unió Europea

abasten un nombre molt important d'àmbits sobre els quals la Generalitat té atribuïdes competències, moltes d'elles exclusives. Aquesta afectació és innegable i això posa en relleu la necessitat d'articular mecanismes participatius per tal de garantir el mateix principi d'autonomia i, en el fons, el de democràcia que està en el substrat representatiu de la Generalitat. La necessitat de reconèixer un paper actiu i una intervenció en l'elaboració de les decisions comunitàries és una conseqüència derivada d'un valor constitucional implícit al principi d'autonomia.

Aquesta reflexió encara esdevé més actual i important en el context de reforma de les institucions europees obert després de la Cimera de Niça. La creació de la Convenció europea i les propostes ja avançades sobre un projecte de tractat constitucional de la Unió Europea haurien d'obligar a considerar les entitats subestamentals amb poders legislatius com a actors del propi procés europeu. El disseny jurídic que s'està perfilant hauria de respectar i reflectir les conseqüències organitzatives constitucionals de cada Estat.

Certament, la nova Europa que està en procés de construcció continuarà essent principalment una Europa dels Estats, però no hem d'oblidar que en els estats d'estructura composta el mateix concepte d'estat s'ha d'entendre en sentit plural, és a dir, integrat pels diferents poders públics territorials que la Constitució reconeix. L'Estat no és reconduïble només a les institucions centrals (noció d'estat aparell), sinó que pot ser expressiu —i aquest hauria de ser el cas— d'un significat més ampli comprensiu del conjunt de poders existents en el seu si, d'acord amb el paper que constitucionalment desenvolupen (idea d'estat comunitat o estat ordenament). Cal recordar que aquesta concepció plural és la que ha assumit el Tribunal Constitucional, a partir d'una de les seves primeres sentències (STC 2/1981, de 2 de febrer).

No obstant això, encara es pot apreciar una inèrcia important en el sentit de considerar les relacions entre la política europea i les entitats subestatsals com una qüestió interna dels estats, sobre la qual no hi ha d'entrar els tractats. Per tant, continuen tenint una rellevància fonamental els mecanismes participatius que es puguin establir en el si de l'Estat per tal de garantir la intervenció de la Generalitat en el procés de decisió.

A diferència del que ha succeït en altres països, com és el cas d'Alemanya, Bèlgica o Àustria, en els quals s'han assolit importants avenços en aquest camp, la situació a l'Estat espanyol es mostra notòriament deficitària. La creació de la Conferència per a assumptes relacionats amb les Comunitats Europees i la seva regulació per llei va estar, sens dubte, un avenç important, però també és cert que el seu funcionament i l'evolució posterior no es pot considerar satisfactori.

La incorporació de representants autonòmics en els comitès i grups de treball de la Comissió s'ha d'inscriure en el balanç positiu. Però, en canvi, no han reeixit fins ara els intents d'establir mecanismes participatius que incorporin representants autonòmics com a integrants de la representació espanyola en el Consell de Ministres o permetin, fins i tot, en supòsits relacionats amb competències exclusives o elements diferencials, considerar-los com a responsables d'aquesta delegació. Aquesta possibilitat permetria un nivell de participació plena, del tot coherent amb la defensa dels interessos que expressa l'autonomia. I cal destacar que de cap manera està condicionada pel dret europeu, ja que està expressament admesa pels tractats (article 203 del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, text consolidat). La insuficiència de l'actual situació es posa encara més en relleu quan es constata que no s'han fet efectives les recomanacions del mateix Congrés de Diputats sobre participació de les comunitats autònomes en les reunions del Consell de Ministres de la Unió Europea, que tractin assumptes relacionats amb competències exclusives d'aquelles (BOCD número 258, de 23

de març de 1998), i s'han aturat fins i tot fórmules participatives sobre les quals s'havia establert un principi d'acord entre Estat i comunitats autònomes.

La necessitat d'assegurar en el futur aquest principi de representació esdevé encara més necessària, des del moment en què l'actual sistema constitucional no disposa d'un mecanisme fort de participació en la política estatal. En altres països, l'aplicació de l'article 203 esmentat es reforça amb l'existència d'una segona cambra legislativa que representa exclusivament els estats i que té, a més, importants funcions decisòries. Això assegura, per tant, un doble nivell de participació i posa encara més en relleu els dèficits que es presenten en el nostre cas.

Des de la perspectiva també participativa es pot observar que no s'ha produït una adaptació entre l'estructura autonòmica i el marc representatiu que suposa el Parlament Europeu. El manteniment d'una única circumscripció electoral a aquests efectes n'és la conseqüència més visible.

La dimensió europea també s'ha de considerar des de la perspectiva de l'execució de les normes i decisions de la Unió Europea. Tot i que no es discuteix el principi que les comunitats autònomes han de ser protagonistes d'aquesta aplicació quan es tracta de decisions que afecten l'àmbit de les seves competències, el resultat final no és sempre coherent amb aquesta idea, ja que es poden constatar algunes desviacions significatives. En aquest sentit, l'experiència mostra com sovint s'ha utilitzat aquest context per recuperar i centralitzar competències, com és el cas de l'establiment de registres centrals, la no territorialització de fons, la reserva de controls o fins i tot l'ús expansiu de les competències bàsiques quan les directives comunitàries tenen un contingut de precisió suficient com per entendre que elles mateixes ja estableixen el comú denominador normatiu que s'hauria de considerar com a bàsic.

Per últim, cal fer referència a les dificultats que s'han produït entorn de l'actuació i la projecció exteriors de la Generalitat. El sentit desmesurat que l'Estat ha donat a la seva competència sobre relacions internacionals és un fet incontestable, que només s'ha pogut pal·liar en part a partir de la jurisprudència constitucional continguda en la Sentència 165/1994. Tot i així, les limitacions i incerteses continuen sent grans, fins i tot en aspectes que haurien de tenir un tractament més fàcil com són la cooperació transfronterera o les manifestacions internacionals que connecten directament amb la singularitat cultural de Catalunya. Una autonomia plena no pot prescindir de la seva projecció externa i en aquest terreny no hi ha dubte que les mancances i l'ambigüitat actualment existents, derivades en gran part d'una escassa regulació a l'Estatut vigent, podrien superar-se en el futur en base a una lectura constitucional més flexible.

g) Manca d'un finançament suficient, estable i garantit

Hi ha una coincidència doctrinal important a l'hora de considerar que la regulació del finançament autonòmic està en bona part desconstitucionalitzat, amb la qual cosa s'obren diverses opcions d'articulació possibles. L'existència de dos models diferenciats (comú i foral) posa en relleu la validesa d'aquesta afirmació, així com el paper clau que en aquest cas poden desenvolupar els estatuts d'autonomia enlloc de la Llei orgànica de finançament de les comunitats autonòmiques, la regulació de la qual ha anat sensiblement més enllà de la seva reserva constitucional estricta.

Un altre aspecte a considerar en aquesta matèria és la important evolució que s'ha produït dins el règim comú, que ha passat d'una fase inicial, fortament dependent de les participacions en els ingressos de l'Estat, a successives etapes en les quals s'ha anat assolint progressivament una major cessió d'impostos estatals i una capacitat normativa sobre els impostos totalment o parcialment cedits. Tot i així, el marge de maniobra que disposa l'Estatut en aquest terreny és

encara molt gran, no tant sols per permetre l'evolució del règim vigent, sinó especialment per a la seva configuració del model de finançament dins l'Estatut amb garanties de contingut i estabilitat.

En aquest sentit, tal i com s'exposarà més endavant, l'Estatut podria definir directament els elements del règim financer de Catalunya que les característiques del marc actual no assegurin, especialment en relació amb els principis de suficiència (garantia de recursos disponibles), gestió tributària i autonomia de despesa.

Finalment, cal fer menció a dos dèficits que en una eventual reforma estatutària caldria considerar. El primer d'ells és la poca transparència que tenen els mecanismes redistributius i de solidaritat interterritorial, sobre els quals l'Estatut indirectament podria contribuir a clarificar. El segon és la inèrcia que continua mostrant l'Estat en mantenir un poder de despesa que li permet pressupostar despeses fins i tot en àmbits materials en els quals la Generalitat té competències normatives i d'execució. Aquesta és una pràctica anòmala que s'hauria d'evitar de forma que aquestes partides formessin part del mateix pressupost de la Generalitat, com una conseqüència més del sistema de finançament.

h) Insuficient reconeixement i garantia de la singularitat de Catalunya

La Constitució conté un reconeixement implícit d'aquesta diversitat, que aflora clarament del seu contingut. El preàmbul de la Constitució atribueix a aquesta la funció de protegir els *pobles* d'Espanya en l'exercici de les seves cultures i tradicions, llengües i institucions. L'article 2 distingeix entre *nacionalitats i regions* quan parla de l'exercici del dret a l'autonomia. I l'article 3 qualifica com a patrimoni cultural comú, el qual ha de ser objecte d'especial respecte i protecció, les *diferents llengües* existents a Espanya. Per últim, no es pot oblidar la referència al

reconeixement i a l'actualització dels *drets històrics* que es pot concretar als estatuts, d'acord amb la disposició addicional primera.

Hi ha, doncs, a la Constitució elements suficients pel reconeixement del caràcter plurinacional de l'Estat espanyol i per considerar que la seva realitat social és complexa i plural.

Tanmateix, no es pot afirmar que el desplegament constitucional i estatutari hagi estat especialment reconeixedor i potenciador dels elements diferencials i de singularitat que presenta Catalunya. Les determinacions que en matèria de llengua pròpia, cultura i dret civil català estableix l'Estatut no ha pogut desplegar tots els efectes possibles, ateses les limitacions de la mateixa norma estatutària i per la manca d'una predisposició de l'Estat al reconeixement de la diversitat en el moment d'exercir les seves pròpies competències. El foment i la protecció del català com a llengua pròpia ofereix dèficits en no haver-se articulat una competència plena en aquesta matèria. La diversitat cultural tampoc no ha pogut tenir una resposta institucional adequada en haver mantingut l'Estat un protagonisme en aquest àmbit, a partir d'una lectura molt expansiva i poc coherent amb la diversitat cultural existent a l'Estat espanyol de l'article 149.2 de la Constitució. Finalment, la consolidació i el ple desenvolupament del dret civil català, ha de lluitar constantment per evitar una lectura excessivament reduccionista en aplicació de les competències estatals previstes a l'article 149.1.8 de la Constitució.

Aquest balanç negatiu s'incrementa encara més quan constatem que l'Estatut no ha previst altres manifestacions que podrien connectar-se amb el principi de singularitat i diversitat, restant per tant obert un camí que permetria aprofundir en altres derivacions com podrien ser els drets de ciutadania o els elements de representació i simbologia col·lectiva. D'altra banda, l'Estat tampoc no s'ha compromès normalment amb el respecte de la diversitat en el seu àmbit

institucional o quan ha exercit les seves competències, malgrat l'existència de mandats clars com els que preveu en els article 3.3 i 20.3 de la Constitució en relació amb el foment i la protecció del plurilingüisme; en aquest sentit no sempre s'ha assumit que davant una realitat social diversa l'interès general que ha de protegir i defensar l'Estat ha de ser coherent amb el respecte d'aquesta diversitat, ja que en un Estat socialment plural l'interès general no pot representar només una part del conjunt.

Totes aquestes mancances podrien tenir en l'Estatut un espai de concreció important per la naturalesa i el sentit polític que té. L'Estatut, com a norma particular que és per a una determinada comunitat, també és el més adequat per remarcar els elements de singularitat en les seves diferents manifestacions. Però l'Estatut també és una llei estatal que en el seu fons implica un pacte polític, la qual cosa el fa especialment idoni perquè en ell el propi Estat assumeixi el seu compromís amb la protecció i el respecte de la singularitat que l'Estatut simbolitza.

i) Els riscos de desnaturalització de les potestats legislatives de la Generalitat

Un principi assumit fins ara per la doctrina i la jurisprudència és el de l'equiparació entre les lleis de l'Estat i les autonòmiques, la relació entre les quals no es basa en el principi de jerarquia, sinó en el de competència. Ambdues lleis estan equiordenades respecte de la Constitució, amb valor idèntic, i la seva validesa dependrà de l'efectiva adequació a la distribució competencial establerta per la Constitució i l'Estatut. Per aquesta raó no es pot aplicar un criteri de prevalença automàtica de la llei estatal sobre l'autonòmica en cas de conflicte. Així ho ha establert el Tribunal Constitucional (STC 163/1995), de 8 de novembre), considerant que els jutges ordinaris no poden inaplicar una llei autonòmica i que, en cas de dubte, han de plantejar la corresponent qüestió d'inconstitucionalitat.

D'altra banda, tot i que en l'àmbit processal la Llei orgànica del Tribunal Constitucional permet al Govern de l'Estat instar la suspensió de les lleis autonòmiques en ocasió d'un recurs d'inconstitucionalitat, el Tribunal Constitucional ha establert una doctrina favorable a la presumpció de constitucionalitat que el porta, com a principi, a aixecar la suspensió dins del termini de cinc mesos establert a aquests efectes.

Tanmateix, el criteri d'aixecar la suspensió pot variar substancialment si prosperen en el futur les tesis divergents que darrerament mostren diversos vots particulars que, si bé avui encara expressen una posició minoritària, poden convertir-se en un futur proper en opinió majoritària. En aquests vots particulars a la STC 1/2003, de 16 de gener, i a l'ATC de 28 de gener de 2003, s'expressa clarament una doctrina de "supremacia" (de la decisió del Govern de l'Estat quan demana la continuïtat de la suspensió en cas de recurs i de les lleis estatals bàsiques respecte de les lleis autonòmiques), que hauria de comportar en el primer cas la suspensió de la vigència de la llei fins que no es dicti Sentència, i en el segon la possibilitat que els jutges ordinaris inapliquin directament les lleis autonòmiques si aprecien contradicció amb una llei bàsica, sense necessitat de plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional.

Tot i que aquests riscos no s'han materialitzat fins ara, no hi ha dubte que tenen prou transcendència com per fer-ne una valoració encara que sigui a efectes merament preventius. El que està en joc és la mateixa naturalesa i qualitat del poder legislatiu de la Generalitat i també la vigència del mateix principi democràtic que s'expressa a través d'aquest poder.

II

L'ESTATUT COM A NORMA CONSTITUTIVA DE L'AUTOGOVERN

1. La funció constitucional de l'Estatut: complement constitucional i pacte per a l'autogovern
2. Les característiques especials de l'Estatut respecte de la Constitució i la resta de l'ordenament
3. La reforma de l'Estatut com a instrument per enfortir i garantir l'autogovern
4. L'espai existent per a la reforma estatutària
5. Especial consideració del límit derivat de les competències exclusives de l'Estat
6. La utilització de l'Estatut com a llei de transferència de competències de l'article 150.2 de la Constitució
7. El reconeixement i l'actualització dels drets històrics de Catalunya en el marc d'un nou estatut
8. Síntesi de les consideracions anteriors

1. La funció constitucional de l'Estatut: complement constitucional i pacte per a l'autogovern

Un dels elements distintius del sistema d'organització territorial que estableix la Constitució de 1978 és que aquesta no determina directament el règim d'autonomia de les nacionalitats i regions que integren l'Estat espanyol. Com ha assenyalat la doctrina, aquest és un tret diferencial respecte d'altres models d'organització territorial, en la mesura que la definició del mateix mapa territorial i del contingut concret de l'autonomia depèn d'una norma complementària — l'Estatut— que és la que ha de *concretar el règim institucional i competencial de l'autonomia*.

Amb aquesta solució s'introdueix en el nostre sistema un *principi dispositiu* sobre l'autonomia territorial, el qual requereix la necessària combinació de la Constitució i de l'Estatut per fer-la realitat. Aquest fet té especial transcendència en el pla polític i jurídic en la mesura que implica la consideració de l'autonomia no com un

element descentralitzador establert directament per la Constitució, sinó com el *reconeixement d'un dret*, l'exercici del qual té origen en el propi territori que vol accedir al règim d'autogovern i s'ha de fer efectiu, precisament, en l'Estatut com a *norma específica i singular que completa una remissió constitucional*.

L'Estatut és, per tant, l'instrument mitjançant el qual es produeix el reconeixement i la garantia del dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions (article 2 CE), que connecta directament amb la finalitat declarada en el mateix preàmbul constitucional de protegir el pluralisme cultural, lingüístic i institucional dels *diferents pobles* que integren Espanya.

També és important destacar que aquesta remissió a l'Estatut per concretar el règim d'autonomia no predetermina un resultat plenament definit. La Constitució estableix un marc en el qual han d'actuar els estatuts, i ho fa amb un grau d'obertura i flexibilitat notables, dins el qual es poden produir resultats diferents. La mateixa fórmula de remissió a l'Estatut suposa la introducció d'un element molt important quant al *marge de disponibilitat sobre el contingut de l'autonomia* i, al mateix temps, introdueix un *element potencial de singularització i heterogeneïtat en el conjunt del sistema*.

D'altra banda, no hi ha dubte que aquesta fórmula no és fruit de la casualitat, ja que es pot considerar influenciada pel consens polític que es va establir entorn de l'elaboració de la Constitució, consens que es va articular essencialment per tal de possibilitar una via per al reconeixement polític i institucional de les nacionalitats històriques.

Un altre element molt important que cal destacar de l'Estatut és el *component de pacte que aquest incorpora*, derivat de la dinàmica política establerta per a la seva elaboració i reforma. En el cas de Catalunya, d'acord amb el que preveu la disposició transitòria segona i l'article 151.2 de la Constitució, l'elaboració de

l'Estatut va seguir un procediment marcat clarament per la negociació entre les forces polítiques catalanes (Assemblea de Parlamentaris) i les institucions estatals (Corts Generals), a les quals també cal afegir la participació directa de la ciutadania de Catalunya mitjançant referèndum. D'altra banda, d'acord amb el que preveu l'article 147.3 de la Constitució i el títol IV de l'Estatut, el procediment de reforma estatutari també ha d'incorporar el consens de voluntats del Parlament de Catalunya, de les Corts Generals i de la ciutadania de Catalunya per mitjà d'un nou referèndum.

Tots aquests elements doten l'Estatut d'una *significació política especial* que en certa forma permeten considerar-lo com una llei *paccionada*. Tot i que certament l'Estatut s'acaba aprovant formalment com una llei orgànica, això no amaga el fet inqüestionable que l'element de pacte i negociació s'hagi de donar en el procés d'elaboració i reforma, la qual cosa el dota d'una naturalesa especial derivada precisament d'aquest procediment d'elaboració i reforma. Així ho reflecteix clarament el mateix preàmbul de l'Estatut quan diu textualment que "*els Parlamentaris catalans proposen, la Comissió Constitucional del Congrés de Diputats acorda, el poble català referma i les Corts Generals ratifiquen el present Estatut*".

En conseqüència, resulta evident que el procés de reforma de l'Estatut tindria un especial *valor simbòlic* en el pla polític i institucional, en la mesura que incorporaria necessàriament una *renovació i actualització del pacte polític entre Catalunya i l'Estat* que tindria com efecte la visualització en el màxim nivell formal d'una *nova dimensió de l'autogovern*.

Això també permet valorar en el pla jurídic una conseqüència molt important com és la *garantia* que es desprèn de l'Estatut pel que fa a l'autonomia de Catalunya. La posició especial que té l'Estatut en el sistema jurídic, només condicionat per la Constitució, dota el seu contingut d'una protecció especial front les lleis estatals i

autonòmiques. En conseqüència, l'increment de l'autogovern que es pot assolir mitjançant la reforma estatutària tindria aquesta garantia, de la qual no disposen, com és obvi, altres fórmules de millora de l'autogovern articulades únicament a partir d'una evolució o aplicació alternativa del marc constitucional i estatutari vigent, o de les lleis de transferència o delegació de l'article 150 de la Constitució.

2. Les característiques especials de l'Estatut respecte de la Constitució i de la resta de l'ordenament

Com dèiem abans, l'Estatut és el marc jurídic mitjançant el qual s'exerceix el *dret a l'autonomia*. Es tracta, doncs, d'una norma peculiar que compleix aquesta funció constitucional i que, per aquesta raó, ofereix unes característiques especials en la seva relació amb la Constitució i, sobretot, amb les altres lleis estatals i les lleis autonòmiques.

L'element que caracteritza específicament l'Estatut és l'aplicació del principi dispositiu respecte el dret a l'autonomia, el qual adquireix especial rellevància en la definició del *contingut* d'aquesta autonomia. La Constitució es presenta com un marc general a partir del qual han de ser els estatuts els que concretin el contingut i l'abast de l'autonomia. Així es desprèn clarament de la lletra d) de l'article 147.2 CE quan diu que han de ser els estatuts els que han de determinar les competències *assumides* dins el "*marc*" establert per la Constitució.

Aquesta no és, però, l'única finalitat de l'Estatut. El mateix article 147.2 CE conté d'altres determinacions necessàries que han d'incloure els estatuts i que constitueixen el seu contingut mínim (denominació de la comunitat autònoma, territori, organització institucional pròpia i bases per al traspàs de serveis). Tanmateix, cal insistir, però, en la importància que té l'Estatut pel que fa a la

concreció material de l'autonomia, la qual cosa constitueix sens dubte el seu aspecte més rellevant i característic.

Com a norma que compleix una funció constitucional, resulta evident que els estatuts s'han d'ajustar a les previsions de la Constitució. La jurisprudència constitucional així ho ha declarat (STC de 4 de maig i 27 de juny de 1982, entre d'altres) i la doctrina es pronuncia unànimement en aquest sentit. Ara bé, aquesta subjecció a la Constitució no ha de fer perdre de vista la concurrència d'una sèrie d'elements singulars que tampoc no presenten una equiparació absoluta a la relació ordinària entre la Constitució i les lleis.

En aquest sentit, cal esmentar en primer lloc el doble caràcter dels estatuts en el pla de la relació amb l'Estat i en l'intern de la comunitat autònoma. D'acord amb l'article 147.1 CE, l'Estatut és la norma *institucional* bàsica de la comunitat autònoma i, al mateix temps, ha de ser *reconeguda i emparada* per l'Estat com a part integrant del seu ordenament jurídic.

Aquesta doble condició ha permès a algun sector doctrinal parlar d'una doble naturalesa jurídica de l'Estatut, com a norma estatal i autonòmica alhora. Certament, el peculiar procediment d'elaboració de l'Estatut i la declaració de l'article 147.1 CE que acabem d'esmentar dona suport a aquesta tesi. L'Estatut és aprovat com a llei orgànica i, per tant, des d'un punt de vista formal té la condició de norma estatal. D'altra banda, això no exclou un procés pactat d'elaboració i el fet mateix que l'Estatut, un cop aprovat, constitueixi l'eix vertebrador de l'ordenament jurídic autonòmic que s'origini a partir d'ell.

Atès que l'Estatut s'ha d'ajustar a la Constitució, la seva relació amb les lleis autonòmiques i estatals mostra uns trets singulars derivats de la funció constitucional que aquell compleix. En relació amb les lleis autonòmiques s'estableix una relació de subjecció, en la mesura que el dret autonòmic sempre

s'ha d'ajustar a l'Estatut —i a la Constitució, com és lògic—. Més complex és establir la relació amb les lleis estatals, la qual cosa podria venir condicionada pel fet de ser l'Estatut una llei orgànica i, per tant, susceptible d'afectació "a priori" per d'altres lleis d'aquesta naturalesa. Ara bé, si això fos així, l'Estatut perdria l'element de garantia de l'autonomia que precisament li concedeix la Constitució. En aquest sentit, doncs, l'Estatut és una norma resistent a les lleis estatals —orgàniques i ordinàries— que sempre hauran de respectar el seu contingut pel joc combinat dels dos principis següents: el de competència, en tant que l'Estatut és la norma específica a la qual correspon regular els elements bàsics de l'autonomia, singularment el repartiment de competències; i el de procediment, en tant que la mateixa Constitució (article 147.3) estableix clarament que la reforma de l'Estatut només es podrà produir mitjançant el procediment que ell mateix determini.

Aquests dos principis *doten l'Estatut d'una especial protecció i garantia*, especialment quan preveu, com és el cas del de Catalunya, la necessària intervenció del Parlament i dels ciutadans de Catalunya mitjançant referèndum en el supòsit de reforma.

El règim que acabem de descriure col·loca l'Estatut en una posició *quasi constitucional*, pel fet de completar les mateixes previsions constitucionals respecte al dret a l'autonomia territorial i de la garantia estatutària envers la resta de l'ordenament estatal. En aquest sentit, pot afirmar-se, tal i com ho fa la doctrina, que els estatuts tenen una posició singular i prioritària a d'altres lleis dins el *bloc de la constitucionalitat*, quan es tracta d'apreciar i d'interpretar la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Finalment, també cal posar en relleu algunes conseqüències que es poden derivar de la condició de *norma estatal* que té l'Estatut i de la *funció de complement* de la Constitució que aquell exerceix, d'acord amb el que preveu l'article 147 CE. La

combinació d'aquest dos elements dota l'Estatut d'un valor polític i jurídic més important del que aparentment pot semblar, ja que *implica que la tasca de concreció que realitza l'Estatut en el marc de la Constitució és reconeguda i emparada per l'Estat*. Aquest fet, juntament amb l'element de pacte que és inherent a l'elaboració i l'aprovació del mateix Estatut, permet considerar-lo com un veritable *compromís institucional d'aplicació i, per tant, d'interpretació de la Constitució* (de l'Estat i de la Comunitat Autònoma), amb els efectes corresponents de *respecte i lleialtat recíproca* envers el seu contingut. Efectes que evidentment s'actualitzen quan se'n fa la reforma.

3. La reforma de l'Estatut com a instrument per enfortir i garantir l'autogovern

En el document de síntesi elaborat per la Comissió parlamentària d'estudi per a l'aprofundiment de l'autogovern es posen en relleu les possibilitats d'aprofundir en l'autogovern a partir del marc constitucional i estatutari vigent. Aquestes possibilitats es fonamenten en el caràcter obert i flexible que té aquest marc, força notable si el comparem amb d'altres sistemes polítics, que encara pot permetre una evolució important en clau autonòmica. La revisió de la noció de bases, l'opció per altres criteris legislatius diferents als que s'han produït fins ara, el foment d'acords participatius Estat-Generalitat o la utilització de la via de l'article 150.1 i 2 són alguns dels mecanismes que es podrien utilitzar per assolir el resultat esmentat.

Tanmateix, la utilització d'aquestes vies té alguns condicionants que cal remarcar. En primer lloc, el de dependre d'uns acords —formals o informals— que requereixen una aplicació *continuada*. En segon lloc, un component *d'inestabilitat* inevitable, en la mesura que es tracta d'opcions possibles, però unilateralment modificables per l'Estat. El marge d'aplicació existent es mostra així com un

avantatge, però també com un inconvenient quan aquesta demanda només es pot sustentar, precisament, en una interpretació possible, però no obligada, del marc constitucional. Certament, amb un acord polític de gran abast es pot intentar canviar algunes inèrcies i introduir una cultura més favorable a l'autonomia, però això no suposaria en cap cas una garantia absoluta de consolidació d'aquest procés si les circumstàncies polítiques esdevenen menys favorables.

Aquest factor condicionant sí que es podria evitar, en canvi, si l'opció triada és la de la reforma estatutària. Com hem vist anteriorment, l'Estatut és el marc definidor de la pròpia autonomia en virtut de la funció que li atorga la Constitució. La remissió a l'Estatut de la configuració dels elements bàsics que estructuraven i donen contingut a l'autonomia li atribueix un indubtable valor de complement constitucional, que ha permès parlar fins i tot d'una *desconstitucionalització* de l'estructura territorial de l'Estat. Probablement aquesta afirmació pugui semblar excessiva, però no ho és afirmar que la *Constitució territorial de l'Estat* és un model obert, no definit del tot en el mateix text constitucional, sinó per la *concurrència del binomi Constitució i Estatut*. Aquest plantejament es reforça encara més si tenim present el valor polític (de pacte) i jurídic (de concreció de les previsions constitucionals) que té l'Estatut i que té com a principal conseqüència la *garantia* de l'autonomia, fent-la resistent a eventuals conjuntures polítiques. L'especial posició de l'Estatut en el sistema de fonts normatives i la rigidesa (i renovació del pacte) que comporta el seu procediment de reforma són decisius en el moment de fer aquesta valoració.

La reforma estatutària suposaria, per tant, una *actualització del pacte polític* per desenvolupar l'autonomia expressat en el seu màxim nivell, amb el que això significa de compromís institucional (especialment respecte de l'Estat) i de garantia en el pla jurídic. La millora de l'autogovern comptaria així amb unes garanties materials i formals que, al mateix temps, li donarien estabilitat. Cal afegir, a més, que la reforma de l'Estatut és un procés de millora i d'actualització

de l'autogovern que assegura el control del sentit i l'abast de la reforma, en la mesura que quan és el Parlament el que exerceix la iniciativa aquest té la potestat de retirar-la fins i tot en la fase final de tramitació a les Corts Generals. Aquesta circumstància no es dóna, en canvi, en el cas d'una reforma constitucional, sobre la qual el Parlament no disposa d'aquesta facultat.

4. L'espai existent per a la reforma estatutària

L'Estatut d'autonomia de Catalunya es va elaborar d'acord amb el procediment establert a la disposició transitòria segona de la Constitució. Això va permetre tenir com a límit d'actuació únic el marc competencial que l'article 149.1 CE reserva en exclusiva a l'Estat. Aquest fet ha donat peu a alguns comentaristes a considerar que l'Estatut vigent ja està en el llindar màxim pel que fa al seu contingut, especialment en allò que afecta al repartiment de competències entre l'Estat i la Generalitat. Tanmateix, aquesta apreciació resulta massa simplista en no considerar tots els factors diversos que incideixen sobre el potencial estatutari i ser presonera, al mateix temps, d'un *esquema estatutari que és possible revisar*.

És important recordar que el procés d'elaboració de l'Estatut de Catalunya va estar molt condicionat per les circumstàncies polítiques del moment, que no varen actuar precisament a favor d'una gran precisió normativa, ni tampoc de la millor tècnica legislativa. Ans el contrari, la urgència del pacte polític i la manca d'una referència aplicativa prèvia, varen comportar com a resultat final un estatut amb un grau d'ambigüitat important, és a dir, amb molts marges interpretatius que inevitablement remetien la concreció de les solucions al legislador ordinari i, molt singularment, al mateix legislador estatal, així com també al que després pogués establir la jurisprudència constitucional.

Potser l'exemple més clar és el mateix criteri seguit per a la *definició de les competències* assumides per la Generalitat, que va reproduir el sistema de clàusules generals establert a la Constitució, sense precisió i detall més grans. Aquest fet ha comportat normalment que les controvèrsies competencials s'hagin resolt quasi sempre en base a la interpretació unilateral de les clàusules constitucionals. Aquest exemple il·lustra clarament fins a quin punt seria important canviar aquesta estructura i repensar què podria donar de si l'Estatut si la seva regulació *fos més àmplia i precisa que l'actual, aprofitant el principi segons el qual l'Estatut és la norma que ha de concretar les competències assumides dins el marc que permet la Constitució* (article 147.2.d CE). Com s'ha assenyalat per algun autor, aquesta remissió a l'Estatut incorpora clarament un element "*devolutiu*" al nostre sistema d'autonomies (en contraposició amb l'esquema federal típic), que encara emfasitza més el valor de l'Estatut com a norma que reconeix i garanteix el dret a l'autonomia i determina el repartiment final de les competències.

Però no és únicament en l'àmbit competencial on el nou Estatut podria incidir. L'organització institucional també és matèria estatutària i això fa que s'obrin possibilitats per incidir sobre altres aspectes connexos com són el règim electoral, els principis d'actuació de l'Administració pública o el sistema de fonts normatives de Catalunya, entre d'altres aspectes. D'altra banda, la majoria de la doctrina considera que els àmbits estatutaris que determina l'article 147.2 CE són el contingut mínim de l'Estatut, en el benentès que això no exclou la seva possible intervenció en altres aspectes directament relacionats amb l'autonomia. Es pot entendre, per tant, que els estatuts, d'acord amb la funció constitucional que compleixen, també poden regular els diversos elements que són essencials per a l'exercici d'un autogovern de contingut polític, amb vocació integradora.

Un àmbit en el qual es podria avançar notablement és el dels *mecanismes de relació* entre l'Estat i la Generalitat, els quals podrien ser especialment útils per

facilitar la dinàmica aplicativa de les competències, però també i de manera especial per garantir una intervenció de les institucions catalanes en la política general de l'Estat en el sentit més ampli del terme (participació a nivell legislatiu, designació d'òrgans constitucionals, participació en les institucions europees i en l'àmbit internacional, participació en el sector públic estatal, etc.). En aquest camp es podrien explorar, doncs, *totes les possibilitats que fossin compatibles amb el marc constitucional*, sens perjudici, òbviament, dels mecanismes previstos directament en la Constitució o d'una eventual reforma del Senat.

En fi, altres aspectes rellevants que podrien ser objecte d'una més àmplia consideració a l'Estatut, amb el consegüent major grau de vinculació política i jurídica, podrien ser el finançament de la Generalitat (àmbit desconstitucionalitzat per excel·lència), el desenvolupament del paper institucional del president de la Generalitat com a representant ordinari de l'Estat a Catalunya, el règim de cooperació entre Catalunya i d'altres comunitats autònomes, la participació de Catalunya en els assumptes europeus, o fins i tot la inclusió a l'Estatut de previsions relatives a principis rectors, drets i deures en els termes que més endavant s'indiquen.

També es podria aprofitar l'Estatut per eliminar restriccions actuals no derivades necessàriament de la Constitució, actualitzar les matèries competencials (amb inclusió de les no previstes inicialment i de les derivades de nous fenòmens socials i tecnològics), reforçar el caràcter intracomunitari de la organització territorial i del règim local amb especial consideració dels principis de descentralització i subsidiarietat, introduir els elements necessaris per aconseguir que la Generalitat actuï com a Administració ordinària a Catalunya o ampliar les previsions actuals sobre l'Administració de justícia en els diferents vessants que ofereix.

Tot aquest enunciat evidencia *l'ampli camp d'evolució que encara existeix en una hipòtesi de reforma estatutària*. Evidentment, el marge d'actuació no és absolut i difereix en cada cas, en funció de les determinacions i límits que es desprenen de la Constitució. Però, en tot cas, demostra com la reforma de l'Estatut no ha de quedar limitada a priori a un simple retoc, sinó que pot arribar a un grau de profunditat gens menyspreable si l'operació es planteja superant les limitacions que presenta l'esquema estatutari vigent.

En aquest context també cal fer una consideració especial al paper que pot tenir l'Estatut com a instrument essencial per desenvolupar el principi de *plurinacionalitat* de l'Estat espanyol. El mateix criteri constitucional que remet a l'Estatut el reconeixement del dret a l'autonomia conté implícit un important element de *singularització* que permetria potenciar notablement el principi de plurinacionalitat en l'Estatut i també donar-li major contingut en els seus diferents àmbits: règim lingüístic, elements simbòlics, projecció exterior, dret civil, etc. No s'ha d'oblidar, en aquest sentit, l'*ànima heterogènia* del nostre règim constitucional, que el diferencia sensiblement d'altres models compostos que tendeixen més cap a l'homogeneïtat.

En aquest sentit, l'Estatut podria recollir declaracions o principis per simbolitzar la singularitat de Catalunya dins l'Estat, així com del deure de defensa d'aquesta singularitat per part d'aquest. El pacte entre Catalunya i l'Estat que representa l'Estatut es podria vincular així amb el compromís conjunt de preservar i promoure la riquesa derivada de la diversitat i el pluralisme polític, social i cultural.

De la mateixa manera, l'Estatut també podria remarcar els elements constitucionals del pluralisme territorial. La referència constitucional als *pobles* d'Espanya, a les *nacionalitats* i al seu *dret a l'autonomia*, impliquen el reconeixement jurídic de diferents realitats col·lectives, que són partícips com a subjectes propis en el procés de configuració i reforma del seu autogovern. En

base a això, l'Estatut podria enfortir el reconeixement de Catalunya com a subjecte col·lectiu singular, especialment des de la perspectiva del principi democràtic i la voluntat que aquest expressa, en el present i en el futur, sobre el mateix autogovern.

5. Especial consideració del límit derivat de les competències exclusives de l'Estat

Dit això, cal tenir present que el reconeixement per l'Estatut de l'autogovern de Catalunya s'ha de realitzar sempre en el *marc* del que preveu la Constitució (article 147.2.d). Aquest límit ha estat especialment destacat per la doctrina, focalitzant-lo especialment en les competències exclusives estatals de l'article 149.1 CE. Aquest és sens dubte, en el pla competencial, el condicionant més important que pot tenir la reforma de l'Estatut, la qual cosa fa que algun sector doctrinal hagi considerat escàs el marge existent per a l'increment de competències en aquells estatuts, com el català, que ja es van poder aprovar inicialment tenint únicament com a límit l'esmentat precepte constitucional.

Tanmateix, aquesta apreciació inicial s'ha de relativitzar substancialment si considerem diversos elements que permeten arribar a la conclusió que el marge existent no és tan estret com podria semblar a primera vista.

Cal considerar, en primer lloc, que els diferents apartats competencials inclosos dins l'article 149.1 CE no són homogenis quant al seu significat i abast. La idea d'exclusivitat competencial que reflecteix el preàmbul d'aquest precepte és, doncs, relativa, en la mesura que les diferents situacions establertes no presenten sempre una idea de competència veritablement plena. Aquest fet ha estat assenyalat per la mateixa doctrina com un inconvenient tècnic, però el redactat constitucional és el que és i obliga a fer matisos importants davant els diversos

enunciats competencials que trobem dins l'article 149.1 CE. Certament, algunes situacions responen a una idea d'exclusivitat absoluta (reserva de totes les potestats públiques sobre una determinada matèria), però més sovint ens trobem amb d'altres esquemes més complexos dels quals resulta que l'exclusivitat competencial de l'Estat només opera sobre una determinada potestat (per exemple, la legislativa) o fins i tot només sobre una part d'ella (legislació bàsica). En d'altres supòsits també es produeix una divisió sectorial dins un espai que a priori es podria considerar com una única matèria competencial, però sobre la qual la competència estatal només es projecta en relació amb una de les parts.

En definitiva, amb això es vol posar en relleu la flexibilitat amb la qual s'ha de considerar la idea d'exclusivitat competencial que utilitza l'article 149.1 CE, amb la important conseqüència que els estatuts també poden assumir i precisar competències relacionades amb les matèries d'aquest article quan el seu propi enunciat ho permet. L'Estatut d'autonomia vigent ja ha operat en base a aquest criteri i en una eventual reforma encara es podria avançar més en aquells punts en què encara no s'ha esgotat el marge que deixa obert el precepte constitucional.

Una segona consideració a fer gira entorn l'Estatut com a norma que concreta *el mateix contingut i l'abast de les competències exclusives de l'article 149.1 CE*. En aquest sentit, el nou Estatut podria optar per *concretar de forma més precisa els títols competencials de la Generalitat*, tècnica diferent a l'emprada en el vigent Estatut que, com ja s'ha remarcat, recull una fotografia en negatiu i, per tant, genèrica de l'article 149.1 CE. Hi ha elements del mateix règim constitucional de l'autonomia que permeten atribuir a l'Estatut un paper *més actiu* en aquest camp. Hem de recordar aquí tot el que abans s'ha dit sobre la remissió que la Constitució fa a la norma estatutària per a la determinació de les competències, la funció de complement que realitza i també el fet de ser, en definitiva, una llei orgànica estatal. També és oportú recordar el component de pacte que està en el substrat estatutari, el qual porta inherent *una determinada visió interpretativa i aplicativa de*

la mateixa Constitució. Aquesta aproximació al paper que pot tenir l'Estatut com a norma que *complementa* les previsions competencials de la Constitució també es pot deduir del mateix article 147.2.d, quan estableix la funció de l'Estatut dins el "marc" establert per la Constitució. La mateixa idea de "marc" suggereix un límit extern com a sinònim de respecte als elements més fonamentals o nuclears del sistema.

Tot això permet, en definitiva, considerar que l'Estatut disposa, en exercici de la seva mateixa funció constitucional, d'un espai significatiu per determinar les competències autonòmiques dins el marc de l'article 149.1 CE, entenent com a vàlida aquesta operació sempre que *es respecti el contingut* de les competències exclusives estatals.

Aquesta reflexió permetria aplicar en l'Estatut una tècnica d'atribució competencial diferent a la utilitzada fins ara, en el sentit de configurar els títols competencials de manera que *definissin amb un major grau de precisió i certesa els seus continguts materials i, en el seu cas, les potestats corresponents.* L'experiència aplicativa del vigent Estatut podria ser un bon referent per corregir les limitacions actuals mitjançant uns títols més amplis i complets que, al mateix temps, tindrien l'efecte indirecte d'indicar quines poden ser les projeccions de les competències estatals. Atesa la importància d'aquesta qüestió, es desenvoluparà més extensament en el següent apartat III.1. En tot cas, cal insistir en la validesa d'aquesta opció, que no ha de resultar incompatible amb el principi d'interpretació dels estatuts d'acord amb la Constitució, si considerem la funció de complement constitucional que aquells poden desplegar.

Aquest funció de complement tampoc no s'hauria de limitar a la possibilitat que s'acaba d'indicar, ja que la jurisprudència constitucional ha arribat a atribuir als estatuts efectes moduladors de les competències estatals de l'article 149.1 CE, fins i tot anant més enllà del que seria una tasca de major definició del contingut

dels títols competencials. D'acord amb aquesta jurisprudència, de la que recollim a continuació els pronunciaments més importants, els estatuts tenen capacitat per precisar els efectes aplicatius de les mateixes competències estatals, quan així es desprengui de les determinacions estatutàries.

La Sentència 214/1989, dictada sobre la Llei de bases de règim local, legitima un tractament diferent en la normativa bàsica estatal de la creació de les comarques a Catalunya (article 149.1.18 CE), pel fet d'haver previst l'Estatut una organització comarcal de caràcter general; la *singularitat estatutària* legitima, doncs, una subjecció menor a la legislació bàsica.

La mateixa Sentència 214/1989 també justifica una excepció a la normativa bàsica estatal per al País Basc, en relació amb els barems de mèrits per nomenar els funcionaris locals amb habilitació nacional; el raonament per justificar aquesta excepció són els drets històrics actualitzats per l'Estatut. Aquest mateix argument és el que utilitza la STC 140/1990 quan en matèria de funció pública només considera aplicable a Navarra part de la legislació bàsica general, degut a que la LORAFNA (equivalent a l'Estatut) només preveu la subjecció a les bases que afecten els drets i les obligacions essencials dels funcionaris públics navarresos. Si bé és cert que en aquests dos casos el fonament principal de l'excepció són els drets històrics, el resultat delimitador sobre l'abast i els efectes de la competència estatal de l'article 149.1 que produeix l'Estatut resulta innegable.

Però potser la dada més rellevant és que aquestes excepcions no s'han emparat sempre en els drets històrics, sinó que també s'han formulat fora d'aquest context. Ja hem vist el cas de les comarques a Catalunya (STC 214/1989) i hi podem afegir d'altres supòsits.

En la STC 109/1998, sobre el Pla únic d'obres i serveis de Catalunya, el Tribunal declara la constitucionalitat del règim especial dels plans provincials a Catalunya,

amb fonament en la disposició transitòria sisena de l'Estatut. Tot i que aquest règim especial suposa una excepció a la normativa bàsica local d'aplicació general, el Tribunal considera que la previsió estatutària pot justificar aquesta excepció i ho fa en uns termes inequívocs: "*por más que en la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases se persiga una regulación normativa y uniforme y de vigencia en toda la Nación (por todas STC 1/1982, fundamento jurídico 1º), no empece en absoluto a dicha noción el hecho de que, junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las Comunidades Autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque, como es palmario, estas excepciones precisan ineludiblemente, bien una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, fundamento jurídico 26), bien —como sucede en nuestro caso— un específico anclaje estatutario*". En la mateixa línia ja es pronunciava la STC 27/1987.

Una altra decisió important per aprofundir en aquesta direcció és la STC 22/1999, sobre la Llei de cambres agràries del País Basc. En aquest cas el Tribunal dedueix diferents conseqüències de la qualificació formal en l'Estatut d'una competència com a exclusiva quan l'Estat també té atribuïda sobre la mateixa matèria una competència bàsica. El Tribunal considera que, quan l'Estatut ha qualificat formalment la competència com a exclusiva de la comunitat autònoma, les bases estatals actuaran essencialment com un *límit extern* i la competència autonòmica no es podrà considerar com de desenvolupament ordinari de la legislació bàsica.

Totes aquestes sentències contenen elements prou indicatius del *paper que pot tenir l'Estatut com a definidor de les competències i, àdhuc, de règims especials, tot i estar afectades competències de l'article 149.1 CE*. El resultat final no s'allunya de la idea implícita que les competències estatals es poden veure modulades fins a un cert grau per les previsions estatutàries, que també poden justificar situacions asimètriques entre les comunitats autònomes. Aquest fet ha

estat acceptat pacíficament per part del Tribunal Constitucional, que no s'ha plantejat la inconstitucionalitat d'aquestes previsions estatutàries, sinó que les ha admeses de forma natural.

6. La utilització de l'Estatut com a llei de transferència de competències de l'article 150.2 de la Constitució

L'article 150.2 de la Constitució preveu que mitjançant una llei orgànica l'Estat pot transferir a les comunitats autònomes facultats relatives a matèries de titularitat estatal, sempre que la seva naturalesa ho permeti.

Aquest és, sens dubte, un precepte de gran transcendència, ja que és un dels que poden justificar la idea d'una flexibilitat constitucional del règim autonòmic. Malgrat posicions doctrinals de signe divers quant a l'abast que poden tenir les transferències de l'article 150.2, l'aplicació pràctica del precepte ha posat en relleu que pot afectar potestats diverses, *normatives i executives*, i també les competències exclusives estatals de l'article 149.1 CE.

De fet, el precepte constitucional no assenyala altre límit a la possible transferència que la *naturalesa de la competència*, concepte notablement flexible i susceptible d'un bon marge d'apreciació política. D'altra banda, l'aplicació pràctica també ha posat en relleu com el control estatal de les competències transferides que imposa la mateixa Constitució pot ser de molt baixa intensitat, és a dir, permetent un exercici amb plena autonomia.

El principal condicionament de la transferència és, doncs, la naturalesa de la competència. Però, com acabem de dir, aquest és un concepte jurídic indeterminat que admet un marge ampli d'interpretació, sobretot quan la decisió és legislativa i ella mateixa comporta una apreciació favorable sobre la possibilitat

de la transferència. Realment el límit només podrà actuar en relació amb aquelles funcions que es considerin essencials per a la pròpia existència de l'Estat. Però, fins i tot, aquest nucli es pot relativitzar en el context polític i econòmic actual, quan observem com funcions tradicionalment considerades com de sobirania de l'Estat s'han traslladat sense dificultat a d'altres instàncies (pensem en el procés d'integració europeu, les jurisdiccions supraestats, la política monetària, o fins i tot la de seguretat i defensa, tot això amb un component cada cop més creixent d'internacionalització).

El marge de joc de l'article 150.2 CE és innegable i dependrà essencialment de la voluntat política d'aplicar-lo. Per aquesta raó l'Estatut podria tenir aquí un paper important en dos sentits: en primer lloc, com un compromís amb l'Estat per *ampliar* les competències estatutàries més enllà de les possibilitats que hem exposat en els apartats anteriors; i, en segon lloc, com element que posaria en relleu una nova *dimensió* de l'autogovern, en aprofitar directament totes les possibilitats constitucionals.

Així doncs, l'Estatut d'autonomia podria recollir una llista de competències legislatives i executives que l'Estat transfereix o delega en el mateix moment d'aprovar l'Estatut. L'únic problema que pot plantejar aquesta utilització de l'article 150.2 CE en el mateix Estatut, aprofitant el caràcter que té de llei orgànica, és el de garantir la possibilitat que l'Estat pugui recuperar les seves competències. Això s'ha assenyalat com un obstacle que impediria que l'Estatut pugui complir, a banda de la seva funció pròpia, la d'una llei orgànica de l'article 150.2 CE (STC 56/1990). Però és evident que no hi ha un problema d'incompatibilitat estricta, sinó que la qüestió de fons rau en el fet que l'Estatut disposa d'una garantia de reforma que impedeix a l'Estat modificar-lo unilateralment. La rigidesa de la reforma estatutària és, per tant, l'únic inconvenient real respecte a la utilització simultània de l'article 150.2 CE en el mateix Estatut.

Però aquest problema és relatiu, ja que es pot resoldre fàcilment exclouent dels requisits de la reforma estatutària les competències i atribucions transferides o delegades a l'empara de l'article 150.2 CE (situació que actualment ja preveu la disposició addicional sisena de l'Estatut en relació amb els tributs cedits). Això permetria que es poguessin incorporar al text de l'Estatut sense violentar la lògica del precepte constitucional. Certament, les competències transferides no tindrien la garantia de les competències pròpiament estatutàries. Però això no treu valor a la importància d'una operació conjunta de reforma de l'Estatut i transferència o delegació de competències de titularitat estatal al mateix Estatut com a salt qualitatiu i quantitatiu en l'autogovern.

D'altra banda, si per raons polítiques o tècniques no fos possible incloure a l'Estatut d'autonomia les transferències o delegacions de l'article 150.2, sempre seria possible emprar una fórmula semblant a la que es va utilitzar en l'Estatut inicial de la Comunitat de Canàries. Aquest Estatut va optar per recollir un llista de competències estatals en el seu articulat i assenyalar que aquestes serien assumides a través d'una llei de l'article 150.2 de la Constitució que l'Estat havia d'aprovar. Aquesta llei podria aprovar-se simultàniament a l'aprovació de l'Estatut català per les Corts Generals.

En definitiva i més enllà de l'instrument utilitzat, cal pensar en la dificultat política que es produiria per a la reversió de les competències transferides o delegades, especialment si l'operació s'ha fet en el marc de la reforma de l'Estatut. Tot i que en teoria la reversió unilateral per part de l'Estat sempre seria possible, costa d'imaginar que es produeixi un cop establerta una nova dinàmica d'exercici competencial, si no es donen circumstàncies excepcionals o de crisi del sistema.

Per últim, amb voluntat d'exhaurir totes les possibilitats i en relació amb el mateix article 150 CE, també es podria explorar el paper a desenvolupar per l'Estatut sobre el seu apartat primer que preveu la delegació legislativa en matèria de

competència estatal mitjançant una *llei marc* de principis i bases. Aquesta tècnica permet reduir l'extensió normativa de les lleis bàsiques o bé obrir un espai normatiu autonòmic en àmbits de competència legislativa exclusiva de l'Estat. A diferència de la transferència directa que acabem de veure, aquesta tècnica és de més difícil articulació en aquest cas en la mesura que hauria de ser l'Estatut el que fixés, matèria per matèria, els principis, les bases i les directrius. No obstant això, sí que es podria utilitzar l'Estatut per incloure una relació de matèries sobre les quals l'Estat assumís el compromís d'utilitzar l'article 150.1 CE per reduir l'aplicació a Catalunya de les bases estatals o possibilitar una intervenció legislativa en àmbits de la seva competència exclusiva. Pensem, a més, que aquest tracte singularitzat que habilitaria l'Estatut està expressament reconegut al mateix article 150.1 CE. Certament, aquest compromís estatal seria més polític que jurídic, però cal pensar que si l'Estatut l'establís hauria de generar una dinàmica de compliment. Aquesta dinàmica es podria accentuar encara més preveient un mecanisme de negociació prèvia en la fase d'elaboració de les lleis estatals, en el marc del règim de relacions Estat-Generalitat previst al mateix Estatut.

7. El reconeixement i l'actualització dels drets històrics de Catalunya en el marc d'un nou Estatut

La disposició addicional primera de la Constitució declara que aquesta empara i protegeix els drets històrics dels territoris forals i afegeix, tot seguit, que l'actualització del règim foral és podrà dur a terme dins el marc de la Constitució i dels estatuts d'autonomia. Com és sabut, la idea de drets històrics s'ha relacionat habitualment amb les comunitats basca i navarresa i no són aïllades les veus contràries a la possibilitat d'actualitzar aquests drets històrics en d'altres territoris. És per això que les propostes que seguidament es recullen es plantegen com a

un complement al que s'ha dit fins ara sobre la reforma de l'Estatut, en el benentès que podrien ser considerades si hi concorre la voluntat política suficient.

Cal començar, doncs, per justificar la possible actualització dels drets històrics en el cas de Catalunya. En aquest sentit, s'ha d'insistir que la Constitució no limita formalment aquesta possibilitat a cap territori, encara que els antecedents d'elaboració de la Constitució mostren un criteri restrictiu d'aplicació als territoris basconavarrossos. Però també és sabut que la norma, un cop dictada, s'independitza del legislador i el criteri hermenèutic no pot desvincular-se de la mateixa literalitat del precepte. És més, si atenem al criteri teleològic els drets històrics també podrien considerar-se com un element per diferenciar entre les nacionalitats i les regions d'acord amb l'article 2 CE.

Seguint amb el text constitucional, tampoc no s'ha d'oblidar el reconeixement *històric* que fa la mateixa Constitució a la disposició transitòria segona respecte dels territoris que en el període republicà varen tenir un règim d'autonomia i, en aquesta línia, el Reial decret llei de 29 de setembre de 1977 va "*restablir*" la Generalitat provisional. D'altra banda, no es pot constatar una jurisprudència clara i inequívoca en la línia de limitar els drets històrics al País Basc i a Navarra. El Tribunal Constitucional ha reconegut fins ara els drets històrics de les províncies basques i de Navarra, perquè són els únics que s'han actualitzat en els seus estatuts, però d'això no se'n pot deduir que hagi tancat de forma expressa la possibilitat d'actualització a d'altres territoris. En la STC 88/1993 el Tribunal es refereix als furs jurídicopúblics tinguts en el passat, la qual cosa no els limita necessàriament als que s'hagin mantingut durant els segles XIX i XX. En aquest sentit, cal insistir que la Constitució deixa un marge interpretatiu ampli en no mencionar els territoris forals ni tampoc establir cap límit temporal per a la consideració de la foralitat.

En aquesta línia, resulta especialment significatiu l'Estatut d'Aragó, la disposició addicional tercera del qual assumeix l'aplicació potencial dels drets històrics a aquella Comunitat Autònoma: "*La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución*". Aquest precedent deixa clar que el propi Estat ha assumit una interpretació no restrictiva dels drets històrics.

Les consideracions que s'acaben de fer es reforcen encara més si considerem que els drets històrics no es poden entendre com una reclamació d'antics privilegis que avui quedarien descontextualitzats, sinó que obeeixen clarament a una intencionalitat més permanent i de projecció cara al futur de *reconeixement i protecció dels fets diferencials*, que són en definitiva expressió d'una singularitat que també té com a referent unes institucions històriques d'autogovern. Aquest ha de ser el sentit actual de la seva aplicació, que els podria fer extensibles a Catalunya si l'Estatut actualitzés aquests drets tal i com permet la Constitució. És oportú recordar en aquest sentit la visió dinàmica i flexible que el Tribunal Constitucional ha donat als drets històrics, considerant que la seva funció és avui equiparable al d'una garantia institucional (STC 214/1989).

Tot i que la Constitució no determina directament el contingut d'aquesta actualització, sembla clar que no pot tenir un abast merament retòric o formal, sinó que ha de tenir repercussions importants sobre el sistema competencial i institucional tal i com ja s'ha posat en relleu en decisions del Tribunal Constitucional respecte del País Basc i Navarra. En conseqüència, no seria agosarat considerar que en base als drets històrics el marge d'actuació de l'Estatut pel que fa a la determinació de les competències adquiriria una dimensió més àmplia i el seu límit es podria situar en les competències de l'Estat que no poden ser, per la seva naturalesa, traslladades a instàncies territorials inferiors.

Aquest límit es podria definir, doncs, analògicament, amb el que estableix l'article 150.2 CE per a les transferències de competències estatals exclusives.

La utilització dels drets històrics implicaria, però, un "plus" competencial que podria articular-se directament com a matèria estatutària amb la garantia que això significa respecte d'una transferència competencial de l'article 150.2 CE. Convé recordar en aquest punt que el Tribunal Constitucional ha assumit les conseqüències moduladores que els drets històrics poden tenir sobre les competències estatals de l'article 149.1 CE, les quals han justificat la seva aplicació per establir bases asimètriques i fins i tot l'existència d'un mandat constitucional d'interpretar les competències estatals d'acord amb els drets històrics (STC 214/1989).

Per últim, l'aplicació dels drets històrics també podria tenir efectes en el pla institucional, si aquesta fos la voluntat política, en l'establiment d'un sistema específic de relacions entre Catalunya i l'Estat, així com en altres vessants que defineixin la singularitat de Catalunya (com podria ser el cas de l'organització territorial, el dret civil o el finançament). Els drets històrics són un fonament constitucional de l'asimetria, que pot actuar com a antídoto especialment eficaç front a possibles retrets d'arbitrarietat o de constitució de privilegis.

En definitiva, tal i com ha quedat exposat, l'aplicació a Catalunya de la disposició addicional primera de la Constitució obriria unes expectatives importants per a la reforma estatutària, en el benentès que per a la seva efectivitat seria decisiu l'acord que s'assolís entre els legisladors estatal i català sobre l'abast i la intensitat de la mateixa, obrint una nova dimensió al pacte per a l'autogovern que de per si implica l'Estatut.

8. Síntesi de les consideracions anteriors

El principi dispositiu és un dels elements distintius del sistema d'organització territorial previst a la Constitució. Aquest principi implica, en primer terme, el reconeixement de l'autonomia com un dret, recollit de forma expressa a l'article 2 CE. En segon terme, també implica la necessitat d'una norma complementària a la Constitució com és l'Estatut, norma de caràcter paccionat amb l'Estat que aquest ha de garantir (147 CE) i que els ciutadans de Catalunya han de confirmar a través de referèndum.

Cal remarcar de manera especial la funció constitucional que compleix l'Estatut d'autonomia i la seva doble naturalesa estatal i autonòmica. Aquesta funció i aquesta naturalesa li atorguen una força i unes possibilitats que no té cap altra norma de l'ordenament jurídic, la qual cosa referma la importància d'un nou Estatut per augmentar l'autogovern de Catalunya, per sobre d'altres mecanismes que parteixen d'una aplicació alternativa del marc constitucional i estatutari vigent.

Aquest nou Estatut permetria, d'una banda i principalment, concretar de forma més àmplia i detallada l'àmbit competencial de la Generalitat, més enllà de les fórmules genèriques i, a voltes, ambigües que utilitza l'Estatut vigent. També faria possible incloure en el text estatutari un camp fins ara pràcticament inèdit o poc tractat com és la participació de la Generalitat en els òrgans constitucionals i la col·laboració amb l'Estat, o d'altres aspectes rellevants per a l'autogovern (finançament, participació en els assumptes europeus, etc.).

Més enllà d'aquesta major concreció de les previsions estatutàries i de l'eventual ampliació de l'abast material de l'Estatut, també seria possible incloure a l'Estatut certs règims singulars ("situacions especials" en termes de la STC 109/1998) que modulin ("excepcionin" en paraules de la mateixa Sentència) les competències

estatals de l'article 149.1 CE, fonamentant-se, per exemple, en algunes de les singularitats pròpies de la comunitat catalana.

Addicionalment i com a forma complementària d'augmentar l'àmbit competencial, podria combinar-se la reforma de l'Estatut amb un procés simultani o paral·lel de transferència de competències estatals per la via de l'article 150.2 CE, amb l'únic límit d'aquelles competències que es considerin essencials per l'existència de l'Estat. Per últim, també podria pensar-se en una actualització dels drets històrics de Catalunya a través del nou Estatut, per tal de donar un major fonament als règims singulars que es puguin establir en l'àmbit competencial o d'altres amb l'objectiu de reconèixer un tractament diferencial per a Catalunya.

La combinació de tots aquests elements permetria donar al nou Estatut un abast substancialment diferent a l'actual, obrint una nova dimensió de l'autogovern i reforçant al mateix temps la seva garantia.

III. 1

REFORÇAMENT DEL PODER LEGISLATIU PER ESTABLIR POLÍTIQUES PRÒPIES EN ÀMBITS MATERIALS COMPLETS

1. Alternatives a l'actual configuració estatutària de les competències
 - a) L'establiment de títols competencials més amplis i detallats
 - b) L'Estatut com a instrument modulador de l'abast de les competències estatals
 - c) Major precisió i garantia de les matèries competencials
 - d) El reconeixement de nous títols competencials
2. Superació dels límits competencials no derivats de la Constitució
3. Possibilitats que l'Estatut pugui incidir en la definició de les tipologies competencials
4. Reducció de la incidència de les lleis orgàniques i de l'article 149.1.1 CE en el règim de les competències
 - a) L'adequació entre lleis orgàniques i les regles de distribució competencial
 - b) Criteris per reduir l'ús expansiu de la competència de l'article 149.1.1 CE
 - c) Les lleis orgàniques relatives a la justícia i a la seguretat pública

No hi ha dubte que les competències legislatives tenen especial rellevància des del punt de vista del contingut material de l'autonomia, ja que són les que expressen de forma més intensa la dimensió política de l'autogovern. Sense necessitat de fer aquí una anàlisi general de la naturalesa del poder legislatiu, sí que convé recordar que l'essència d'aquest poder es tradueix en la capacitat de decidir i innovar sobre com s'ordenen i configuren les diverses relacions socials, econòmiques i institucionals. Es tracta, en definitiva, de les competències que permeten fixar polítiques pròpies, la qual cosa fa que tinguin especial transcendència, sens perjudici de la importància que també tenen les competències de tipus executiu. Aquest fet és el que també ha donat rellevància a la categorització d'aquestes competències, i molt especialment a la seva consideració com a *exclusives*, en aquelles matèries de major impacte social i simbòlic.

Tanmateix, després de l'experiència viscuda fins ara en l'aplicació de la Constitució i de l'Estatut, la realitat demostra que no s'han assolit totes les expectatives posades inicialment en el model, la qual cosa es manifesta en una limitada capacitat d'innovació de l'ordenament jurídic, derivada de diversos factors que s'analitzen en aquest informe, però que també tenen part del seu origen en els criteris seguits en el moment d'articular la distribució de competències a l'Estatut d'autonomia.

1. Alternatives a l'actual configuració estatutària de les competències

Un primer element a considerar és el criteri mimètic respecte de l'article 149.1 CE, que es va seguir en el moment de concretar a l'Estatut les competències assumides per la Generalitat. En efecte, tots els estatuts utilitzen unes clàusules generals que es venen a correspondre, en certa forma, al negatiu de les formulacions també genèriques que conté l'esmentat precepte constitucional. Aquesta tècnica ha produït una important *indeterminació* del règim de distribució de competències, que ha contribuït de forma molt important als problemes d'interpretació i a la conseqüent conflictivitat. I sobretot ha portat a una extraordinària fragmentació dels mateixos títols competencials, amb la dificultat de configurar àmbits materials plens i coherents.

Des d'una perspectiva evolutiva, la qüestió que ara ens hem de formular és si hi cap una *altra alternativa tècnica* en la determinació estatutària de les competències, de forma que es garantís una major precisió del seu contingut i abast. La resposta a aquesta pregunta és crucial, ja que si fos positiva es podria obrir una nova dimensió en aquest àmbit amb la possibilitat de resoldre bona part dels problemes fins ara evidenciats a l'hora d'abordar la distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat.

Un obstacle per a aquesta alternativa de formulació competencial més explícita a l'Estatut podria venir donat pel caràcter absolut i dominant que s'atribuís directament a les competències de l'Estat reconegudes per l'article 149.1 CE. De fet, la jurisprudència constitucional ha declarat reiteradament que els estatuts s'han d'interpretar sempre d'acord amb la Constitució, la qual cosa col·loca l'article 149.1 CE i l'exclusivitat estatal que d'ell se'n desprèn en el centre de referència. Però cal dir, tot seguit, que aquesta lectura s'ha produït en el marc d'uns estatuts d'autonomia poc concrets en la definició de les competències autonòmiques.

Partint sempre de la primacia de la Constitució, es podrien considerar cara al futur, tal i com ja s'ha indicat en l'anterior apartat d'aquest informe, altres fórmules de distribució de les competències que possibilitarien un canvi d'escenari. En aquest punt és molt important recordar que el nostre règim autonòmic no ve definit directament per la Constitució, sinó que aquesta el remet als estatuts, els quals compleixen, per tant, un paper innegable de *desenvolupament i execució* de la mateixa Constitució. Aquesta afirmació es pot sustentar sobretot a partir de l'article 147 CE, el qual atribueix als estatuts la funció de *determinar* les competències assumides dins el marc establert per la Constitució. Aquesta remissió dota els estatuts d'una singularitat i d'un valor especial en aquest camp, que encara es posa més en relleu quan s'utilitza l'expressió "marc" com a punt de referència a tenir en compte pels estatuts. Es pot considerar, doncs, que el principi constitucional que deriva de la valoració conjunta dels articles 149.1 i 147, permet atorgar a l'Estatut una *funció constitucional de precisió competencial*, que *no implica necessàriament la utilització d'unes clàusules genèriques i indeterminades sobre l'abast i el contingut de les competències que assumeix la comunitat autònoma*.

a) L'establiment de títols competencials més amplis i detallats

La Constitució admet diverses fórmules aplicatives en aquest terreny i la remissió que específicament fa a l'Estatut dota a aquest d'un marge d'actuació important per precisar com a opció l'alternativa de definir amb major precisió i detall les característiques dels títols competencials.

El plantejament que s'acaba d'exposar implica que l'article 149.1 CE pot tenir altres lectures als efectes de l'articulació final de la distribució de competències. En aquest sentit, es pot considerar que opera amb clàusules generals que permeten diverses aplicacions, assumint aquí el paper principal els estatuts. Aquesta possibilitat interpretativa s'ha d'admetre sense especial dificultat, especialment quan el Tribunal Constitucional ha admès en diverses ocasions la incidència que poden tenir els estatuts sobre les competències exclusives de l'Estat, arribant fins i tot a considerar que els estatuts poden modular, per a una comunitat autònoma concreta, els efectes de les competències exclusives de l'Estat (STC 214/89; 140/90; 109/98 i 22/99). I això es força revelador del marge de què disposen els estatuts per completar la distribució de competències i concretar el seu esquema final.

En conseqüència, davant la hipòtesi d'una reforma de l'Estatut, seria molt important *reconsiderar la tècnica d'atribució competencial fins ara utilitzada i optar per una altra alternativa que permetés definir i precisar millor l'abast i el contingut dels títols competencials*. D'aquesta forma, les clàusules competencials ja no respondrien a un enunciat formulat en termes genèrics, sinó que serien normes més detallades que desenvoluparien ja, amb un nivell de concreció suficient, *les projeccions inherents o derivades del títol competencial*.

Com acabem de veure, la Constitució no seria un obstacle per seguir aquesta via i els resultats des del punt de vista autonòmic haurien de ser clarament positius si

es prenen unes precaucions mínimes. En aquest sentit, s'hauria d'evitar que aquesta major concreció del contingut de la competència pogués ser utilitzada com un element de restricció del mateix abast del títol competencial, entenent que aquest únicament es projecta sobre els aspectes expressament enunciats. La nova tècnica de determinació competencial no s'hauria d'assimilar a la que és pròpia de l'àmbit administratiu, en el qual l'enunciat competencial és al mateix temps la mesura estricta de la seva projecció. En el marc de les competències estatutàries hauria de quedar clar que la major precisió del contingut competencial compleix una funció de *garantia substancial mínima*, però mai un límit per a altres possibles projeccions que poguessin derivar naturalment de l'enunciat general de la competència. Per aquesta raó, una solució idònia podria ser la de combinar un enunciat general (com els actuals), afegint com element novedós que dins aquest enunciat s'inclouen *en qualsevol cas i a títol merament enunciatiu, és a dir, no taxat*, els aspectes concrets que l'Estatut directament determina.

Després d'un llarg període d'experiència aplicativa del sistema i coneixent la conflictivitat constitucional produïda en relació amb els diversos àmbits competencials, es disposa d'un bagatge suficientment precís com per poder identificar en el text estatutari tots els elements necessaris per donar major garantia de contingut a les competències de la Generalitat, eliminant amputacions o restriccions que han condicionat la capacitat de la Generalitat per establir polítiques pròpies en àmbits materials complets i coherents.

L'inconvenient més important que es podria derivar d'una solució com aquesta és el risc de petrificació que es podria donar per un excés de detallisme en la definició dels continguts competencials. Atesa la rigidesa de la reforma estatutària, aquest podria ser un problema pensant en els canvis jurídics, econòmics o socials que poguessin deixar descontextualitzades algunes previsions estatutàries. Aquest risc no es podria evitar totalment, però sí minimitzar si en el moment de redactar les noves clàusules estatutàries es tinguéssim

en compte la naturalesa i les característiques de cada matèria, optant per una solució més flexible en la determinació del seu contingut en aquells casos més propensos a patir canvis o mutacions.

Per tal de valorar els efectes que podria tenir l'adopció d'un mètode com el que estem exposant, poden ser d'utilitat alguns exemples. Així, en el cas del *règim local*, s'ha produït un resultat aplicatiu que pràcticament ha difuminat el sentit genèric del mateix concepte competencial, fins al punt de deslligar-hi aspectes tant importants com el règim de les eleccions o les fonts d'ingressos. En un nou Estatut es podria corregir aquest redactat si la formulació del títol competencial es fes en termes més amplis i es definís en positiu tots els subsectors que hi queden inclosos i que, per tant, formen part de la competència legislativa de la Generalitat; d'altra banda, amb aquesta formulació també es podria delimitar indirectament la projecció de les competències estatals de l'article 149.1.18 CE, especialment en allò que s'ha de considerar com a "règim jurídic" de l'Administració local que constitueix pròpiament l'àmbit de competència estatal i que ha tingut una lectura notòriament expansiva. Un altre exemple podria ser el de les caixes d'estalvis, en el qual l'Estatut podria configurar un espai de competència ampli de la Generalitat comprensiu de tots els sectors que hi incideixen (singularment l'organitzatiu), reconduint la intervenció bàsica de l'Estat de l'article 149.1.1 CE als aspectes estrictes del règim financer que constitueixen la finalitat específica d'aquesta competència estatal. Un altre exemple podria ser la competència sobre defensa del consumidor que podria indicar com a part del seu contingut la regulació de certes pràctiques comercials (p.e.: les vendes especials), impedit la seva exclusió per una interpretació absolutament prevalent i excloent de les competències estatals sobre legislació mercantil o planificació general de l'activitat econòmica.

b) L'Estatut com a instrument modulador de l'abast de les competències estatals

L'espai del qual disposa l'Estatut per definir les competències de la Generalitat no s'esgota amb la solució d'establir amb major amplitud i precisió el contingut de les competències de la Generalitat dins el marc de l'article 149.1 CE. Com hem avançat en l'apartat II.5 d'aquest informe, l'Estatut també pot modular l'abast de les competències estatals en base a clàusules que obliguen el legislador estatal a respectar la *singularitat* derivada del propi Estatut. El Tribunal ha admès aquesta possibilitat en el marc de l'Estatut vigent (p.e.: en relació amb la creació de les comarques o amb el Pla únic d'obres i serveis —STC 214/1989 i 109/1998, respectivament—) i, per tant, res impediria que un futur Estatut aprofundís en aquesta direcció sobre altres competències. Cal recordar que aquesta fórmula, que tindria una fonamentació addicional en el reconeixement dels drets històrics de Catalunya, produiria l'efecte especialment important de limitar l'aplicació de la legislació bàsica estatal, la qual hauria de respectar aquesta garantia estatutària.

c) Major precisió i garantia de les matèries competencials

Les opcions que aquí es plantegen també ajudarien significativament a clarificar els problemes que sovint es donen en la *identificació dels continguts materials* corresponents als diversos títols competencials. Són de sobre conegudes les dificultats que sovint es donen a l'hora de situar una determinada decisió normativa en un o altre títol competencial. Els substractes materials de cada competència no són sempre clars i inequívocs i les interrelacions són molt freqüents, amb la dificultat que generen de fer prevaler un dels dos o més títols en joc. Ara bé, no hi ha dubte que aquest problema es genera sobretot quan l'operador jurídic ha d'interpretar conceptes competencials molt genèrics i indeterminats, amb la incertitud que això implica. En canvi, en la mesura que els estatuts perfilin i acotin millor l'abast i el contingut de les competències, és obvi

que aquesta tècnica ha de contribuir al mateix temps a una *millor identificació de les matèries* que constitueixen la base de cada títol competencial.

Amb una fórmula com aquesta es podria limitar en gran part el problema de la fragmentació que avui presenten les clàusules competencials, *construint blocs materials més coherents i definits*. En aquest sentit, l'Estatut podria utilitzar-se, doncs, per donar una major sistemàtica i un perfil més precís a l'abast material de les competències de la Generalitat, eliminant, o si més no reduint, els problemes que actualment es presenten a l'hora de considerar quina és la matèria a considerar. Es tractaria en definitiva d'impedir en el futur el risc d'un desmembrament de les competències autonòmiques derivat de l'excessiva interferència i prevalença d'altres títols estatals menys específics o que tenen una relació només indirecta o tangencial amb aquelles. A aquest resultat també hi podria contribuir la introducció a l'Estatut d'elements que permetessin donar major cohesió de les matèries competencials, establint criteris d'integració instrumental o per connexió.

d) El reconeixement de nous títols competencials

Finalment, en el marc d'una reforma estatutària i en relació amb les tècniques de garantia competencial que s'acaben d'exposar, també caldria considerar l'emergència de nous fenòmens socials (p.e.: la immigració) o tecnològics amb unes dimensions no existents en el moment d'aprovar-se la Constitució i l'Estatut, sobre els quals estaria justificat que la Generalitat pogués intervenir per raó de la seva connexió amb altres polítiques que ja li corresponen. Tot i que en aquests casos l'Estat també disposa de títols competencials a l'empara de l'article 149.1.2 i 21, un criteri de major completud i coherència amb altres competències autonòmiques, podria justificar que l'Estatut assumís expressament alguns marges d'actuació d'acord amb la funció de complement constitucional que li correspon.

2. Superació dels límits competencials no derivats de la Constitució

L'Estatut vigent conté algunes limitacions importants que no es desprenen necessàriament de la Constitució. En aquests casos es pot afirmar que estem davant d'uns condicionants que es podrien eliminar sense ni tant sols fer l'esforç interpretatiu que hem fet en l'apartat anterior per eixamplar el contingut estatutari.

Un d'aquests límits és el que estableix l'article 10 de l'Estatut quan, en relació amb les competències de desenvolupament legislatiu que preveu, precisa que aquestes competències s'han d'exercir "en els termes" de la legislació bàsica de l'Estat. Tot i que no hi ha una posició unànime sobre el significat d'aquest condicionant competencial, el fet cert és que part de la doctrina i el mateix Tribunal Constitucional en alguna sentència (per exemple, en la STC 5/1982, de 8 de febrer), han considerat que amb aquesta precisió estatutària la competència de la Generalitat pot quedar "més subjecta" al marc normatiu estatal, amb la qual cosa es produeix un inevitable efecte restrictiu del potencial competencial. Aquest supòsit de distribució competencial es reproduïx de forma més intensa encara a l'article 16 de l'Estatut en relació amb el règim de radiodifusió i televisió, atribuït a la llei estatal una notable funció delimitadora de les competències.

Tanmateix, no hi ha cap fonamentació constitucional per establir un règim competencial diferenciat en aquestes matèries que s'aparti de l'esquema ordinari que es dóna quan l'Estat té reservada per l'article 149.1 una competència bàsica i això permet a l'Estatut assumir plenament la competència legislativa en el marc d'aquesta legislació bàsica. Aquests condicionaments podrien, doncs, desaparèixer sense problemes en una eventual reforma de l'Estatut, com ho posen en relleu altres redactats estatutaris.

Anant fins i tot una mica més enllà, la situació actual podria encara millorar més si aquestes competències legislatives i altres que a l'Estatut s'estableixen fora dels

articles 9 i 12, fossin considerades formalment com a competències “exclusives”. Sobre la noció d'exclusivitat competencial hi ha posicions doctrinals molt diferenciades, que no té gaire sentit exposar aquí pel seu component essencialment teòric. Però el que sí cal destacar des d'un punt de vista més pragmàtic és que la noció d'exclusivitat pot tenir un *sentit relatiu* que el faci compatible amb la idea de monopoli d'una competència, amb independència que sobre la mateixa matèria un altre poder públic en detenti una altra de diferent. Des d'aquesta aproximació, una competència de desenvolupament legislatiu es podria considerar exclusiva, de la mateixa manera que l'article 149.1 CE també considera exclusiva una competència estatal limitada a l'establiment de les bases.

Aquestes disquisicions que poden semblar poc útils, tenen força sentit després de la STC 22/1999, en la qual el Tribunal Constitucional formula una doctrina que extreu diferències entre una competència qualificada estatutàriament com a exclusiva i una altra considerada estatutàriament com de desenvolupament legislatiu. En aquesta Sentència, el Tribunal dóna un valor important a la *qualificació estatutària* de la competència, en el sentit de considerar que quan es tracta d'una competència formalment “exclusiva” segons l'Estatut, les bases actuen essencialment com a límit extern d'aquesta competència, mentre que si la competència autonòmica és només considerada per l'Estatut com de desenvolupament legislatiu, les bases estatals poden complir el “plus” de dirigir i orientar l'exercici de la competència autonòmica.

En definitiva, això no només posa en relleu la importància de qualificar les competències legislatives com a exclusives, sinó que també confirma el paper que pot tenir l'Estatut en la configuració de les competències, en la línia anteriorment exposada. Aquestes consideracions es podrien considerar per tant per a la *requalificació competencial* dels articles 10, 15, 16 i 17 de l'Estatut, per tal d'ajustar al màxim possible les competències autonòmiques al marc de l'article 149.1 CE.

A banda d'això, també es pot observar al vigent Estatut altres tipus de condicionants que es podrien eliminar en no derivar estrictament de la Constitució. És el cas singularment de les referències que es fan a l'encapçalament de l'article 12 a la subjecció de les competències de la Generalitat a *l'ordenació de l'activitat econòmica general i a la política monetària de l'Estat*, que no es corresponen exactament amb les reserves estatals dels apartats 11 i 13 de l'article 149.1 CE. Aquestes previsions estatutàries han contribuït a "crear" un nou títol competencial com és el de l'ordenació de l'activitat econòmica general, que ha estat utilitzat per reduir de forma especialment intensa les competències de la Generalitat amb contingut econòmic, com són les establertes als diferents subapartats de l'article 12 de l'Estatut. Tot i la doctrina ja consolidada sobre aquesta qüestió, existiria sempre la possibilitat d'una millora estatutària reformulant les relacions entre les competències de l'article 12 de l'Estatut i els límits estrictes que deriven de l'article 149.1 CE. Dintre d'aquest reenfocament també caldria incloure els condicionants específics dels subapartats de l'article 12 EAC que no estan emparats per l'esmentat precepte constitucional (p.e.: en relació amb la legislació d'indústria, a les denominacions d'origen, o a la defensa de la competència).

3. Possibilitats que l'Estatut pugui incidir en la definició de les tipologies competencials

En l'àmbit de les competències legislatives els problemes més importants s'han produït quan en la distribució competencial incideix una competència estatal de caràcter bàsic. En aquest cas es produeix una distribució competencial a nivell de la potestat legislativa, de forma que l'Estat és el competent per establir la regulació bàsica i la Generalitat és la competent per dictar les normes de desplegament. En teoria, es tracta de dues competències separades, amb una frontera intermèdia que ni l'Estat ni la Generalitat poden ultrapassar,

respectivament. També en aquest cas, s'ha de considerar que la competència autonòmica ha de tenir un marge suficient d'exercici, coherent amb el caràcter legislatiu de la competència. No es tracta, doncs, d'una actuació d'execució legislativa, sinó que ha de tenir un marge innovador.

Tanmateix, aquestes característiques s'han *desnaturalitzat* a la pràctica per la raó ja exposada anteriorment i no s'ha aconseguit diferenciar conceptualment entre una norma bàsica i una que no ho és. Sense aquest exercici previ és difícil diferenciar entre un títol legislatiu i un altre i el sistema entra en una dinàmica en la qual finalment predomina el criteri seguit pel legislador estatal. Això ha portat que les lleis bàsiques es presentin com a lleis amb un alt contingut de detall i de precisió reguladora, amb la possibilitat d'addicionar-hi normes reglamentàries bàsiques i fins i tot la reserva de mesures d'execució. Com és obvi, tot això ha perjudicat les competències legislatives autonòmiques, que s'han convertit massa sovint en un sucedani dels reglaments executius.

A partir d'aquest escenari tant negatiu i que afecta més o menys intensament a la major part de les competències de la Generalitat, ens hauríem de plantejar quin és el marge de maniobra que pot tenir l'Estatut per modificar-lo. La solució tècnica podria passar per una definició de les característiques d'aquesta tipologia competencial, les quals permetessin acotar els seus límits. En aquest sentit, es podria pensar en un concepte de bases equivalent a normes estrictament de principis i no autosuficients, les qual haurien de requerir el concurs ulterior de la llei autonòmica per esdevenir aplicatives. Òbviament, també es podria consagrar el seu caràcter estrictament legislatiu, excloent les bases reglamentàries o la consideració com a bases d'actes executius.

La qüestió és, però, fins a quin punt l'Estatut pot realitzar aquesta tasca de definició i d'abast de les competències. Encara que considerem l'Estatut com una norma que compleix una funció de complement constitucional d'acord amb l'article

147 CE, sembla excessiu atribuir-li la capacitat per interpretar i definir les característiques i el contingut de les tipologies competencials previstes a la Constitució. En conseqüència, sense una reforma de la mateixa Constitució seria difícil concretar una alternativa com l'exposada.

Ara bé, això no exclou que l'Estatut pugui establir un règim jurídic de les competències fonamentat en la mateixa funció constitucional que desenvolupa. A diferència d'altres lleis que no poden tenir caràcter interpretatiu, la posició de l'Estatut es relativitza per la seva naturalesa i si admetem que té capacitat —com la té— per concretar les competències dins el marc constitucional, també hauríem d'admetre que pot establir determinacions sobre *l'articulació* de les respectives competències legislatives.

En aquest sentit, es podria perfilar un concepte més estricte de les bases quan afecten competències qualificades estatutàriament com a exclusives, de forma que només poguessin consistir en principis i regles essencials que actuarien com un límit extern a la competència de la Generalitat; cal recordar aquí la possibilitat, reconeguda per la jurisprudència constitucional, que els estatuts poden singularitzar l'aplicació de les competències bàsiques estatals. A banda d'això, l'Estatut també podria afirmar el principi general que les competències de la Generalitat li han de permetre en aquest cas una llibertat d'opció reguladora, inherent a la naturalesa legislativa de les seves competències. Altres principis que podria recollir l'Estatut, podrien ser la reserva a la Generalitat de la funció reglamentària i executiva, que evitaria per tant la possibilitat de bases d'aquesta naturalesa llevat de casos veritablement excepcionals i justificats, així com l'excepció en l'aplicació de la mateixa normativa bàsica quan resulti de la peculiar configuració estatutària de les competències. Finalment, dins de cada àmbit competencial, l'Estatut també podria contribuir a precisar indirectament la projecció o projeccions que pot tenir la competència bàsica estatal, si s'adopta el

criteri abans exposat que el nou redactat estatutari concreti i precisi amb més detall el contingut dels títols competencials de la Generalitat.

En les previsions relatives a les competències legislatives que responen a l'esquema bases-desenvolupament legislatiu també es podria aprofitar per resoldre un aspecte sovint polèmic com és el de la transposició de directives comunitàries. En aquest punt l'Estatut podria afirmar el principi d'execució directa de la Generalitat de les directives, considerant que aquestes ja cobreixen normalment l'àmbit que seria propi de la legislació bàsica, especialment quan la finalitat de la directiva és coincident amb la de la competència bàsica estatal. També es podria establir en aquest sentit el principi de justificació de la necessitat d'un complement bàsic de les directives entès com a supòsit excepcional. La introducció d'aquest principi contribuiria a resoldre la situació d'indefinició actualment existent que permet a l'Estat considerar la conveniència o no de dictar normes complementàries per a l'aplicació de les directives comunitàries amb el risc de reduir encara més l'espai competencial de la Generalitat.

Per últim, l'Estatut també podria derivar algunes conseqüències importants de la qualificació com a exclusives de les competències de la Generalitat com podrien ser el criteri d'interpretació ampli i complet del seu contingut material i el reconeixement explícit de la seva prevalença sobre el dret estatal, lectura que no prohibeix l'article 149.3 CE.

4. Reducció de la incidència de les lleis orgàniques i de l'article 149.1.1 CE en el règim de les competències

a) L'adequació entre les lleis orgàniques i les regles de distribució competencial

L'experiència aplicativa del vigent marc constitucional i estatutari posa en relleu una notable interferència sobre el règim de les competències legislatives de la Generalitat derivada de l'existència de les *lleis orgàniques* previstes a la Constitució i també de la utilització, cada cop més creixent, del *títol competencial de l'article 149.1.1 CE* (regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals). En ambdós casos, el problema evidencia una separació entre la capacitat per regular els aspectes essencials dels drets i deures, que prioritàriament correspon a l'Estat, i l'exercici de les competències autonòmiques que, malgrat projectar-se també sobre aquests drets i deures, es veuen fortament condicionades per la doble intervenció estatal esmentada.

A banda de les possibles alternatives constitucionals que es podrien formular per eliminar o reduir aquestes dues línies d'actuació separades, la situació que estem presentant també dóna peu a considerar, de forma més general, la capacitat de l'Estatut per regular els drets i deures d'acord amb les consideracions que es fan més endavant.

En una primera aproximació, es fa difícil plantejar una alternativa substancial a l'actual escenari per via d'una reforma limitada a l'Estatut. Mentre la Constitució prevegi la figura de les lleis orgàniques i els atribueix la funció de desenvolupament del contingut essencial dels drets i deures fonamentals, el marge de maniobra estatutari no pot ser molt gran. Aquest problema encara es

manifesta de forma més incisiva, quan constatem la regulació certament àmplia de drets fonamentals que conté la mateixa Constitució.

Tanmateix, en el context d'una reforma estatutària, sempre es podrien aplicar principis de la doctrina constitucional (STC 137/1986, de 6 de novembre) segons la qual es pot establir una *relació entre la reserva de llei orgànica i les regles materials de distribució de competències* que resulten de la Constitució i els estatuts. Segons aquesta doctrina, l'element formal que representen les lleis orgàniques no hauria de prevaler sobre els criteris materials de la distribució de competències. En conseqüència, es podria introduir a l'Estatut el principi d'interpretació sistemàtica de la Constitució, en el sentit que es garanteixi un equilibri entre la funció de les lleis orgàniques que desenvolupen els drets i llibertats fonamentals, respecte de les regles de distribució competencial relatives a les matèries afectades per aquestes lleis orgàniques.

b) Criteris per reduir l'ús expansiu de la competència de l'article 149.1.1 CE

En el marc d'una reforma circumscrita a l'Estatut, tampoc no es pot evitar del tot el risc d'un ús expansiu de la competència que l'article 149.1.1 CE atribueix a l'Estat per regular les condicions bàsiques d'igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals. A diferència de les lleis orgàniques, aquí no és possible discriminar entre aspectes competencials i els que no ho són, per la senzilla raó que l'article 149.1.1 CE és una regla competencial en si mateixa. Aquest és, d'altra banda, un aspecte de gran transcendència, degut al potencial horitzontal o transversal d'incidència que té aquesta competència sobre qualsevol matèria en la qual es trobi vinculat un dret fonamental. L'experiència de la regulació urbanística o del dret a l'educació, per citar alguns dels exemples més polèmics que han acabat davant el Tribunal Constitucional, posa en relleu la importància que té el tema.

De nou aquí, tal i com hem dit respecte de les lleis orgàniques, la solució definitiva des del punt de vista autonòmic hauria de passar per reconsiderar l'existència mateixa de la competència de l'article 149.1.1 CE. La seva utilitat es podria posar en qüestió des del moment que el mateix article 149.1 CE ja preveu els diferents àmbits que són d'exclusiva competència estatal i determina, en cada cas, la intensitat que ha de tenir el títol estatal.

En canvi, en l'escenari d'una reforma estatutària, es fa difícil condicionar l'abast de la competència del 149.1.1 CE, malgrat que atorguem a l'Estatut un cert marge delimitador de les mateixes competències estatals, derivat de la funció constitucional que compleix. Però aquesta hipòtesi s'hauria d'intentar, dintre del possible, per desactivar el risc creixent d'una utilització marcadament expansiva del títol estatal.

En efecte, després d'un període força llarg en el qual no s'havia utilitzat l'article 149.1.1 CE com a títol competencial autònom, aquest criteri va canviar amb l'aprovació per l'Estat d'una nova legislació urbanística l'any 1992. Aquesta llei va donar lloc a una important decisió del Tribunal Constitucional (STC 61/1997) en la qual, tot i les importants cauteles que es fan sobre el potencial d'aquella regla competencial, s'obre la porta a una regulació bàsica que, tot i molt condicionada i de baixa intensitat, es converteix "de facto" en un veritable títol horitzontal que pot afectar qualsevol competència autonòmica que tingui relació directa amb un dret o deure constitucional. Les cauteles establertes en aquesta Sentència no s'han confirmat després, sinó que s'han relativitzat quan en la posterior STC 164/2001 sembla apreciar-se una simplificació de la doctrina inicial i ja no queden tan clars els límits específics que tindria la competència de l'article 149.1.1 CE.

No obstant això, cal tenir present que en una altra decisió del Tribunal Constitucional (STC 173/1998, de 23 de juliol, en relació amb el dret d'associació), s'atribueix a l'article 149.1.1 CE una *naturalesa competencial singular*, en la

mesura que s'entén no tant com un espai de regulació reservat a l'Estat, sinó com una *habilitació* per legislar a l'efecte de garantir la igualtat bàsica de drets. Tot i que aquesta Sentència es va dictar en un supòsit en el qual no hi havia una regulació postconstitucional del dret, no hi ha dubte que té la important conseqüència de considerar que l'article 149.1.1 CE no determina un àmbit material a priori exclouent de la intervenció autonòmica, ni tampoc un exercici obligatori per part estatal, amb la qual cosa es produeix una diferència important respecte de les altres competències estatals.

Tenint en compte la importància d'aquesta qüestió per a les competències de la Generalitat que incideixen sobre drets i deures fonamentals, una primera opció passaria per replantejar la mateixa competència estatal de l'article 149.1.1 CE, mitjançant la reforma constitucional corresponent. La segona opció, ja dins el marc de la reforma de l'Estatut que aquí analitzem, podria articular-se a partir de les característiques especials que té aquest títol competencial d'acord amb el que s'acaba d'exposar; en aquest sentit es podria pensar en introduir a l'Estatut el principi segons el qual les competències legislatives de la Generalitat inclouen la capacitat de regular els drets i deures inherents als corresponents àmbits materials, així com l'establiment d'un mecanisme procedimental que requerís l'audiència prèvia de la Generalitat abans de l'exercici per part de l'Estat de la seva competència i la justificació de la mateixa intervenció legislativa.

c) Les lleis orgàniques relatives a la justícia i a la seguretat pública

Finalment, cal fer referència a la relació especial que es dona entre l'Estatut i les lleis orgàniques en el cas concret de *l'Administració de justícia* i *la policia*. En ambdues matèries, les determinacions estatutàries s'han vist molt condicionades pel que han establert posteriorment les corresponents lleis orgàniques, de forma que s'han vist seriosament compromeses les expectatives existents. S'ha produït aquí un efecte de clara i absoluta primàcia d'aquestes lleis orgàniques, derivada

del fet que la Constitució (articles 152.1 i 149.1.29, respectivament) condiona les competències estatutàries al marc del que disposi una llei orgànica.

Tanmateix, aquesta solució no és l'única possible i es pot considerar fins i tot excessiva, en la mesura que desvirtua l'efectivitat pràctica de les previsions de l'Estatut. No s'hauria d'oblidar que la Constitució remet en aquests casos a l'Estatut i això vol dir que la norma estatutària no hauria de quedar desprotegida respecte de les lleis orgàniques. Dit en altres paraules, la Constitució considera que aquests dos supòsits són "matèria" estatutària i això hauria de significar una mínima garantia enfront de les lleis orgàniques reguladores del poder judicial i dels cossos i forces de seguretat. Cal tenir present en aquest sentit que la jurisprudència constitucional (STC 56/1990 i 105/1990) ha admès aquesta possibilitat de major concreció d'aquestes competències per part dels estatuts, amb la consegüent reducció de la capacitat de regulació directament per la llei orgànica.

En conseqüència, la reforma de l'Estatut podria cercar en aquestes dues matèries una fórmula explícita d'equilibri i compromís, la qual assegurés unes competències mínimes i ben definides d'acord amb el propi Estatut, que les corresponents lleis orgàniques estiguessin obligades a respectar en la seva tasca reguladora. Cal insistir en la possibilitat d'aquesta solució, ja que si no fos així no tindria sentit la remissió que la Constitució fa als estatuts en aquests àmbits. I el que tampoc no pot considerar-se com a hipòtesi lògica és que per sobre de l'Estatut puguin imposar-se sense cap límit les decisions del legislador estatal anul·lant o desvirtuant les previsions estatutàries d'aquell.

III. 2

LA CONFIGURACIÓ DE LA GENERALITAT COM A ADMINISTRACIÓ ORDINÀRIA A CATALUNYA

1. La configuració de la Generalitat com a Administració única o ordinària
 - a) L'atribució estatutària d'una competència general en el camp executiu
 - b) Definició i garantia del poder d'administrar de la Generalitat
 - c) L'exhauriment de les possibilitats obertes per l'article 149.1 CE
 - d) L'eliminació de les restriccions estatutàries vigents
 - e) Gestió integral de les infraestructures
 - f) La transferència de funcions executives estatals a la Generalitat
2. Adaptació territorial de les funcions executives
3. Reconeixement de la potestat reglamentària substantiva dins les competències d'execució
4. L'adaptació de l'Administració de l'Estat

Encara que l'exercici de l'autogovern s'ha identificat de forma preferent amb la titularitat de competències legislatives, a aquestes alçades és ben clar que l'exercici de funcions administratives també té una gran importància com a forma d'expressió d'aquest autogovern.

El cert és que la Generalitat compta amb una administració pròpia força important, tant pels serveis que presta com pels recursos humans i materials de què disposa. No obstant això, l'aplicació del marc constitucional i estatutari ha propiciat que el sistema de repartiment competencial s'hagi decantat cap a una progressiva devaluació de les capacitats executives de la Generalitat. D'aquesta forma, encara que la Constitució feia possible o no impedia que les comunitats autònomes assolissin el protagonisme administratiu, la realitat que s'ha acabat imposant ens situa davant d'un *poder executiu autonòmic fragmentat i restringit* des de la perspectiva material i funcional.

Hi ha diversos motius per considerar que la reforma de l'Estatut pot constituir una via especialment idònia per reforçar el poder administratiu de la Generalitat, mentre no s'aposti per una via més contundent, com ho seria la modificació de la pròpia Constitució. En efecte, la Constitució no concreta el règim jurídic aplicable a les competències d'execució, fet que denota l'existència de diverses opcions i que obre la porta a la concreció d'aquell règim per via estatutària. Així mateix, cal recordar que l'Estatut vigent no va exhaurir el camp obert per la Constitució en aquest punt, ja sigui perquè no va assumir totes les competències d'execució que li eren possibles, ja sigui perquè va incorporar restriccions a la capacitat executiva de la Generalitat que no resultaven imposades per la Constitució. D'altra banda, l'experiència assolida fins ara també permetria contrarestar molts dels criteris interpretatius que han servit per laminar progressivament les capacitats executives autonòmiques. En fi, el caràcter de llei orgànica de l'Estatut —o la possibilitat d'incorporar-hi decisions que requereixen aquest rang normatiu, per bé que no sotmeses a la rigidesa de la reforma estatutària— podria justificar que un bon nombre de responsabilitats gestores atribuïdes fins ara a l'Estat fossin transferides o delegades a la Generalitat ex article 150.2 de la Constitució. En conseqüència, la reforma de l'Estatut permetria incrementar les capacitats autonòmiques de gestió per aquesta doble via: a través de l'assumpció estatutària de noves competències dins del marc de l'article 149.1 CE i per mitjà de la transferència o delegació de competències executives estatals a l'empara de l'article 150.2 CE.

1. La configuració de la Generalitat com a Administració única o ordinària

Des de l'aprovació de la Constitució i de l'Estatut, el nostre model d'organització territorial s'ha anat decantant cap a un sistema de repartiment de les responsabilitats administratives especialment complex. En l'actualitat aquestes responsabilitats estan fragmentades entre diversos nivells de govern i

administració, de forma que sobre el territori de Catalunya hi actuen l'Administració central i perifèrica de l'Estat, l'Administració de la Generalitat i tot el conjunt d'ens locals territorials (municipis, comarques i províncies), a més d'un bon nombre d'altres administracions de caràcter instrumental o corporatiu i d'un nombre igualment important d'ens públics dotats de personalitat jurídica, creats al servei de la cooperació interadministrativa.

Entre altres conseqüències negatives, aquesta complexitat administrativa afavoreix el plantejament de conflictes entre l'Estat i les comunitats autònomes, abona la duplicitat d'estructures i l'increment de la despesa i condueix cap a una intensa fragmentació de les responsabilitats públiques que dificulta enormement determinar l'Administració competent en cada cas, amb els problemes que això comporta tan des del punt de vista pràctic (dificultats dels ciutadans per saber a quina Administració s'han d'adreçar), com des de la perspectiva del principi democràtic (dilució de les responsabilitats polítiques).

Com que el marc constitucional i estatutari admet una lectura molt més favorable a la simplificació de les estructures administratives, i atès que l'Administració de la Generalitat constitueix l'Administració principal dins la seva demarcació territorial, el nou Estatut podria utilitzar el marge que ofereix la Constitució per caminar cap a la configuració de l'Administració de la Generalitat com a *Administració ordinària de Catalunya*, és a dir, com l'Administració que, al costat dels ens locals i sens perjudici de llurs competències, concentra la resta de facultats executives, tant les pròpies de la Generalitat com les atribuïdes inicialment a l'Estat, llevat d'aquelles poques que es considerin totalment imprescindibles per a l'Estat, pel fet d'exigir una execució completament uniforme. Tot seguit s'esmenten les diverses opcions que es podrien utilitzar per convergir cap a aquest objectiu.

a) L'atribució estatutària d'una competència general en el camp executiu

Per assolir aquest objectiu, l'Estatut podria reconèixer la competència de la Generalitat per executar *totes* les lleis estatals, sempre que aquesta funció no estigui constitucionalment reservada a l'Estat. Una solució com aquesta no s'hauria d'entendre contrària a allò que preveu amb caràcter general la clàusula residual recollida a l'article 149.3 CE (atribució dels poders residuals a l'Estat), ja que aquesta clàusula residual constitueix una fórmula de tancament que només opera en defecte d'assumpció de competències en l'Estatut. D'altra banda, la redacció de la clàusula residual ("la competència sobre les matèries que no hagin estat assumides pels estatuts correspondrà a l'Estat") no queda necessàriament violentada per una previsió genèrica a l'Estatut d'assumpció de les funcions executives de les lleis estatals, assenyalant com a única excepció les reservades per l'article 149.1 CE. Certament l'Estatut no esmentaria explícitament les matèries, però sí que ho faria de forma indirecta, pel joc combinat d'una clàusula d'atribució general i l'excepció que suposa la remissió a l'article 149.1 CE. Des d'una altra perspectiva, també es podria recordar que la Constitució empra el terme de "matèria" amb una gran elasticitat, ja que utilitza aquesta expressió per fer referència a realitats molt diverses (sectors de l'ordenament, infraestructures, recursos, activitats privades i funcions públiques), fet que permetria considerar aquesta funció general d'executar les lleis estatals com una autèntica *matèria competencial*. En fi, l'Estat mantindria totes les facultats executives que la Constitució li reserva, però, en la resta de casos, operaria una presumpció general favorable a la competència de la Generalitat, presumpció que, en restar limitada a l'execució, no contradiria allò previst per l'article 149.3 CE.

b) Definició i garantia del poder d'administrar de la Generalitat

Tal com s'ha dit en relació amb les competències legislatives, és clar que la redacció d'un nou Estatut es podria aprofitar per especificar amb una major

precisió les competències d'execució atribuïdes a la Generalitat. Des d'un altre punt de vista, potser també seria convenient que l'Estatut es pronunciés sobre el caràcter tendencialment exclusiu o integral de les competències d'execució que reculli. L'Estatut podria afirmar que les competències d'execució de la Generalitat comporten la possibilitat d'exercir totes les funcions administratives, sense excepció, principi general que es podria il·lustrar amb una enumeració exemplificativa d'aquestes funcions (reglamentària, registral, autoritzatòria, inspectora, sancionadora, subvencional, etc.) i que convindria reforçar afirmant que les competències executives assumides per l'Estatut s'estenen igualment a l'execució del dret comunitari, al tractament d'aquells elements extraterritorials que no requereixin una solució unitària i a l'exercici de totes les facultats administratives relacionades amb els ajuts o les subvencions que l'Estat destini a la consecució de determinades finalitats, sempre que el poder estatal de despesa no vagi acompanyat d'un títol específic que justifiqui la seva gestió centralitzada.

D'altra banda, i a la vista de l'experiència assolida, també podria ser convenient introduir a l'Estatut un principi orientat cap a la conservació de les competències en aquells casos en què l'evolució de la realitat es pugui traduir en l'afebliment de la intervenció administrativa sobre un sector material concret. Així, davant de fenòmens com l'evolució de la tècnica, la desregulació, la liberalització o la creació d'administracions independents, l'Estatut podria afirmar com a regla general que el canvi de la tècnica o del títol d'intervenció no ha de suposar una alteració en la titularitat de la competència. Allò que es tractaria de subratllar és que els fenòmens esmentats no haurien de conduir cap a un procés d'unitarització progressiva, ja que el principi de lleialtat institucional i la necessitat que les decisions públiques siguin coherents amb la distribució de competències obligarien a entendre que les opcions del legislador estatal no són il·limitades. Per al supòsit en què l'actuació pública no es pugui fragmentar entre les diverses comunitats autònomes competents, també es podria preveure la possibilitat que la Generalitat assumeixi aquesta actuació en col·laboració amb l'Estat o amb altres

comunitats autònomes i, quan això no sigui possible, el seu dret a participar en els organismes reguladors o en l'adopció de decisions de caràcter unitari. Aquesta problemàtica, que afecta igualment les competències legislatives de la Generalitat, també es pot abordar des de les propostes que es formulen en l'apartat relatiu a la participació de la Generalitat en les institucions de l'Estat.

Una darrera proposta, jurídicament més complicada, seria la d'obrir alguna possibilitat d'intervenció a la Generalitat quan l'Administració de l'Estat optés per gestionar les seves responsabilitats executives no de forma directa, sinó a través de modalitats de gestió indirecta o privada dels serveis. Aquests supòsits posen de manifest que l'exercici de la competència no exigeix una intervenció directa, exclusiva i exclouent de l'Administració de l'Estat, sinó que permet la intervenció d'altres subjectes, públics o privats. Fins a cert punt, la privatització d'àmbits d'intervenció pública pot suposar la desaparició o l'afebliment de les competències executives estatals, així com un reforçament correlatiu de la capacitat de la Generalitat per assumir o intervenir en la gestió —pública o privada— d'aquests àmbits. Des d'aquest raonament i amb base a l'especial projecció d'algunes competències estatals sobre el territori de Catalunya, l'Estatut podria incloure un principi favorable a la participació de la Generalitat en els ens públics o privats concessionaris dels serveis, de forma especial quan aquests siguin creats expressament per a aquesta finalitat (consorcis, entitats societàries, etc.) i/o quan hi participin altres administracions públiques. Una solució alternativa podria passar per l'establiment d'un principi en virtut del qual l'Estat hagi de prendre en consideració la possibilitat de transferir, delegar o encarregar a la Generalitat l'exercici de les facultats afectades, abans d'atribuir-les a altres subjectes mitjançant fórmules de gestió mixta o indirecta dels seus serveis, fórmules que demostrin el caràcter no necessari de la intervenció directa dels òrgans estatals, més enllà de les facultats de direcció o control que caldria salvar.

Les competències autonòmiques d'execució també quedarien més reforçades si l'Estatut recollís alguna tècnica per garantir l'efectivitat dels traspassos dels serveis estatals que hagin de passar a la Generalitat, solució que, de forma alternativa, també podria incorporar-se a la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, en una modificació d'aquesta Llei simultània o subsegüent a la reforma de l'Estatut.

En fi, per aconseguir que la Generalitat esdevingui l'Administració ordinària de Catalunya, aquest principi general s'hauria de desplegar a través d'un conjunt de mesures que, per raons sistemàtiques, es tracten de forma específica a continuació. No cal dir que totes aquestes mesures s'han de completar amb les que es proposen en altres apartats d'aquest estudi i, en particular, amb les relatives a la capacitat d'autoorganització de la Generalitat, al règim local i a la participació de la Generalitat en les institucions de l'Estat.

c) L'exhauriment de les possibilitats obertes per l'article 149.1 CE

Una via especialment idònia per ampliar els títols executius de la Generalitat seria fer un repàs exhaustiu d'aquells àmbits materials que no van ser recollits per la Constitució ni per l'Estatut per una simple imprevisió, pel fet de considerar-los inclosos dins d'àmbits materials més grans o per tractar-se de realitats inexistents o molt poc rellevants en aquella etapa històrica. Alguns d'aquests supòsits han estat detectats pel Tribunal Constitucional, el qual ha fugit d'una aplicació automàtica de la clàusula residual i ha preferit inserir-los dins dels títols existents. El repàs exhaustiu de la seva jurisprudència ens donaria la mesura de les possibilitats obertes en aquest camp a un nou Estatut.

Les qüestions competencials relacionades amb el domini públic també mereixen una atenció especial. Més enllà de les facultats que l'article 149.1 CE atribueix a l'Estat sobre béns demaniais concrets (ports, aeroports, aprofitaments

hidràulics...), és sabut que la definició del domini públic estatal apuntada per l'article 132 CE no constitueix un títol atributiu de competències. D'altra banda, el Tribunal Constitucional ha considerat que no seria incompatible amb la Constitució entendre que la titularitat estatal sobre el demani equival a un domini nu, despullat de les facultats d'ús i aprofitament, les quals podrien correspondre a les comunitats autònomes, en la mesura que s'hi projectin les seves competències territorials (STC 149/1991, en relació amb la Llei de costes). En aquesta línia, l'Estatut podria adoptar dues solucions que incrementarien les facultats de la Generalitat en aquest àmbit: assumir el domini útil dels béns del domini natural que cauen sota la competència de la Generalitat (com ara els ports autonòmics), en un règim proper a la cotitularitat que faria innecessària l'"adscripció" d'aquests béns a l'Administració catalana; i atribuir a la Generalitat les facultats relatives a la protecció i gestió del domini públic estatal de caràcter natural que la Constitució no hagi reservat a l'Estat (en especial, les relacionades amb el domini públic maritimoterrestre), sens perjudici de la competència estatal per dictar la legislació aplicable i per exercir, si escau, l'alta inspecció sobre aquests béns.

d) L'eliminació de les restriccions estatutàries vigents

Com ja s'ha avançat en relació amb les competències legislatives, una de les solucions més clares per incrementar l'autogovern en el si d'una reforma de l'Estatut és la d'eliminar totes aquelles restriccions no imposades directament per la Constitució, però sí establertes en l'actual text estatutari. Aquestes restriccions afecten d'una forma especial les competències executives de la Generalitat i han contribuït a la devaluació progressiva del seu poder d'administrar.

En aquest cas, la reforma de l'Estatut ha d'anar precedida d'un examen sistemàtic del seu contingut que permeti detectar totes aquestes restriccions, sense oblidar que van articular-se sota fórmules i amb un abast no sempre coincidents. Des

d'aquesta perspectiva és clar que les competències d'execució en matèria de treball quedarien més reforçades si es suprimís la referència a l'"alta inspecció" de l'Estat i la resta de reserves operades en favor d'aquest (article 11.2 EAC: migracions, fons d'àmbit nacional i de feina). De forma alternativa, aquest objectiu també es podria assolir a través d'una definició precisa i restrictiva de l'abast d'aquestes reserves estatals. D'aquesta forma, i a títol d'exemple, l'Estatut podria concretar que la reserva de l'"alta inspecció" a l'Estat (en l'àmbit del treball i, també, de l'ensenyament) no va més enllà de les facultats orientades cap a l'obtenció d'informació.

També són clares les reserves de funcions executives realitzades en favor de l'Estat en àmbits com els museus, els arxius i les biblioteques de titularitat estatal (article 11.7), els ports i aeroports d'interès general (article 11.8), i l'ordenació del transport que es du a terme a través d'infraestructures estatals (article 11.9). Malgrat tot, la possibilitat d'eliminar aquestes restriccions, del tot evident en el cas dels centres de dipòsit cultural, és menys clara en el cas del transport i també dels ports i aeroports d'interès general, ja que en aquest darrer supòsit la competència de l'Estat és exclusiva i el text estatutari vigent ja introdueix una matisació important a les previsions constitucionals. Tot això, sens perjudici dels mecanismes que s'apunten més endavant per tal d'eixamplar la competència de la Generalitat sobre les infraestructures d'interès general.

En altres ocasions la restricció estatutària no prové d'una reserva explícita favorable a l'Estat, sinó de la forma limitada com s'han assumit les competències. Aquest seria el cas del títols que restringeixen la capacitat de la Generalitat al "nomenament" de certs professionals (article 11.4: agents de canvi i borsa, corredors de comerç; art. 24: notaris i registradors de la propietat i mercantils), expressió que ha estat objecte d'una interpretació particularment restrictiva (STC 67/1983, 56/1984, 65/1984, 81/1984, 110/1983 i 120/1992) i que, per aquest mateix motiu, s'hauria de precisar o substituir per una definició més clara i àmplia

de les facultats assumides en relació amb la selecció d'aquest personal. Una situació similar es dona quan la competència d'execució de la Generalitat sobre els abocaments resta restringida als de caràcter "industrial i contaminant" i, en general, als abocaments de terra a mar, però no, en canvi, als realitzats des dels vaixells (STC 40/1998, per exemple), ni als que es produeixen sobre la part terrestre de la zona marítimoterrestre, restricció competencial que la Constitució no imposa expressament (STC 149/1991).

L'enumeració de supòsits podria continuar, però en un treball com aquest ens sembla més convenient limitar-nos a recordar l'existència d'un bon nombre de restriccions estatutàries no imposades per la Constitució i a subratllar la conveniència de la seva detecció i anàlisi per propiciar la seva eliminació en tots els casos en què sigui possible, tasca que exigeix recordar que aquestes restriccions estatutàries s'han articulats sota fórmules ben diverses: subjecció de la competència al "marc" establert per les normes bàsiques de l'Estat (article 10 EAC), reserva de l'"alta inspecció" a l'Estat (articles 11.2 i 15 EAC), reserves de gestió generals (article 11 EAC, apartats 7, 8 i 9) o concretes (article 12.1.2, per exemple, en relació amb a la transferència de tecnologia estrangera), remissions estatutàries a lleis estatals delimitadores de les competències (articles 9.30, 13, 16 i 18, entre altres), reconeixement o "creació" de competències estatals (article 12.1.5, en relació amb la "legislació sobre la defensa de la competència"), acotació de la competència a facultats puntuals i restringides (com el nomenament de notaris i registradors previst per l'article 24), etc.

e) Gestió integral de les infraestructures

En aquest àmbit, la Constitució reserva a l'Estat diverses competències (ports, aeroports, obres públiques), sempre i quan es tracti d'infraestructures considerades d'*interès general*. Aquest és, però, un qualificatiu sobre el qual la

Constitució no dona cap element apreciatiu i depèn, per tant, de la consideració que en faci el mateix Estat.

En el context d'una reforma estatutària no seria jurídicament impossible pensar en una clàusula d'atribució competencial que atorgués a la Generalitat la gestió de *totes* les infraestructures. El caràcter de norma estatal que té l'Estatut donaria cobertura a aquesta solució per la raó exposada que la qualificació o no d'interès general depèn del propi Estat.

Tanmateix, per aquesta mateixa lògica, caldria entendre que aquesta clàusula estatutària no pot tenir mai uns efectes absoluts, ja que l'Estat ha de disposar de la capacitat per poder requalificar l'interès de la infraestructura. Això es podria resoldre mitjançant una clàusula que permetés a l'Estat considerar d'interès general una infraestructura radicada a Catalunya, sens perjudici que el mateix Estatut preveïés uns instruments formals (per exemple, la reserva de llei per fer la qualificació d'interès general) i de participació de la Generalitat en aquesta futura requalificació de l'interès, com a conseqüència de les competències inicialment atribuïdes per l'Estatut.

Aquesta proposta s'hauria de completar amb un reforçament especial de les competències de la Generalitat sobre infraestructures concretes (carreteres, obres hidràuliques, canals i regadius, etc.) que permeti evitar la inclusió d'aquests recursos dins del títol genèric de l'Estat sobre les "obres públiques". En aquesta línia es podria plantejar la possibilitat d'entendre que aquesta competència estatal està limitada al finançament, disseny i execució de l'obra pública i que, en conseqüència, l'Estatut pot atribuir a la Generalitat l'ordenació, gestió i conservació de les infraestructures resultants d'aquelles obres, opció que el Tribunal Constitucional entengué com a legítima a la STC 65/1998, en relació amb les carreteres, en acceptar que "dicho título competencial pueda tener también una aplicación de alcance más reducido, centrada en la financiación".

En qualsevol cas, l'enorme rellevància que tenen les obres i infraestructures d'interès general per a Catalunya ha de servir per fonamentar la participació de la Generalitat en el procés d'adopció de les decisions estatals que les afectin (quantificació i calendari de les inversions; ubicació, extensió o itinerari; connexió amb altres obres o infraestructures; determinació d'altres condicions de servei, etc.), qüestió que s'analitza en l'apartat relatiu a la participació de la Generalitat en les institucions i les activitats de l'Estat, al qual ens hem de remetre.

f) La transferència de funcions executives estatals a la Generalitat

En darrer terme i com a solució alternativa o de tancament, la negociació d'un nou Estatut sempre podria incorporar la utilització l'article 150.2 CE per transferir a la Generalitat la gestió de les responsabilitats estatals a Catalunya.

En aquest sentit, encara que l'opció més normal fos la de fer una relació concreta d'àmbits materials susceptibles de transferència o de delegació, també es podria plantejar alguna solució més flexible, com ara la d'una clàusula general de transferència de totes les funcions executives que l'Estat exerceix actualment a Catalunya, llevat d'aquelles que, per la seva naturalesa, no siguin transferibles o delegables, que l'Estatut podria esmentar expressament per a una major seguretat jurídica i definició de la clàusula de transferència.

2. Adaptació territorial de les funcions executives

L'abast de les competències d'execució pot quedar compromès quan aquestes competències es projecten sobre activitats, recursos o fenòmens que afecten o s'estenen a més d'una comunitat autònoma (supraterritorialitat) i, també, quan el seu exercici en una comunitat autònoma produeix efectes en el territori d'altres

comunitats (extraterritorialitat). Encara que aquests supòsits s'han utilitzat en ocasions per desplaçar la competència a les institucions centrals, el Tribunal Constitucional ha recordat que el criteri del territori com a límit de les competències autonòmiques no pot ser objecte d'aplicacions automàtiques o absolutes, ja que aquest tipus d'aplicacions podrien desembocar en el buidatge o la desaparició pura i simple de les competències autonòmiques.

En aquesta línia, l'Estatut podria assenyalar que les competències executives atribuïdes a la Generalitat es mantenen encara que es projectin sobre fenòmens supraterritorials o que tinguin efectes extraterritorials. En el primer cas, l'Estatut podria assumir la jurisprudència sostinguda pel Tribunal Constitucional a partir de la STC 329/1993 (contaminació atmosfèrica), i apostar, en primer lloc, i sempre que sigui possible, pel fraccionament de les qüestions supraterritorials, de forma que es pugui mantenir plenament la competència sobre les actuacions que s'hagin de dur a terme en territori català i, quan això no sigui suficient, pel recurs a tota classe de tècniques de cooperació entre la Generalitat i la resta de comunitats afectades, obrint únicament la porta a una intervenció excepcional i mínima de l'Estat —d'acord amb els punts de connexió que es puguin establir, des de la màxima neutralitat— quan s'hagi demostrat que aquestes solucions, una vegada esgotades, no han estat suficients.

D'altra banda, i des de la lògica de constituir la Generalitat com a Administració ordinària de Catalunya, l'Estatut podria establir com a principi general la validesa i l'eficàcia de les actuacions que tinguin efectes extraterritorials, sempre que aquests efectes es produeixin des d'un legítim exercici de la competència, i no com un resultat directament perseguit, i amb les remissions que calgui a la subscripció de convenis o a altres mecanismes cooperatius.

L'establiment d'aquests principis generals (i d'altres, com la necessitat que l'Estat, en ús de les facultats que el Tribunal li ha reconegut en aquests casos, adopti les

previsions legislatives necessàries en favor del manteniment de les competències executives autonòmiques: establiment de punts de connexió, principi de reconeixement recíproc d'actuacions, deure d'auxili entre Administracions, etc.) es pot fonamentar en arguments complementaris que van des de la naturalesa de l'Estatut com a norma estatal i com a norma de concreció del text constitucional, fins a l'obligació de respectar la distribució constitucional i estatutària de competències, recordada pel Tribunal Constitucional, passant per la necessitat d'aplicar el límit del territori d'una forma coherent amb la solució de configurar la Generalitat com a Administració ordinària a Catalunya.

3. Reconeixement de la potestat reglamentària substantiva dins les competències d'execució

El Tribunal Constitucional ha establert una doctrina —del tot consolidada però molt discutible— en el sentit que les competències d'execució únicament permeten dictar reglaments de caràcter organitzatiu. Aquesta doctrina es basa en una interpretació extensiva de les competències estatals que inclouen la “legislació” sobre una matèria, considerant que el terme “legislació” no és sinònim de llei o norma amb rang de llei, sinó que també inclou els reglaments executius.

Malgrat tot, i atès que la Constitució permet acotar el terme de “legislació” al concepte formal de llei, es podria plantejar la recuperació de la potestat reglamentària substantiva per part de la Generalitat en el marc d'una futura reforma de l'Estatut. Aquesta reforma podria inspirar-se en la redacció que tenia l'article 25.2 en el Projecte d'Estatut (“les competències d'execució *comporten en tot cas la potestat reglamentària* i l'administració, inclosa la inspecció”).

Una solució alternativa, de menor intensitat, seria la d'afirmar que l'Estat i la Generalitat comparteixen la potestat reglamentària substantiva sota un règim de

concurrència normativa o de prevalença o prioritat aplicativa de les normes estatals, de forma que el primer pugui aprovar el desplegament reglamentari de les seves lleis, però sense impedir que aquestes lleis, o les disposicions estatals que les desenvolupin, siguin completades, al seu torn, per les normes dictades per la Generalitat. En qualsevol cas, la redacció escollida hauria d'afirmar que les competències d'execució porten implícita la potestat reglamentària substantiva, a més de l'organitzativa, amb una especial claredat i precisió, ja que només d'aquesta forma es podria fer variar la jurisprudència constitucional sobre aquest punt.

4. L'adaptació de l'Administració de l'Estat

Una de les conseqüències més vistoses de la constitució de les comunitats autònomes fou el sorgiment d'un nou nivell d'administració entre l'Administració de l'Estat i les administracions locals. Les responsabilitats assumides per aquests nous aparells burocràtics permetien pensar que l'Administració de l'Estat hauria de reduir necessàriament la dimensió dels seus òrgans centrals i perifèrics a mesura que avancés el procés de traspassos de béns i serveis. Però, com és sabut, l'evolució de l'Administració estatal no ha seguit aquesta direcció, sinó més aviat la contrària, tot i mantenint àmplies estructures ministerials en sectors essencialment confiats a les comunitats autònomes (cultura, ensenyament o sanitat), així com una organització perifèrica més poblada del que es podia esperar.

El camp obert a l'Estatut per afavorir la racionalització i la simplificació de les estructures estatals no és gaire gran, ja que es tracta de decisions que s'han de fer constar a la Constitució o que, en defecte de previsions constitucionals, corresponen a les institucions estatals competents. No obstant això, la configuració estatutària de la Generalitat com a Administració ordinària de

Catalunya podria anar acompanyada per alguns principis o directives estatutàries favorables a l'adaptació de l'Administració de l'Estat al nou escenari administratiu.

Des d'aquesta perspectiva, caldria analitzar la viabilitat d'incorporar a l'Estatut mesures concretes —moltes d'elles presents en alguns Estats federals— que podrien contribuir a l'assumpció de la necessària *cultura autonòmica* per part d'aquella Administració (com la conveniència que les seus dels òrgans centrals es *reparteixin* per tot el territori de l'Estat; que en la selecció de les autoritats i dels funcionaris estatals es guardi una determinada proporció d'acord amb les diverses *procedències territorials*; o que l'Administració de l'Estat i el seu personal restin obligats a respectar i fomentar la *diversitat cultural i lingüística* de la societat a la qual serveixen, per exemple, mitjançant la consideració del domini d'una llengua autonòmica oficial com a mèrit preferent, o directament com a requisit en cas de prestar serveis en territoris autonòmics amb llengües cooficials). En el nostre cas, és clar que aquestes mesures s'haurien de limitar al territori de Catalunya, que és el marc de referència al qual s'ha de circumscriure l'Estatut, sens perjudici que puguin generalitzar-se a totes les comunitats autònomes en una futura modificació constitucional.

Quant a l'Administració estatal perifèrica, ja s'ha avançat que la Constitució vigent fa necessària l'existència del delegat del Govern, impedint que l'Estatut opti per la seva supressió. La situació canvia força en relació amb els subdelegats del Govern, ja que aquí estem davant d'una figura no esmentada per la Constitució, que l'Estatut podria modular amb més llibertat (apuntant indirectament cap a la seva supressió, cap al buidament de les seves funcions o cap a la seva interiorització per part de la Generalitat).

Cal pensar, finalment, que si l'Estatut optés per incloure totes les mesures que permetin fer efectiu a Catalunya el principi d'administració ordinària o única, tindria ple sentit incloure les conseqüències d'aquesta solució no únicament pel que fa al

necessari traspàs de mitjans, sinó també als aspectes organitzatius. L'Estatut podria, doncs, avançar aquest resultat, sens perjudici de la seva traducció ulterior en la legislació estatal que regula l'organització i el funcionament de l'Administració general de l'Estat.

III. 3

GARANTIA D'UN ESPAI PROPI D'AUTOORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA

1. Organització de l'Administració de la Generalitat
2. Règim jurídic de l'Administració de la Generalitat
3. Procediment administratiu
4. Responsabilitat administrativa
5. Funció pública
6. Expropiació forçosa
7. Contractes i concessions administratives

L'aplicació de la Constitució i de l'Estatut no ha permès reconèixer un espai ampli a la Generalitat per definir els instruments d'actuació de la seva Administració i regular el propi règim administratiu en les seves diverses derivacions (procediment, règim jurídic dels actes, funció pública, contractació, formes de personificació, etc.).

Aquest resultat s'ha produït essencialment per la combinació de dos factors: en primer lloc, per l'existència de la reserva competencial que l'article 149.1.18 estableix a favor de l'Estat en relació amb els diferents àmbits administratius; i en segon lloc, per l'assumpció limitada d'aquestes competències a l'Estatut, en la mesura que gran part d'elles no són exclusives, sinó de desenvolupament en els termes establerts per la legislació bàsica de l'Estat (article 10 EAC). Tot i així, el primer d'aquests dos factors és el que ha estat més decisiu per limitar l'abast de l'autogovern, ja que l'exercici de les competències estatals de l'article 149.1.18 s'ha produït de forma especialment expansiva, malgrat que es tracta de matèries directament vinculades a l'espai d'autoorganització de la Generalitat i, per tant, inicialment allunyades dels interessos estatals.

Davant d'aquest escenari es podria pensar en dues alternatives de recuperació de competències. La primera d'elles passaria, òbviament, per la reforma de l'article 149 CE, considerant aquests àmbits administratius com a possibles competències assumibles de forma exclusiva en els estatuts; una fórmula com aquesta ens acostaria a la situació que es dona en bona part d'estats federals. La segona alternativa passaria per qualificar formalment com a exclusives les actuals competències de desenvolupament previstes a l'article 10 EAC. Però els avenços més significatius es podrien aconseguir sobretot aprofitant el marge que té l'Estatut per precisar i concretar les competències de la Generalitat que, en el present cas, es pot considerar especialment important ateses les característiques que presenta l'apartat 18 de l'article 149.1 CE i que tot seguit veurem.

1. Organització de l'Administració de la Generalitat

La potestat d'autoorganització és inherent al principi d'autonomia i suposa el reconeixement d'un espai important de decisió per definir les estructures administratives i els instruments d'actuació del poder públic que té reconeguda aquella autonomia. En el pla polític i institucional, aquesta competència d'autoorganització no ha presentat problemes i ha pogut desplegar els seus efectes el criteri d'exclusivitat que segueix l'article 9.1 de l'Estatut en relació amb les institucions d'autogovern de Catalunya.

Tanmateix, aquesta competència s'ha circumscrit a la lectura més estricta de les institucions polítiques de la Generalitat (Parlament, President i Govern), sense transcendir a l'aparell administratiu pròpiament dit. En aquest àmbit, l'exclusivitat competencial s'ha vist mediatitzada per la competència bàsica de l'Estat sobre el règim jurídic de les administracions públiques de l'article 149.1.18 CE.

Malgrat tot, si bé és cert que la jurisprudència ha admès la constitucionalitat de la inclusió dels aspectes organitzatius dins d'aquesta competència bàsica estatal, aquesta lectura no es l'única que es desprèn necessàriament del precepte constitucional i seria possible, per tant, corregir-la amb una modificació estatutària que inclogués expressament l'Administració de la Generalitat dins l'article 9.1 de l'Estatut i especificués, a més, els continguts competencials d'aquesta competència organitzativa. Cal insistir aquí entre l'estreta relació existent entre autonomia i capacitat d'autoorganització, la qual cosa es reforça encara més quan el poder públic en qüestió disposa de potestat legislativa. Per tant, un nou redactat competencial en aquest punt podria salvaguardar aquest espai competencial, en el qual no solament es podrien considerar incloses les decisions relatives a l'estructura de l'Administració general, sinó també els aspectes relatius a la seva articulació territorial (principis de descentralització i desconcentració) i a les formes instrumentals que es poguessin adoptar per a la seva actuació (organismes autònoms, entitats públiques, administracions independents, etc.).

Aquesta reconsideració competencial es veuria d'altra banda afavorida, per les previsions estatutàries relatives a l'abast de la competència sobre el règim jurídic pròpiament dit, que tot seguit s'exposen.

2. Règim jurídic de l'Administració de la Generalitat

La competència estatal per establir les bases del "règim jurídic" de les administracions públiques s'ha convertit en un veritable calaix de sastre per incloure-hi pràcticament qualsevol dels àmbits que afecten l'organització, el funcionament i l'actuació de les administracions públiques. A aquesta lectura expansiva del títol competencial ha contribuït decisivament la seva aplicació a les administracions locals, cosa que ha afectat indirectament les administracions autonòmiques.

Tanmateix, hi ha diverses raons de pes per reconsiderar aquest estat de coses i perfilar molt més l'abast d'aquesta competència en relació amb l'Administració de la Generalitat. En primer lloc, convé destacar que aquesta lectura àmplia de la competència estatal no deixa de ser contradictòria dins un precepte que es refereix específicament a altres subsectors del règim administratiu, la qual cosa hauria de portar precisament cap a una interpretació més limitada de la noció de règim jurídic. En segon lloc, no hem d'oblidar que el títol estatal té en aquest cas una expressa indicació finalista, que no és altra que la d'assegurar un tractament comú dels administrats davant les administracions públiques.

Per totes aquestes raons seria possible que l'Estatut assumís el contingut més ampli possible d'aquesta competència, precisant els aspectes sobre els quals es projecta amb caràcter exclusiu amb l'única excepció d'aquells que es refereixen estrictament als requisits mínims de validesa dels actes administratius i el règim d'accions i de recursos que els particulars poden exercir en relació amb aquells.

3. Procediment administratiu

En aquest sector de la legalitat administrativa també s'ha produït una lectura àmplia de la competència estatal, que s'ha projectat sobre el disseny d'una normativa general sobre procediment administratiu de caràcter bàsic. Aquesta solució no deixa de ser poc realista, en la mesura que la praxi legislativa i administrativa posa en relleu la dificultat d'establir un únic procediment i evidencia l'existència d'una multitud de procediments especials.

La regulació del procediment administratiu "comú" es podria entendre, per tant, com una competència establerta a la Constitució amb una finalitat garantista anàloga a la de la competència sobre el règim jurídic de les administracions

públiques, amb la qual cosa els estatuts podrien afirmar com a principi la competència de la Generalitat per regular el procediment administratiu que ha de seguir la seva administració, amb l'únic límit de respectar les garanties de tipus procedimental i de caràcter mínim que l'Estat pugui establir.

Amb un plantejament com aquest es podrien superar els límits formals que ara imposa l'article 9.3 de l'Estatut, el qual relaciona únicament la competència per regular el procediment administratiu a les adaptacions que requereixi l'organització de la Generalitat. Encara que aquesta concepció restrictiva ha estat superada a la pràctica, la reforma de l'Estatut seria l'ocasió idònia per deixar clar que la competència per regular el procediment té caràcter instrumental de les competències substantives i contribuir així a resituar el significat de "comú" que empra l'article 149.1.18 CE en el sentit abans exposat.

4. Responsabilitat administrativa

L'escassa precisió tècnica dels enunciats competencials de l'article 149.1.18 CE també es reflecteix en la utilització d'una expressió singular com és l'atribució a l'Estat del *sistema* de responsabilitat de totes les administracions públiques. La paraula *sistema* pot ser susceptible de diverses concrecions com a contingut competencial, des de la més radical que hi inclouria la capacitat per ordenar tot el règim de la responsabilitat administrativa, fins a altres més relatives en les quals la idea de sistema es podria reconduir a la definició dels elements bàsics o essencials d'aquesta institució del dret administratiu.

Aquesta ambivalència del concepte, podria ser un exemple típic de la capacitat de l'Estatut per concretar les competències en el marc de la Constitució, obrint per tant la possibilitat que l'Estatut, en la seva funció de complement constitucional, acabés de definir el perfil de la competència estatal en el moment de concretar les

competències de la Generalitat. En la hipòtesi de reforma de l'Estatut es podria preveure, doncs, aquesta possibilitat i atribuir a la Generalitat la competència legislativa per regular el règim de la responsabilitat administrativa de la seva administració i la dels ens locals de Catalunya, sens perjudici de restar subjecta als principis bàsics estatals, entenent que és aquest i només aquest l'abast de la competència de l'article 149.1.18 CE.

5. Funció pública

De forma anàloga al que succeeix amb la competència estatal sobre el règim jurídic de les administracions públiques, l'article 149.1.18 CE també atribueix a l'Estat la competència per establir les bases del règim estatutari dels funcionaris, utilitzant el criteri finalista de garantir en qualsevol cas als administrats un tractament comú.

La noció de règim "estatutari", d'una banda, i el sentit finalista de la competència, de l'altra, van propiciar que un sector doctrinal plantegés en aquest cas una lectura competencial limitada a l'establiment d'un marc uniforme quant a les posicions bàsiques dels ciutadans en aquest àmbit (condicions d'accés, drets i deures del personal al servei de l'administració i règim d'incompatibilitats, essencialment). Tanmateix, aquesta no ha estat la interpretació que s'ha consolidat, ja que s'han estès els efectes de la competència estatal a tots els aspectes propis de la regulació de l'estatut funcional, inclosos els més relacionats amb l'àmbit organitzatiu.

No obstant això, cal tenir present que en aquesta matèria s'ha produït alguna decisió jurisprudencial important en el sentit de limitar l'abast de la competència bàsica quan un determinat estatut estableix uns perfils més concrets de la competència autonòmica. La més important en aquest sentit és la ja citada STC

140/1990, de 20 de setembre, en la qual el Tribunal Constitucional arriba a la conclusió que a Navarra, en virtut de la seva peculiaritat estatutària, la legislació bàsica estatal sobre la funció pública únicament serà d'aplicació en els aspectes relatius al règim dels drets i deures dels seus funcionaris. Tot i que aquesta Sentència apel·la els drets històrics per justificar aquest règim singular, hi ha altres sentències del Tribunal Constitucional (p.e.: les STC 214/1984 i 109/1998, ambdues relatives a Catalunya), que apliquen el mateix criteri de modulació per part dels estatuts de les competències bàsiques estatals.

Aquesta podria ser, per tant, una tècnica a utilitzar en una futura reforma de l'Estatut, per tal que aquest preveïés la competència sobre la funció pública de Catalunya en termes d'exclusivitat i precisés que la legislació bàsica estatal només pot afectar estrictament l'àmbit relatiu als drets i deures dels funcionaris i els requisits bàsics d'accés, de mobilitat i sobre incompatibilitats, tant en relació amb la funció pública de la Generalitat com a la local. Com a consideració complementària, val a dir que les Sentències esmentades són un bon exemple de la capacitat que cal reconèixer als estatuts per *singularitzar* la distribució competencial entre l'Estat i una comunitat autònoma.

6. Expropiació forçosa

Dintre de l'heterogeneïtat dels títols competencials compresos a l'article 149.1.18 CE, el relatiu a l'expropiació forçosa és un dels més precisos. En aquest àmbit material, la competència estatal abasta la "legislació", expressió que s'ha d'entendre com a reserva de la potestat legislativa, excloent la possible intervenció d'aquesta naturalesa per part de les comunitats autònomes.

Ara bé, tot i l'amplitud que té la noció de legislació, no hem d'oblidar que l'expropiació és un *instrument* per a l'aplicació de les polítiques administratives

que és present, amb major o menor intensitat, en bona part dels àmbits econòmics o socials que estan subjectes a una intervenció administrativa forta en la vessant reguladora i executiva. I això comporta que l'expropiació tingui una connexió directa i ineludible amb aquestes polítiques sectorials, en tant que pot ser un dels seus instruments d'actuació.

Aquest caràcter de la institució expropiatòria obliga, per tant, a fer una interpretació flexible de la reserva competencial de l'article 149.1.18 CE —com ja l'ha feta el Tribunal Constitucional (p.e.: en la STC 227/1988)—, en tots aquells àmbits subjectes a una intervenció administrativa sobre els quals la Generalitat té competències exclusives o de desenvolupament legislatiu. En aquests casos, aquesta competència sectorial ha de permetre adaptar-hi l'ús de l'expropiació forçosa, d'acord amb els criteris seguits pel legislador competent.

D'acord amb això, i seguint el fil garantista que impregna l'article 149.1.18 CE, és possible diferenciar entre els aspectes que pròpiament regulen la institució expropiatòria com a instrument que afecta el dret de propietat i exigeix el compliment d'unes garanties front als particulars, i els aspectes que es refereixen pròpiament als supòsits expropiatoris, és a dir, les situacions i condicions de la seva aplicació. Aquesta distinció permet situar aquests darrers aspectes dins la competència sectorial, permetent la seva determinació per la Generalitat. En conseqüència, en una eventual reforma de l'Estatut es podria aprofitar per recollir aquest plantejament desllindant aquestes dues qüestions als efectes competencials.

A banda d'això, es podria considerar la possibilitat d'incidir en el contingut nuclear expropiatori, mitjançant la seva consideració dins el context de les polítiques sectorials. És evident que si la Generalitat disposa de la competència legislativa sobre aquests sectors (p.e.: l'urbanisme), dins d'aquella també s'ha de poder definir els elements de la seva execució, entre els quals s'hi poden trobar

aspectes relacionats amb la funció expropiatòria (p.e.: l'establiment d'uns criteris de valoració específics).

7. Contractes i concessions administratives

En aquest cas, a diferència del supòsit anterior, la competència estatal es limita a l'establiment de la normativa bàsica. Aquest és, però, un dels exemples més clars de fins a quin punt s'ha allargat la noció de bases, ja que el panorama legislatiu no ha fet més que incrementar la presència de l'Estat, en successius exercicis competencials cada cop més intensos. Aquesta intervenció s'ha produït, a més, en un àmbit que ja és intensament regulat pel dret europeu, amb la qual cosa els límits de la competència de la Generalitat s'estrenyen encara més.

El resultat final d'aquesta actuació legislativa no deixa pràcticament lloc a un marge d'opció pròpia de la Generalitat i es limita, a la pràctica, a la mera possibilitat de dictar normes executives més adequades al contingut d'una potestat reglamentària.

En conseqüència, es podria garantir en aquest cas l'existència d'un espai de regulació coherent amb el reconeixement d'una potestat legislativa, limitant l'efecte tan expansiu que fins ara ha tingut la legislació bàsica. L'Estatut hauria de garantir, per tant, que la competència de la Generalitat comporti en qualsevol cas la capacitat efectiva de poder introduir alternatives pròpies per complementar les tipologies contractuals, així com per regular altres aspectes com són les formes d'adjudicació dels contractes, les condicions de solvència tècnica i econòmica dels contractes, o el mateix procediment de contractació.

III. 4

LA INTERIORITZACIÓ DE L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL I DEL RÈGIM LOCAL

1. Possibilitats de reforma estatutària en matèria d'organització territorial
 - a) Les estructures locals supramunicipals
 - b) Altres competències relacionades amb l'organització territorial
 - c) Establiment d'un model de relacions intracomunitari
2. Ampliació de les competències en matèria de règim local i establiment de principis per a la garantia de l'autonomia local
 - a) Abast de la competència legislativa sobre el règim local
 - b) Especificació a l'Estatut de les conseqüències bàsiques del principi d'autonomia municipal i del principi de subsidiarietat

L'aplicació de l'Estatut en matèria d'organització territorial i de règim local mostra un panorama molt complex, en el qual destaquen algunes insuficiències importants. La comparació que en aquest terreny es pot establir respecte de l'Estatut de 1932 és clarament favorable a aquest darrer pel que fa al marge de decisió política de la Generalitat.

Les principals deficiències del model vigent se centren en el camp de l'organització local administrativa del territori i en el règim local pròpiament dit. En el primer cas, no ha estat possible establir a Catalunya un model territorial propi, en bona part degut a la intangibilitat de les diputacions provincials, que ha portat a una acumulació d'estructures, un cop creades les comarques. En el segon cas, la competència exclusiva sobre el règim local ha quedat molt desnaturalitzada per la presència d'una legislació bàsica que es projecta sobre tots i cadascun dels sectors que integren l'estatut jurídic dels ens locals i també pel fet, certament anòmal, d'haver-se privat a la Generalitat de tota mena d'intervenció en alguns sectors claus del règim local, com són el règim electoral o el finançament.

Tot i que sobre l'organització territorial i el règim local la Constitució estableix previsions concretes, també és cert que els estatuts poden jugar-hi un paper fonamental, especialment per adequar la planta administrativa a la pròpia realitat i per salvaguardar de forma més eficaç les competències legislatives relacionades amb el món municipal i local. La mateixa jurisprudència constitucional avala aquesta possibilitat, admetent règims singulars com, per exemple, el de la creació de comarques (STC 214/89) o de les competències de les diputacions provincials (STC 109/98). Cal destacar que en la primera d'aquestes sentències i en la Llei que era objecte de recurs (LBRL) es fa referència als elements històrics de l'organització territorial de Catalunya, amb la qual cosa es podria justificar en aquest cas el reconeixement d'un major espai competencial si l'Estatut actualitzés els drets històrics de Catalunya.

1. Possibilitats de reforma estatutària en matèria d'organització territorial

a) Les estructures locals supramunicipals

Un dels aspectes més condicionants de les competències de la Generalitat en aquest terreny ha estat la incapacitat per poder establir una organització territorial alternativa a Catalunya en relació amb les *estructures supramunicipals*. La continuïtat de les diputacions ha impedit una veritable alternativa i ha abocat a un model "acumulatiu" d'administracions territorials, un cop el Parlament, d'acord amb el que preveu l'article 5.1 de l'Estatut, va crear les comarques. Una primera qüestió a valorar seria, per tant, les possibilitats de recuperar una capacitat per poder configurar des de Catalunya un model propi d'organització administrativa territorial.

Per veure quines són les opcions, cal determinar en primer lloc si la Constitució estableix uns límits en aquest sentit. En la Sentència 32/1981, de 28 de juliol, el

Tribunal Constitucional sembla afirmar categòricament que les diputacions provincials tenen una garantia constitucional. Tanmateix, no es pot desvincular el contingut d'aquesta doctrina del context històric i jurídic en el qual es va dictar la Sentència, tenint en compte l'ambigüitat de la Constitució en aquest punt i de manera especial el contingut de l'apartat 4 de l'article 5 de l'Estatut vigent que consagra explícitament la continuïtat de les diputacions a Catalunya.

No seria agosarat sostenir, per tant, que existeix un marge d'adequació estatutària que permetria reconsiderar el nivell supramunicipal. De fet, la situació que presenta avui el nostre Estat sobre aquesta qüestió, no reflecteix ni molt menys un resultat homogeni. Les diputacions han deixat d'existir a les comunitats autònomes uniprovincials i també han desaparegut "de facto" com a poders locals autònoms a les Illes Canàries. Aquest escenari és prou eloqüent respecte a la *flexibilitat* amb la qual es pot considerar la província com a ens local a la Constitució i al paper que poden desenvolupar els estatuts en aquest àmbit.

D'altra banda, és important recordar que en el moment inicial del procés autonòmic i malgrat el que preveu l'article 141 CE sobre la província, molts autors coincidien a considerar que la Constitució no conté una garantia de les diputacions, almenys de forma tant explícita i clara com en el cas dels municipis. La garantia constitucional exigiria el reconeixement d'un ens supramunicipal territorial dotat d'autonomia, però no necessàriament identificat amb les diputacions, ens que podria ser el previst en els estatuts d'acord amb el que estableix l'article 152.3 de la mateixa Constitució. Això permetria limitar els efectes de la divisió provincial a la seva naturalesa de circumscripció electoral i com a àmbit territorial per al compliment de les activitats de l'Estat, però deixant oberta la seva operativitat des de la perspectiva local.

Tampoc no hem d'oblidar que la doctrina de la garantia institucional que conté la mateixa STC 32/1981 sobre la garantia de les diputacions no és rígida ni estàtica,

ja que la concep amb una naturalesa *dinàmica*, en vincular-la a la imatge social que la institució representi en cada moment.

En conseqüència i com apuntàvem fa un moment, es podria pensar, com a primera hipòtesi, en una reformulació de l'actual article 5 de l'Estatut, en el sentit de permetre a la Generalitat determinar l'organització territorial de Catalunya en l'àmbit supramunicipal, sense els condicionants ara existents. Tot i així, cal precisar que una fórmula com aquesta podria tenir algunes dificultats d'articulació derivades de l'ambigüitat constitucional sobre aquest aspecte. La referència a la província com a ens local que conté l'article 141 CE, no és senzilla de conciliar amb unes conseqüències substitutives que es podrien deduir de la remissió que fa l'article 152.3 CE als estatuts per poder establir circumscripcions territorials pròpies. De nou aquí, cal reconèixer que el camp de joc que pot tenir l'Estatut seria més clar si es modifiqués l'article 141 CE.

Ara bé, dit això, també es podrien valorar altres hipòtesis alternatives de reforma estatutària que podrien obrir un marge important en la capacitat d'organització territorial de Catalunya, sense necessitat d'una reforma constitucional. Cal recordar que la STC 32/1981 va establir una excepció a la continuïtat de les diputacions en el cas de les comunitats autònomes uniprovincials; per tant, l'Estatut, en tant que llei orgànica que és, podria introduir aquesta possibilitat, sempre i quan quedés exclosa de la rigidesa del procés de modificació estatutària, per les mateixes raons ja exposades en parlar de l'article 150.2 CE. Tanmateix, s'ha d'advertir que la solució de la província única tindria forçosament altres conseqüències no sempre favorables. Tot i que també podria ser útil per simplificar l'Administració perifèrica de l'Estat, reforçant la línia de l'Administració única, en canvi tindria inconvenients pel que fa a la representació de Catalunya en el context electoral de les institucions estatals.

Per aquesta raó, tampoc no s'hauria de descartar com una possible alternativa una solució similar a l'establerta a l'Estatut de les Illes Canàries que, de facto, ha suposat la desaparició de les diputacions provincials. Aquest Estatut va crear unes mancomunitats interinsulars com a substitutives de les diputacions, que tenen la naturalesa d'òrgans de mera representació i expressió de les interessos provincials desposseïts, però, de competències executives i decisòries, les quals varen ésser objecte de transferència als òrgans de govern insulars. Aquesta solució estatutària és un referent molt important sobre el marge d'actuació que pot tenir l'Estatut en aquesta matèria i, entre els seus avantatges, s'ha de destacar el fet de facilitar una estructura administrativa més senzilla, ja que en realitat només operen dues institucions locals, però mantenint al mateix temps un mecanisme de representació del territori provincial.

Finalment, una altra opció de menor abast seria modificar el nombre de províncies i canviar les seves denominacions, però amb una operació com aquesta no es simplificarien els nivells administratius actualment existents, amb la convivència sempre difícil d'articular entre dos ens territorials supramunicipals de naturalesa territorial.

En qualsevol cas, cal insistir que en l'àmbit concret de l'organització territorial existeix un marge important d'actuació estatutària i poden ser diverses les opcions de reforma.

b) Altres competències relacionades amb l'organització territorial

L'Estatut vigent considera les comarques com a elements organitzatius bàsics del territori integrades, juntament amb els municipis, dins el mateix concepte de Generalitat, entès com a conjunt de poders públics de Catalunya (article 5.1 de l'Estatut). Aquesta previsió estatutària té una cobertura constitucional expressa en l'article 152.3 CE, que remet als estatuts la possibilitat de crear circumscripcions

territorials pròpies amb personalitat jurídica mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs.

Les comarques o, en el seu cas, les altres institucions que preveïés l'Estatut podrien convertir-se en l'alternativa a l'actual nivell provincial. Però, a banda d'aquest resultat, l'Estatut podria perfilar més els seus trets institucionals i també garantir alguns aspectes del seu règim que actualment evidencien mancances importants. Cal tenir en compte, tanmateix, que el desenvolupament d'aquests aspectes a l'Estatut incorporaria el risc de petrificar aquesta regulació d'acord amb la rigidesa que té la norma estatutària. Pel que fa al primer punt, l'Estatut podria dissenyar els elements bàsics de la institució, amb especial atenció al seu caràcter representatiu i a la relació amb els municipis. Pel que fa al segon, l'Estatut podria oferir unes garanties mínimes per al ple reconeixement estatal d'aquest element territorial propi amb valor substitutiu del nivell preexistent.

A banda d'aquest aspecte concret, el reconeixement més ampli de la potestat d'organització territorial, hauria de tenir un reflex clar en la potestat per crear, modificar i suprimir altres entitats (pensant especialment en les solucions organitzatives del fet metropolità), així com en l'assumpció de la diversitat dins el sistema general de distribució de les participacions de municipis i altres ens locals en els ingressos estatals. Les previsions poc concretes de l'actual article 48.2 de l'Estatut no han servit per materialitzar una capacitat d'intervenció en la distribució d'aquestes participacions que la reforma de l'Estatut podria assegurar garantint en tot cas el principi de suficiència financera dels municipis.

A la vista d'aquesta experiència, una reforma estatutària podria avançar molt més en aquest camp amb fórmules que atribuïssin a la Generalitat la capacitat plena per distribuir les assignacions corresponents dins el territori de Catalunya, o bé garantissin un marge d'adequació al model propi, a partir d'uns principis bàsics establerts per l'Estat. Aquesta és, en tot cas, una qüestió important a considerar,

per tal d'evitar les divergències que actualment s'estan produint entre un règim de participació formulat a partir de criteris uniformes, que no té en compte els canvis introduïts en matèria d'organització i de competències locals per les lleis de Catalunya.

c) Establiment d'un model de relacions intracomunitari

A diferència del que sol ser principi general en els estats d'estructura federal, la dinàmica aplicativa de l'Estatut i de les regles de competència sobre el règim local, no ha permès articular un sistema de relacions plenament *intracomunitari* entre la Generalitat i els ens locals de Catalunya. Ans al contrari, s'ha instaurat l'anomenat model *bifrontal*, que permet a l'Estat intervenir directament en multitud d'aspectes com són els mecanismes de coordinació i cooperació, de prevenció i resolució de conflictes, d'atribució de competències pròpies o delegades, o l'exercici dels controls excepcionals que encara poden existir dins el context del principi d'autonomia local.

La reforma de l'Estatut podria aprofitar-se, doncs, per corregir el model actual i accentuar el principi intracomunitari, per tal que fos la Generalitat l'única interlocutora amb els ens locals de Catalunya, en l'espectre més ampli de les relacions interadministratives. Cal destacar que l'actual redactat de l'apartat 1 de l'article 5 ja introdueix elements en aquesta direcció en considerar els ens locals de Catalunya com entitats també integrats, en sentit ampli, de les pròpies institucions d'autogovern.

També es podria aprofitar aquest context per establir a l'Estatut els principis en què s'han d'imprimir les relacions entre la Generalitat i els ens locals, d'acord amb la nova cultura de cooperació i coordinació derivada del principi d'autonomia local.

2. Ampliació de les competències es matèria de règim local i establiment de principis per a la garantia de l'autonomia local

a) Abast de la competència legislativa sobre el règim local

D'acord amb el que estableix l'article 9.8 de l'Estatut, el règim local és una matèria d'exclusiva competència de la Generalitat, només limitada per la reserva de competències estatals que preveu l'article 149.1.18 CE. Malgrat que les primeres aproximacions doctrinals varen posar en relleu el caràcter limitat d'aquestes competències estatals i el seu caràcter únicament bàsic, la situació competencial que s'ha anat consolidant en base a l'actuació legislativa estatal convalidada per la jurisprudència constitucional, ha difuminat sensiblement la capacitat reguladora de la Generalitat en aquest camp. La legislació bàsica estatal s'ha projectat finalment sobre tots els àmbits que integren l'estatut jurídic dels ens locals i en alguns casos —singularment el règim electoral i el finançament— la competència normativa autonòmica ha pràcticament desaparegut.

Aquesta situació es podria modificar substancialment si l'Estatut reconegués de forma expressa que la competència de la Generalitat sobre el règim local abasta tots els àmbits susceptibles de ser considerats dins aquest concepte material, inclosos el règim electoral i el finançament que n'han quedat al marge en l'aplicació feta fins ara. Cal tenir present que la matèria de règim local no figura com a tal a cap dels apartats de l'article 149.1 CE, amb la qual cosa l'assumpció estatutària es pot realitzar en uns termes molt amplis. D'altra banda, no hem d'oblidar que els títols estatals relatius al règim jurídic (149.1.18), a la hisenda general (149.1.14) i al règim electoral general (article 81), no són específics de l'àmbit local, amb la qual cosa no podem justificar una atribució exclusiva i excloent de l'Estat, en detriment de la competència de la Generalitat sobre el règim local. Per tant, com dèiem abans, la situació que es dona actualment podria ser susceptible d'una notable millora si així es preveu i concreta en una reforma

de l'Estatut. En el cas concret del règim local, la reforma de l'Estatut també es podria acompanyar amb una reforma simultània de la Llei orgànica del règim electoral general, per tal d'obrir encara més l'espai regulador per llei de Catalunya.

En aquesta possible reformulació competencial també es podria incloure la competència per regular règims municipals especials, derivats de les peculiaritats que presenten determinats municipis. Singularment, l'Estatut podria incloure una referència explícita al règim especial del municipi de Barcelona i a la seva conurbació.

b) Especificació a l'Estatut de les conseqüències bàsiques del principi d'autonomia municipal i del principi de subsidiarietat

Les conseqüències que deriven del principi d'autonomia municipal no han estat recollides a la Constitució, a l'Estatut, ni tampoc de forma sistemàtica a la legislació de règim local. L'aportació més important en aquest sentit ens la dona la Carta Europea de l'Autonomia Local, on es desenvolupen les conseqüències més importants que deriven del principi d'autonomia local.

En el marc dels treballs de la Comissió parlamentària per a l'aprofundiment de l'autogovern s'han formulat propostes en aquesta direcció, així com per l'aplicació dels principis de descentralització i subsidiarietat.

L'ampliació de l'Estatut a aquests aspectes seria possible en la mesura que es desenvoluparien qüestions que afecten al règim institucional intern de Catalunya, especialment si entenem que els ens locals formen part, en un sentit ampli i sens perjudici de la seva autonomia, de les mateixes institucions d'autogovern de Catalunya. Aquest plantejament ja el recull l'actual article 5.1 de l'Estatut quan considera als municipis i comarques integrats en la noció àmplia de Generalitat. Ara bé, també caldria considerar els inconvenients que presenta aquesta opció

des de la perspectiva de la modificació ulterior de les previsions introduïdes a l'Estatut, especialment si són molt concretes i específiques. Una alternativa intermèdia podria consistir en limitar la regulació estatutària a nivell de principis i regles generals en aquestes matèries (p.e., indicant unes competències mínimes dels municipis a les conseqüències inicials que deriven del principi d'autonomia local i del de subsidiarietat) i deixar el seu desenvolupament més precís a les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut.

III. 5

ADAPTACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ DE JUSTÍCIA AL MARC AUTONÒMIC

1. El reforçament de les competències de la Generalitat
 - a) Modificació de la competència estatutària vigent
 - b) Interiorització del personal al servei de l'Administració de justícia
 - c) Increment de les facultats relacionades amb el personal jurisdiccional
 - d) Col·laboració en el funcionament del Ministeri Fiscal
 - e) Previsió d'atribucions, transferències o delegacions de facultats estatals
2. La descentralització del Consell General del Poder Judicial
3. La configuració del Tribunal Superior de Justícia com a última instància judicial
4. Altres mesures per adaptar l'Administració de justícia
 - a) Participació en el nomenament de magistrats del TSJC
 - b) Fixació de les demarcacions judicials
 - c) Projecció d'altres competències estatutàries
5. La modificació de la Llei orgànica del poder judicial com a mesura complementària i simultània a la reforma de l'Estatut

Les previsions sobre l'Administració de justícia contingudes a la Constitució i als estatuts i la interpretació majoritària de què han estat objecte permeten sostenir que l'estructura autonòmica de l'Estat no ha estat un factor prou considerat a l'hora d'organitzar el poder judicial. En aquest camp, l'Estatut disposa certament d'un marge de maniobra, però aquest marge està condicionat per elements tan precisos com la consagració constitucional de la independència del poder judicial o la previsió, igualment constitucional, que aquest poder sigui únic i compti amb un òrgan de govern propi (el Consell General del Poder Judicial).

A partir d'aquí, la Constitució ha organitzat l'Administració de justícia sobre unes bases particularment unitàries (principi d'unitat jurisdiccional; remissió a una llei orgànica; integració dels jutges i magistrats en un cos únic; competència exclusiva de l'Estat sobre l'Administració de justícia i sobre la legislació processal). D'altra banda, les clàusules estatutàries contingudes als dos primers apartats de l'article 18 EAC (assumpció de totes les facultats atribuïdes a l'Executiu central per la legislació judicial i fixació de la delimitació de les demarcacions judicials) han estat

objecte d'una interpretació reduccionista, força allunyada de l'esperit d'aquest precepte.

No obstant això, l'elaboració d'un nou Estatut no hauria de negligir esforços a l'hora de propiciar una major adaptació de l'Administració de justícia al model d'organització territorial establert a partir de la Constitució, atès que no és únicament en el text d'aquesta on es troben els obstacles més importants per assolir aquest objectiu. Aquests esforços s'haurien d'adreçar principalment a invertir la dinàmica interpretativa imperant, d'acord amb la qual algunes previsions estatutàries no tindrien, precisament, aquest caràcter estatutari, en haver disciplinat aspectes teòricament reservats a les lleis orgàniques de l'Estat esmentades per la Constitució. Com s'ha dit en un apartat anterior (apartat III.1.4.d), encara que la Constitució remeti a una llei orgànica, aquesta ha de deixar l'espai corresponent a l'Estatut, ja que la primàcia absoluta d'aquestes lleis orgàniques sobre les previsions estatutàries no és l'única solució que es desprèn inequívocament de la Constitució i aquesta conté igualment una clara remissió a l'Estatut, de la qual es pot deduir perfectament que aquesta qüestió es considera igualment com a "matèria estatutària". D'allò que es tracta, en definitiva, és que les previsions de l'Estatut siguin resistents —tret que la Constitució prevegi expressament el contrari— a normes com la LOPJ o als reglaments orgànics del personal al servei de l'Administració de justícia, i no a la inversa, com ha succeït normalment fins ara.

1. El reforçament de les competències de la Generalitat

Atès que el Tribunal Constitucional ha considerat l'"administració de l'Administració de justícia" com una matèria que no forma part del nucli essencial de la competència reservada en exclusiva a l'Estat per l'article 149.1.5 CE i, per tant, assumible pels estatuts (STC 56/1990, 62/1992 i 105/2000), no hi hauria

d'haver cap impediment per reforçar les competències estatutàries assumides en aquest camp (funcions que són materialment administratives i necessàries per al funcionament de l'Administració de justícia, però que no s'integren pròpiament en els àmbits d'autodecisió del poder judicial inherents a la seva independència).

Com s'ha avançat, l'actual article 18.1 EAC conté una previsió prou explícita i rotunda —coneguda com a “clàusula subrogatòria”— que, no obstant això, ha estat objecte de diverses limitacions que es podria tractar de corregir. Aquest precepte afirma que “Quant a l'Administració de justícia, llevat de la militar, correspon a la Generalitat... exercir totes les facultats que les lleis orgàniques del Poder Judicial i del Consell General del Poder Judicial reconeixin o atribueixin al Govern de l'Estat”). La literalitat de l'article 18.1 EAC podria haver conduït cap a un automatisme que deixés pràcticament sense efecte a Catalunya les competències gestores de l'Administració estatal. Certament, l'Estat disposa de competència legislativa en matèria de justícia, però, a Catalunya, les funcions d'administració i gestió podrien correspondre al Consell General del Poder Judicial i, les no assignades a aquest òrgan, a l'Administració de la Generalitat.

a) Modificació de la competència estatutària vigent

L'article 18.1 EAC presenta la peculiaritat d'assumir una competència “per remissió” a les facultats que les lleis orgàniques reservin al Govern central en relació amb la gestió de l'Administració de justícia, tècnica competencial coneguda com a “clàusula subrogatòria”. Com ha explicat el Tribunal Constitucional, l'adopció d'aquesta tècnica competencial s'explica perquè la decisió constitucional d'introduir un nou sistema d'autogovern judicial va dur els poders públics a aplaçar la decisió sobre l'abast de les facultats dels diversos ens territorials fins que no es delimitessin les funcions que afectaven l'autogovern del poder judicial de les que no afectaven aquest autogovern. Com recorda el Tribunal, en el moment en què s'aprovaren els estatuts era certament difícil

determinar quins eren els elements bàsics d'aquest autogovern judicial, fet que explica “que se dejara ese deslinde al legislador orgánico” (STC 56/1990 i 105/2000).

La clàusula subrogatòria recollida per l'Estatut ha tingut un joc important, però també ha topat amb determinats límits, reconeguts per aquesta mateixa jurisprudència constitucional, que han impedit a la Generalitat assumir un protagonisme més rellevant en l'àmbit de la gestió de l'Administració de justícia. En conseqüència, una primera opció per incrementar el protagonisme de la Generalitat consistiria a ampliar i concretar la clàusula subrogatòria actualment continguda a l'article 18.1 EAC, a partir d'una altra lectura de la Constitució que permetés ampliar la capacitat d'intervenció autonòmica, tot superant —quan sigui possible— alguns dels límits esmentats que no deriven directament del text constitucional.

Una altra opció es podria traduir en un títol competencial més sòlid que l'actual. En efecte, a diferència del que va ocórrer quan s'aprovaren els estatuts, avui és molt més fàcil distingir aquells elements que són bàsics per a l'autogovern i la independència judicial, d'aquells altres que poden ser atribuïts indistintament al Govern o al Consell General, i també d'aquells altres elements o continguts que no s'han considerat en cap cas precisos per a la satisfacció d'aquelles decisions constitucionals. Aquest tipus de delimitació es pot deduir de les opcions que ha anat prenent el legislador orgànic estatal al llarg d'aquests anys i de la jurisprudència constitucional dictada al respecte (així, la STC 108/1986, va concretar amb caràcter general que “les funcions que obligadament ha d'assumir el Consell General del Poder Judicial són aquelles que més poden servir al Govern per intentar influir sobre els tribunals”, les quals identificava restrictivament amb la constitució, funcionament i govern dels jutjats i tribunals, així com amb l'estatut jurídic dels jutges i magistrats de carrera).

Per aquest motiu, per exemple, l'Estatut podria assumir expressament la competència sobre el conjunt de mitjans personals i materials que no formen part del nucli essencial d'allò que cal entendre per "Administració de justícia", sinó que es col·loquen "al servei de l'Administració de justícia". Es tractaria d'assumir, en conseqüència, una competència genèrica sobre allò que s'ha conegut com l'"administració de l'Administració de justícia" o, més simplement, sobre totes les facultats de gestió d'aquesta Administració que no hagin de correspondre al Consell General del Poder Judicial per tal de garantir l'autogovern i la independència d'aquest poder.

Una fórmula com aquesta evitaria la remissió a les facultats reservades per les lleis orgàniques al Govern central, dotaria de major contingut la competència autonòmica i permetria anar cap a un règim de distribució general de funcions entre el Consell General i la Generalitat, limitant el paper de l'Administració estatal a intervencions de caràcter excepcional o residual.

Aquesta solució es podria completar amb l'enumeració precisa de les facultats concretament assumides i amb el manteniment de la clàusula subrogatòria com a clàusula final o de tancament. En particular, l'Estatut podria assumir com a competència pròpia la provisió de mitjans materials, tècnics i econòmics (serveis que ja han estat traspassats), assenyalar que les competències assumides també s'estenen a l'exercici de potestats normatives i introduir previsions per evitar que el caràcter supraterritorial de determinades institucions o activitats (com la dependència del *Centro de Estudios Judiciales*, l'adscripció de l'*Instituto de Toxicologia* o la cooperació internacional) desplaci automàticament la competència de la Generalitat cap a l'Estat (sobre aquest punt, vegeu l'apartat III.2.2, relatiu a l'adaptació territorial de les funcions executives).

b) Interiorització del personal al servei de l'Administració de justícia

La legislació estatal va optar per integrar el personal no jurisdiccional (secretaris judicials, oficials, auxiliars i agents judicials, i metges forenses) en cossos nacionals, opció adoptada, segons el Tribunal Constitucional, “aun cuando, posiblemente, no fuera la única constitucionalmente aceptable” (STC 56/1990), ja que l'opció per l'establiment de cossos nacionals “no es más que una de entre las varias constitucionalmente legítimas” (STC 105/2000).

Aquesta solució és poc coherent amb les clàusules subrogatòries recollides a diversos estatuts i acaba obstaculitzant-les, ja que, com hem vist, l'existència d'un cos nacional s'ha utilitzat com un argument que legitima la retenció d'importants facultats gestores per part del Govern central. Però el manteniment d'una opció com aquesta encara seria més inseqüent amb una reforma estatutària adreçada a reforçar les competències de la Generalitat sobre la gestió de l'Administració de justícia. En conseqüència, l'Estatut podria introduir algun principi que propiciés la substitució —almenys a Catalunya— dels cossos nacionals en els quals s'ha integrat al personal no jurisdiccional, atès que la Constitució únicament imposa la integració dels jutges i magistrats en un cos únic (article 122.1 CE), substitució que permetria la territorialització d'aquest personal i la seva integració dins la funció pública catalana, salvant el seu caràcter comunicable, mitjançant el reconeixement d'un dret a participar en els concursos generals de trasllats. Cal advertir, però, de la dificultat que l'Estatut pugui determinar la territorialització dels cossos, atès que en aquest àmbit concret l'article 122.1 CE deixa ben clar que aquesta funció es especifica de la Llei orgànica del poder judicial (STC 56/1990), per la qual cosa podria ser convenient incloure la modificació d'aquesta Llei en la negociació política del nou Estatut.

No obstant i això, l'Estatut podria recollir com una conseqüència més de la reformulació competencial adoptada, la capacitat d'exercir diverses facultats, com

la intervenció de la Generalitat en la convocatòria dels llocs vacants, en la selecció i formació d'aquest personal, a partir d'una prèvia descentralització territorial d'aquests processos, o en la provisió de destinacions, els ascensos, les situacions administratives, la jornada laboral, l'horari de treball, les vacances i el règim disciplinari. Com acabem de dir, la Llei orgànica del poder judicial pot jugar aquí un paper important com a norma delimitadora de les competències respectives, ja que l'establiment de l'estatut d'aquest personal que la Constitució li confia pot justificar, segons el Tribunal Constitucional, la previsió d'un règim jurídic nuclear comú o homogeni que es tradueixi en la reserva de facultats executives concretes a les autoritats estatals. En conseqüència, l'Estatut podria acotar els àmbits o les matèries que no s'entenen inclosos dins d'aquest règim comú unitari i remetre a una reforma de la LOPJ coherent amb les solucions estatutàries.

En qualsevol cas, cal recordar que el Llibre Blanc de la Justícia publicat pel mateix Consell General del Poder Judicial va posar de manifest l'ampli consens existent sobre les greus disfuncions que comporta la complexitat de l'actual repartiment de responsabilitats sobre aquest personal i, concretament, sobre la necessitat que aquestes responsabilitats quedin repartides essencialment entre el mateix Consell i les comunitats autònomes competents.

En aquesta mateixa línia, l'increment de les competències gestores de la Generalitat també es podria concretar en l'assumpció estatutària del conjunt de funcions relatives a l'oficina judicial, un òrgan cabdal per assolir una gestió eficient de l'Administració de justícia. L'assumpció d'aquestes oficines, dirigides pels secretaris judicials, i la possibilitat d'organitzar-les de la forma més eficient (serveis comuns, macrooficines judicials, etc.) també es pot fonamentar en la competència sobre provisió de mitjans materials i econòmics i en la necessitat de corregir una situació com l'actual, caracteritzada per la realització d'una gran inversió econòmica per la Generalitat que no té cap mena de traducció en termes de capacitat decisòria.

c) Increment de les facultats relacionades amb el personal jurisdiccional

A diferència del que ocorre amb el personal no jurisdiccional, la Constitució espanyola disposa expressament que els jutges i magistrats de carrera formaran un cos únic (article 122.1 CE). D'altra banda, l'Estatut actual recull en aquest punt una facultat de menor entitat, en reconèixer únicament la potestat de la Generalitat *d'instar* la convocatòria dels concursos i oposicions per cobrir places vacants davant l'òrgan estatal competent i en el marc de les previsions de la LOPJ (article 22 EAC). L'Estat ha mantingut una posició neutralitzadora d'aquest dret d'iniciativa, recollit amb una certa ambigüïtat, fins a buidar-lo de contingut, però la jurisprudència constitucional ha apuntat cap a la coexistència d'una competència exclusiva estatal amb unes facultats autonòmiques "que no poden ignorar-se", fent necessària "la instrumentació de fórmules que facin possible la iniciativa prevista per l'Estatut" (STC 158/1992). Sobre aquesta base es podria pensar en una modificació estatutària que vinculés aquest dret d'iniciativa amb uns continguts o unes conseqüències materials concretes.

Anant més enllà, i en la línia de diverses propostes doctrinals, es pot sostenir que el caràcter únic del cos de jutges i magistrats no ha d'impedir necessàriament la participació efectiva de la Generalitat en les actuacions relacionades amb la seva selecció i amb altres aspectes de la seva carrera. Amb aquesta finalitat, l'Estatut, com a norma estatal que és, podria incloure previsions com la possible descentralització de la celebració de les proves d'accés, la necessitat d'adaptar els temaris al dret i a l'organització pròpia de la Generalitat, l'establiment del coneixement de la llengua pròpia i del dret de Catalunya com a requisit d'accés, o la intervenció de la Generalitat en la provisió dels llocs vacants. En qualsevol cas, aquestes previsions haurien de salvaguardar la independència del poder judicial i les funcions atribuïdes al seu òrgan de Govern, fet que també recomanaria crear

un òrgan mixt de relació o coordinació entre el Consell General del Poder Judicial i la Generalitat de Catalunya.

Des d'un altre punt de vista, també podria considerar-se oportú que l'Estatut reconegués que, en l'exercici de les seves competències, la Generalitat pugui preveure la participació de membres de la carrera judicial en òrgans vinculats amb la seva Administració, especialment quan hagin existit o existeixin òrgans estatals similars (com el Jurat Provincial d'Expropiació) i amb la finalitat de no minorar les garanties dels particulars. Això evitaria els problemes que s'han plantejat fins ara per la interpretació rígida que s'ha fet de la competència exclusiva estatal recollida a l'article 149.1.5, amb base a la qual les comunitats autònomes no podrien assignar cap mena de tasca als membres de la carrera judicial.

d) Col·laboració en el funcionament del Ministeri Fiscal

Malgrat que el Ministeri Fiscal té unes característiques pròpies, com la seva organització sobre els principis d'unitat d'actuació i de dependència jeràrquica, el nucli fonamental o l'esperit d'algunes de les idees avançades en relació amb l'Administració de justícia també s'hi poden entendre aplicables. Amb aquesta finalitat es podria avançar cap a fórmules més obertes que la continguda a l'article 23.2 EAC (segons el qual "l'organització i el funcionament del Ministeri Fiscal correspon íntegrament a l'Estat, de conformitat amb les lleis generals"), amb la finalitat de reconèixer a la Generalitat algunes facultats relacionades amb el Ministeri Fiscal (provisió dels mitjans materials o econòmics necessaris per a l'exercici de les funcions que li reserva l'article 124 CE, o drets de participació — consulta prèvia, proposició de ternes de candidats, etc.—, en relació amb el nomenament dels fiscals que exerceixin a Catalunya).

e) Previsió d'atribucions, transferències o delegacions de facultats estatals

La importància capital que té la justícia, entesa com a servei públic, i l'especial complexitat competencial que es dóna sobre aquest àmbit exigeix recordar, com a fórmula complementària a alguna de les proposades, la possibilitat que l'Estatut dugui a terme aplicacions concretes de l'article 150.1 i 150.2, salvades de la rigidesa pròpia de la reforma estatutària. Per aquesta via de flexibilització competencial, també es podria incrementar l'escàs poder normatiu reconegut fins ara a la Generalitat sobre l'Administració de justícia.

2. La descentralització del Consell General del Poder Judicial

El fet que la Constitució es refereixi al CGPJ com a l'òrgan de govern del poder judicial (article 122.2 CE) tampoc no hauria d'impedir l'adopció de fórmules favorables a la descentralització del govern de l'Administració de justícia que permetin apropar aquestes tasques de govern al territori de Catalunya i que facilitin la participació de la Generalitat en l'exercici d'aquestes funcions. El mateix Consell General del Poder Judicial va manifestar, en el seu Llibre blanc sobre l'Administració de justícia de 1996, que si bé la divisió territorial de l'Estat en comunitats autònomes no pot afectar el nucli del poder judicial ni la determinació d'aspectes estrictament jurisdiccionals, aquestes limitacions no impedeixen la participació autonòmica en allò referent al *govern* del poder judicial.

A banda de la participació directa de la Generalitat en l'elecció dels vocals del CGPJ, participació que es proposa a l'apartat 5.1.c d'aquest informe i que també seria possible per la via, més clara i directa, d'una modificació constitucional en aquest sentit (per exemple, a través de la reforma del Senat, Cambra a la qual correspon la designació de quatre vocals del Consell General), la descentralització d'aquest òrgan de govern podria passar per un ventall d'opcions,

que l'Estatut podria recollir, encara que potser no sigui aquest el lloc més idoni per adoptar aquesta mena de solucions.

Una d'aquestes opcions consistiria a aplicar el principi de la descentralització territorial al mateix Consell General del Poder Judicial, a través de fórmules com l'especialització d'un dels seus vocals en els assumptes que afectin directament el territori català o bé com l'atribució d'aquestes funcions a una comissió del Consell creada a aquests efectes, en la qual hi podria participar la Generalitat en virtut de mecanismes orgànics o funcionals. Una altra opció consistiria a crear un òrgan anàleg al Consell General al territori de Catalunya, *consell autonòmic o territorial* que la Generalitat contribuiria a designar i que podria exercir competències delegades pel Consell General. Si no fos possible suprimir el cos únic de secretaris judicials, les funcions sobre aquest cos també es podrien atribuir al consell català, solució que també comportaria la territorialització d'aquest cos, salvant-ne la seva independència en restar sotmès a un autèntic òrgan de govern del poder judicial.

Les possibilitats de descentralitzar el Consell General del Poder Judicial, ja sigui per mitjà de canvis en la seva organització interna, ja sigui a través de la creació d'òrgans territorials, s'haurien de reforçar amb la previsió de garanties suficients per salvaguardar les funcions del Consell General, finalitat que es podria assolir reconeixent que les actuacions dels vocals, les comissions o els òrgans territorials delegats es podrien recórrer davant del propi Consell.

En fi, l'Estatut també podria crear o preveure l'existència d'un òrgan de caràcter consultiu que faci possible la participació de les diverses instàncies interessades (incloses les judicials) en les funcions de la Generalitat sobre l'Administració de justícia (previsió que reforçaria institucionalment l'òrgan creat amb aquesta naturalesa per decret de la Generalitat).

3. La configuració del Tribunal Superior de Justícia com a última instància judicial

El nou Estatut també podria aprofundir les previsions constitucionals d'acord amb les quals el Tribunal Superior de Justícia ha de culminar l'organització judicial dins l'àmbit territorial de la Comunitat Autònoma (sens perjudici de la jurisdicció del Tribunal Suprem) i les successives instàncies processals han d'esgotar-se davant dels òrgans judicials radicats en el mateix territori de la Comunitat Autònoma en què estigui l'òrgan competent en primera instància (article 152 CE). D'acord amb la lletra i l'esperit d'aquestes previsions —que no han estat objecte d'una lectura prou favorable al principi autonòmic—, l'Estatut podria atribuir al Tribunal Superior de Justícia la competència per conèixer tots els recursos contra sentències, amb l'única excepció dels recursos necessaris per a la unificació de doctrina que hagi de mantenir el Tribunal Suprem.

4. Altres mesures per adaptar l'Administració de justícia

La naturalesa de l'Estatut com a llei orgànica estatal i com a norma constitutiva de l'autogovern també permetria recollir en el seu cos aquelles previsions contingudes a la Llei orgànica del poder judicial més favorables al principi autonòmic, incorporades moltes d'elles arran de la reforma d'aquesta Llei operada l'any 1994. Lògicament, en el marc d'una futura reforma de l'Estatut aquestes previsions es podrien ampliar i quedarien notòriament reforçades.

a) Participació en el nomenament de magistrats del TSJC

En aquesta línia, una primera possibilitat podria passar per ampliar les facultats de la Generalitat relacionades amb la designació dels magistrats del Tribunal

Superior de Justícia de Catalunya, facultats avui limitades a la proposició per part del Parlament d'una terna de juristes als efectes de cobrir una de cada tres de les vacants de magistrats que es produeixen a la Sala Civil i Penal del TSJC (articles 330.3 LOPJ i 32.1 LDPJ), però que també es podrien estendre a la cobertura de les vacants que es produeixen en altres sales (contenciosa administrativa i social) o òrgans judicials (audiències provincials), a la selecció de magistrats pel quart torn o a la designació de magistrats suplents. Certament, la reforma de l'Estatut també permetria reforçar el rigor i l'objectivitat d'aquesta mena de processos per tal d'assegurar que la participació del Parlament o d'altres òrgans autonòmics en la designació de magistrats no comprometi la necessària independència judicial. En qualsevol cas, aquesta ampliació de facultats podria recollir-se igualment dins la reforma de la LOPJ que es proposa al final d'aquest apartat, com a mesura complementària de la reforma de l'Estatut.

b) Fixació de les demarcacions judicials

Així mateix, es podria tractar d'incrementar les facultats de la Generalitat en relació amb la *fixació* de la demarcació i la planta judicial, facultat prevista per l'Estatut (art. 18.2), a partir d'una interpretació àmplia de l'article 152.1 CE (que preveu simplement la *participació* de les comunitats autònomes en la fixació d'aquestes demarcacions, en el marc de la LOPJ), que tampoc no ha tingut l'operativitat esperada: la LOPJ únicament va reconèixer a les comunitats autònomes un dret de participació —no decisòria— i va reservar a l'Estat la decisió final sobre la fixació de les demarcacions judicials, solució que el Tribunal Constitucional va considerar legítima (STC 56/1990). Atès que l'article 152.1 CE remet en definitiva a les previsions estatutàries (“En els Estatuts.. podran establir-se els *supòsits* i les *formes de participació*... en l'organització de les demarcacions”), una nova redacció estatutària podria apuntar cap a una forma més intensa de participació de la Generalitat (per exemple, a través de propostes vinculants).

c) Projecció d'altres competències estatutàries

L'Estatut també podria apostar per una projecció més intensa dels títols competencials de la Generalitat, de caràcter sectorial o transversal, sobre l'Administració de justícia. Amb aquesta finalitat convé recordar, en primer lloc, la proposta d'exigir el coneixement de la llengua catalana per accedir a destinacions judicials ubicades a Catalunya, com a única via per assegurar l'efectivitat del dret dels qui demanden realitzar les seves actuacions orals o escrites en qualsevol de les dues llengües oficials.

En la mateixa línia, l'Estatut podria afirmar la capacitat de la policia autonòmica per actuar com a policia judicial (amb base a les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública), obrir la porta a la possible intervenció de la Generalitat en relació amb la justícia municipal o de proximitat (per les repercussions d'aquesta qüestió sobre la planta territorial), o preveure la seva participació en el procediment de concessió d'indults a persones vinculades amb el territori de Catalunya (per relació de veïnatge o per estar recloses en centres penitenciaris catalans).

4. La modificació de la Llei orgànica del poder judicial com a mesura complementària i simultània a la reforma de l'Estatut

Com hem avançat, la Llei orgànica del poder judicial pot jugar avui un paper menys rellevant del que li havia estat assignat inicialment, perquè ja disposem d'una major seguretat a l'hora d'identificar aquells aspectes que afecten més directament a la independència del poder judicial i que, en conseqüència, cal reservar a l'òrgan creat per al seu autogovern. En aquest camp, doncs, l'Estatut

pot ampliar i reforçar es seves previsions en detriment d'alguns continguts coberts en un moment inicial per la LOPJ.

Malgrat tot, aquesta Llei segueix tenint una funció molt important com a norma delimitadora de les competències estatals i autonòmiques sobre l'Administració de justícia, funció que prové de les remissions que realitza la Constitució en favor d'aquesta Llei, així com de la interpretació de què han estat objecte per part del legislador estatal i del Tribunal Constitucional.

Per tots aquests motius, les solucions concretes establertes pel legislador orgànic estatal tenen una gran repercussió sobre les actuals competències autonòmiques i podrien arribar a condicionar algunes de les propostes formulades en aquest apartat. És clar, en definitiva, que la modificació de les previsions estatutàries sobre l'Administració de justícia faria aconsellable que anés acompanyada d'una reforma de la LOPJ que sigui coherent amb les noves solucions adoptades, o que les completi i les desenvolupi, especialment en aquells casos en què la seva inclusió a l'Estatut es consideri més problemàtica.

III. 6

REGULACIÓ A L'ESTATUT DE LA PARTICIPACIÓ DE LA GENERALITAT EN LES INSTITUCIONS I POLÍTIQUES ESTATALS I DE LES RELACIONS DE COL-LABORACIÓ

1. La participació de la Generalitat en les institucions estatals
 - a) Senat
 - b) Tribunal Constitucional
 - c) Consell General del Poder Judicial
 - d) Intervenció en procediments estatals
2. La participació de la Generalitat en l'adopció de les polítiques estatals
 - a) Participació en òrgans estatals
 - b) Participació en l'exercici de competències estatals
3. Les relacions de col·laboració de la Generalitat amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes
 - a) Les relacions de col·laboració amb l'Estat
 - b) Les relacions de col·laboració amb les altres comunitats autònomes

La participació de les comunitats autònomes en les institucions i en les polítiques estatals és un element imprescindible per l'eficaç articulació de les diverses instàncies d'autogovern en el si d'un Estat descentralitzat, per tal d'integrar totes les parts en el funcionament del sistema general i global de govern. De la mateixa forma, les relacions de col·laboració entre l'Estat i les comunitats i d'aquestes entre si són un element consubstancial de l'Estat compost, tal i com la jurisprudència constitucional ha posat en relleu de forma reiterada des de la Sentència 18/1982, on s'explica que el principi de col·laboració està implícit en la forma d'organització territorial que implanta la Constitució.

Tanmateix, aquestes afirmacions contrasten amb la quasi testimonial regulació constitucional i estatutària d'ambdós aspectes, claus en el sistema autonòmic actual. En el cas de la participació, l'escassetat de previsions constitucionals ha impedit una adequada integració autonòmica en les institucions estatals; d'altra

banda, la participació de les comunitats autònomes en l'adopció de les polítiques estatals és avui dia una participació inexistent. Les relacions de col·laboració han donat més joc, ja que la seva pròpia necessitat ha contribuït a l'establiment d'un espèc entrellat d'instruments de col·laboració; malgrat tot, aquestes s'han circumscrit a les relacions verticals entre Estat i comunitats autònomes i moltes vegades han significat ingerències i intents de control per part de l'Estat, més que una col·laboració respectuosa amb l'autonomia i amb la igualtat de les parts.

Davant aquest escenari, el nou Estatut podria precisar certs aspectes relatius a la participació de Catalunya en les institucions estatals, dins l'estret marge de maniobra que li permet la Constitució, i també introduir mecanismes que obliguin l'Estat a obrir-se a la participació de la Generalitat en les polítiques estatals, aquí amb un grau de maniobra molt més ampli. De fet, l'Estatut és la font adequada per regular aquesta darrera qüestió, ja que la seva funció constitucional permet que l'Estat es vinculi a través de la seva aprovació: l'Estatut no pot discutir la titularitat de la competència, però pot condicionar a l'Estat en la seva forma d'exercici.

D'altra banda, l'Estatut també podria regular alguns aspectes de les relacions de col·laboració de la Generalitat amb l'Estat i amb la resta de comunitats autònomes, i aquí també amb un espai molt ampli de decisió. Les previsions estatutàries permetrien formalitzar mínimament aquestes relacions i d'aquesta forma evitar que depenguin, com fins ara, de voluntats polítiques concretes o, fins i tot, de voluntats personals.

En fi, el nou Estatut d'autonomia ampliaria el seu abast regulant una qüestió fonamental en un Estat compost, com són la participació i les relacions entre les diverses instàncies polítiques. Això permetria atorgar un nou vessant a l'autonomia de Catalunya, que aniria més enllà de l'autogovern entès com a presa de decisions pròpies i separades de la resta d'instàncies polítiques. Així, doncs, seguidament s'analitzen per separat els diversos àmbits participatius i de

col·laboració, per tal d'assenyalar els instruments concrets que pot incloure l'Estatut per fer possible aquesta nova perspectiva de l'autonomia. No obstant, cal recordar que totes les alternatives se situen en el marc de la reforma de l'Estatut català i, per tant, prenen com a punt de vista les relacions que de forma preferentment bilateral poden establir-se des de Catalunya amb l'Estat, fórmula que no és incompatible ni exclou d'altres instruments participatius de caràcter bilateral o multilateral que puguin arribar a acordar-se en altres estatuts d'autonomia.

1. La participació de la Generalitat en les institucions estatals

Com ja s'ha dit, l'absència a la Constitució de mecanismes de participació de les comunitats autònomes en les institucions estatals pot considerar-se un greu dèficit normatiu en l'estructura actual del sistema autonòmic, la qual cosa provoca problemes difícils de resoldre a la pràctica. A aquestes alçades de desplegament de l'Estat de les autonomies ningú no posa en dubte la incoherència entre l'avançat model de descentralització política assolit i unes estructures centrals amb una deficient capacitat integradora, circumstància que no perjudica només la posició de les comunitats autònomes, sinó que també afecta negativament l'adequada política de l'Estat. Per tant, resulta necessària i legítima la previsió d'instruments participatius a nivell constitucional configurant unes estructures estatals que permetin als poders autonòmics implicar-se i identificar-se amb la direcció del conjunt, ja que és la Constitució la seu natural on s'han de configurar les institucions d'àmbit estatal i on s'haurien d'establir aquests mecanismes de participació. Així, doncs, s'ha d'anunciar des d'ara l'escàs marge d'incidència de l'Estatut d'autonomia de Catalunya en aquest àmbit, el qual només pot incloure certs instruments participatius de caràcter no vinculant en relació amb algunes institucions estatals d'especial significació autonòmica, com el Senat, el Tribunal Constitucional o el Consell General del Poder Judicial.

a) Senat

Pel que fa al Senat, els pronunciaments del Tribunal Constitucional afirmen que els estatuts d'autonomia poden regular els aspectes relacionats amb la designació dels senadors autonòmics (STC 40/1981). Aquest marc d'actuació permetria certa maniobra de l'Estatut per vincular l'activitat d'aquests senadors al Parlament de Catalunya, respectant sempre la prohibició de mandat imperatiu de l'article 67.2 CE. En aquesta direcció, per exemple, el nou Estatut podria establir, en determinats casos, l'obligació dels senadors a comparèixer davant el Parlament amb caràcter previ a la seva pressa de posició al Senat, o preveure compareixences informatives davant el Ple o les comissions parlamentàries.

b) Tribunal Constitucional

En relació amb el Tribunal Constitucional, és cert que les fórmules de participació topen amb previsions constitucionals estrictes sobre l'elecció dels magistrats. Ara bé, respecte aquestes previsions els mecanismes participatius poden configurar-se amb caràcter consultiu, sense vincular la decisió final dels òrgans electors dels magistrats assenyalats per la Constitució i, per tant, amb un valor merament polític. En aquest marc, l'Estatut podria arribar a preveure eventuais propostes del Parlament de Catalunya prèvies a la presentació de candidats; fins i tot, podria preveure's l'assistència de membres del Govern de la Generalitat o del Parlament a les audiències dels candidats proposats pel Senat dutes a terme en aquesta Cambra, encara que això possiblement implicaria la necessitat de reformar el propi Reglament del Senat per tal d'incloure aquesta especialitat procedimental en l'elecció dels magistrats del Tribunal Constitucional. D'aquesta forma i malgrat ambdues opcions se situen en el límit de les possibilitats de l'Estatut, podria tractar de promoure's una discussió més àmplia sobre la composició del Tribunal i reconèixer un paper participatiu a la Generalitat en aquesta discussió.

c) Consell General del Poder Judicial

Les possibilitats de maniobra del nou Estatut respecte del Consell General del Poder Judicial es redueixen igualment a una intervenció autonòmica preceptiva, però només consultiva, i serien similars a les exposades en relació amb els magistrats del Tribunal Constitucional. En el cas del Consell General, però, s'ha de tenir present que seria precisa l'articulació de la reforma estatutària amb la Llei orgànica del poder judicial, de forma que les previsions de l'Estatut sobre l'existència d'aquests mecanismes participatius s'haurien de derivar a un posterior desenvolupament de detall en aquesta llei competencial.

d) Intervenció en procediments estatals

Per acabar aquest epígraf, encara cal fer esment a una altra forma de participació de la Generalitat en les institucions estatals, no a través de l'elecció dels seus membres, sinó mitjançant la incoació o intervenció en procediments estatals. La Constitució i el mateix Estatut català recullen algunes previsions en aquest àmbit, per exemple, quan habiliten el Parlament a sol·licitar al Govern Central l'adopció d'un projecte de llei o quan li atribueixen la iniciativa per presentar proposicions del llei al Congrés dels Diputats (articles 87.2 CE i 34.2 i 3 Estatut). En aquest sentit, el nou Estatut podria formular aquests instruments participatius reforçant la posició del Parlament català, de forma que s'incrementés la seva capacitat d'incidència en el procediment estatal per evitar, per exemple, un rebuig *ad limine* de les propostes.

Un altre procediment estatal cabdal per l'autonomia de Catalunya és el recurs d'inconstitucionalitat contra les lleis catalanes. Actualment, és possible suspendre l'aplicació d'aquestes lleis quan el govern central utilitza la impugnació prevista a l'article 161.2 de la Constitució, possibilitat que deriva de la interpretació d'aquest

precepte recollida a l'article 30 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, interpretació que no és l'única possible. La gravetat d'una previsió d'aquestes característiques, que possibilita la suspensió d'una norma democràticament aprovada pel Parlament per la simple voluntat del Govern Central en el moment d'impugnar-la, fa imprescindible la reforma de la Llei del Tribunal Constitucional en el mateix moment de l'aprovació del nou Estatut, en el sentit d'eliminar o de limitar aquesta facultat.

2. La participació de la Generalitat en l'adopció de les polítiques estatals

Fins aquí s'ha analitzat la possible compensació en el nou Estatut de la pràctica absència de mecanismes constitucionals d'integració autonòmica en les institucions estatals, dins el reduït marge que ofereix la Constitució. També són escasses les previsions constitucionals relatives a la participació autonòmica en l'adopció de polítiques estatals i, de fet, aquestes poques previsions han quedat inèdites per una clara voluntat del Govern Central poc propícia a aquest tipus de participació. Aquest és el cas de l'article 131.2 de la Constitució, on es preveu que la planificació econòmica del govern es farà d'acord amb les comunitats autònomes i, amb aquesta finalitat, es constituirà un consell; doncs bé, la Llei del Consell Econòmic i Social margina totalment les comunitats.

a) Participació en òrgans estatals

L'Estat tampoc no ha fet efectives les (també escasses) previsions estatutàries que fixen mecanismes de participació, com ara l'article 53 de l'Estatut català que preveu la designació de representants de la Generalitat en els organismes econòmics, institucions financeres i empreses públiques de l'Estat la competència dels quals s'estengui al territori català. L'Estat ha creat multitud d'organismes que han assumit competències cabdals en diversos àmbits, assenyaladament

l'econòmic, com la Comissió Nacional del Mercat de Valors, el Banc d'Espanya, el Consell Superior de Cambres de Comerç o la Comissió Nacional de les Telecomunicacions; malgrat que aquests organismes han assumit funcions que exerceixen les comunitats autònomes, no s'ha previst cap intervenció d'aquestes en el moment de constituir-los o configurar-los ni en l'elecció dels seus membres. Aquesta situació podria tractar de superar-se en el nou Estatut introduint dos tipus de millores en el redactat del seu article 53.

En primer lloc, fóra convenient ampliar el camp dels organismes estatals esmentats en aquest precepte, de forma que la intervenció de la Generalitat abastés qualsevol òrgan similar que en el futur la legislació estatal pogués crear. En segon lloc, el nou Estatut podria recollir instruments adreçats a assegurar una mínima eficàcia d'aquesta previsió: per començar, podria eliminar-se la vigent remissió estatutària al que estableixin les lleis estatals, evitant el risc que aquestes no prevegin cap participació autonòmica; a partir d'aquí, podrien incloure's fórmules que concretin determinats procediments a l'Estatut per assegurar aquesta participació, com la intervenció de la Comissió bilateral de relacions Estat-Generalitat a la qual es farà referència seguidament.

b) Participació en l'exercici de competències estatals

Paral·lelament i com ja s'ha avançat, el nou Estatut també podria incloure mecanismes que fessin possible una participació de caràcter general i bilateral de Catalunya en l'exercici de les competències estatals, si així es considerés políticament oportú. Si tenim presents els dos elements esmentats, la idea de participació general i de participació de caràcter bilateral, la forma més coherent per fer-los efectius seria la previsió a nivell estatutari d'un instrument *ad hoc* com podria ser una comissió bilateral de relacions Estat-Generalitat de Catalunya, configurada com a fòrum permanent a través del qual es podrien articular una part de les relacions amb l'Estat, major o menor segons les opcions polítiques de cada

govern. La configuració d'aquesta Comissió bilateral com a vehicle habitual de participació de Catalunya en les polítiques estatals permetria, alhora, una participació asimètrica quan s'hagin de defensar aspectes relacionats amb la seva singularitat pròpia i, a més, evitaria un problema recurrent a la pràctica, com és que l'Estat no s'obre a la participació autonòmica si no hi ha una voluntat de participació conjunta per part de totes les comunitats o si no hi ha una posició comuna de les mateixes.

La intervenció de la Generalitat en l'adopció de les polítiques estatals a través d'aquesta Comissió bilateral podria permetre la participació de la Generalitat quan aquesta al·legui interès en un àmbit de competència estatal, noció d'interès més ampli que el de competència i que, pel seu caràcter subjectiu, la comunitat no haurà de provar, obligant a l'Estat en tot cas a permetre la seva intervenció. Això podria habilitar la intervenció d'aquesta comissió bilateral, assenyaladament, en el moment de fixar la legislació bàsica estatal, i també quan l'Estat hagi d'aprovar normativa que correspon executar a la Generalitat, quan elabori plans d'àmbit nacional o quan hagi de prendre decisions de caràcter transversal, per exemple, en l'exercici de competències econòmiques. Així, doncs, podria assegurar-se l'actuació de la Comissió bilateral en aquests casos, de forma preceptiva o a petició d'alguna de les dues parts, obligant a l'Estat a fixar una fase de consulta prèvia que, a més d'assegurar la intervenció de la Generalitat, pot arribar a crear un oportú hàbit en aquest sentit en l'Administració estatal.

En fi, es tractaria de recollir al nou Estatut un instrument de participació com ara una comissió bilateral de relacions Estat-Generalitat de Catalunya, que fes possible la intervenció d'aquesta en l'adopció de les polítiques estatals. L'actuació de la comissió bilateral en aquests àmbits, no només podria atorgar a la Generalitat una important capacitat d'incidència en les polítiques de l'Estat, sinó que també facilitaria una major coherència i coordinació i una actuació integrada

de totes dues instàncies, a més de llimar diferències i disminuir la conflictivitat competencial.

3. Les relacions de col·laboració de la Generalitat amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes

a) Les relacions de col·laboració amb l'Estat

Ni la Constitució ni l'Estatut d'autonomia contenen previsions relatives a les relacions de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes; tanmateix, el desenvolupament de l'Estat autonòmic en els darrers anys ha posat de manifest la rellevància quantitativa i qualitativa de les relacions verticals a Catalunya. Aquestes relacions s'han concretat en relacions jurídiques de contingut divers, com són els convenis, les conferències sectorials, els consorcis, els plans i programes conjunts o els procediments participats. Per sobre dels altres han destacat els convenis bilaterals com a forma habitual de relació de la Generalitat amb l'Estat, configurant-se com a mecanisme general de col·laboració en pràcticament totes les seves dimensions i sentits, fins i tot substituint d'altres instruments que l'ordenament jurídic posa al servei de les relacions de col·laboració emprant-se, per exemple, com a vehicle per subvencionar determinats projectes o activitats. Els convenis bilaterals són només un exemple de com l'ús d'aquests mecanismes de col·laboració ha evidenciat la seva necessitat i eficàcia, però també de com el seu escàs i deficient règim normatiu ha plantejat disfuncions i carències pràctiques.

Davant aquest escenari, també el nou Estatut podria preservar el cabdal participatiu assolit i, alhora, assegurar un règim jurídic mínim que permeti superar la inèrcia de certes pràctiques administratives disfuncionals. Dins aquest marc, l'Estatut podria regular aquells instruments que s'han mostrat més útils per

canalitzar les relacions de la Generalitat amb l'Estat, com els ja esmentats convenis, les conferències sectorials o els consorcis, establint la seva comunicació al Parlament i unes garanties de publicitat, fent obligatòria la publicació dels convenis en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Més enllà d'aquestes previsions, sembla oportú deixar a la normativa sectorial o a la pràctica desenvolupada la regulació del contingut i els efectes de tots aquests instruments, enormement heterogenis en funció de les seves diverses finalitats.

b) Les relacions de col·laboració amb les altres comunitats autònomes

La situació de les relacions de col·laboració de Catalunya amb les altres comunitats és considerablement diversa a l'exposada fins ara: davant l'absència de regulació de les relacions verticals en el bloc de la constitucionalitat, tant la Constitució (article 145.2) com l'Estatut català (article 27) es refereixen a aquestes relacions en el seu vessant convencional; d'altra banda, davant les intenses relacions de col·laboració vertical, les relacions de Catalunya amb d'altres comunitats són un expedient gairebé inèdit. L'escàs desenvolupament de la col·laboració entre comunitats autònomes deriva, en part, d'una manca de consciència autonòmica de la virtualitat d'aquestes relacions per fer front a certes tendències centrípetes del poder central. Exemple paradigmàtic d'aquestes tendències que poden contrarestar-se mitjançant les relacions horitzontals són les decisions d'abast supraautonòmic, àmbit on el Tribunal Constitucional acostuma a recordar la possibilitat d'un exercici autonòmic mancomunat que faci innecessària la intervenció estatal. Certament, aquest transvasament de la competència cap a l'Estat podria evitar-se amb convenis interautonòmics que establissin les regles d'eficàcia dels actes d'una comunitat autònoma en una altra. Per tant, sembla raonable un mandat estatutari per tal que la Generalitat de Catalunya conclougui aquests tipus de convenis horitzontals amb d'altres comunitats.

L'absència de relacions interautonòmiques no deriva únicament, però, d'una manca de cultura política que permeti identificar com a comuns un conjunt d'interessos enfront l'Estat, sinó també de les previsions constitucionals i estatuàries esmentades fa un moment. L'article 145.2 de la Constitució preveu que els convenis interautonòmics per a la gestió i prestació de serveis propis han de ser comunicats a les Corts Generals i la resta d'acords de cooperació hauran d'autoritzar-se per les Corts. L'article 27 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya recull aquesta distinció i la precisa, establint que els convenis de gestió i prestació de serveis propis "corresponents a matèries de la seva exclusiva competència" hauran de ser "aprovats pel Parlament".

Aquests preceptes han desincentivat les comunitats per a l'ús dels convenis, de manera que seria oportú procedir a la seva reforma. La solució ideal passaria per modificar la Constitució, com apunta bona part de la doctrina; tanmateix, a través de la reforma de l'Estatut també podria flexibilitzar-se el règim actual i potenciar-se així les relacions convencionals interautonòmiques. En aquesta direcció, es poden plantejar les següents reformes.

En primer terme, l'Estatut podria establir uns altres criteris per distingir els convenis de gestió dels acords de cooperació. L'actual article 27 presenta una dicció més restrictiva que el propi article 145 de la Constitució, ja que identifica els convenis de gestió amb aquells relatius a matèries de competència exclusiva de la Generalitat. Si s'eliminés la referència a les competències exclusives, els convenis de gestió podrien referir-se a qualsevol actuació relativa a matèries sobre les quals la Generalitat assumís algun tipus de competència, incloent les executives i les facultats de participació contingudes en una llei o en el propi Estatut.

En segon terme, l'Estatut també podria incidir en el procediment de qualificació dels acords interautonòmics, com a convenis de gestió o com a acords de cooperació. Malgrat en principi correspon a la Llei orgànica del Tribunal

Constitucional la regulació dels processos constitucionals, atès que l'article 145 CE remet als estatuts d'autonomia la regulació del "caràcter i efectes" de la comunicació a les Corts Generals, potser el nou Estatut podria, per exemple, obligar a les Corts a iniciar un procediment davant el Tribunal Constitucional si consideren incorrecte la qualificació de la Generalitat d'un acord com a conveni de gestió. Això evitaria que les Corts Generals canviessin unilateralment la qualificació del text i, conseqüentment, el règim aplicable de la comunicació a l'autorització; a més, se'ls obligaria a iniciar un procés davant el Tribunal suportant la càrrega, no només d'incoar-lo, sinó també de provar la manca d'adequació constitucional de la qualificació feta per la Generalitat.

En tercer i últim terme, el nou Estatut també podria modificar el procediment de tramitació dels convenis, no ja a nivell estatal, sinó a nivell intern. L'article 27 del vigent Estatut estableix que els convenis de gestió sempre s'han de sotmetre a l'autorització del Parlament de Catalunya. Per tal d'agilitar el procés de conclusió dels convenis, aquesta autorització podria reduir-se als casos d'afectació a les facultats legislatives de la Cambra, de manera que la intervenció parlamentària es redueixi als supòsits en què té autèntic sentit per a l'objecte de l'actuació; en la resta de supòsits, seria suficient la comunicació al Parlament sempre, però, garantint la seva publicitat.

III. 7

GARANTIA D'UN ESPAI DE PROJECCIÓ EXTERIOR DE CATALUNYA I DE LA SEVA PARTICIPACIÓ EN LA UNIÓ EUROPEA

1. Acció exterior
 - a) Previsions genèriques sobre l'acció exterior
 - b) Previsions específiques sobre l'acció exterior
 - c) Relacions transfrontereres
 - d) Intervenció en la conclusió de tractats internacionals de l'Estat
2. Participació europea
 - a) Tractats constitutius
 - b) Fase descendent del dret comunitari
 - c) Fase ascendent del dret comunitari

Els ens territorials dels països del nostre entorn han incrementat progressivament les seves actuacions exteriors i comunitàries, circumstància que ha modificat la seva posició constitucional i ha portat aparellada diverses reformes normatives. Sens dubte, el nostre país també està immers en aquest procés i Catalunya n'és un bon exemple de la presència dels ens subestats més enllà del seu territori, presència que s'ha vist clarament recolzada per la jurisprudència del Tribunal Constitucional, tant pel que fa a l'àmbit exterior com al comunitari.

Quant al primer, el Tribunal ha tendit a restringir la matèria de relacions internacionals reservada a l'Estat i, correlativament, ha permès actuacions autonòmiques de rellevància exterior, ja que el desplegament d'algunes competències autonòmiques requereix aquest tipus d'actuacions (STC 80/1993).

En relació amb l'àmbit comunitari, la jurisprudència constitucional l'ha configurat com un espai connectat, però separat de l'anterior, en afirmar que el procés d'integració europea és un fenomen jurídic i polític *sui generis* que es projecta amb moltes peculiaritats sobre el bloc de la constitucionalitat. Aquestes peculiaritats permeten considerar que no estem pròpiament en el marc de les

relacions internacionals, sinó en un camp molt més proper al dret intern, atès l'impacte de la integració en les competències autonòmiques (STC 165/1994).

Així doncs, la jurisprudència del Tribunal és especialment valuosa com a fonament per permetre que el nou Estatut abasti de forma àmplia un camp fins ara inèdit, com és la projecció exterior de Catalunya i la seva participació en els afers europeus. Seguidament es precisen una sèrie de mecanismes en aquest àmbit per aconseguir un augment de l'acció exterior de la nostra comunitat i la seva efectiva participació en els assumptes europeus.

1. Acció exterior

Com s'ha avançat, la jurisprudència constitucional ha interpretat de forma restrictiva la competència estatal en matèria de relacions internacionals de l'article 149.1.3 CE i, alhora, ha afirmat que l'exercici de les competències autonòmiques permet realitzar actuacions de rellevància exterior. Tanmateix, d'aquí no es pot desprendre que la Generalitat sigui plenament lliure en el moment de dur a terme activitats exteriors, sinó que ha de respectar tot allò que el mateix Tribunal Constitucional ha considerat inclòs en la matèria de relacions internacionals, com *l'ius contrahendi*, *l'ius legationis*, la creació d'obligacions o responsabilitats internacionals i la política exterior de l'Estat.

El problema rau en el contorn imprecís de molts d'aquests conceptes, especialment el relatiu a la política exterior, de forma que el nou Estatut haurà de moure's en un espai que hores d'ara no està del tot definit. Per aquest motiu i en la línia de redactar un text molt més concret en garantia de l'autonomia de Catalunya, l'Estatut podria recollir dos tipus de previsions relatives a l'acció exterior, una genèrica i altres d'específiques.

a) Previsions genèriques sobre l'acció exterior

Quant a la primera, es podria incloure una previsió estatutària que reconegués expressament la capacitat de la Generalitat per dur a terme actuacions de rellevància exterior en exercici de les seves competències. A més, també podria precisar-se que, quan l'Estat consideri incompatible una actuació exterior de la Generalitat amb la política exterior espanyola, es podrà convocar la Comissió bilateral de relacions per tal de trobar un acord al respecte.

b) Previsions específiques sobre l'acció exterior

Al costat d'aquest principi general sobre l'acció exterior de Catalunya, l'Estatut podria especificar el contingut concret d'algunes d'aquestes actuacions. Per començar, podria afirmar la capacitat de la Generalitat per establir organismes propis en països estrangers, afegint un mandat a l'Estat per tal que els concedeixi certs privilegis lligats a la funció diplomàtica. Aquests òrgans podrien ser, tant de coordinació i impuls general de l'acció exterior, com de l'Administració sectorial catalana, sempre que la seva actuació no origini obligacions davant els poders públics estrangers ni incideixi en la política exterior. De fet, actualment ja estan en funcionament alguns d'aquests òrgans, com ara les oficines que la Generalitat ha creat en països com Polònia i que desenvolupen tasques d'intermediació i selecció laboral dels estrangers que tenen intenció de venir a treballar a Catalunya.

L'Estatut també podria preveure la participació de Catalunya en aquelles organitzacions internacionals que actuïn en àmbits on té competències pròpies o un interès específic, fent un esment explícit a la cultura i a la llengua. Aquesta participació podria articular-se a través de la designació directe de representants elegits per la Generalitat quan l'organisme internacional ho permeti, o a través de la delegació espanyola en cas contrari, afegint un mandat al Govern Central per

tal que actuï a favor de la presència directa de Catalunya dins l'organisme internacional afectat.

Malgrat que la Constitució Espanyola no ho ha previst de forma expressa, també existeixen arguments que podrien avalar la possibilitat de reconèixer a la Generalitat la capacitat per signar preacords internacionals que posteriorment requeririen l'autorització de l'Estat, autorització que hauria de produir-se a través de les fórmules constitucionalment previstes. Certament, el lloc més adequat per recollir una previsió d'aquestes característiques és la pròpia Constitució, de forma similar al que ja preveu la Constitució alemanya on es recull que els Länder poden concloure tractats amb Estats estrangers quan disposen de competències legislatives si compten amb el consentiment del govern federal. Ara bé, les competències de la Generalitat en matèries com ara la llengua o la cultura i la creixent internacionalització i globalització de les relacions polítiques i jurídiques són arguments que podrien justificar una previsió estatutària d'aquestes característiques.

c) Relacions transfrontereres

A banda de recollir expressament aquestes manifestacions concretes de l'acció exterior per incrementar la presència de Catalunya més enllà de les seves fronteres, el nou Estatut també podria regular un altre tema de creixent importància, com són les relacions transfrontereres. Tornen a confluïr aquí l'element exterior, que està influenciat per la competència estatal sobre relacions internacionals, i l'element material, connectat amb les competències autonòmiques. Ambdós elements condueixen a que les relacions transfrontereres de Catalunya s'hagin de dur a terme amb la intermediació de l'Estat, a través de la conclusió prèvia de tractats bilaterals amb França que donin cobertura a les actuacions de la Generalitat o a través de la conformitat expressa i prèvia de les mateixes per part del Govern Central. Per tal de superar aquesta supeditació a la

voluntat estatal, el nou Estatut podria considerar l'activitat transfrontera com a un àmbit inscrit en el dret comunitari. La pròpia realitat de la cooperació transfronterera està en certa mesura en fase de transició per obra del mateix ordenament comunitari, ja que no es poden considerar pròpiament com a relacions exteriors les que s'estableixen entre els països de la Unió. En aquesta línia, es podria reformular el concepte de cooperació transfronterera pel que fa al seu element exterior i a les limitacions que se'n deriven, de forma que l'Estatut assumís que es pot admetre aquest tipus de cooperació sotmesa només a certes obligacions d'informació i als límits generals derivats de les relacions internacionals, sense necessitat de majors requisits d'intervenció prèvia o posterior de l'Estat.

d) Intervenció en la conclusió de tractats internacionals de l'Estat

Fins aquí s'ha descrit un important camp d'actuació exterior que la Generalitat podria assumir estatutàriament sense afectar la competència estatal de l'article 149.1.3 CE. Resta per analitzar l'altra perspectiva d'aquesta competència estatal, és a dir, l'afectació que el seu exercici per part de l'Estat pot tenir sobre l'autonomia de Catalunya. La conclusió de tractats internacionals no pot alterar les normes internes que delimiten la distribució competencial i, en aquest sentit, l'article 27.3 del vigent Estatut estipula que la Generalitat executarà els tractats que afectin les seves competències. Atès que aquesta obligació deriva de la pròpia assumpció de competències, fóra oportú que el precepte fes referència, no només a l'execució, sinó a qualsevol funció que correspongui a la Generalitat per raó de matèria.

Podrien completar-se igualment les previsions estatutàries vigents relatives a l'obligació d'informar a la Generalitat sobre els processos de conclusió de tractats internacionals (article 27.5) i a la possibilitat de sol·licitar la seva signatura a l'Estat (article 27.4) amb una referència expressa a la intervenció de la Comissió

bilateral, per tal de donar més força a aquestes previsions en sotmetre-les a un procés formalitzat que asseguri la participació de Catalunya. Fins i tot, podria preveure's que la Generalitat intervingués directament en la negociació dels tractats que afectin les seves competències a través d'un representant en la delegació espanyola.

2. Participació europea

a) Tractats constitutius

S'acaba de comprovar que la competència de l'Estat per concloure tractats internacionals pot repercutir en les competències de Catalunya, circumstància que justifica la participació de la Generalitat en el procés negociador. Si ens traslладem a l'escenari de la integració europea, les reformes dels tractats constitutius de la Unió tenen una repercussió molt més intensa en l'autonomia de Catalunya, motiu pel qual el nou Estatut podria preveure una intervenció molt més directe i rellevant de la Generalitat en la negociació de noves cessions de poder. Així doncs, el procés d'integració europea justificaria una major participació autonòmica en la conclusió d'aquests tractats, produint-se una modulació de la competència estatal per efecte del propi procés d'integració. Com s'ha avançat, aquesta modulació ja ha estat reconeguda pel Tribunal Constitucional en els àmbits connectats amb el dret derivat, en afirmar que en aquest camp el procés d'integració europea projecta moltes peculiaritats sobre el bloc de la constitucionalitat.

b) Fase descendent del dret comunitari

Pel que fa a l'execució del dret comunitari per part de les comunitats autònomes, aquestes peculiaritats deriven de la incidència directa de l'actuació de la Unió en la gestió quotidiana dels interessos de les comunitats. En aquest marc, cal

recordar que el dret comunitari no pot modificar el repartiment de competències establert al bloc de la constitucionalitat i, en aquest sentit, el nou Estatut podria recollir una referència expressa a l'execució directe del dret comunitari per part de la Generalitat en matèries de la seva competència. Entre d'altres virtualitats, aquesta previsió evitaria que l'Estat se senti legitimat amb caràcter general per intervenir normativament evitant així el desenvolupament directe de les directives comunitàries per part de la Generalitat, ja que aquesta intervenció estatal hauria de limitar-se als supòsits de directives que deixessin un clar espai a les bases estatals i sempre prèvia negociació, per exemple, en la comissió bilateral.

c) Fase ascendent del dret comunitari

Les peculiaritats derivades del procés d'integració també es refereixen a la posició de Catalunya en la coneguda com a fase ascendent del dret comunitari. El respecte pels equilibris derivats de la Constitució constitueix un límit al poder d'integració i, per tant, els principis democràtic i autonòmic s'han de considerar com a dos clars límits en aquest procés: d'aquí neix el principi de participació de la Generalitat en els assumptes europeus que l'afecten. Aquest principi no implica una fórmula determinada o una configuració precisa dels mecanismes participatius, però sí exigeix que la intervenció de Catalunya sigui efectiva. Per tant, el nou Estatut podria recollir, d'una banda, el principi general de participació efectiva de la Generalitat en els afers europeus que l'afectin i, de l'altra, una sèrie d'instruments adreçats a fer factible aquest principi, instruments que haurien d'abastar el procés intern de formació de la voluntat estatal (c.1), la participació de Catalunya en les institucions europees per defensar la postura estatal (c.2) i la presència directa de la Generalitat en les institucions i òrgans de la Unió (c.3). S'ha d'advertir, però, que fer possible la participació efectiva de Catalunya en aquests tres nivells és una tasca que l'Estatut només pot dur a terme parcialment, atès que el principi de participació en els afers europeus també és predicable de

la resta de comunitats autònomes, que han de trobar el seu espai en aquest àmbit.

(c.1) El procés intern de formació de la voluntat estatal

Això implica, en primer lloc, que en el procés de formació de la posició estatal l'Estatut ha de partir d'un sistema general de participació fonamentalment multilateral, que a l'actualitat gira entorn de la Conferència per assumptes relacionats amb les Comunitats Europees i de les conferències sectorials, que segueixen un procediment comú quan han de prendre decisions en matèries europees. Cal dir que el funcionament d'aquest sistema ha evidenciat dèficits molt clars, ja que no s'acompleixen dues premisses necessàries per a la seva correcta implantació: un adequat funcionament de les conferències sectorials, que presenten una activitat enormement irregular, i unes també adequades relacions de cooperació horitzontal, que no es produeixen a la pràctica, a més del molt divers grau d'implicació de les comunitats en els afers europeus. Aquestes deficiències s'han procurat remeiar reforçant el protagonisme de la Conferència per assumptes europeus, però sense donar el pas definitiu d'un sistema de participació dispersa a un altra concentrat, de forma que es pot afirmar que actualment i amb caràcter general no es produeix una participació efectiva de les comunitats autònomes en els assumptes europeus.

Com s'acaba d'esmentar, l'Estatut d'autonomia no és la font adequada per regular amb caràcter general un sistema similar o alternatiu al vigent, que faci possible una intervenció efectiva de Catalunya en la formació de la voluntat estatal. Tot el que pot recollir la norma estatutària al respecte és una previsió que asseguri a la Generalitat l'obtenció de la informació precisa per conèixer el desenvolupament dels processos comunitaris, que podria articular-se a través de la Comissió bilateral a la qual ja ens hem referit o mitjançant una comissió Estat-Generalitat específica dedicada als assumptes europeus. Aquesta comissió bilateral també

podria resoldre aquelles qüestions d'abast europeu que afecten de forma especialment directa la singularitat pròpia de Catalunya.

(c.2) Participació en les negociacions europees

Pel que fa a la negociació de la posició estatal davant les institucions europees, l'Estatut podria preveure que en aquesta fase la presència de la Generalitat serà la màxima que habilitin en cada moment les previsions del dret comunitari als ens subestats. Això faria possible, per exemple, l'ús de l'article 203 del Tractat de la Comunitat, que permet que la representació dels estats davant el Consell la detingui un representant "de rang ministerial, facultat per comprometre al govern", és a dir, que podria tractar-se d'un representant de la Generalitat (o d'una altra comunitat autònoma si així ho preveïés el seu estatut d'autonomia o si s'establís com a principi general a una llei) que defensi la posició de l'Estat assolida internament a través dels mecanismes de participació corresponents. Aquesta previsió permetria igualment el reconeixement a nivell estatutari de la participació de la Generalitat en els comitès i grups de treball dels òrgans de la Unió, especialment rellevant quan aquests òrgans s'ocupen de matèries de la competència exclusiva de la Generalitat.

Per tal de permetre una major incidència de Catalunya en les decisions europees, el nou Estatut també podria recollir d'altres fórmules que només depenen d'un acord estatal de caràcter intern. Ens referim, molt assenyaladament, a la possibilitat de designar un representant català a la representació permanent d'Espanya a la Unió, integrat en aquest òrgan i competent en els sectors d'interès per a Catalunya. Aquesta rellevant fórmula podria configurar-se, si escau, al costat de l'oficina de representació de Catalunya a Brussel·les, que el dret intern també permet.

(c.3) Presència directa a la Unió Europea

A més de la presència de Catalunya a la Unió Europea articulada a través de les fórmules que s'han exposat al punt anterior, també es podria assegurar estatutàriament la seva presència en tots aquells òrgans que prevegi el dret comunitari que permetin la participació d'ens subestats, per exemple, en el camp de la política regional, on es produeix una participació caracteritzada per la seva intensitat, intervenció individualitzada de cada regió i limitació a aquest sector material; o, per exemple també, en el Comitè de les Regions, on es duu a terme una participació de caràcter general i consultiu. En aquesta línia, el nou Estatut també podria preveure la màxima intervenció de la Generalitat davant tots els òrgans jurisdiccionals de la Unió Europea, especialment davant el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, dins les possibilitats que estableixi el dret comunitari. Igualment, podria preveure's la presència de la Generalitat en els organismes o procediments que eventualment puguin crear-se per controlar el principi de subsidiarietat, en el marc de les condicions que estableixi el mateix dret comunitari.

III. 8

DEFINICIÓ ESTATUTÀRIA DEL MODEL DE FINANÇAMENT

1. La definició a l'Estatut del model de finançament
2. Reforçament de l'autonomia financera de la Generalitat
3. Integració de les polítiques de despesa estatal en les competències sectorials de la Generalitat
4. Mesures addicionals sobre el traspàs de béns i altres rendiments estatals i llur integració plena en el patrimoni de la Generalitat

Com hem destacat anteriorment, un dels trets que caracteritzen el tractament constitucional de l'autonomia és l'existència d'un notable grau —variable en cada cas— d'indeterminació del propi model. En el cas del finançament autonòmic aquest tret es fa especialment evident, ja que la Constitució només estableix uns principis que poden tenir moltes diverses aplicacions. En conseqüència, es pot afirmar que el marge que resta al legislador és en aquest cas especialment gran i no cal dir que això permet que els estatuts d'autonomia puguin tenir un protagonisme cabdal en aquest terreny.

Per comprovar-ho només cal comparar el règim de concert que regeix al País Basc i a Navarra amb el règim comú aplicable a la resta de comunitats autònomes. Aquesta comparació fa palesa l'existència d'uns règims molt diferents que, no obstant això, tenen tots ells cabuda dins el marc constitucional.

Pel que fa als principis constitucionals que s'han de prendre com a referència en el moment de determinar el règim de finançament autonòmic, l'article 156 CE esmenta el d'autonomia financera, el de coordinació amb l'hisenda estatal i el de solidaritat. Ara bé, com es pot comprovar de la lectura del text constitucional, no hi ha una determinació precisa de com s'han d'articular aquests principis. Només en el cas del principi de solidaritat la Constitució preveu l'existència d'un fons de

compensació destinat a despeses d'inversió, però sense predeterminar-se tampoc cap criteri explícit de configuració. Un altre aspecte que cal ressaltar de l'article 156 CE és la possibilitat que a partir d'ell es pugui desenvolupar el contingut garantista inherent al principi d'autonomia financera de les comunitats autònomes.

Per últim, en aquest apartat de principis constitucionals, mereixen especial atenció els que es refereixen als recursos econòmics que integren l'hisenda autonòmica i al seu règim de gestió. L'article 157 CE estableix un enunciat ampli dels diferents recursos, entre els quals cal destacar els impostos propis, els cedits i les participacions en els ingressos de l'Estat. No hi ha, però, a la Constitució una indicació preferencial de com s'han d'articular aquests recursos, ni de quina proporció han de tenir en el sistema global de finançament. Aquests són, per tant, elements susceptibles de concreció en aplicació de la Constitució i de manera especial en els estatuts.

Aquest panorama obert i flexible es fa extensible a una altra faceta especialment important del sistema de finançament, com és la funció recaptatòria dels tributs de l'Estat, en la mesura que l'article 157 CE preveu expressament la possibilitat de delegació o col·laboració de les comunitats autònomes d'acord amb el que determinen les lleis i els estatuts.

Tot això permet atribuir als estatuts una funció molt destacada en la determinació final del finançament autonòmic —la qual cosa no s'ha produït fins ara, a excepció del País Basc i Navarra—, que pot donar lloc a règims no necessàriament uniformes o idèntics, com posa en relleu la mateixa praxi aplicativa. Certament, la mateixa Constitució (article 138.2) prohibeix que les diferències entre estatuts originin privilegis econòmics o socials, però també ho és que això s'ha de valorar dins un context en què la mateixa Constitució deixa obertes alternatives diverses i que no es pot assimilar la prohibició de privilegis amb l'exigència d'igualtat absoluta. La invoació dels drets històrics de Catalunya en aquest àmbit, d'acord

amb el que s'ha exposat en l'apartat II.7 d'aquest document, podria ser un element a considerar en darrer terme per justificar l'establiment d'un règim singular sobre el finançament.

L'obstacle més important que es podria interposar en aquest espai d'actuació de l'Estatut és el paper que constitucionalment pot desenvolupar la llei orgànica de finançament autonòmic, d'acord amb el que preveu l'apartat 3 de l'article 157 de la Constitució. Segons aquest precepte, aquesta llei orgànica pot regular l'exercici de les competències financeres inherents als recursos econòmics, les normes per a resoldre els conflictes que puguin sorgir i les formes de col·laboració entre les comunitats autònomes i l'Estat. No es pot desconèixer la importància que ha tingut la LOFCA en la definició del règim de finançament i l'ancoratge constitucional perquè això hagi estat possible. Ara bé, tampoc no es pot oblidar que aquest protagonisme ha estat més gran que el que permet deduir la Constitució, amb una expansió de continguts que va més enllà de les previsions estrictes de la Constitució, i també ha estat possible en gran mesura degut a que els estatuts d'autonomia no han perfilat gaire el règim de finançament. Quan això ha succeït, la LOFCA s'ha considerat inaplicable (disposicions addicionals primera i segona en relació amb el País Basc i Navarra).

Sobre aquesta qüestió també cal tenir present que la Constitució no estableix estrictament una reserva material de llei orgànica per completar la Constitució, que impedeixi als estatuts entrar en aquest terreny. L'enunciat constitucional és més flexible, en la mesura que l'existència d'aquella llei és potestativa i que el seu possible abast no és el de definir el règim de finançament pròpiament dit, sinó regular l'exercici de les competències financeres relatives als recursos que integren l'hisenda autonòmica.

Aquest perfil específic que presenta la remissió a la LOFCA, permet fer una lectura constitucional en el sentit que els estatuts poden ser els protagonistes de

la determinació de la hisenda autonòmica, amb plena capacitat per definir els seus elements. Serà a partir d'aquí quan podrà entrar en joc la Llei orgànica a la qual es refereix l'article 157.3 CE, però només en el grau i intensitat que li permeti el marc estatutari, en el benentès que la Llei orgànica no pot desvirtuar les previsions que hagin quedat establertes de forma explícita i precisa en l'Estatut. D'altra banda, sempre seria possible adoptar, com a mesura addicional a la reforma de l'Estatut, l'establiment a la LOFCA d'una excepció per a Catalunya semblant a la que ja fa respecte del País Basc i de Navarra.

1. La definició a l'Estatut del model de finançament

Les reflexions que s'acaben de fer permetrien un canvi en el tractament estatutari de la hisenda de la Generalitat que passés del simple enunciat de les fonts d'ingressos i la seva ulterior concreció en el marc del sistema previst a la LOFCA, a una determinació directa en l'Estatut.

Les opcions que es poden considerar són diverses i d'abast diferent. L'Estatut podria preveure fórmules que combinessin, en major o menor intensitat, la cessió d'impostos estatals, les participacions i els tributs propis. Però tampoc no hi hauria impediment perquè articulés un model basat en una cessió àmplia dels impostos estatals amb reconeixement de capacitat normativa, que podria anar acompanyada de la gestió tributària per part de la Generalitat i de l'establiment d'una fórmula de retorn a l'Estat en concepte de solidaritat interterritorial i de compensació pels serveis que aquell encara pugui prestar en el territori de Catalunya. Un model com aquest, el resultat del qual hauria de garantir la suficiència financera per al ple exercici de l'autogovern, podria tenir característiques similars al concert econòmic segons la fórmula que s'establís per determinar l'aportació de Catalunya a l'Estat. D'altra banda, també podria servir

per orientar des del marc estatutari una especificitat i transparència en l'aplicació del principi de solidaritat.

En definitiva, el que cal ressaltar és que en el marc d'una reforma de l'Estatut hi hauria espai especialment ampli per concretar i definir el règim de finançament, la qual cosa suposaria una millor garantia de la suficiència financera i també de l'estabilitat del sistema.

Per últim, en relació amb la garantia de la suficiència financera, l'Estatut també podria incorporar una fórmula que assegurés la compensació corresponent en el cas de supressió o modificació dels impostos cedits, derivades de la legislació estatal o comunitària.

2. Reforçament de l'autonomia financera de la Generalitat

El vigent Estatut d'autonomia no preveu tots els instruments necessaris per garantir un espai substancial d'autonomia financera, en la seva doble vessant d'ingrés i de despesa.

En el primer cas es pot constatar com la possibilitat de crear tributs propis depèn més de la LOFCA, que no pas del propi Estatut. La regulació escassa i poc precisa d'aquest ha fet que sigui la LOFCA la norma de referència per exercir d'aquesta capacitat. En els pocs casos en què les comunitats autònomes han intentat crear figures tributàries pròpies, s'han generat normalment conflictes derivats dels límits que la LOFCA estableix en aquest terreny.

Tanmateix, cal tenir present que la via dels tributs propis pot quedar situada en un context més aviat residual si el nou model de finançament es perfila sobre una cessió àmplia dels impostos estatals amb facultats normatives i una gestió

tributària pròpia. Tot i així, sempre seria possible incloure a l'Estatut algunes regles que permetessin definir millor el marge d'actuació de la Generalitat en aquest àmbit, incloent-hi també els recàrrecs sobre els impostos estatals. I en la mesura que la regulació que es faci a l'Estatut sigui més precisa, també s'evitaria el possible impacte restrictiu posterior de la LOFCA per les raons abans apuntades.

Des de la perspectiva de l'autonomia de despesa, que és una vessant especialment important a garantir, no s'havien observat fins fa poc temps problemes importants per al seu desplegament. De fet, són nombroses les decisions del Tribunal Constitucional en les quals s'emfasitza la importància d'aquesta autonomia i la necessitat de preservar-la (STC 63/1986, 179/1987, 201/1988, 96/1990, 13/1992, 68/1996, entre d'altres). D'aquesta doctrina es desprèn la idea essencial que l'autonomia financera implica plena disponibilitat dels ingressos sense condicionaments indeguts i en tota l'extensió per poder exercir les competències pròpies, és a dir, la capacitat de les comunitats autònomes de poder definir les seves despeses en els seus pressupostos. Cal afegir que l'autonomia de despesa és un element clau per a l'exercici de les competències substantives de què disposen les comunitats autònomes, per la garantia que suposa poder fer efectives unes polítiques pròpies i en règim d'autonomia. Això s'ha de traduir en el reconeixement d'un marge de llibertat d'opció per fixar la destinació i l'orientació de la despesa pública, d'acord amb els objectius de política social que expressin les institucions d'autogovern.

Tanmateix, aquest marge ampli per exercir l'autonomia financera ha quedat especialment condicionat per la recent legislació estatal sobre estabilitat pressupostària (Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària i Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària a la Llei general d'estabilitat pressupostària), amb la introducció de límits directes sobre la competència per aprovar el pressupost o les seves modificacions

(especialment en relació amb el dèficit), així com d'instruments de supervisió estatal especialment intensos sobre l'exercici de les competències financeres autonòmiques. Sense entrar en el debat (encara pendent) de si aquestes lleis vulneren el principi d'autonomia financera, l'ensenyança que ens dóna la seva mateixa existència és que l'Estatut podria contenir algunes determinacions per evitar almenys una imposició unilateral dels possibles límits derivats de la política econòmica general. La previsió a l'Estatut d'un principi de negociació prèvia o, com a mínim, de participació abans d'adoptar-se les mesures d'estabilitat seria una fórmula possible; també ho seria deduir del principi de suficiència financera la impossibilitat de mecanismes procedimentals de control estatal, la qual cosa tindria l'efecte de reduir la intervenció estatal a l'establiment de límits materials de caràcter normatiu.

Per últim, també es podria pensar en garantir a l'Estatut l'exercici ple de les competències financeres de la Generalitat, eliminant o condicionant qualsevol mena de tutela o control estatal (per exemple, el que estableix la LOFCA en relació amb les operacions de crèdit i l'emissió de deute públic).

3. Integració de les polítiques de despesa estatal en les competències sectorials de la Generalitat

En el terreny econòmic s'ha consolidat en els darrers anys un poder de despesa estatal que ha permès realitzar polítiques de foment a càrrec del pressupost general. Aquest poder de despesa s'ha considerat inherent a les competències de l'Estat sobre planificació de l'activitat econòmica, la qual cosa l'habilita per consignar partides pressupostàries destinades al foment de l'activitat econòmica (ajuts i subvencions a empreses i particulars).

El reconeixement d'aquesta competència general té una repercussió directa sobre les competències sectorials que té atribuïdes la Generalitat que inclouen potestats reguladores i/o d'execució. Per aquesta raó s'ha produït un important debat sobre aquesta qüestió que el Tribunal Constitucional ha intentat resoldre d'una forma equilibrada. D'una banda, s'ha admès el principi d'intervenció estatal mitjançant el reconeixement d'un poder de despesa general i, de l'altra, s'ha volgut conciliar aquest poder amb les regles de distribució de competències aplicables als sectors objecte de les mesures de foment. D'aquesta forma, la doctrina jurisprudencial (STC 13/1992 i 79/1992, entre d'altres) obliga a la territorialització dels fons estatals per tal de permetre la seva gestió per les comunitats autònomes, admetent també la possibilitat de regulació de les condicions d'atorgament quan es tracta d'àmbits en els quals la competència també inclou la potestat legislativa.

Tanmateix, cal assenyalar que aquesta fórmula d'equilibri entre la posició estatal i l'autonòmica és sovint inaplicable per l'Estat i, a més, pot tenir la seva excepció (a favor de la competència estatal) en aquells casos en què la territorialització dels fons no resulti possible per la naturalesa dels ajuts o de l'activitat objecte de foment, especialment quan es doni una dimensió supraautonòmica.

Aquesta situació podria corregir-se mitjançant una reforma estatutària que abordés directament aquesta qüestió i l'enfoqués amb una perspectiva diversa. Una primera opció seria vincular les mesures de foment amb el mateix règim de finançament de la Generalitat, de forma que aquest també integrés els recursos estatals previstos amb aquella finalitat. Una fórmula com aquesta eliminaria de fet el poder de despesa estatal i podria suscitar alguns dubtes des de la perspectiva de la competència estatal de l'article 149.1.13 CE.

Més segura seria, en canvi, l'opció de condicionar per via estatutària aquest poder de despesa, en base a les competències assumides per la Generalitat sobre els sectors que han de ser objecte de les mesures de foment. L'Estatut podria establir

una regla general segons la qual els recursos estatals han de ser lliurats sempre a la Generalitat quan aquesta disposi almenys de competències d'execució i que la seva gestió correspon al seu àmbit d'autonomia. Pel que fa a la regulació de les condicions d'atorgament dels ajuts, es podria introduir el principi d'adequació al règim competencial que correspongui segons el sector a considerar. En definitiva, es tractaria de considerar aquests aspectes com una part més de la competència sectorial.

Finalment, la reforma estatutària també podria garantir el principi de participació prèvia de la Generalitat abans de la consideració excepcional d'un fons com a no territorialitzable, així com, en aquest cas, la participació en la seva gestió via conveni o altra fórmula de cooperació amb l'Estat.

4. Mesures addicionals sobre el traspàs de béns i altres rendiments estatals i llur integració plena en el patrimoni de la Generalitat

Una reforma en profunditat de l'Estatut generarà un nou procés de traspàs de bens i serveis de l'Estat a la Generalitat, que aconsellaria la introducció d'algunes mesures correctores derivades de l'experiència de funcionament de la Comissió Mixta.

Sens perjudici de reconsiderar altres aspectes de procediment i funcionament de la Comissió, en l'àmbit patrimonial pròpiament dit l'experiència demostra com no sempre s'ha produït el resultat final d'integrar plenament els bens adscrits al servei traspasat en el patrimoni de la Generalitat (p.e.: els centres hospitalaris en l'àmbit de la sanitat), o les dificultats que planteja el traspàs del patrimoni de les empreses públiques estatals (p.e.: els actius de RENFE vinculats a la línia de la Pobla de Segur). Aquest problema s'agreuja en no existir un procediment específic per resoldre aquestes qüestions davant el Tribunal Constitucional.

Aquests problemes podrien trobar solució en un nou marc estatutari mitjançant fórmules clares i precises que garantissin la plena integració patrimonial com a conseqüència de l'assumpció de les anteriors i les noves competències i que també evitessin que la interposició d'ens i societats estatals gestors de serveis (fenomen avui força generalitzat) pugui alterar la lògica del traspàs a la Generalitat dels bens i dels altres mitjans relacionats amb el servei o activitat.

En el context de la hisenda de la Generalitat, la reforma de l'Estatut també podria servir per superar les limitacions que han tingut les competències en matèria de joc i apostes, malgrat ésser de caràcter exclusiu. En aquest sentit, la continuïtat dels jocs i apostes estatals (com és el cas de la loteria "nacional" o de les apostes esportivobenèfiques) podria tenir, com a mínim, una compensació financera amb l'atribució a la Generalitat dels rendiments generats a Catalunya, sens perjudici d'altres fórmules que permetessin participar en la seva organització i gestió.

III. 9

ALTRES MESURES PER AL RECONeixEMENT DE LA SINGULARITAT DE CATALUNYA

1. Relacions entre Catalunya i l'Estat
2. Mesures per reforçar els elements singulars propis de Catalunya
 - a) Cultura
 - b) Llengua
 - c) Dret civil de Catalunya com a dret propi
3. Possibles manifestacions de la singularitat en el pla simbòlic

La història i la realitat actual de l'Estat espanyol posen clarament en relleu que aquesta estructura política s'ha construït a partir de la integració de pobles diversos i plurals. En aquest sentit el preàmbul de la Constitució expressa la voluntat de protegir els *pobles* d'Espanya i les seves cultures, tradicions, llengües i institucions. L'article 2 reconeix que l'Estat està integrat per *nacionalitats* i *regions*, tot garantint el *dret a l'autonomia* de les unes i les altres. L'article 3 assenjala que les llengües diferents del castellà seran oficials en les respectives comunitats autònomes i que la riquesa de les diferents modalitats lingüístiques constitueix un patrimoni cultural que serà objecte d'especial respecte i protecció. I l'article 20.3 estableix que l'organització dels mitjans públics de comunicació social hauran de respectar el pluralisme de la societat i de les diferents llengües de l'Estat.

La Constitució permet articular aquest principi de diversitat, de forma especial, a través de les previsions relatives a l'organització territorial de l'Estat, unes previsions potencialment diferents i asimètriques que poden donar lloc a diferències en el règim aplicable a les diferents comunitats autònomes (consideració dels estatuts com a processos singulars, establiment del principi dispositiu a l'hora de constituir les comunitats i de fixar la seva estructura i competències, previsió de règims diferents d'iniciativa estatutària i de sostre inicial

de competències, prefiguració constitucional de l'organització de les comunitats amb una major grau inicial d'autonomia, acceptació de les diferències entre els estatuts sempre que no desemboquin en privilegis econòmics o socials, al·lusió a territoris que havien plebiscitat estatuts d'autonomia en el passat, reconeixement dels drets històrics, altres previsions singulars per a territoris específics, etc.).

1. Relacions entre Catalunya i l'Estat

Com s'acaba de veure, en el context de l'autogovern la Constitució assumeix la realitat plural de l'Estat i això es tradueix en el reconeixement jurídic de voluntats col·lectives diferents de la general. La referència constitucional als *pobles* d'Espanya, a les *nacionalitats* i al seu *dret a l'autonomia* impliquen aquesta afirmació que es confirma quan aquestes identitats col·lectives són participants com a subjectes propis en el procés de configuració i reforma del seu autogovern. En base a aquests elements constitucionals, i si es considera oportú, l'Estatut podria enfortir el reconeixement de Catalunya com a subjecte col·lectiu singular, especialment des de la perspectiva del principi democràtic i la voluntat que aquest expressa, en el present i en el futur, sobre l'autogovern.

L'Estatut també podria recollir algunes declaracions o principis de caràcter general per simbolitzar la singularitat i el caràcter nacional de Catalunya dins l'Estat i el deure de respecte d'aquesta singularitat per part d'aquest. En aquest sentit, el preàmbul de l'Estatut es podria utilitzar per reforçar la idea de pacte entre Catalunya i l'Estat i l'articulat de l'Estatut podria vincular aquesta idea de pacte amb l'establiment exprés del principi de *lleialtat constitucional* entre l'Estat i la Generalitat i en el compromís conjunt de preservar i promoure la riquesa derivada de la diversitat i el pluralisme polític, social i cultural. Lògicament, la invocació dels drets històrics de Catalunya contribuiria a justificar les propostes fins ara

formulades i reforçaria notablement la singularitat de l'autonomia reconeguda a Catalunya, en els termes que s'han exposat anteriorment en aquest document.

Més enllà d'aquests principis generals, l'Estatut també podria preveure de forma més precisa aspectes relatius als elements més rellevants de singularitat, alguns dels quals s'exposen tot seguit.

2. Mesures per reforçar els elements singulars propis de Catalunya

On la defensa de la singularitat de Catalunya és més factible i possiblement necessària és, precisament, en aquells àmbits o elements que són privatis del poble català, fet que permetria plantejar-se les possibilitats d'actuació d'un nou Estatut en tots els camps que presentin aquesta singularitat. En aquest punt prestarem una atenció especial als àmbits de la cultura, de la llengua i del dret civil de Catalunya, però aquestes reflexions es podrien estendre igualment a moltes altres realitats concretes.

a) Cultura

En el camp de la cultura, l'Estatut podria reforçar el caràcter exclusiu de la competència actual (article 9.4 EAC) per la via de concretar que aquest títol engloba les manifestacions culturals en general i, també, la conservació, el foment, la protecció i el desenvolupament de la cultura pròpia. Així mateix, podria establir-se el principi que, a Catalunya, el servei de l'Estat a la cultura es prestarà essencialment a través de la Generalitat, principi que podria concretar-se a través de la decisió estatutària d'adscriure o traspasar a la Generalitat els recursos econòmics, materials i personals que l'Estat destina a Catalunya, sens perjudici que puguin conservar el seu caràcter estatal en alguns supòsits. Aquesta proposta comptaria amb el suport de la jurisprudència del Tribunal Constitucional,

favorable a la restricció del caràcter concurrent de la competència estatal, amb la negació correlativa de poders ordinaris de gestió de l'Estat, especialment quan es concreta en actuacions de caràcter inversor i es projecta sobre les múltiples competències autonòmiques que tenen un contingut cultural (STC 109/1996, en relació amb els museus).

Com a principi addicional, l'Estatut també podria assenyalar que correspon a la Generalitat el desplegament legislatiu i l'execució de les lleis, dels plans o de les mesures culturals que l'Estat adopti en compliment del seu deure de servir a la cultura. L'Estatut podria preveure aquí que les accions addicionals o les inversions extraordinàries de l'Estat que es projectin sobre Catalunya s'haurien d'adoptar en el si d'un òrgan mixt de coordinació i cooperació creat expressament a aquests efectes.

L'ampliació de la competència general en matèria de cultura també podria anar acompanyada amb el reforçament dels títols competencials específics de caràcter cultural (centres de dipòsit cultural, patrimoni cultural, propietat intel·lectual, espectacles públics, publicacions) i de la competència en matèria d'ensenyament, així com amb la consagració del dret de la Generalitat a participar en els organismes internacionals i comunitaris que persegueixin finalitats essencialment culturals (per exemple, la UNESCO), sempre que la regulació d'aquests organismes ho permeti o no ho impedeixi, ja sigui a través de la participació de la Generalitat en la delegació de l'Estat davant d'aquests organismes, ja sigui a través de la designació directa de representants propis, tal com s'ha exposat en l'apartat relatiu a l'acció exterior de la Generalitat.

b) Llengua

El tractament que l'Estatut hauria de donar a un tema tan fonamental com el de la llengua bé podria merèixer un tractament ampli i específic. No obstant això, en el

present informe ja s'ha fet referència a aquesta qüestió al llarg dels diversos apartats que l'integren, per la qual cosa dediquem aquestes línies a exposar possibles tècniques jurídiques, fins ara no comentades, dirigides a reforçar la posició de la Generalitat en aquest àmbit.

Una d'aquestes tècniques seria la d'incorporar a l'Estatut un reconeixement explícit de la competència de la Generalitat en matèria lingüística, invertint la situació actual en què aquesta competència s'ha hagut de reconèixer de forma indirecta, i amb algunes incerteses, sobre les previsions de l'article 3 EAC. Per aquesta via es podria afirmar expressament la competència de la Generalitat per regular l'ús del català i per establir mesures de normalització d'aquesta llengua en qualsevol dels àmbits en què ho requereixi l'efectivitat del principi d'igualtat material del català.

A partir d'aquí, i per a una major seguretat, l'Estatut podria apuntar cap a solucions més concretes que podrien deduir-se amb naturalitat de les previsions contingudes en preceptes constitucionals com els articles 3.2 (cooficialitat de la llengua catalana a Catalunya, *d'acord* amb el seu Estatut), 3.3 (la riquesa de les diferents modalitats lingüístiques d'Espanya és un patrimoni cultural que serà objecte d'especial respecte i protecció) i 20.3 CE (garantia constitucional del respecte a les diferents llengües d'Espanya en els mitjans públics de comunicació social), així com del caràcter del català com a llengua pròpia de Catalunya (article 3 EAC).

Entre aquestes solucions es podria esmentar l'ús preferent del català per part de totes les administracions situades a Catalunya; el reconeixement del dret dels ciutadans a utilitzar el català i a ésser atesos en qualsevol de les llengües oficials en les seves relacions amb les administracions públiques i amb l'Administració de justícia; l'establiment del deure de coneixement per als servidors públics; l'ús del català en tots els instruments i registres públics; l'atribució al català de la condició

de llengua vehicular a l'ensenyament; el deure de foment i promoció del català en els mitjans audiovisuals controlats per l'Estat; la incorporació del català o del dret d'opció lingüística dels ciutadans en relació amb els documents administratius de caràcter personal, etc. Previsions que podrien completar-se amb aquelles altres que s'entenguin convenientes per garantir l'ús social del català, dins del règim de doble oficialitat que deriva de la Constitució.

En aquesta línia, una de les decisions més importants que es podrien adoptar, prèvia valoració de la seva oportunitat política, seria la d'incorporar *el deure de coneixement del català* a l'Estatut, opció que la Constitució no obliga a descartar. En efecte, del fet que la Constitució només es refereixi al deure de conèixer el castellà, després de qualificar aquesta llengua com a llengua espanyola oficial de l'Estat (art. 3.1), no se n'ha de deduir necessàriament que l'Estatut no pugui inclinar-se, al seu torn, per l'establiment del deure de conèixer el català, un deure que es pot considerar com una conseqüència natural del caràcter oficial o cooficial del català.

És més, en aquest punt es pot arribar a sostenir que estem davant d'una autèntica remissió constitucional a l'Estatut, ja que, segons la Constitució, les llengües espanyoles diferents del castellà "seran també oficials en les respectives comunitats autònomes *d'acord amb els seus Estatuts*" (art. 3.2). El procés d'ensenyament i de normalització del català prosseguit en els darrers vint-i-cinc anys i el fet que el Tribunal Constitucional no hagi negat la possibilitat de deduir aquesta conseqüència del caràcter oficial del català podrien constituir dos arguments addicionals per emparar una solució com la defensada. D'altra banda, l'establiment d'aquest deure no tindria efectes merament simbòlics, ja que el règim d'oficialitat del català quedaria equiparat, a Catalunya, amb el propi del castellà. En altres paraules, el coneixement de la llengua catalana es podria presumir, presumpció iuris tantum que només decauria en els casos en què es produís un desconeixement efectiu del català.

Lògicament, l'Estatut també podria replantejar-se el tractament actual de l'aranès i, concretament, la possibilitat de declarar-lo com a llengua també oficial a l'Aran (condició actualment reconeguda per Llei de Catalunya), fet que comportaria una nova singularitat en el marc autonòmic comparat.

c) Dret civil de Catalunya com a dret propi

El reforçament del dret civil propi podria passar per l'assumpció en exclusiva de la matèria "dret civil", eliminant l'actual referència estatutària a la "conservació, modificació i desenvolupament del dret català". Així, l'Estatut podria convertir i definir una competència general sobre el dret civil, llevat de les reserves estatals específiques que preveu l'article 149.1.8 CE i, d'aquesta forma, es podria entendre que la competència no queda restringida a la conservació d'un ordenament propi, més o menys "petrificat" o "fossilitzat", sinó que s'estén a la regulació de totes les institucions civils de Catalunya. D'altra banda, dins d'aquesta competència també es podria especificar la competència de la Generalitat sobre associacions i fundacions, sense recollir l'actual limitació de l'article 9.24 EAC a les de caràcter "docent, cultural, artístics, beneficoassistencial i similars", i incloent específicament la regulació del seu règim de qualificació com a entitats d'utilitat pública.

De forma complementària, en atenció al temps transcorregut des del reconeixement de l'autonomia i si aquesta fos la voluntat política, l'Estatut també podria apuntar cap a la interiorització o la consideració com a dret propi de la regulació catalana que es projecta sobre altres àmbits de competència de la Generalitat i, de forma específica, cap a la legislació de caràcter institucional i administratiu, en una línia propera a la de l'actual article 9.3 EAC, clàusula que pràcticament no ha pogut desplegar la seva virtualitat (competència exclusiva de la Generalitat sobre les "normes processals i de procediment administratiu que es

derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat"). D'aquesta consideració d'altres branques del dret català com a dret propi se'n podria deduir algunes conseqüències com la de justificar que aquesta part de l'ordenament català hagi de formar part dels programes previstos per a la selecció de funcionaris estatals que prestin serveis a Catalunya o que se n'hagi d'acreditar el seu domini per part d'aquells que vulguin cobrir llocs vacants en territori català.

3. Possibles manifestacions de la singularitat en el pla simbòlic

El caràcter divers de Catalunya en un Estat plural pot també tenir una traducció i un reforçament específic en el pla simbòlic. L'Estatut podria remarcar els vincles de l'autonomia actual amb el seu origen o la seva decantació històrica a través de mesures concretes que, en algunes ocasions, es concretessin en un major reconeixement de la singularitat de Catalunya. Si s'aposta políticament per aquesta opció, l'Estatut encara ofereix un espai per eixamplar mínimament la regulació dels símbols (himne, diada nacional, escut, bandera, etc.).

En aquest camp, l'Estatut també podria incorporar algunes referències a la projecció internacional de la competència sobre l'esport, o al principi que les institucions estatals hagin d'incloure abreviatures o referències a Catalunya en els símbols o els senyals que s'utilitzin en aquest territori (identificació i senyalització de vies de comunicació, matriculació de vehicles, etc.), així com la necessitat de reflectir la pluralitat cultural i lingüística en l'emissió de monedes, segells i altres efectes (revers de les monedes d'euro, estampació de segells, etc.).

En fi, atesa la importància de les noves tecnologies de la informació i la comunicació, l'Estatut també podria prestar una atenció especial a la garantia i el desenvolupament de la singularitat de Catalunya en aquest nou entorn, tant des

de la lògica competencial (establint, per exemple, el deure dels poders públics catalans de promoure la societat de la informació i del coneixement), com des de la perspectiva de la llengua i la simbologia. Així mateix, l'Estat es podria comprometre a través de l'Estatut a respectar la singularitat de Catalunya per mitjà d'accions encaminades a reconèixer la procedència territorial dels recursos electrònics o a preservar la identitat dels recursos catalans que s'integrin en aquells portals electrònics comuns a diverses institucions o administracions públiques de l'Estat espanyol.

III. 10

EL TRACTAMENT A L'ESTATUT DEL RÈGIM INTERIOR DE CATALUNYA

1. Possibles continguts de l'Estatut interior
 - a) Sistema institucional
 - b) Drets dels ciutadans
 - c) Consultes populars
2. Aspectes a regular en l'Estatut

Com s'ha reiterat en diverses ocasions, l'Estatut d'autonomia compleix una funció de complement de la pròpia Constitució i és fruit d'un pacte per a l'autogovern, fet que vincula i predetermina el seu contingut nuclear. No obstant això i com també s'ha apuntat, res no impedeix que aquest contingut mínim es complementi amb la regulació d'altres matèries, més enllà de les qüestions organitzatives i competencials que com a norma institucional bàsica de la comunitat autònoma ha de contenir (article 147 CE).

Aquesta concepció més àmplia i flexible de l'Estatut d'autonomia permetria acceptar que el nou Estatut inclogués una part relativa al règim interior de Catalunya desenvolupant, per exemple, aspectes bàsics de les institucions de la Generalitat o els drets dels ciutadans.

La inclusió d'aquestes matèries en l'Estatut implicaria configurar-lo amb una completud que li atorgaria un caràcter més proper al d'una constitució de Catalunya. Ara bé, com a contrapartida, aquesta opció també suposa que l'Estatut intervindria en la determinació de temes relatius al règim interior, temes que fins ara el Parlament pot regular unilateralment. Aquesta contradicció deriva de la naturalesa de norma estatal de l'Estatut, que en principi no està cridada a regular els aspectes interns d'una comunitat autònoma; tanmateix, aquesta contradicció podria superar-se preveient un procediment de reforma molt simplificat del títol

que formalment regulés la constitució interior de Catalunya, que només requerís l'aprovació per majoria qualificada del Parlament i referèndum dels ciutadans.

Una altra alternativa seria que l'Estatut optés per regular de forma molt general els aspectes fonamentals del règim interior de Catalunya i remetre a una llei posterior la regulació d'aquestes matèries. Aquesta llei podria tenir una denominació i una naturalesa especials i requerir, entre d'altres peculiaritats procedimentals, l'aprovació per una majoria qualificada del Parlament superior a la majoria absoluta. Aquesta solució, que tindria certa similitud amb la que ja preveia l'Estatut de 1932, permetria apuntar la vocació de completesa del nou Estatut i evitaria el problema d'obrir a la intervenció estatal la regulació concreta d'àmbits interns.

En fi, el nou Estatut pot optar entre una de les dues alternatives exposades: apostar per la seva vocació de norma integral i incloure la regulació de l'Estatut interior, apropant la seva naturalesa a la d'una constitució de Catalunya; o regular només de forma genèrica les matèries de règim interior i remetre la seva concreció a una llei especial posterior del Parlament que constituïria el complement bàsic de l'Estatut.

Seguidament s'apunten aquells aspectes que el nou Estatut podria recollir si optés per la primera alternativa i, en un apartat final, altres aspectes que fóra convenient que regulés en qualsevol cas.

1. Possibles continguts de l'Estatut interior

En el cas que el nou Estatut regulés el règim interior de Catalunya, podrien incloure's a nivell estatutari diverses matèries, com ara el règim institucional de la

Generalitat, els drets dels ciutadans o algunes previsions relatives a les consultes populars.

a) Sistema institucional

En relació amb el sistema institucional, les previsions estatutàries podrien recollir diverses alternatives en el moment de configurar el Parlament de Catalunya, el President de la Generalitat i el Consell Executiu així com el conjunt de relacions que poden establir-se entre tots aquests òrgans. En el seu cas, l'Estatut també podria regular amb més o menys detall la figura del Conseller en cap, fent que aquest pugui assumir la responsabilitat del Govern en la seva gestió ordinària. Aquestes alternatives dependran d'una anàlisi prèvia de totes aquestes institucions d'autogovern i de les opcions polítiques que es prenguin en relació amb les mateixes.

A més, el nou Estatut també podria decidir quina configuració vol atorgar a d'altres institucions ja previstes al vigent Estatut, com el Síndic de Greuges o el Consell Consultiu, delimitant les seves competències respecte dels seus homòlegs a nivell estatal. Fins i tot, seria possible que recollís d'altres institucions no previstes a l'Estatut, com ara un òrgan que vetlli per la independència dels mitjans públics de comunicació a Catalunya.

b) Drets dels ciutadans

En el context de la funció constitucional interna de l'Estatut, també es podria considerar la inclusió d'una referència als drets com a possible àmbit de regulació. Tot i així, cal advertir que en aquest terreny les incògnites són grans i variades: d'una banda, per la mateixa regulació constitucional àmplia dels drets i el paper que tenen les lleis orgàniques en el seu desenvolupament; i, de l'altra, per la mateixa naturalesa dels estatuts, no assimilable del tot al d'una constitució. Tot i

així, en la mesura que aquesta qüestió ha estat objecte d'especial consideració per la Comissió d'estudi per a l'aprofundiment de l'autogovern, es podrien considerar algunes possibilitats com les que tot seguit s'indiquen:

- a) Des d'una perspectiva general, aplicable a tots els drets fonamentals, es podrien articular principis i directrius tendents a garantir *nivells mínims* de protecció dels drets vinculats amb les competències de la Generalitat, establint així una garantia substantiva respecte a la legislació ordinària de la Generalitat.
- b) També des d'una perspectiva general, l'Estatut podria establir *nous drets* no previstos a la Constitució o que hi són ara esmentats només com a principis rectors.
- c) L'Estatut també podria preveure i regular més àmpliament *drets dels ciutadans en l'àmbit de les seves relacions amb les institucions d'autogovern*. Un plus en aquest sentit, especialment en allò que fa referència als drets de participació, podria considerar-se perfectament com a matèria estatutària. De la mateixa forma, es podrien incloure drets relatius a la utilització dels serveis públics i a les relacions amb les administracions públiques.
- d) Des d'un enfocament diferent, però igualment important, es podria pensar en l'articulació de drets específics de "*ciutadania*", coherents amb el context de plurinacionalitat de l'Estat espanyol i vinculats, per tant, als elements diferencials. Tot i que algunes d'aquestes manifestacions poden tenir una dimensió col·lectiva o simbòlica, altres també podrien ser individuals com les relacionades amb la llengua. No hem d'oblidar que en aquest àmbit es produeix una remissió directa i específica de la Constitució a l'Estatut (article 3 CE), que permetria a aquest establir un esquema de drets i deures més ampli en el pla personal, institucional i social que l'actualment vigent.

Tampoc no hi hauria d'haver obstacle jurídic perquè l'Estatut pogués establir *principis rectors de l'acció política* a Catalunya, relacionats amb les posicions subjectives dels ciutadans, amb l'objectiu d'orientar l'exercici de les competències de la Generalitat. Cal advertir, no obstant això, que la inclusió d'aquests principis rectors produiria un efecte de petrificació cara al futur d'acord amb la rigidesa que presenta la reforma estatutària, limitant el marge de llibertat d'opció legislativa. De totes formes, aquests inconvenients dependrien també del detall de la regulació que es volgués introduir al nou Estatut.

c) Consultes populars

Per acabar, podria valorar-se la inclusió a l'Estatut d'autonomia de la facultat del President de la Generalitat per convocar consultes populars diferents al referèndum, que tinguessin per objecte recabar el parer ciutadà sobre qüestions d'interès general en matèries autonòmiques o locals. Aquesta possibilitat estaria avalada pel principi participatiu constitucionalment reconegut a l'article 9.2 CE i pel coneixement proper dels assumptes que afecten els ciutadans per l'autoritat convocant. D'altra banda, cal tenir present que la competència de l'article 149.1.32 CE es refereix a l'autorització estatal per a la convocatòria de consultes populars "per via de referèndum", circumstància que permet una interpretació flexible entenent que la fórmula del referèndum no abasta totes les formes de consultes populars.

Tanmateix, no pot amagar-se que aquesta interpretació del text constitucional pot considerar-se certament forçada i, per aquest motiu, probablement la solució més segura seria la transferència de la facultat estatal de convocatòria de referèndums mitjançant una llei de l'article 150.2 CE.

El que sí seria plenament possible en el nou Estatut fora el reconeixement de la competència de la Generalitat per regular les consultes populars a nivell autonòmic i local, sempre que aquesta regulació deixés en mans del Govern Central la convocatòria de les mateixes a petició del President de la Generalitat. D'acord amb el principi d'autonomia, aquesta sol·licitud de convocatòria podria configurar-se de forma que el Govern Central hagués d'autoritzar la consulta quan aquesta estigui directament relacionada amb competències autonòmiques o locals.

2. Aspectes a regular en l'Estatut

Amb independència de l'opció adoptada en el moment de decidir l'àmbit material del nou Estatut, seria convenient que aquest regulés una sèrie d'aspectes, com la previsió de les lleis de desplegament bàsic, els principis generals del règim electoral a Catalunya i les funcions del President de la Generalitat.

Les anomenades lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut existeixen a l'actualitat amb la cobertura normativa de la Llei 3/1982, la qual estableix un procediment especial d'aprovació i reforma, que passa per una iniciativa conjunta dels grups de la Cambra i per una votació final sobre el conjunt del text per majoria absoluta. No obstant això, resulta dubtós que una llei del Parlament pugui imposar al mateix legislador determinades condicions d'aprovació i reforma, de manera que les lleis de desenvolupament bàsic s'haurien de preveure a nivell estatutari. Aquesta previsió de l'Estatut podria precisar, no només el procediment d'aprovació i reforma de les mateixes, sinó també el seu àmbit material, el qual podria incloure el règim relatiu a les institucions d'autogovern, la llengua o l'organització territorial de Catalunya.

També seria convenient que l'Estatut recollís els principis generals del règim electoral de les institucions catalanes i de l'àmbit local principis que haurien de respondre a la necessitat de legitimitat permanent dels òrgans representatius. En aquest context es podria pensar en un sistema electoral que permeti establir un lligam més estret entre el ciutadà i les seves institucions. A més, aquest sistema tindria la virtualitat de limitar l'abast de determinades previsions de la Llei orgànica del règim electoral general, la qual ha excedit en diverses ocasions el seu caràcter bàsic.

Finalment, les previsions del nou Estatut relatives al president de la Generalitat podrien adreçar-se a reforçar la seva condició de representant ordinari de l'Estat a Catalunya i de màxim representant de la Generalitat, amb les conseqüències jurídiques que d'aquí se'n puguin derivar.

IV. EL PROCEDIMENT DE REFORMA DE L'ESTATUT

1. Procediment ordinari
2. Procediment simplificat

El darrer apartat d'aquest informe el dedicarem a analitzar certes qüestions relatives al procés de reforma estatutària. Com és sabut, la Constitució remet als estatuts d'autonomia la regulació del seu procediment de reforma, establint només dos requisits al respecte: la seva aprovació per llei orgànica (article 147.3 CE) i la ratificació per referèndum (article 152.2 CE, pels estatuts elaborats d'acord amb el previst en l'apartat primer d'aquest precepte). Dins aquest marc, el vigent Estatut legitima el Parlament i el govern català, així com les Corts Generals, per iniciar la reforma estatutària, i recull dos tipus diferenciats de procediments: d'una banda l'ordinari, que preveu l'aprovació successiva de la reforma pel Parlament i per les Corts Generals a través de llei orgànica i, finalment, la seva ratificació per referèndum; d'altra banda el simplificat, aplicable als casos en què la reforma té per objecte la simple alteració de l'organització dels poders de la Generalitat i no afecta les relacions amb l'Estat, que preveu l'aprovació del projecte pel Parlament de Catalunya, la consulta a les Corts per tal que es declari no afectades per la reforma, la convocatòria de referèndum i l'aprovació final del text per llei orgànica.

A partir d'aquestes previsions, potser convindria introduir un principi estatutari segons el qual no pot produir-se una reforma de la norma institucional bàsica de Catalunya sense l'aprovació o el consentiment previ del Parlament català. El caràcter pactat de l'Estatut repercuteix directament en el seu procediment de reforma, ja que en aquest procés hauran de participar-hi l'Estat i la Comunitat Autònoma per tal de mantenir l'equilibri que es va produir en el moment de la seva aprovació; tanmateix i sense oblidar aquesta premissa, res no impedeix revisar certes previsions vigents de cara a fer efectiu el principi esmentat.

Les tècniques o instruments que podrien emprar-se en aquesta direcció són múltiples i molt variades, de forma que seguidament s'exposen només algunes a tall d'exemple. Amb caràcter general, l'Estatut podria preveure que el Parlament disposa de la facultat de retirar el projecte de reforma en qualsevol moment de la seva tramitació a les Corts Generals, possibilitat ja recollida a la Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats de 24 de març de 1993 i a la Resolució de la Presidència del Senat de 30 de setembre del mateix any. A partir d'aquí, podria diferenciar-se el procediment ordinari de reforma del simplificat.

1. Procediment ordinari

Pel que fa al primer, el fet que es refereixi a matèries que afecten les relacions amb l'Estat implica que l'aprovació del projecte d'estatut per les Corts Generals no pot limitar-se a una simple ratificació; ara bé, aquest fet no significa necessàriament que, com succeeix a la regulació vigent, les Corts hagin de poder modificar unilateralment el text i aprovar-lo per llei orgànica, passant el projecte a referèndum, sense el consentiment previ del Parlament. Aquesta circumstància va ser advertida per l'Estatut de la Comunitat Valenciana, que preveu la següent especialitat procedimental també recollida a les Resolucions de 1993 abans esmentades: si les Corts Generals no aproven el text proposat pel Parlament valencià, el retornaran acompanyat d'un missatge motivat sobre els punts que haguessin ocasionat la seva devolució i proposant solucions alternatives. El nou Estatut podria incorporar una previsió d'aquestes característiques o, alternativament, preveure la ratificació del text aprovat per llei orgànica pel Parlament de Catalunya abans de sotmetre'l a referèndum, quan s'hagi modificat la proposta inicial de la Cambra catalana. Aquesta possibilitat no està prohibida per la Constitució, ni exclou el compliment dels requisits de reforma previstos per aquesta, sinó que únicament afegeix un nou estadi en el procediment que, a més,

es limita a una ratificació del text aprovat per llei orgànica, sense possibilitar que el Parlament modifiqui els seus termes.

2. Procediment simplificat

Passant ara a la reforma simplificada, podria preveure's alguna forma d'intervenció del Parlament davant les Corts Generals quan aquestes decideixen sobre l'afectació de la reforma a les relacions de Catalunya amb l'Estat. En aquesta direcció, podria habilitar-se a la Cambra catalana per defensar la no concurrència d'aquesta afectació, per tal d'evitar que s'activi el procediment ordinari.

D'altra banda, en el procediment de reforma simplificada l'aprovació del text proposat pel Parlament mitjançant llei orgànica podria tenir un caràcter diferent del que té en el procediment ordinari. Atès que la matèria reformada no afecta les relacions amb l'Estat, que les Corts ja s'han pogut pronunciar sobre aquest extrem i que el poble català s'ha manifestat positivament a través de referèndum, l'aprovació de la llei orgànica per les Corts Generals podria configurar-se com una simple ratificació del text de la reforma. De fet, aquest caràcter ratificador de la llei orgànica marcaria la diferència de la intervenció de les Corts respecte del procediment ordinari; cas contrari, la seva intervenció en un procés i en un altre és el mateix i no existeix cap motiu per consultar-les prèviament sobre si s'afecten o no les relacions amb l'Estat.