

## **Informe sobre la millora de l'autogovern**

Estudi encarregat per l'Institut d'Estudis Autònoms

*Gener de 1999*

RPEEO 42

# *INFORME*

**SOBRE LA MILLORA DE L'AUTOGOVERN**

**Barcelona, 1999**

## ÍNDEX

	pàg.
<b>I. BASES PER A UN DESPLEGAMENT ALTERNATIU DE L'AUTONOMIA</b>	
1. Introducció	1
2. El procés autonòmic en els primers anys de vigència de la Constitució i l'Estatut	1
3. El procés autonòmic i les aspiracions de la societat catalana	3
4. El marge aplicatiu del Títol VIII de la Constitució	
4.1. La reinterpretació de la Constitució com alternativa a la seva reforma: una opció realista	5
4.2. La dialèctica entre uniformitat i asimetria en l'organització territorial	9
5. Noves bases per a l'evolució del model: Estat plurinacional i poder polític	12
<b>II. PROCEDIMENTS UTILITZABLES PER INCREMENTAR L'AUTONOMIA DE CATALUNYA</b>	
1. La relectura o reinterpretació de les clàusules competencials de la Constitució i l'Estatut	20
a) Legislació bàsica estatal	22
b) La legislació orgànica i altres lleis delimitadores de competències	23
c) L'interès general com a criteri d'atribució de competències	25
d) Límits d'eficàcia territorial de les funcions executives	26
e) La planificació i ordenació de l'activitat econòmica	27
f) El poder de despesa i les polítiques sectorials	27
g) L'efectivitat real de les previsions estatutàries	28
h) La interpretació de les bases de les obligacions contractuals	29
2. El paper del legislador i del Tribunal Constitucional: primàcia de l'opció legislativa i contingència de la jurisprudència	29
3. Les vies constitucionals d'atribució addicional de competències	33
4. La Generalitat com a administració executiva ordinària a Catalunya	35
5. La reforma de la hisenda de la Generalitat: una qüestió no sotmesa als procediments de revisió constitucional i estatutària	38
6. La presència de Catalunya a la Unió Europea i a les organitzacions internacionals	40
7. La representació ordinària de l'Estat com a dimensió estatal de la Generalitat	43
8. Principals àmbits on es podria produir l'increment de l'autonomia de Catalunya	48

### **III. LA REFORMA DE L'ESTATUT**

	<b>pàg.</b>
1. El significat jurídic-polític de l'Estatut	51
2. Els requisits necessaris per a la reforma	53
3. Els límits de la reforma estatutària	54
4. La utilització conjunta de la reforma estatutària i de l'article 150.1 i 2 CE	59
5. La reforma de l'Estatut i els drets històrics de Catalunya	60

**ANNEX: Les opcions del legislador estatal segons la jurisprudència del Tribunal Constitucional (Recursos i Conflictes 1981-1998)**

## **BASES PER A UN DESPLEGAMENT ALTERNATIU DE L'AUTONOMIA**

### **1. Introducció**

El present document i l'annex que el complementa, tenen com a objectiu analitzar les diverses possibilitats obertes dins l'actual marc constitucional i estatutari per formular un **desplegament alternatiu** de l'autonomia de Catalunya amb l'objectiu d'incrementar el seu poder polític.

Tanmateix, les pàgines que segueixen no tenen com a única finalitat l'estudi de les diferents tècniques jurídiques utilitzables, sinó també i primordialment integrar-les en un projecte que, de manera **sistemàtica i global**, permeti articular una proposta per a una nova etapa de l'autonomia, d'acord amb unes **noves bases per a la institucionalització política i jurídica de Catalunya** dins el marc de l'Estat.

### **2. El procés autonòmic en els primers anys de vigència de la Constitució i l'Estatut**

Un cop transcorreguts vint anys de vigència de l'actual marc constitucional i estatutari es pot fer ja una reflexió profunda sobre la seva aplicació.

Una primera constatació s'imposa, en tot cas, i és la que deriva de la mateixa existència d'un règim d'autonomia i la consagració del que s'ha anomenat com a *model autonòmic*, això és, l'important canvi sofert en l'estructura territorial de l'Estat que, des d'uns antecedents i components de forta centralització, ha passat a convertir-se després de la Constitució de 1978 en un model radicalment diferent, en el qual ha adquirit especial relleu la noció d'autonomia territorial.

L'Estat espanyol és avui un *Estat compost*, en el qual té especial rellevància el *principi d'autonomia*. I és evident que aquesta transformació ha estat molt important per a Catalunya, en la mesura que ha significat el seu **reconeixement institucional** (restabliment de la Generalitat com institució d'autogovern) i ha comportat també l'articulació d'una **capacitat legislativa i administrativa** de decisió i gestió sobre importants sectors abans monopolitzats pel poder central.

D'altra banda, aquest marc ha permès el període d'autonomia més llarg i de més intensitat en la nostra història moderna. I cal afegir que, gràcies a les reivindicacions de les comunitats històriques en el moment del procés constituent, les previsions obertes pel Títol VIII de la Constitució han significat també un canvi important en l'organització territorial de tot l'Estat, introduint una **cultura descentralitzadora d'aplicació general** després de dos segles marcats profundament pel centralisme.

### **3. El procés autonòmic i les aspiracions de la societat catalana**

Malgrat aquesta profunda transformació del model de l'Estat i l'exercici de l'autogovern que s'ha produït a l'empara del vigent Estatut, la qüestió que ara cal formular és si l'actual nivell d'autonomia és avui suficient per complir les expectatives i les aspiracions de la societat catalana.

En aquest sentit és útil i essencial recordar que la mateixa existència del Títol VIII de la Constitució no va néixer d'un desig abstracte i neutre de configurar un model d'Estat descentralitzat, sinó d'una raó més poderosa i profunda com era la necessitat de donar resposta en el moment de la transició a les **demandes nacionals** de Catalunya i del País Basc i, en menor mesura, de Galícia. Es pot afirmar, per tant, que juntament amb la recuperació de la democràcia i les llibertats, la transició també va obrir el camí per donar una resposta a unes reivindicacions territorials inherents al *fet diferencial* que les caracteritza.

Ara bé, com és conegut, el Títol VIII de la Constitució no es va aplicar per reconèixer únicament l'autogovern de les comunitats històriques i singularitzar així el procés autonòmic, sinó que l'opció seguida va ser la generalització d'aquest procés a tot el territori per donar lloc a l'anomenat *Estat de les autonomies*.

Aquesta opció generalitzadora no ha estat, però, favorable per a l'autonomia de Catalunya, en la mesura que el seu autogovern i la seva mateixa singularització política i institucional dins l'Estat espanyol s'ha vist afectada i diluïda en un procés que ha accentuat el principi homogeneïtzador entre les diferents comunitats autònomes i que ha propiciat inevitablement una reducció o, com a mínim, **atenuació del potencial que es podria esperar de l'autogovern**.

La generalització del procés autonòmic i la tendència clara cap a l'harmonització entre les comunitats autònomes, ha comportat a la pràctica una lectura a la baixa de les competències de la Generalitat, que s'ha produït notablement com a conseqüència de l'exercici excessivament extens i en clau uniformitzadora de les competències estatals i de les dificultats per corregir aquesta política legislativa per part del Tribunal Constitucional.

Això ha comportat com a resultat, per citar alguns dels exemples més importants, la inexistència real i efectiva de les competències exclusives o plenes (com és el cas de la cultura, el règim local, l'ensenyament), l'ús exagerat de les competències bàsiques estatals en nombrosos àmbits sectorials, o la inoperància de previsions estatutàries que havien obert majors expectatives (com és el cas de l'Administració de justícia, el règim econòmic de la seguretat social, o la distribució del fons de cooperació local, entre altres).

Aquest resultat es mostra avui de forma clara un cop transcorreguts vint anys de vigència de la Constitució i la qüestió que suscita és si la situació que s'ha assolit resulta suficient per a les demandes i aspiracions que planteja la societat catalana, tant des del seu component de diversitat com de la capacitat per determinar des d'ella mateixa el seu desenvolupament futur.

Pot ser ara, doncs, un moment oportú per **reobrir el debat sobre l'estructura territorial de l'Estat**, orientat a reflexionar, després d'aquesta primera etapa constitucional, sobre quins han estat els límits i condicionants del desplegament de l'autonomia de Catalunya i quines poden ser les propostes per **replantejar** l'actual situació.



#### **4. El marge aplicatiu del Títol VIII de la Constitució**

##### **4.1. La reinterpretació de la Constitució com alternativa a la seva reforma: una opció realista**

Els elements polítics i ideològics del debat actual sobre el model autonòmic són prou coneguts, així com també les dues tendències resultants que es poden sintetitzar en l'opció que defensa la situació fins ara consolidada i la que planteja una evolució del sistema sota unes noves bases que permetin ampliar el contingut de l'autonomia, d'una banda, i superar l'actual marc homogeneïtzador, de l'altra.

Amb independència que aquesta darrera possibilitat permetria obrir legítimament una discussió sobre la conveniència o no d'una reforma constitucional, no és menys cert que el marc constitucional vigent ofereix, per les seves pròpies característiques, un notable **grau de flexibilitat** dins el qual seria possible adoptar mesures importants per tal de corregir la direcció en la qual s'ha desenvolupat fins ara el procés.

A diferència del que succeeix en altres sistemes de tipus federal o regional, la Constitució de 1978 no predetermina un **únic model** d'articulació territorial ni de contingut de l'autonomia. L'anomenat *Estat autonòmic*, és certament una conseqüència de l'aplicació constitucional, però no l'única possible. De fet, dins l'actual marc constitucional hagués tingut cabuda també una accés limitat a l'autogovern per part d'alguns territoris, així com també diferents nivells qualitatiu i quantitatiu del contingut de l'autonomia.

Per aquesta raó no es pot considerar en cap cas que la situació actual de l'autonomia sigui el màxim sostre possible. Només cal pensar en la hipòtesi

d'un exercici diferent i en clau proautonomia de les competències estatals de l'article 149.1 de la Constitució o en la utilització a fons dels mecanismes d'articulació competencial previstos a l'article 150.1 i 2 de la Constitució, per constatar el **marge** que encara pot haver-hi per modificar l'actual situació i constatar la inconsistència, almenys en el pla jurídic, de les posicions que consideren que l'actual Constitució ja no pot donar més de si en l'aplicació del principi d'autonomia.

Tot això no ha de sorprendre ja que en general les disposicions contingudes en les normes de més rang, com són la Constitució o el mateix Estatut, per la seva condició de normes capçaleres de l'ordenament jurídic i per constituir *l'expressió d'un pacte de convivència* (dels ciutadans i també dels pobles) en un Estat, estan normalment obertes a diferents interpretacions i, per tant, a diversos desplegaments, és a dir, en el seu marc hi caben **diverses solucions** possibles. En conseqüència, abans de plantejar el camí de la seva reforma, cal valorar acuradament l'alternativa que pot significar un desplegament o una aplicació diferent per mitjà d'una nova interpretació o lectura.

El procediment de reforma de la Constitució de 1978 està contingut al Títol X, articles 166 a 169. Es preveuen dos procediments diferents. Si es vol reformar el Títol Preliminar, la regulació de drets fonamentals i llibertats públiques (Capítol segon secció 1 del Títol I), o el Títol segon sobre la Corona, o bé es vol fer una revisió total, s'ha de seguir la tramitació qualificada que preveu l'aprovació del projecte de revisió per les Corts, la dissolució d'aquestes, la ratificació per les noves Corts i el referèndum popular. En canvi, els altres projectes de reforma constitucional requereixen un procediment menys complex, però tampoc de fàcil realització si no es dona un amplíssim consens entre les forces polítiques a nivell estatal. El projecte de reforma ha de ser aprovat per la majoria de tres cinquenes parts d'ambdues Cambres (en cas de

discrepància entre elles, aquesta majoria s'exigeix al Congrés de Diputats essent suficient la majoria absoluta al Senat) i quedant en fi en mans d'una desena part del membres de qualsevol de les Cambres la realització d'un ulterior referèndum popular.

En ambdós casos la iniciativa de reforma (articles 166 i 87, 1 i 2) queda en mans de qui té la iniciativa legislativa (govern i membres de les cambres) i per tant també de les Assemblees de les Comunitats Autònomes que poden demanar al govern estatal l'adopció del projecte de reforma o bé trametre directament al Congrés de Diputats una proposició de llei de reforma.

La Constitució de 1978 ha estat reformada una única vegada: per Llei de 22 de juliol de 1992 que, com a conseqüència del Tractat de Maastrich, va introduir el sufragi passiu dels ciutadans de la Unió Europea en les eleccions municipals amb la modificació de l'article 13.

No cal una consideració especial per posar en relleu les dificultats que comporta la via de reforma o revisió constitucional tant si es vol canviar disposicions vigents com si es vol incloure nous preceptes. Cal insistir que la dificultat no resideix només en la complexitat dels tràmits a seguir sinó a més, i molt significativament, en el fet que el consens cristal·litzat en el text constitucional ha de ser *substituit per un altre consens* de dimensions similars entorn del contingut de la reforma, propòsit de no fàcil realització.

Ara bé, com s'exposava abans, al costat de la via de la reforma de la Constitució, que és sempre possible òbviament però que es presenta plena d'obstacles i d'impediments, es pot *explorar* el camí de buscar en els textos constitucionals altres significacions que permetin, en la mesura que sigui possible, desenvolupaments diferents d'aquells fins avui realitzats.

Des de l'entrada en vigor de la Constitució s'han adoptat un considerable nombre de lleis i disposicions. En cada precepte dictat amb aquesta finalitat s'hi contenen criteris que impliquen una determinada interpretació, però **poques vegades estem davant l'única interpretació possible**, sinó que aquests criteris reflecteixen les opcions concretes, i sovint cojunturals, dels agents que intervenen en la decisió política —forces polítiques majoritàries o majories puntuals a través dels mecanismes institucionals—. Per tant, en desplegament d'uns mateixos preceptes constitucionals sovint hi caben altres solucions fruit del pluralisme polític, alternatives que es poden produir en el camp ampli que resulta definit per tot allò que no està concretament i especialment previst per la mateixa Constitució. Certament que no tot si val perquè hi ha el límit insalvable dels valors i previsions concretes de la pròpia Constitució, que s'han de respectar i assumir, però en el marc d'aquests pràcticament es pot dir que tot si val **si es decideix per qui té facultats per fer-ho i d'acord amb els mecanismes establerts**.

Molt sovint es fa referència a concrets desplegaments del text constitucional com si fossin l'única alternativa atribuint una intangibilitat que només afecta a aquell. En front d'aquests plantejaments s'ha admetre la provisionalitat de les solucions concretes i resituar l'àmbit immutable exclusivament en allò que són els valors i determinacions concrets de la Constitució. És, d'altra banda, la millor manera per assegurar la seva pervivència ja que alternatives diferents hi podran trobar suport. **No és correcte afirmar que pel fet que una norma que desplega la Constitució sigui respectuosa amb aquesta no hi ha cap una altra norma diferent, fins i tot contradictòria, que sigui també adequada a la Constitució**. En definitiva, la possibilitat d'una pluralitat de desenvolupaments constitucionals avala l'existència d'alternatives normatives igualment vàlides.

Les precisions que s'acaben de fer són especialment oportunes en el cas de la *interpretació de les clàusules competencials*. La doctrina és pràcticament unànime en reconèixer que la formulació d'aquestes clàusules és especialment genèrica i que, per tant, ens trobem en un dels casos on teòricament podria donar-se una pluralitat de desenvolupaments. Ens trobem, doncs, davant d'una matèria per naturalesa especialment *elàstica* i en la qual es pot donar, en conseqüència, un marge ampli per a una *reinterpretació* de l'abast i límits de les competències estatals des de la perspectiva potencial del principi d'autonomia.

#### 4.2. La dialèctica entre uniformitat i asimetria en l'organització territorial

Un dels aspectes en què es concreta la insatisfacció de l'estat actual de desenvolupament del model autonòmic generat per la Constitució de 1978 és la progressiva homogeneïtzació. Ara bé, la Constitució de 1978 conté un reconeixement de la heterogeneïtat autonòmica com autèntic **principi per l'articulació de l'Estat**. Però, com també inclou mecanismes d'homogeneïtzació i uniformització, el desplegament i l'aplicació posterior de la Constitució ha pogut posar l'accent en esquemes que avui fan que el principi d'heterogeneïtat sigui quasi bé impossible de reconèixer.

Val la pena recordar alguns pronunciaments de la Constitució sobre l'heterogeneïtat autonòmica. En primer lloc, l'article 2 quan en reconèixer i garantir l'autonomia ho fa de les *nacionalitats* i regions. Com els treballs de redacció de la Constitució posen en relleu, la diferència no va ser inadvertida ni la inclusió del terme nacionalitat poc problemàtica. En recollir aquesta doble qualificació es consagra l'existència de **realitats diferents**, que lògicament han de rebre tractaments també diversificats.

En segon lloc, la mateixa previsió dels Estatuts com a *processos singulars*, amb el principi dispositiu a l'hora de constituir les comunitats i definir l'estructura i les competències, remarca la voluntat constitucional de la diferència. Encara més: els règims distints d'iniciativa estatutària (arts. 143 i 151) i de sostre inicial de competències, així com la prefiguració constitucional exclusiva de l'organització de les entitats amb el grau més alt d'autonomia (art. 152), estan en la mateixa línia.

En tercer lloc, la diferència entre comunitats autònomes troba a la Constitució també el seu reconeixement en relació amb la dimensió cultural. Des del preàmbul i l'article 3 fins als articles 20.3 i 148.1.17 l'al·lusió a la llengua i a la cultura xoca amb el plantejament homogeneïtzador que ha dominat durant aquests anys les decisions estatals.

Finalment, la referència de la Disposició Transitòria Segona als territoris que en el passat haguessin plebiscitat afirmativament projectes d'Estatut d'Autonomia no té només un valor instrumental concret en el procediment de tramitació de l'Estatut sinó que presenta una significació substancial per a l'afirmació de la diversitat de **les nacionalitats històriques** a partir de la qual s'ha de reconèixer i garantir l'autonomia segons el mandat constitucional.

Això no obstant, es pot dir que en el desplegament de la Constitució aquest criteri ha estat progressivament difuminat i ignorat, de manera que la distinció entre nacionalitats i regions podria arribar a tenir un valor merament acadèmic. En front d'aquesta lectura unidireccional de la Constitució, en clau uniformitzadora, el text constitucional, com acabem de veure, ofereix suports adequats per refer la dinàmica d'un **reconeixement dels valors singulars** que porti a la configuració règims autonòmics heterogenis per la presència d'elements organitzatius i competencials diferenciats.

En aquest sentit cal tenir present que el mateix mecanisme d'articulació de l'autonomia a través d'un Estatut específic per a cada territori compta en sí mateix una dinàmica diferencial. Així resulta de l'actual Estatut (per exemple les competències en matèria de dret civil, organització territorial o policia, entre altres), situació que es podria reforçar en el futur en la hipòtesi d'una reforma de la norma estatutària. En relació amb l'Estatut com a norma o "carta" singular, cal destacar també com element especial d'asimetria la possibilitat del reconeixement dels *drets històrics* a què es refereix la disposició addicional primera de la Constitució.

D'altra banda, des de la perspectiva de la diversitat, és importantíssim assenyalar el potencial que pot tenir l'aplicació de les tècniques d'atribució extraestatutària de competències de l'article 150.1 i 2, que pot fer-se en clau singular tal i com reconeix expressament el mateix text constitucional i resulta de l'experiència aplicativa (cal recordar aquí la utilització d'aquesta fórmula per complementar el contingut competencial de l'Estatut de Canàries i de la Comunitat valenciana i posteriorment d'altres comunitats autònomes).

Per últim, també s'ha de tenir present que el mateix Tribunal Constitucional ha reconegut la importància del principi de diversitat com element constitucional de l'organització territorial, en una decisió (Sentència 76/1983, de 5 d'agost) en la qual precisament es posava en qüestió una llei (la LOAPA) que pretenia difuminar-lo en benefici de la igualtat entre comunitats autònomes.

## **5. Noves bases per a l'evolució del model: Estat plurinacional i poder polític**

A la Constitució es poden trobar diversos principis que permeten reforçar la idea d'**Estat plurinacional**, especialment, tal com deiem abans, la important distinció que fa l'article 2 entre nacionalitats i regions, el reconeixement del pluralisme lingüístic i cultural (art. 3) o fins i tot la referència als precedents històrics pel que fa a les fórmules d'accés a l'autonomia.

Per tant, és molt important establir el significat i les conseqüències que haurien de ser inherents a una Estat que té aquella naturalesa i que **té com a substrat una base social i cultural diversa i no homogènia**.

La primera qüestió que caldria plantejar és, doncs, el reconeixement d'aquest substrat social divers com una realitat inherent al propi **pacte constitucional**. Els articles 2 i 3 de la Constitució (així com el mateix debat constituent) contenen elements per deduir que la Constitució empara aquest pluralisme social i cultural i, per tant, que aquest és un *valor o principi constitucional* essencial del sistema.

Es tracta, en definitiva, de plantejar que la Constitució no parteix de la premissa d'un Estat socialment homogeni, sinó d'una realitat molt més complexa i diversa que s'ha d'expressar en dues vessants: en primer lloc, per mitjà del règim d'autonomia que preveu la mateixa Constitució; però en segon lloc també, i això és essencial, en el principi de lleialtat constitucional que en aquest mateix sentit ha de regir l'actuació del poder central.

D'aquesta forma, es podria deduir de la mateixa Constitució una obligació del poder central o, com a mínim, un compromís no només de respectar, sinó



també d'actuar en funció i interès dels elements de diversitat que componen la realitat social i cultural de l'Estat.

Un altre aspecte sobre el qual convé també reflexionar en un context social divers és la dimensió "col·lectiva" i no estrictament individual del mateix sistema polític i democràtic.

Històricament, el sistema liberal democràtic s'ha construït sobre una visió individualista que té com a referent essencial el reconeixement dels drets i llibertats de la persona; en una segona fase evolutiva, ja dins les coordenades de l'Estat del benestar, a aquesta dimensió individual es van afegir els drets socials, però en el benentès que el seu referent continuava essent les persones individualment considerades.

Ara bé, com han posat en relleu diverses corrents de pensament en països de component marcadament plurinacional, el sistema polític també hauria d'integrar una visió i unes conseqüències polítiques i jurídiques en funció de la consideració d'un tercer element com és la **protecció i el reconeixement**, com a tals, d'uns *drets col·lectius* derivats del pluralisme social i cultural que integren el substrat de l'entitat política. Aquests drets col·lectius han de coexistir amb els drets individuals, la qual cosa hauria de comportar en les societats plurinacionals que l'exercici dels mateixos drets individuals s'integri (i tingui, per tant, uns límits) en el reconeixement i protecció dels drets col·lectius diferenciats dintre de l'Estat.

Aquesta reflexió no té només una dimensió simbòlica o teòrica, sinó una importància pràctica. Un bon exemple d'això són les mesures de protecció de les llengües pròpies que xoquen normalment amb l'oposició derivada del dret de llibertat individual en l'ús de les llengües oficials; la tendència continua essent, doncs, la de considerar que només existeixen drets individuals, sense

acabar d'assumir que la pròpia llibertat individual, especialment quan s'exerceix incidint sobre l'esfera social (p.e. la llibertat d'empresa), pot quedar també condicionada en el nostre cas per la dimensió col·lectiva i, per tant, d'interès general, què signifiquen els valors culturals i lingüístics per a uns determinats grups socials. Cal insistir, doncs, en la necessitat d'emfatitzar la idea d'uns drets col·lectius derivats de la pròpia diversitat social i cultural espanyola, com un principi que ha de tenir el seu propi reconeixement i efectivitat com a valor constitucional i com a principi rector de l'actuació de **tots** els poders públics; l'article 3 CE és una bona mostra del que diem quan estableix el mandat adreçat genèricament a tots els poders públics (inclòs, per tant, el poder central) de protegir el pluralisme lingüístic.

Sense deixar encara la perspectiva dels valors constitucionals, no caldria oblidar tampoc en aquest debat la importància cabdal del mateix **principi democràtic**, en tant que és el que expressa i atorga "legitimitat" als plantejaments socials que s'expressen a través dels mecanismes de participació (partits polítics, consultes electorals, iniciatives populars, etc.). En aquest sentit i dins el context d'un Estat plurinacional, l'existència mateixa d'una voluntat ciutadana expressada per mitjà d'uns instruments propis de representació i participació política en el seu propi interès social o cultural, hauria de considerar-se com quelcom de "normal" dins el joc democràtic i institucional, en tant que és el reflex –i la veritable constatació fàctica- de la diversitat social i nacional existent a Espanya.

En qualsevol cas, aquestes reflexions serveixen per justificar la necessitat d'un canvi que s'hauria de produir *conceptualment* sobre les mateixes bases polítiques sota les quals ha funcionat el sistema, és a dir, assumint que la Constitució empara i protegeix el pluralisme social i cultural de la societat espanyola (idea d'Estat plurinacional), els drets col·lectius inherents a aquest pluralisme, i la seva normal expressió per mitjà del principi democràtic. I, al

mateix temps, en base a aquesta realitat diversa, caldria exigir del poder central, en el moment d'exercir les funcions que li pertocuen, assumir que el mateix concepte "d'interès general" hagi de ser coherent amb la protecció i defensa de la **diversitat**, ja que en un Estat plurinacional el mateix interès general no es pot desvincular de la diversitat.

La idea d'Estat plurinacional hauria de comportar, doncs, l'establiment d'una diferenciació clara entre la posició institucional d'aquells territoris que **tenen veritables característiques nacionals** de la resta de regions. I al mateix temps, aprofitant el principi potencial de diversitat que contempla la Constitució, construir sobre aquesta distinció qualitativa les bases d'un règim d'autogovern que comporti un tractament específic i singularitzat que superi el criteri predominantment descentralitzador que fins ara ha impregnat el model de les "autonomies" o de comunitats autònomes. Dit en altres termes, Catalunya hauria d'intentar trobar, **aprofitant tot el marge que permet la Constitució, unes bases pròpies d'institucionalització política i jurídica** que singularitzin la seva posició tant pel que fa al seu nivell d'autogovern com a les relacions amb el poder central.

I, per iniciar aquest canvi, pot ser especialment útil considerar les experiències comparades de països amb estructura federal però amb una base social no homogènia, on l'existència del fet plurinacional ha comportat la introducció de dos principis essencials en la forma d'entendre el sistema: el **reconeixement i l'assumpció a nivell federal de les conseqüències que deriven del caràcter plurinacional de l'Estat** (principi d'implicació del poder central) i el **reconeixement de competències exclusives en aquells àmbits que vertebraven i donen contingut al fet diferencial nacional** (principi de sobirania compartida).

És important que aquests dos principis es tinguin en compte en el moment de plantejar una nova proposta per a Catalunya, ja que més enllà de l'aspecte concret de l'increment competencial en sí, constituïrien els eixos a partir dels quals es podria donar una nova dimensió a l'autogovern i, al mateix temps, justificar un règim específic i diferenciat en relació al règim general de les comunitats autònomes.

D'acord amb el primer principi, les institucions centrals de l'Estat haurien d'assumir, com a criteri d'actuació, les conseqüències inherents al fet plurinacional amb l'obligació de respectar-lo i també d'afavorir-lo en el moment de l'exercici de les seves competències. Això s'hauria de produir essencialment en tots aquells àmbits en els quals s'expressa la diversitat social de Catalunya, essencialment en el camp cultural i lingüístic, els drets de ciutadania i en el funcionament de les institucions públiques.

D'acord amb el segon principi, es podria obrir un procés que situés la Generalitat en una perspectiva equivalent a la que comporta la posició "d'Estat", per tal d'aconseguir el monopoli de la decisió política i de l'actuació administrativa en els àmbits més essencials entorn dels quals es defineix el mateix fet diferencial de Catalunya. Caldria, doncs, articular tots els mecanismes constitucionals per fer possible aquesta situació, de forma que el resultat final permetés parlar de l'existència d'un supòsits de "sobirania compartida", entesa aquesta noció, d'una banda, com a monopoli de l'exercici del poder públic a nivell intern (exclusivitat real de la competència) i, d'altra banda, també com a garantia en el pla extern (relacions internacionals i especialment front a la política de la Unió Europea) de la primacia de la decisió política catalana, a través d'un mecanisme de participació establert amb l'Estat.

Aquest plantejament permetria utilitzar a nivell teòric la noció de cosobirania o sobirania compartida i, a nivell pràctic, configurar una sèrie d'àmbits materials

sistemàtics i complerts sobre els quals les institucions de Catalunya podrien determinar íntegrament tota la política legislativa i administrativa, sense cap intervenció rellevant del poder central.

Es tractaria, doncs, que mitjançant la utilització de les diferents possibilitats que s'esmenten a l'apartat II per incrementar l'autogovern, determinats àmbits especialment importants des del punt de vista de l'especificitat de la societat catalana quedessin en la forma més *integral* possible sota la capacitat de decisió de la Generalitat. Entre aquests àmbits podríem citar com els més representatius la política cultural i educativa, l'àmbit institucional i administratiu, el dret civil, la policia, l'administració executiva ordinària inclosa la tributària, i l'organització territorial i el règim local.

I pel que fa a les conseqüències més rellevants de l'assumpció per l'Estat del principi plurinacional que esmentàvem abans, els àmbits més importants on es podria concretar són els que tot seguit s'esmenten:

#### Àmbit lingüístic

Assumir que el pluralisme lingüístic és una qüestió d'interès general i no només dels territoris amb llengua pròpia. Això s'hauria de traduir en una política activa de defensa i protecció del català i de les altres llengües cooficials en els àmbits següents:

- Recolzament de mesures de normalització del català.
- Utilització del català a nivell institucional (Senat) i en les relacions dels ciutadans i de les Administracions catalanes amb l'Administració central sense límits territorials.

- Exigència del coneixement del català per accedir a llocs de la funció pública dependents de l'Estat i de l'Administració de justícia situats a Catalunya.
- Utilització preferent del català, com a llengua pròpia de Catalunya, pels òrgans de l'Administració de l'Estat i de justícia situats a Catalunya.

#### Àmbit cultural

- Adequació de les estructures ministerials al fet pluricultural de l'Estat espanyol.
- Inclusió del català en el sistema curricular de l'ensenyament a la resta de l'Estat com a matèria optativa o de lliure elecció.
- Representació pròpia de Catalunya en els fòrums internacionals amb competències i funcions relacionades amb la cultura.
- Possibilitar la representació esportiva pròpia de Catalunya en l'àmbit internacional.
- Promoció del català en els mitjans audiovisuals dependents de l'Estat.

#### Àmbit de ciutadania

- Dret d'opció ciutadana per obtenir els documents personals de caràcter administratiu (DNI, passaport, permís de conduir, llibre de família, certificacions oficials) en qualsevol de les llengües oficials o, segons el cas, en versió bilingüe.
- Emissió de l'euro en totes les llengües oficials.

### Àmbit institucional

- Reconeixement de totes les conseqüències que han de derivar de la consideració del President de la Generalitat com a representant ordinari de l'Estat de Catalunya.
- Establiment d'un mecanisme de relació ordinària entre la Generalitat i l'Estat de caràcter bilateral.
- Designació de delegats catalans en la composició de la representació espanyola a les institucions europees, amb assumpció de responsabilitats decisòries en els àmbits de competència exclusiva de la Generalitat. Codecisió sobre l'aplicació dels fons i ajudes europees a Catalunya.
- Participació en la designació de membres del Tribunal Constitucional i del Consell General del Poder Judicial.
- Reconeixement del principi plurinacional en el funcionament del Senat i en una eventual reforma d'aquesta institució.
- Participació de la Generalitat en els organismes públics amb funcions reguladores o decisòries generals sobre tot el territori de l'Estat, que tenen especial impacte sobre els interessos econòmics o socials de Catalunya (Banc d'Espanya, Comissió Nacional del Mercat de Valors, Comissió del Sistema Elèctric Nacional, Comissió del Mercat de Telecomunicacions, Consell de Seguretat Nuclear, Agència de Protecció de Dades, Ens públic RTVE, etc.).

## II

### **PROCEDIMENTS UTILITZABLES PER INCREMENTAR L'AUTONOMIA DE CATALUNYA**

Tal i com abans s'ha assenyalat, el marc constitucional i el Títol VIII en concret, no determinen un model tancat de l'organització territorial, sinó que contenen nombrosos elements que, jugats a fons i de forma combinada, poden permetre un important increment del poder polític i administratiu de Catalunya.

En les línies que segueixen, s'analitzen les possibilitats que s'obren en aquest sentit i que permeten apreciar el marge que presenta el nostre marc constitucional i estatutari per incabir-hi una pluralitat d'opcions respecte del model territorial en la línia d'ampliar substancialment l'autonomia.

#### **1. La relectura o reinterpretació de les clàusules competencials de la Constitució i l'Estatut**

La doctrina i la mateixa jurisprudència coincideixen a considerar que la formulació a la Constitució i a l'Estatut de les clàusules competencials (competències reservades a l'Estat –art. 149.1- i els llistats de competències de l'Estatut) es fa en uns termes especialment genèrics i que, per tant, el seu abast real i pràctic dependrà, en gran part, de la decisió legislativa que les apliqui.



Es tracta, en definitiva, de clàusules que podrien encaixar en la categoria de conceptes jurídics indeterminats, la potencialitat de la qual només es pot deduir de forma molt general i aproximativa a partir del seu sol enunciat i que, a la pràctica, serà decisiva **la forma** en què s'exerceixi la competència, molt especialment en el cas de les competències exclusives de l'Estat establertes a la llista de l'article 149.1 de la Constitució.

Sembla doncs indiscutible que l'acte mateix d'exercici de les competències estatals és especialment important per al propi principi d'autonomia, ja que la decisió legislativa comportarà sempre inherent **un primer judici interpretatiu** de la pròpia *capacitat* competencial. Tot i que certament, aquesta decisió pot ser discutida davant el Tribunal Constitucional, l'experiència demostra que llevat d'una extralimitació clara i evident en l'exercici de la competència, la llei estatal es considerarà vàlida sempre que respecti el marc constitucional i **encara que aquest marc també hagués permès altres opcions més favorables al principi d'autonomia**.

Això posa en relleu el fet decisiu que comporta per a la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat la *intensitat* en què aquell exerceixi les seves competències i la *sensibilitat* que mostri respecte de les correlatives competències autonòmiques.

L'experiència aplicativa de la Constitució i de l'Estatut mostra clarament una tendència poc favorable a una **lectura en clau proautonòmica** en l'exercici de les competències estatals. Les previsions de l'article 149.1 de la Constitució s'han interpretat realment en un sentit molt ampli per part de l'Estat i la millor prova d'això són les nombroses sentències del Tribunal Constitucional que, tot i reconeixent la validesa d'aquestes decisions, també consideren de forma explícita o implícita que el legislador estatal **hagués pogut optar per una**

**solució més favorable al principi d'autonomia.** L'annex de jurisprudència constitucional que s'adjunta a aquest document és força il·lustratiu a aquests efectes.

En conseqüència, el primer procediment d'increment de l'autonomia que s'ha de valorar és el d'aconseguir (mitjançant la capacitat d'influència política que es pugui fer des de Catalunya respecte de l'Estat) una **relectura o reinterpretació** del sistema de competències, de forma que per aquesta primera via es pugui ja assolir un important i notable increment de l'autonomia. Alguns **exemples** poden servir per posar en relleu la transcendència d'aquesta qüestió:

a) **La legislació bàsica estatal**

L'article 149.1 de la Constitució conté nombroses referències a la competència bàsica de l'Estat que s'estén, per tant, a moltes matèries. D'acord amb les primeres interpretacions del text constitucional semblava que l'abast d'aquesta competència s'hauria de limitar únicament a l'establiment d'uns principis o regles de caràcter molt general, a partir dels quals correspondria ja a la Generalitat adoptar la seva pròpia política legislativa.

Tanmateix, aquesta possible *lectura* no s'ha confirmat mai a la pràctica, ja que el legislador estatal —amb el vist i plau de la jurisprudència constitucional en la majoria de casos— ha interpretat de forma molt més àmplia aquesta competència, la qual cosa s'ha traduït en uns textos legals força precisos i detallats, que no deixen un espai suficient perquè la potestat legislativa de la Generalitat pugui exercir-ne veritablement com a tal, és a dir, amb el marge suficient per poder decidir entre diverses opcions reguladores.

Aquesta **desnaturalització** de la noció de bases ha arribat encara més lluny, quan s'ha considerat que fins i tot la competència estatal pot incloure l'adopció de mesures reglamentàries o la reserva d'actuacions singulars executives.

Front aquesta realitat aplicativa existeix, però, l'alternativa de retornar al primer criteri interpretatiu. Encara que el Tribunal Constitucional hagi considerat que la competència bàsica pot tenir una extensió àmplia, res hauria d'impedir en el pla jurídic que el mateix legislador estatal reduís en un determinat moment l'abast i el contingut de les lleis de bases i adoptés, per exemple i com a criteri general, la forma de lleis que només enunciessin els grans principis de la regulació del sector, fins i tot mitjançant normes **no autosuficients**, és a dir, que requerissin per a la seva aplicació el complement de la corresponent llei de la Generalitat.

Si s'adoptés aquesta solució, no hi ha dubte que el **protagonisme legislatiu** passaria a ser de la Generalitat i només amb aquest canvi de criteri legislatiu s'estaria produint a la pràctica una importantíssima ampliació de la capacitat autonòmica. D'altra banda, tal i com veurem més endavant, sembla que seria molt difícil que el Tribunal Constitucional impedís aquesta solució ja que si bé ha consagrat l'actual situació, mai ha dit que sigui l'única constitucionalment possible. Aquest és, doncs, un dels exemples més clars del marge de *relectura* que permet la Constitució.

#### b) La legislació orgànica i altres lleis delimitadores de competències

De forma semblant a la que s'acaba d'exposar, en el cas de les lleis orgàniques (p.e. les que afecten els drets i llibertats fonamentals, el règim electoral) o altres normes estatals que en alguns casos compleixen la funció de delimitació de les competències entre l'Estat i la Generalitat (p.e. en matèria d'Administració de

justícia o de policia), podrien també reconsiderar-se des del punt de vista autonòmic en quan al seu abast i funció.

Les reserves de llei orgànica previstes a la Constitució es poden interpretar en els seus termes estrictes, és a dir, sense excedir de la regulació essencial o nuclear de la matèria en qüestió, ja que aquesta és la seva finalitat. I aquest principi encara s'hauria d'aplicar de forma més intensa quan es puguin afectar competències de la Generalitat, ja que un criteri formal (lleí orgànica) no hauria de primar mai sobre un de material (distribució de competències).

Per tant, tenint en compte que molt sovint el legislador estatal tendeix a incloure en la regulació orgànica moltes matèries que es podrien considerar que no formen part estrictament del nucli essencial i irreductible de l'àmbit reservat a la llei orgànica (matèries complementàries o connexes), trobaríem aquí un altre espai a recuperar per la llei autonòmica.

En el cas de les lleis orgàniques mereix especial consideració la llei del Tribunal Constitucional, en la mesura que estableix una restricció de la legitimació de les CCAA per interposar recursos d'incostitucionalitat contra lleis estatals (requisit d'afectació competencial), i uns efectes de suspensió automàtica de les lleis autonòmiques en cas de recurs d'inconstitucionalitat, que no es deriven necessàriament del que preveu el text constitucional. Des del punt de vista institucional seria desitjable, doncs, la modificació d'aquestes previsions.

Una millora substancial de l'autonomia s'obtidria també en el cas de les lleis que per mandat constitucional o estatutari compleixen una funció delimitadora de competències. És evident que en aquest cas l'Estat, en funció de com exerceixi la seva competència legislativa, estarà ampliant o reduint l'abast real

i efectiu de la competència de la Generalitat. L'experiència demostra com en molts casos (p.e. la televisió) aquestes lleis han estat molt restrictives a l'hora de reconèixer les competències de la Generalitat, situació que podria, no obstant això, canviar en el futur substancialment només amb una reorientació del criteri legislatiu.

Per últim, cal destacar aquells supòstis en els quals la competència autonòmica s'ha vist condicionada per la manca d'una actuació legislativa estatal que permeti la seva virtualitat (p.e. les designacions previstes a l'article 53 EAC) o per la manca d'adequació de la legislació preconstitucional encara vigent en alguns sectors.

**c) L'interès general com a criteri d'atribució de competències**

En alguns casos (ports, aeroports, carreteres, obres públiques en general), la Constitució atribueix a l'Estat la competència sobre determinades infraestructures d'interès general, sense precisar com s'ha d'apreciar la concurrència d'aquest interès.

Tot i que la jurisprudència constitucional ha validat que la definició de l'interès general la faci unilateralment el mateix Estat, també ha considerat com a legítim, des del punt de vista constitucional, l'establiment de procediments amb la intervenció de les comunitats autònomes.

Per tant, és evident que l'adopció com a fórmula alternativa de mecanismes de participació o negociació prèvia entre l'Estat i la Generalitat per a l'apreciació concreta de les infraestructures d'interès general, comportaria un canvi substancial respecte de l'actual situació.

També cal tenir present en aquest sentit que, segons l'article 11 de l'Estatut, l'Estat pot cedir a la Generalitat la gestió dels ports i aeroports de Catalunya que actualment tenen la consideració d'interès general.

d) **Límits d'eficàcia territorial de les funcions executives**

Tot i que l'Estatut atribueix a la Generalitat la competència d'execució en moltes matèries, aquesta competència s'ha vist limitada sovint pel problema dels límits territorials d'efectivitat de les seves decisions (autoritzacions, concessions) o per l'existència d'instruments centralitzats de registre o constància administrativa d'aquelles decisions (registre de la propietat industrial, registre sanitari, etc.).

Aquests límits són, no obstant això, més propis d'un concepte de desconcentració administrativa que no pas d'autonomia territorial. La seva existència només es justifica per la manca d'un canvi de criteri per tal d'acomodar les tècniques de funcionament administratiu a la nova realitat del sistema autonòmic. Per tant, sempre seria possible, com ho demostren les experiències federals, establir el principi d'**actuació única i exclusiva** per part de l'administració territorial competent, atribuint a la seva decisió **efectes generals** i sense necessitat de duplicar estructures administratives.

Amb aquesta reflexió es posa en relleu, d'altra banda, l'estreta relació entre la funció executiva i la necessària reforma de l'Administració de l'Estat, per tal que la Generalitat pugui assumir definitivament la condició **d'Administració ordinària o única a Catalunya**.

e) **La planificació i ordenació de l'activitat econòmica**

Les competències de la Generalitat en l'àmbit econòmic i especialment sobre el sector industrial han patit una lectura marcadament estreta, amb un gran protagonisme de les decisions estatals.

Tot i la necessitat cada cop més creixent d'actuacions macroeconòmiques que superen l'àmbit estrictament territorial de Catalunya, això no hauria de ser excusa per reduir l'actuació de la Generalitat a aspectes merament intersticials. El principi de competència estatal sempre es podria atenuar mitjançant l'establiment de **mecanismes participatius de la Generalitat en el procés de decisió**, especialment quan aquesta hagi de tenir especial impacte en els sectors econòmics catalans.

De nou aquí, convé recordar que la mateixa jurisprudència constitucional s'ha fet ressò d'aquest problema, deixant a mans del legislador estatal l'opció per un mecanisme d'acció directa, o bé articulant un procediment d'intervenció autonòmica. També s'ha de destacar que la participació en matèria de planificació econòmica constitueix un principi (encara que no desplegat fins ara) expressament establert a l'article 131 CE.

f) **El poder de despesa i les polítiques sectorials**

El sistema de finançament autonòmic vigent fins l'actualitat ha propiciat en bona part el reconeixement d'un poder de despesa de l'Estat sobre qualsevol àmbit material, fins i tot **els que són competència de la Generalitat**.

S'accepta així un principi de consignació pressupostària lliure i il·limitat de l'Estat, **desconnectat de la distribució material de les competències**.

aquesta *anomalia* no és únicament discutible des de la perspectiva del sistema de finançament mateix, sinó que té una segona repercussió sobre les competències sectorials afectades, ja que per via de les **subvencions** l'Estat recupera a la pràctica una part de la mateixa competència sectorial encara que no hi tingui cap títol habilitant o el que té no inclou la gestió de subvencions i altres ajuts econòmics.

Tot i que la jurisprudència constitucional ja ha limitat els casos de gestió centralitzada de les subvencions, el manteniment d'aquesta situació és clarament insostenible des del punt de vista de la racionalitat econòmica i del respecte de l'autonomia, sense que hi hagi, d'altra banda, cap impediment per limitar-la estrictament als àmbits de competències estrictament exclusives de l'Estat.

g) **L'efectivitat real de les previsions estatutàries**

Després de quasi vint anys de vigència de l'Estatut es pot constatar com algunes de les seves previsions no s'han pogut aplicar per discrepàncies interpretatives entre l'Estat i la Generalitat.

L'abast de les competències en matèria d'Administració de justícia, fixació de les demarcacions judicials, notarials i registrals, nomenament de magistrats, notaris i registradors, distribució del fons de cooperació local, règim econòmic de la seguretat social, gestió d'infraestructures d'interès general, participació de la Generalitat en entitats i empreses estatals, per citar-ne els exemples més clars, ha quedat notablement reduït o fins i tot inexistent.

A tot això cal afegir encara els traspassos pendents de negociació a la Comissió Mixta que posen en relleu fins a quin punt els **critèris interpretatius**



sobre les clàusules de distribució competencial poden ser decisius per determinar el contingut final de l'autonomia.

**h) La interpretació de les bases de les obligacions contractuals**

La interpretació donada pel Tribunal Constitucional a l'apartat 8 de l'article 149.1 CE ha estat excessivament àmplia i comporta una limitació molt important de la competència de la Generalitat en matèria de legislació civil.

**2. El paper del legislador i del Tribunal Constitucional: primacia de l'opció legislativa i contingència de la jurisprudència.**

En el sistema jurídic organitzat per la Constitució de 1978 juga, com és conegut, un paper molt important el Tribunal Constitucional, que ha estat definit com l'interpret suprem de la Constitució. Durant els vints anys de funcionament ha decidit moltes controvèrsies, particularment pel que fa a la configuració de les competències de la Generalitat en resoldre recursos d'inconstitucionalitat o conflictes de competències amb l'Estat. Els pronunciaments del Tribunal Constitucional han anat creant un conjunt d'opinions del qual importa ara remarcar dos trets: **contingència i casuisme**.

Tots els observadors han posat en relleu que el Tribunal Constitucional ha fugit sovint de l'establiment de criteris generals, que d'alguna manera haurien anunciat futures decisions, i ha optat per pronunciaments singularitzats, en els quals ocupa una posició central l'anàlisi del cas concret de la controvèrsia. D'aquesta manera moltes decisions no són extrapolables ja que el pes dels aspectes cojuturals o específics del supòsit considerat és decisiu.

Aquest és un plantejament incorrecte en general perquè sempre la interpretació d'un tribunal està **oberta a evolucions**, fins i tot accentuades, i molt més en el supòsit del Tribunal Constitucional que ha de decidir sobre la base d'un text, la Constitució, que, com hem vist, porta en el seu si el requeriment d'un desplegament divers i plural. En el nostre cas, per les peculiaritats que el mateix Tribunal ha donat a la seva jurisprudència aquest plantejament té encara un suport més ampli.

Tot això confirma l'existència d'un marge apreciable per a la relectura o reinterpretació de les clàusules competencials i la **primacia que té en aquest camp l'opció legislativa per sobre de la mateixa jurisprudència**.

Aquesta conclusió trova el seu fonament en la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional, que distingeix ben clarament entre el seu paper de garant últim de la Constitució, d'una banda, i el marge d'opció legislativa que el mateix text constitucional permet, de l'altra. Algunes declaracions del Tribunal Constitucional són especialment explícites en aquest sentit i val la pena recordar-les ara:

"La función del Tribunal Constitucional es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las **distintas opciones políticas**, pues, en términos generales, resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo" (STC 4/1981, de 2 de febrer).

"La Constitución es un marco de coincidencias suficientemente **amplio** como para que dentro de él **quepan opciones políticas de muy diferente signo**. La labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes, imponiendo autoritariamente una de ellas" (STC 11/1981, de 8 d'abril).

"El ordenamiento jurídico, por su propia naturaleza, se resiste a ser congelado en un momento histórico determinado: ordena relaciones de convivencia humana y debe responder a **la realidad social de cada momento**, como instrumento de progreso y de perfeccionamiento" (STC 27/1981, de 20 de julio).

"El contorno de los grandes sectores sistemáticos del ordenamiento **no es en modo alguno preciso** y la referencia a estos sectores como criterio de delimitación competencial **hace depender tal delimitación de la opción que se tome**" (STC 37/1981, de 16 de noviembre).

"Nuestro juicio se ha de circunscribir a determinar la conformidad en la Constitución de la ley impugnada. No es, por tanto, un juicio de valor acerca de si la regulación **es o no la más oportuna**, porque éste es el campo de actuación **en que han de moverse las distintas opciones políticas dentro del marco de la Constitución**" (STC 86/1982, de 23 de diciembre).

"Cuando del conjunto de las normas del bloque de la constitucionalidad aplicables **puede extraerse más de una interpretación** sin forzar los conceptos empleados por tales normas y dentro siempre de los límites constitucionales, la misión de este Tribunal no consiste en señalar en abstracto cuál de las **constitucionalmente posibles** resulta la más oportuna, adecuada o convincente" (STC 65/1998, de 18 de marzo).

### 3. Les vies constitucionals d'atribució addicional de competències

La Constitució preveu procediments per a l'addició de les competències autonòmiques amb noves facultats més enllà de les determinacions estatutàries i més enllà de les derivacions que es puguin obtenir amb les eines d'interpretació. En aquest sentit, l'article 150.1 i 2 CE constitueix el centre d'atenció. En el primer apartat del precepte es preveu la transmissió de facultats legislatives en el marc d'una llei estatal que n'estableixi els principis, bases i directrius. En el segon es contempla la transmissió, segons fórmules de transferència o de delegació, de facultats estatals, normatives i/o executives. Les facultats transferides es poden referir tant a les competències reservades a l'Estat per l'article 149.1 CE, com a aquelles que queden en el seu àmbit residual d'acord amb l'article 149.3, pel fet que l'Estatut no les ha atribuït expressament a la Generalitat.

El principal condicionant de la transferència o delegació de l'article 150.2 es refereix a facultats que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o delegació. Aquest requisit s'haurà d'esbrinar en cada cas en relació al manteniment d'allò que és essencial a l'existència de l'Estat, concepte que cada cop s'ha afeblit més en els darrers anys. Valgui com exemple el mateix procés d'integració europea que ha suposat un impacte notable per a la noció tradicional de sobirania dels Estats, ja que aquests han cedit importants àmbits de decisió fins fa poc considerats com inherents o inseparables d'aquella noció.

Aquesta transferència o delegació pot plantejar-se amb caràcter general per a totes les comunitats autònomes —com va fer la Llei Orgànica 5/1987, de 30 de juliol, en matèria de transports terrestres— o singular per alguna comunitat autònoma, com es va fer acompanyant els Estatuts d'autonomia de la

Comunitat Valenciana o de Canàries, o més recentment en el supòsit de les competències en matèria de trànsit a Catalunya. **L'article 28 de l'Estatut** recorda precisament aquesta via d'ampliació de les competències de la Generalitat.

No hi ha dubte que el potencial d'aquests mecanismes (especialment del 150.2 CE) pot ser molt gran si se'n fa una interpretació generosa, la qual cosa és possible atesos els marges que deixa la Constitució. D'una banda la transferència pot incloure tot tipus de potestats, incloses les legislatives, i, de l'altra, la condició que s'estableix (facultats transferibles per la seva naturalesa) és prou laxa com perquè primi clarament el **criteri polític** en una operació d'aquesta mena. Seria molt difícil, llevat de situacions de desapoderament total d'algunes competències *estructurals* de l'Estat (p.e. defensa o el nucli dur de les relacions internacionals), que davant d'un acord polític com el que comporta l'aplicació de l'article 150.2 CE el Tribunal Constitucional posés en qüestió la mesura.

Un altre aspecte a valorar és la possibilitat del seu **ús singularitzat** per a Catalunya (indiscutible constitucionalment) que pot ser especialment idoni en els aspectes específics que integren el fet diferencial i com a solució no necessàriament general des del punt de vista dels interessos de l'Estat.

D'altra banda, cal tenir present que la via de l'article 150.1 i 2 CE comporta un règim jurídic de les competències transferides o delegades diferent de les atribuïdes per l'Estatut. La delegació o transferència és per naturalesa *revocable* i en aquests casos cal també que la llei que les apliqui estableixi uns mecanismes de *control* per l'Estat de les facultats delegades o transferides.

Tanmateix aquests dos condicionants, tot i ser importants, no han de sobrevalorar-se. En primer lloc, perquè un cop feta la transferència la situació creada no serà fàcil de revertir, sobretot si es produeixen traspassos de mitjans materials i personals i si hi intervé la **Comissió Mixta de Traspassos** amb el conseqüent component de pacte que implica (com ha estat el cas del trànsit). I en segon lloc, perquè la lletra de la Constitució no imposa cap mecanisme concret de control, la qual cosa permet reconduir-lo a unes tècniques que siguin compatibles amb el principi d'autonomia en l'exercici de les potestats delegades o transferides i que subjectin una eventual revocació a l'aprovació d'un nou acte legislatiu en aquest sentit concret.

Finalment, cal assenyalar que la delegació de potestats legislatives que preveu l'apartat 1 de l'article 150 CE podria també utilitzar-se com una tècnica *indirecta* per **reduir** l'abast de la legislació bàsica, aplicada **singularment** per a una o algunes comunitats autònomes. Aquesta solució pot tenir interès pràctic davant les objeccions que es poden formular des de l'Estat per reduir l'abast de les lleis bàsiques, en la mesura que tindria un efecte general per a totes les comunitats autònomes. La utilització del 150.1 CE podria permetre que l'Estat dictés unes lleis bàsiques com fins ara ha fet, però incloent una disposició addicional de delegació a favor de la Generalitat, perquè aquesta pogués exercir una potestat legislativa només subjecte als aspectes més nuclears i essencials de la llei bàsica estatal.

#### **4. La Generalitat com a administració executiva ordinària a Catalunya**

El sistema de distribució de competències establert a la Constitució i a l'Estatut, permet que l'Estat retengui un gruix important de competències executives les

quals s'exerceixen globalment sobre tot el territori estatal, és a dir, sense necessitat d'una organització perifèrica (per exemple les relacions exteriors), però en la majoria dels casos necessiten, per al seu exercici, un aparell administratiu estructurat a nivell territorial. Dins d'aquestes darreres competències executives cal distingir, alhora, entre aquells supòsits en què existeix una estreta relació entre la competència i els mitjans per actuar-la (per exemple, la defensa), d'aquells altres —els més nombrosos— en els quals no es dona aquesta íntima relació i que, per tant, l'exercici de les funcions administratives podria passar a dependre del propi àmbit de decisió autonòmica.

Cal destacar, en aquest sentit, que aquesta darrera possibilitat és la norma general que impera en els sistemes federals els quals solen establir, normalment, una clàusula d'atribució general a favor dels estats per a l'execució de la legislació federal. D'aquesta forma s'aconsegueix una notable simplificació de les estructures administratives ja que, llevat d'àmbits molt concrets i normalment d'actuació per mitjà d'òrgans centrals, l'única estructura administrativa territorial és la dels estats, sens perjudici, com és òbvi, de la que és pròpia dels ens locals.

Tot i que com hem dit al principi aquesta no és la solució que es desprèn del nostre sistema de distribució de competències, res impedeix però que es pugui aconseguir un resultat semblant (individualment per a una autonomia o de forma general), mitjançant l'aplicació de les tècniques de delegació i transferència previstes a l'article 150.2 CE que abans hem d'analitzar.

En aquest sentit, cal destacar l'existència d'una corrent doctrinal cada cop més creixent que avala una solució com aquesta (l'anomenada per molts "administració única"), sobretot pels efectes de racionalització i simplificació

administrativa que comportaria. Només cal pensar en la possibilitat de suprimir els sistemes de doble actuació que avui encara perduren (p.e. a nivell de registres administratius, funcions inspectores, política de subvencions) o en la reducció de personal que es podria produir, per valorar la importància d'aquesta mesura.

D'altra banda, amb independència d'aquesta justificació basada en temes estrictament administratius, no cal oblidar l'efecte polític que produiria una mesura com aquesta, ja que els ciutadans de Catalunya pasarien a tenir com a referència única de les seves relacions administratives només a la Generalitat i els ens locals de Catalunya.

Des del punt de vista jurídic no hi ha, doncs, obstacles importants per obrir aquest camí i superar així el punt intermig en el qual s'ha quedat la recent Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat (LOFAGE), la qual, tot i haver suprimit la figura dels governadors civils substituint-los per uns subdelegats del govern amb un perfil més funcional, no ha adoptat, però, cap mesura significativa per reduir l'organització perifèrica de l'administració estatal i transferir-la a les comunitats autònomes. Cal assenyalar, però, que la mateixa exposició de motius d'aquesta Llei (apartat VI) esmenta expressament l'objectiu d'introduir la noció d'administració única i utilitzar a aquest efecte les tècniques de l'article 150.2 CE.

En conseqüència, per les raons exposades i en base al reconeixement exprés que fa l'Estat de la necessitat d'encetar aquesta via, l'efectiva conversió de l'Administració de la Generalitat en l'administració executiva ordinària en el territori de Catalunya seria un dels passos importants que es podrien donar dins el marc constitucional vigent per a l'increment de l'autogovern.



## 5. La reforma de la hisenda de la Generalitat: una qüestió no sotmesa als procediments de revisió constitucional i estatutària

L'ordenació constitucional i estatutària de la hisenda de la Generalitat no respon als mateixos paràmetres formals —els textos legals on es conté la regulació— que altres aspectes de l'ordenament com són, per exemple, les competències. Un estudi de les determinacions constitucionals —articles 156, 157 i 158— posa en relleu una certa renúncia a la regulació de les hisendes autonòmiques i la utilització, més aviat emfàtica, del criteri d'autonomia política. Hi ha una remissió molt àmplia, quasi total, al legislador estatal, el qual només troba tres límits: a) reconeixement d'algun marge autonòmic a la regulació de la hisenda de les comunitats; b) coordinació de totes les hisendes públiques; c) acollida del criteri de solidaritat. En resum, la regulació constitucional de les hisendes autonòmiques implica una **remissió al legislador estatal**. Aquesta regulació té l'inconvenient d'una garantia insuficient però comporta, al mateix temps, un amplíssim marge per als canvis legislatius **sense necessitat d'alterar el text constitucional ni, fins i tot, de fer l'esforç d'una reinterpretació**.

També la regulació de l'Estatut de Catalunya en matèria d'hisenda es situa en l'orientació constitucional de remetre al legislador estatal l'establiment de les solucions concretes en el marc d'un **procés de negociació prèvia** (Disposició Addicional 6a EAC). D'altra banda, s'observa l'acceptació d'una fórmula de finançament essencialment derivada. A més a més, de manera expressa en algun supòsit i per la mateixa estructura de les regulacions establertes, es pot afirmar que l'ordenació estatutària de la hisenda de la Generalitat **està al marge de la rigidesa estatutària**, de manera que per canviar-ne el contingut **no cal reformar l'Estatut**.

La reiterada remissió al legislador estatal s'ha concretat en la Llei Orgànica de finançament de les comunitats autònomes, de 22 de setembre de 1980, modificada per la Llei 3/1996, de 27 de desembre, (LOFCA). Aquesta és la norma central en la regulació de la hisenda autonòmica, i per tant per canviar aquesta no cal anar a nivells més alts de l'ordenament. D'altra banda i en relació amb els tributs cedits, el règim de la cessió es regula a la llei singular de cessió a cada comunitat, que pot modular les facultats normatives o de gestió.

Així mateix, tant a la Constitució (article 156.2), com a l'Estatut d'una manera més àmplia (article 46.3), com a la LOFCA, hi ha determinacions suficients per articular una administració tributària única de manera que la Generalitat, per delegació, exerceixi les facultats de gestió tributària respecte dels tributs estatals en el territori de Catalunya (la més recent orientació de la Llei 3/1996 que exclou la gestió de l'impost de la Renda de les Persones Físiques pot estar relacionada amb el caràcter parcial de la cessió, i en tot cas aquesta opció és modificable per una decisió del mateix legislador estatal).

Una administració tributària única no té perquè ser una solució general, ni el règim de delegació ha de ser necessàriament uniforme segons els impostos siguin o no cedits. Finalment, cal recordar que segons de Disposició Addicional sisena, tres, de l'Estatut "l'abast i les condicions de la cessió s'establiran per la Comissió Mixta... que en tot cas els referirà a rendiments a Catalunya...". Per tant, en fixar-se els termes de la delegació es poden regular no només el règim de les facultats de gestió, sinó les fórmules entorn de la recaptació i els fluxos corresponents a les obligacions estatals i autonòmiques.

Es donen, doncs, diversos elements que poden permetre capgirar el plantejament actual de l'ordenació de la hisenda de la Generalitat de manera

que una cessió de tributs estatals amb elements singularitzats, estructurats de manera delegada per una administració autonòmica que gaudeixi de potestats normatives respecte d'elements dels tributs, i amb una gestió que es fa en un marc articulat per la tècnica de delegació, obri la porta, amb el previ acord de les administracions estatals i catalana, a una solució que, a la pràctica, podria tenir **trets similars al sistema foral**.

Així doncs, l'obertura potencialment il·limitada a la cessió d'impostos, l'amplitud de la delegació de la gestió tributària dels impostos estatals —cedits o no— i la versatilitat de la tècnica delegativa poden constituir el fonament no només de fórmules variades de distribució de facultats de gestió, sinó també d'un marc per fixar les **relacions econòmiques** derivades de la recaptació.

## **6. La presència de Catalunya a la Unió Europea i a les organitzacions internacionals**

El reconeixement constitucional de la singularitat cultural i lingüística de Catalunya és un fet indiscutible. Només cal al·ludir al tantes vegades esmentat article 3 de la Constitució per constatar-ho. També en aquest punt el text constitucional no és la simple expressió d'un propòsit sinó que constitueix una autèntica **regla jurídica** que obliga a tots. Des d'aquesta perspectiva es pot plantejar la pertinència de reconèixer una presència internacional —no fàctica que ja existeix— formal de la Generalitat mitjançant la incorporació de representacions pròpies en tots els organismes internacionals que incideixen en els àmbits de la **llengua i de la cultura** o en aquells en què aquests aspectes tenen una projecció substancial (educació, mitjans de comunicació, patrimoni, cultural, esports...).

Hi ha un segon aspecte de gran importància en la dimensió exterior de la Generalitat: la intervenció en les polítiques de la Unió Europea que tantes vegades es projecten o es connecten amb competències atribuïdes a la Comunitat Autònoma per la Constitució i l'Estatut.

Hi ha un primer vessant, el de l'execució de les decisions, normes i polítiques europees, el qual, en el nivell dels principis, no és discutit el protagonisme de la Generalitat quan les resolucions europees es projecten en camps que l'ordenament intern li atribueix. Ara bé, quan del principi general es baixa als supòsits concrets són freqüents els motius de conflicte. En front d'aquesta situació, cal reiterar que la incorporació d'Espanya a les institucions europees no comporta cap altra variació de l'ordre de competències definit en l'àmbit intern que no es desprengui del mateix trasllat de responsabilitats a les institucions europees. Per tant, una tendència a revisar és el conjunt de formes d'actuació estatal que s'han convertit en procediments de recuperació de competències: registres centralitzats, no territorialització de fons, reserva de controls per la via d'oficialitzar els agents que han d'efectuar-los, sobrevaloració del pas de frontera (precisament quan la Comunitat Europea implica la seva irrellevància), etc.

Un segon vessant especialment important es concreta en la participació en l'elaboració de les decisions comunitàries. Recordem a aquest respecte que ja l'article 27.5 de l'Estatut preveu que la Generalitat "serà informada en l'elaboració dels tractats i convenis, així com dels projectes de legislació duanera en allò que afectin matèries del seu específic interès". És una indicació molt concreta respecte d'una orientació molt més global en el sentit de participar en l'elaboració de mesures que la Comunitat Autònoma haurà d'aplicar, o que condicionen l'exercici de les pròpies competències autonòmiques.

La intervenció de la Generalitat en l'elaboració de les decisions comunitàries, mitjançant la participació en l'elaboració de les propostes i posicions de la part espanyola en el si de les institucions comunitàries, pot trobar suport més que en el concret article 27.5, en les pròpies característiques del procés comunitari i, particularment, en el sistema d'atribucions de les institucions europees. Com hem dit, l'assumpció de les competències per part dels organismes europeus comporta la correlativa pèrdua d'atribucions de la corresponent instància interna, però només en la mesura d'aquella assumpció, **quedant sense variació les facultats no assumides per les autoritats europees**. Insistim: no hi ha altres mutacions de competències internes. Lògicament, les institucions internes que han perdut totalment o molt més sovint, només parcialment, les atribucions són les que continuen essent la plataforma adequada per a **l'expressió dels interessos concernits** en les matèries l'ordenació de les quals ara es decideix a nivell europeu. Per això, la seva *intervenció* en l'elaboració de les decisions hauria de ser la **conseqüència normal**. Ara bé, donat que els socis integrants de la comunitat són els Estats, aquella intervenció, llevat d'òrgans específics d'ordre essencialment consultiu, s'ha de produir a través d'aquests. Amb unes altres paraules, les autoritats estatals haurien d'associar la voluntat de les autonomies territorials de caràcter polític en la **formació de la posició estatal** des d'on es contribueix a adoptar les decisions europees. I, posteriorment, han de donar compte del desenvolupament posterior del procés.

Diversos són els procediments mitjançant els quals es pot fer realitat aquest dret a intervenir. D'entrada cal diferenciar entre els col·lectius —de totes les comunitats autònomes— i els singularitzats. La creació de la Comissió General per les Comunitats Europees amb la regulació de la Llei 1/1997 és un avenç que només el seu efectiu funcionament pot confirmar. En la segona direcció, també és un fet recent positiu l'establiment d'una Comissió Mixta bilateral Estat-Generalitat.

També s'ha d'inscriure en el balanç positiu la incorporació de representants autonòmics en els comitès i grups de treball en el si de les institucions europees.

Ara bé, encara es podria fer un pas més seguint la línia d'altres membres de la Unió Europea d'estructura interna composta (p.e. Bèlgica), consistent en incorporar representants de la Generalitat a les reunions dels Consells de Ministres Europeus, en ocasions com a únics representants, en altres com a responsables de delegació, en altres com a simples integrants d'aquesta, tot això d'acord amb la naturalesa de les competències implicades.

En qualsevol cas, la intervenció de la Generalitat en la formació de les polítiques de les comunitats europees, mitjançant la incidència en l'elaboració de la posició estatal i amb una participació directa, ha de ser un element essencial d'una nova etapa de l'autogovern degut a la important afectació competencial interna que cada cop més té la política comunitària.

#### **7. La representació ordinària de l'Estat com a dimensió estatal de la Generalitat**

La significació política de la Generalitat no s'esgota en la seva projecció com institució autonòmica, sinó que pel fet d'estar integrada en l'Estat espanyol n'és una "peça" o un "tros" d'aquest. Al·ludirem en aquest apartat a un aspecte de gran significació, però fins ara de poca virtualitat, com és la representació ordinària de l'Estat atribuïda al President de la Generalitat, tot i que també existeixen altres manifestacions d'aquella condició de tros o peça d'Estat, com per exemple la iniciativa de reforma constitucional, la iniciativa legislativa de

lleis estatals, la presència en el Senat, o la promoció de tractats internacionals (art. 27 EA).

En relació amb aquesta temàtica, cal advertir, però, que atesa l'estructura estatal definida per la Constitució de 1978 es troba a faltar la intervenció de les comunitats autònomes en la designació del Tribunal Constitucional i del Consell General del Poder Judicial, institucions aquestes que de fet han quedat essencialment al marge de l'articulació territorial autonòmica de l'Estat sense que l'existència de Tribunals superiors de justícia relativitzi l'afirmació que acabem de fer. El capgirament de la situació en aquests dos darrers punts — com succeeix en la reestructuració autonòmica del Senat— difícilment es pot fer sense alguna reforma de la Constitució. Tanmateix, mesures internes en el funcionament del Senat i una actitud diferent de les forces polítiques que hi són representades podrien fer possibles una participació indirecta autonòmica en el nomenament dels membres d'aquells dos organismes —Tribunal Constitucional i Consell General del Poder Judicial— elegits pel Senat. De menys significació institucional, però també molt important, és la participació que s'hauria de tenir en els nomenaments de President del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, Fiscal en Cap de Catalunya, si és creés, o l'actual Fiscal en Cap del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i Fiscals Caps territorials i Presidents de les Audiències Provincials.

Com hem assenyalat abans, una de les característiques singulars de la regulació constitucional (art. 152.1) i estatutària (art. 36.2) del **President de la Generalitat** és l'atribució de la **representació ordinària de l'Estat a Catalunya**, una definició, però, que no rep desplegament o articulació expressa en els mateixos textos legals, si bé si troba alguna manifestació —com la clàusula relativa a la promulgació de les lleis de l'article 33.2 de l'Estatut— que cal relacionar amb aquesta condició de la Presidència. Per esbrinar el sentit d'aquesta condició s'ha

de començar per precisar el terme "Estat", paraula que s'utilitza amb varies significacions o al·ludint a supòsits no coincidents. D'una banda, per Estat s'entén els poders públics centrals amb els quals, per exemple, pot la Generalitat mantenir conflictes de competència. D'altra, és fa referència a una realitat molt més àmplia que comprèn la totalitat dels poders públics que actuen en el territori. No hi ha dubte que és respecte d'aquesta darrera significació que s'atribueix a la Presidència de la Generalitat la condició de representació ordinària. En canvi, la representació dels poders públics centrals correspon al Delegat del govern.

La fórmula de promulgació de les lleis, abans al·ludida, és perfectament congruent amb aquesta interpretació. Com és sabut, la promulgació d'una llei és l'operació mitjançant la qual una norma s'incorpora a l'ordenament jurídic donant-li la força superior de llei. És aquesta una funció que en tots els sistemes jurídics moderns es reserva al cap de l'Estat. Mai pertoca al President del govern o poder executiu, sinó que, pels efectes que produeix, s'atorga a la més alta magistratura —Rei o President— del país, al marge que aquests no tinguin competències polítiques directes. Així doncs, quan l'article 33.2 de l'Estatut atribueix al President de la Generalitat la facultat de promulgar les lleis en nom del Rei està fent una aplicació de la condició de representant ordinari de l'Estat.

Per les seves pròpies peculiaritats, les manifestacions de la representació ordinària han de ser, en general, subtils i molt sovint allunyades d'una formalització expressa de manera que, possiblement, s'aniran decantant amb el temps. Ara bé, és ja possible fer algunes previsions de distint ordre. En primer lloc ens referim a les normes de precedència o de protocol. El Decret estatal vigent no s'adequa suficientment als textos constitucional i estatutari segons la interpretació d'aquests que estem fent. A Catalunya després del Rei la precedència correspon al President de la Generalitat i no al President del Govern central, ja que aquell té la representació de l'Estat mentre aquest ostenta només la



representació d'un dels poders de l'Estat, el poder executiu, i encara només a nivell central (al marge queden els executius autonòmics). Aquest és un plantejament que troba suport suficient en l'ordenament constitucional. En segon lloc, es pot plantejar que pel fet de ser representant ordinari de l'Estat, totes les autoritats que exerceixen funcions públiques a Catalunya —per tant també les estatals— tenen el **deure d'informació i col·laboració institucional** respecte del President de la Generalitat. En tercer lloc, la relació del cap de l'Estat amb les institucions públiques catalanes hauria de ser **directa i sense altre canal ordinari de comunicació** que la Presidència de la Generalitat. En aquest context, resulta doncs incoherent fer ús de la figura del ministre de "Jornada" com acompanyant del Cap de l'Estat.

Com hem dit més amunt, les manifestacions concretes lligades a la condició del President de la Generalitat com a representant ordinari de l'Estat no es poden formalitzar de manera completa. Per això, s'han enunciat alguns extrems. Serà amb el funcionament de les institucions i potenciant aquest principi com s'obriran noves vies.

Això no obstant, abans d'acabar aquest apartat cal considerar un aspecte concret de la intervenció del Cap de l'Estat en el **nomenament del President de la Generalitat** que no ha rebut fins avui una solució satisfactòria. Es tracta dels decrets de nomenament de President de la Generalitat que són referendats pel President del Govern, cosa que implica una interferència estranya del titular del poder executiu central. La solució coherent, tant amb l'esquema constitucional com amb la mateixa institució del referend, consistiria en atribuir aquesta darrera funció al President del Parlament de Catalunya. Com és sabut, i així ho especifica l'article 64.2 de la Constitució, el referend trasllada la responsabilitat, de manera que el Rei no és responsable sinó que ho és la persona que contrasigna. En aquest context, no s'entén la

responsabilitat del President del Govern central en el procés de nomenament del President de la Generalitat, procés que li és totalment aliè i desconeix per complert. El mateix article 64.1 preveu que el nomenament del President del Govern central sigui referendat pel President del Congrés de Diputats. Una solució similar amb el referend del President de Parlament seria desitjable.

Un obstacle —s'ha indicat— per l'acceptació d'aquest enfocament es trobaria en la literalitat de l'article 64 CE abans esmentat, on s'estableix que "els actes del Rei seran referendats pel President del Govern i, en el seu cas, pels ministres competents", llevat d'uns supòsits específics entre els quals no s'hi troba el de nomenament de presidents de comunitats autònomes. Ara bé, aquells supòsits estan tots ells referits a institucions del poder central posant de manifest que va ser aquest el nivell considerat en redactar-se la Constitució. D'altra banda, la literalitat no és l'única pauta per interpretar un precepte constitucional, sinó que és essencial esbrinar el sentit de cada fórmula legal i la seva *integració* en el context global. En aquest sentit, seguir en la tramitació del nomenament de president de la Generalitat un camí paral·lel al que s'observa en el cas del president del Govern central podria considerar-se perfectament vàlid.

Hi ha encara una altra raó. Donada la condició del President de la Generalitat de representant ordinari de l'Estat, entenent per aquest, com ja hem explicat, la globalitat dels poders públics, resulta incoherent la intervenció —i la responsabilitat— del president del Govern central respecte del nomenament. Per tant, el canvi que es planteja podria articular-se en base a una nova interpretació dels textos constitucionals.

## **8. Principals àmbits on es podria produir l'increment de l'autonomia de Catalunya**

En funció de les consideracions fetes en els apartats anteriors, l'aplicació de les diferents tècniques i criteris utilitzables per aconseguir incrementar la quota d'autonomia de Catalunya, es podria produir essencialment sobre els àmbits institucionals i competencials següents:

- Aplicació del principi d'Administració executiva ordinària o única a través de la Generalitat, combinat amb la reforma de l'Administració central de l'Estat per tal d'adequar-la al principi d'autonomia i a l'Estat plurinacional.
- Organització i el funcionament de l'Administració de la Generalitat (règim jurídic, procediment, funció pública, contractació, mitjans d'actuació, etc.).
- Administració de justícia. Descentralització del Consell General del Poder Judicial. Competències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Competències plenes en demarcacions judicials, notarials i registrals i nomenaments d'aquests, i competències en relació amb la fiscalia, i nomenament de Procuradors dels Tribunals. Supressió del caràcter de cos nacional dels funcionaris al servei de l'Administració de justícia.
- Dret privat. Competències sobre la funció pública notarial i registral. Propietat intel·lectual i industrial.
- Organització territorial de Catalunya que inclogui la capacitat d'establir models alternatius en les estructures locals supramunicipals.

- Règim local, amb inclusió de la capacitat de regulació de tots els seus subsectors.
- Acció exterior i participació europea de la Generalitat.
- Ensenyament i universitats.
- Cultura.
- Innovació tecnològica i recerca.
- Mesures per aplicar el principi de pluralisme en els àmbits lingüístic, cultural i social.
- Contingut de la representació ordinària de l'Estat per part del President de la Generalitat.
- Règim electoral i autorització per a la convocatòria de referèndums en l'àmbit autonòmic i local.
- Planificació i gestió de les infraestructures.
- Ordenació del territori, urbanisme i habitatge.
- Política mediambiental i sobre els recursos naturals.
- Competències sobre els àmbits econòmics (indústria, agricultura, comerç, pesca) i sobre els sectors econòmics-socials (cooperatives, crèdit, cambres oficials, caixes, col·legis professionals).

- Intervenció de la Generalitat en les mesures generals de planificació econòmica i participació en els organismes econòmics i empreses públiques estatals.
- Corporacions de dret públic.
- Consolidació del model de policia "integral" substitutiva. Accés i participació de la policia de Catalunya en els organismes internacionals d'investigació policial. Competències en matèria de seguretat pública. Protecció civil.
- Competències sobre els mitjans de comunicació audiovisual i les noves tecnologies de comunicació.
- Hisenda de la Generalitat. Administració tributària.
- Política sanitària i del benestar. Seguretat social.
- Competències en matèria de culte i declaracions d'utilitat pública d'entitats sense ànim de lucre.
- Compliment de les clàusules de l'Estatut pel que fa als traspessos pendents i a les previsions competencials no aplicades (règim econòmic de la seguretat social, criteris de distribució del fons de cooperació local, competències sobre l'Administració de justícia, etc.).

### III

## LA REFORMA DE L'ESTATUT

En l'anterior apartat II d'aquest document s'han exposat els diferents mecanismes utilitzables per incrementar l'autogovern de Catalunya, a partir de la relectura de les clàusules competencials de la Constitució i de l'Estatut i la utilització de les tècniques previstes a l'article 150.1 i 2 CE per a l'atribució extraestatutària de competències.

Als procediments anteriors, cal afegir tanmateix l'opció per a la **reforma de l'Estatut** com una altra alternativa que, per si sola o complementada amb aquells, tancaria el cercle de les possibilitats d'increment de l'autogovern sense una reforma de la Constitució; des d'aquesta darrera perspectiva, la reforma estatutària podria constituir un punt de referència al qual **s'addicionessin** les altres mesures d'increment de l'autonomia.

#### 1. El significat *jurídico-polític* de l'Estatut

El sistema d'organització territorial dissenyat al Títol VIII de la Constitució té una característica especial que el diferencia d'altres models de tipus federal o regional. En el nostre cas, la Constitució **no determina directament** el règim d'autogovern ni la distribució de competències entre el poder central i els

subcentrals, sinó que remet aquesta tasca a l'aprovació del corresponent Estatut.

Si bé és cert que l'Estatut té com a límit les competències exclusives de l'Estat reservades a l'article 149.1 CE, aquesta fórmula de remissió té la seva importància política i jurídica, ja que comporta el reconeixement d'un grau de *disponibilitat* sobre el contingut de cada autonomia, amb el corresponent element inherent de *singularització i heterogeneïtat* en el conjunt del sistema.

No hi ha dubte que aquesta característica no respon a una casualitat, sinó que té la seva explicació en les mateixes causes profundes de la configuració del Títol VIII de la Constitució, que passaven més per obrir una via al reconeixement institucional i polític de les nacionalitats històriques, que no pas per establir una previsió merament descentralitzadora i general de l'Estat.

L'Estatut és, per tant, una norma sui gèneris que incorpora un clar component de **pacte** i de **reconeixement de l'especificitat**, essent en definitiva el màxim exponent del que podríem considerar com a *ànima heterogènia* de la Constitució.

Per tant, és evident que el procés de reforma de l'Estatut tindria un especial *valor simbòlic* en el pla polític i institucional, en la mesura que permetria **actualitzar el pacte polític** entre l'Estat i Catalunya i *visualitzar* en la màxima expressió formal **l'increment de l'autonomia**.

D'altra banda, cal valorar també l'element de **garantia** que es desprèn de l'Estatut pel que fa a les competències assumides. La rigidesa del seu procediment de reforma i la seva consideració de norma *quasi* constitucional (article 147 CE), fa que el seu contingut no pugui ser modificat ni ignorat per la

resta de normes estatals o autonòmiques. En conseqüència, l'increment competencial que es pogués assolir mitjançant la reforma estatutària tindria aquesta garantia de la qual no disposen, com és obvi, les fórmules analitzades en l'anterior apartat II d'aquest document.

## **2. Els requisits necessaris per a la reforma**

El Títol IV, articles 56 i 57 EAC, conté les regles per a la reforma de l'Estatut, que contempla dos supòsits diferents.

D'una banda, una reforma de l'Estatut que afecti només la simple alteració de l'organització dels poders de la Generalitat sense repercutir en les relacions amb l'Estat, supòsit en què, elaborat el projecte pel Parlament i aprovat per dos terços dels diputats, es consulta a les Corts Generals, les quals podran declarar-se afectades en el termini de 30 dies i, si no és el cas, es podrà procedir a la convocatòria del referèndum sobre el text de reforma i posteriorment a l'aprovació com a Llei Orgànica per les Corts Generals.

En canvi, en els supòsits no inclosos en el procediment que s'acaba d'exposar la proposta de reforma ha de ser aprovada abans del referèndum per les Corts Generals mitjançant Llei Orgànica. Cal advertir, però, que en els dos procediments és preceptiu el referèndum popular.

Tot això, que queda fora del procediment de reforma de l'Estatut el contingut de la Disposició Addicional 6a, relativa a la cessió d'impostos, la modificació de la qual, com ja ha succeït, es fa per un procediment divers que es concreta en un



acord entre el govern estatal i la Generalitat, que es tramita com un projecte de llei estatal i sense tràmit de referèndum.

A l'hora de considerar el context d'una possible reforma cal tenir en compte una doble perspectiva (estatal i catalana) pel que fa a l'acord polític necessari per a la seva viabilitat.

Des de la perspectiva de l'Estat es pot apreciar una major simplicitat respecte de la reforma constitucional, tot i que el referèndum és sempre preceptiu. En qualsevol cas, l'amplitud i solidesa del **consens extracatalà** necessari és més petit en la mesura que només s'ha de traduir en el requisit de majoria absoluta del Congrés en una votació final sobre el conjunt del projecte de reforma que és el previst amb caràcter general per a les lleis orgàniques. En aquest sentit, una dada també a considerar és la reforma que ja s'ha produït dels estatuts de les comunitats autònomes de l'article 143 CE (encara que en aquest cas no s'havia de sotmetre a referèndum).

Des de la perspectiva interna de Catalunya, la reforma de l'Estatut requereix un consens important en la mesura que s'exigeix l'aprovació del Parlament per majoria de dues terceres parts. S'ha de produir, doncs, un **acord polític entre les forces representades al Parlament** que, al mateix temps, asseguri també la adequada **resposta social** de cara al posterior referèndum.

### 3. Els límits de la reforma estatutària

L'opció per a la reforma de l'Estatut ha de tenir present, en qualsevol cas, quins són els **límits materials** de la norma estatutària.

En aquest sentit i a diferència de la reforma constitucional, no s'ha d'oblidar que el contingut de l'Estatut **no és de lliure determinació**. De fet, el contingut estatutari es pot dir que té només un límit, però un límit importantíssim ja que el configura la **mateixa Constitució**. I pel que fa als **aspectes competencials**, aquest límit és especialment clar quan l'article 147 CE ens diu que l'Estatut ha de determinar les competències assumides per la Generalitat *dins el marc establert per la Constitució*, i **precís** quan constatem que aquest marc constitucional conté una reserva de **competències exclusives de l'Estat** a l'article 149.1 CE. En conseqüència, la norma estatutària (original o reformada) tindrà sempre com a límit aquesta reserva competencial de l'Estat.

Des del punt de vista de l'increment de l'autonomia i deixant de banda el valor simbòlic que en el pla polític i social pot tenir la reforma de l'Estatut, caldrà **sopesar**, doncs, el guany competencial que efectivament es pot assolir amb la complexitat inherent al procediment de reforma.

Sobre aquesta qüestió cal fer encara una altra consideració. Tal i com s'ha assenyalat al llarg d'aquest document, la formulació de les clàusules competencials es fa en funció d'uns conceptes molt genèrics que admeten un marge important d'interpretació. Aquest podria ser certament un argument per relativitzar l'abast de les competències de l'article 149.1 CE i elevar el sostre de les competències estatutàries per mitjà d'una eventual reforma. Ara bé, tot i que això és possible i la mateixa reforma estatutària podria presentar-se com un **pacte polític d'interpretació de la distribució de competències**, no es podria eliminar del tot el risc d'una inoperativitat de les previsions estatutàries en virtut del principi de **primacia de la Constitució**. Dit en altres paraules, davant d'un hipotètic conflicte davant el Tribunal Constitucional, la norma estatutària sempre seria interpretada *d'acord* amb la Constitució i això podria significar una notable reducció dels seus efectes en aquells supòsits en els

quals la jurisprudència constatés una **difficultat d'encaix** entre la norma constitucional i l'estatutària.

L'experiència aplicativa de l'Estatut vigent justifica, d'altra banda, aquesta cautela. L'abast que finalment s'ha donat a algunes competències estatutàries com les relatives a l'Administració de justícia, l'organització territorial o el nomenament de magistrats, notaris i registradors i la inoperativitat pràctica de competències com ara la gestió del règim econòmic de la seguretat social o la fixació de criteris de distribució del fons de cooperació local, són antecedents a considerar.

Per aquesta mateixa raó caldria valorar l'estratègia a seguir davant la hipòtesi de reforma. Llevat dels supòsits en els quals es pugui constatar l'existència d'un marge clar per incrementar les competències dins el marc constitucional, en els altres casos probablement seria millor no forçar la interpretació de l'article 149.1 CE i actuar per mitjà de **previsions o mecanismes el més concrets possibles**. En aquest sentit, l'experiència de la Junta de Seguretat com a òrgan **ad hoc** creat per l'Estatut pot ser un referent important ja que, més enllà de les clàusules de distribució del poder legislatiu en matèria de seguretat pública, ha generat una dinàmica oberta de pacte entre l'Estat i la Generalitat que ha permès a la pràctica anar més lluny en matèria de policia que el que era inicialment esperable. La creació d'òrgans paritaris entre Estat i Generalitat en algunes matèries podria ser, doncs, una opció a considerar en la reforma de l'Estatut, en la mesura que podria servir a la pràctica per deixar *obert* un **procediment paccionat** d'interpretació de les competències.

Tenint en compte el que s'acaba d'exposar, el contingut de l'actual Estatut podria ser susceptible de millora, en tot cas, en els àmbits següents:

- Competències lingüístiques i principis d'utilització del català per l'Administració de l'Estat i de justícia.
- Introducció d'elements de simbologia.
- Garanties d'immunitat dels membres del Parlament.
- Ampliació de la competència de la Generalitat per determinar l'organització territorial de Catalunya i ampliació de les competències sobre el règim local.
- Reformulació de les competències relatives a l'organització, funcionament i actuació de l'Administració de la Generalitat per tal de reduir el màxim possible la incidència de les bases estatals (règim jurídic, procediment, funció pública).
- Consagració del model policial de substitució. Competències en matèria de seguretat pública i protecció civil.
- Descentralització o desconcentració del Consell General del Poder Judicial a Catalunya.
- Concreció de les competències sobre Administració de justícia i les demarcacions judicials, registrals i notarials, i supressió de les limitacions actuals en matèria de fiscalia i concreció de competències en aquest àmbit.
- Atribució de noves competències al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya per convertir-lo en un veritable "Tribunal de Cassació".

- Establiment de mecanismes concrets d'intervenció de la Generalitat en el nomenament de jutges, magistrats, altres funcionaris de justícia, notaris i registradors, i requisits de coneixement del català i del dret públic i privat de Catalunya.
- Previsió d'un mecanisme de participació de la Generalitat davant les institucions europees i altres organismes internacionals.
- Concreció de les competències inherents a la representació ordinària de l'Estat per part del President de la Generalitat.
- Reformulació de les bases de la hisenda de la Generalitat i assumpció de la gestió dels tributs.
- Reconeixement explícit de la capacitat d'establir criteris de distribució del fons de cooperació local i de la competència per regular les hisendes locals.
- Concreció i ampliació dels supòsits i del règim de participació de la Generalitat en els organismes, institucions i empreses estatals a què es refereix l'article 53 de l'Estatut.
- Introducció d'una clàusula de reconeixement dels drets històrics de Catalunya.

A tots aquests aspectes caldria afegir la revisió general de les clàusules competencials dels articles 9, 10, 11 i 12 de l'Estatut, per tal d'ajustar-les al màxim possible dins el marc de l'article 149.1 CE i actualitzar-les en funció de l'evolució social i econòmica i de l'aparició de noves situacions com, per exemple, les noves tecnologies de comunicació.

#### 4. La utilització conjunta de la reforma estatutària i de l'article 150.1 i 2 CE

Hi ha acord unànime a la doctrina en considerar que els estatuts d'autonomia, tot i ésser formalment lleis orgàniques, no poden complir al mateix temps la funció de lleis de delegació o transferència de competències. Aquesta conclusió es basa en el fet que les competències de titularitat estatal transferides o delegades *dins* l'Estatut quedarien sotmeses al règim de rigidesa que té la seva reforma i, d'aquesta forma, seria impossible una revocació unilateral per part de l'Estat.

Tanmateix, res impediria que la reforma estatutària es complementés simultàniament amb una operació de delegació i/o transferència via llei orgànica addicional o bé **dins el mateix Estatut**, sempre i quan es preveïés expressament la seva **exclusió** del procediment de reforma de l'Estatut.

Amb una operació d'aquesta magnitud, la reforma estatutària constituïria el **punt de referència principal**, i emblemàtic, al qual s'addicionarien les delegacions i transferències de competències de titularitat estatal. Eventualment podrien afegir-se també entorn del *nucli* estatutari, els altres procediments d'increment de l'autonomia abans exposats, ja sia per via del **pacte polític** (relectura de les clàusules competencials en clau pro autonomia), o mitjançant l'adopció **d'altres mesures legislatives** estatals en relació a la hisenda de la Generalitat o a la seva participació europea, per citar només dos exemples importants.

## 5. La reforma de l'Estatut i els drets històrics de Catalunya

La disposició addicional primera de la Constitució estableix que el text fonamental **empara i respecta els drets històrics dels territoris forals**, drets que s'han d'actualitzar *dins el marc* de la Constitució i dels **Estatuts d'Autonomia**. La remissió a l'Estatut torna a ser, doncs, important també a aquests efectes.

L'abast d'aquesta clàusula competencial no ha estat mai d'interpretació fàcil, tal i com ho demostra la doctrina, on es pot trobar des de posicions que pràcticament li neguen valor operatiu, o d'altres que li atribueixen la capacitat de poder afectar fins a cert punt les mateixes competències exclusives de l'Estat; en qualsevol cas, el fet cert és que els drets històrics han estat utilitzats per ampliar importants competències del País Basc i de Navarra (p.e. en matèria econòmica, de règim local i de funció pública), amb el reconeixement exprés del Tribunal Constitucional. D'altra banda, fora de la seva aplicació als territoris forals del País Basc i de Navarra, només un sector minoritari de la doctrina l'estén a les altres comunitats històriques.

No obstant això, atès el pes específic del **component polític** en la interpretació del text constitucional, la possible aplicació a Catalunya de la disposició addicional primera de la Constitució podria ser considerada en funció de diversos elements:

- La inexistència a la lletra de la Constitució d'una identificació territorial concreta per a l'aplicació de la noció de territori foral. La referència que la D. Ad. 1a fa als estatuts d'autonomia en plural és també significativa, sobretot tenint en compte que, a banda de l'Estatut Basc, l'altra territori foral que és

Navarra té reconeguda la seva autonomia per una norma (ley de *amejoramiento del fuero*) que formalment no té el nom d'Estatut.

- Tot i que el **Tribunal Constitucional** ha considerat fins ara que els territoris amb drets històrics són només els que van mantenir furs o privilegis posteriorment als decrets de Nova Planta, cal tenir en compte que no s'ha referit només a privilegis de naturalesa institucionals o pública, sinó també en altres àmbits, com podria ser el del **dret privat**. Així ho ha entès el mateix **Consell d'Estat** que ha utilitzat aquest argument per fer una lectura força amplia de les competències en matèria de dret civil de les **comunitats històriques**, entre elles Catalunya, i no de les altres comunitats que també tenen dret civil propi.
- La possibilitat –com acabem de veure– de connectar els drets històrics amb la **Disposició Transitòria 2a** de la mateixa Constitució, que es refereix a la via especial d'accés a l'autonomia dels territoris que en el passat haguessin plebiscitat afirmativament projectes d'estatut d'autonomia. Aquest és un *referent històric* que en el cas de Catalunya es va concretar en l'**Estatut d'Autonomia de 1932**.

Per tant, tenint en compte el *potencial* competencial que poden tenir els **drets històrics** i amb la cobertura que li dona l'existència del dret civil propi de Catalunya, una reforma estatutària podria incloure entre les novetats una **clàusula expressa de reconeixement d'aquests drets** (de forma anàloga a la Disposició Addicional de l'Estatut del País Basc), ja que més enllà de l'àmbit estricte del dret privat, podria tenir en el futur incidència per a una diferent lectura d'altres aspectes de la regulació estatutària.