

L'ESTATUT DEL 2006*

Carles Viver Pi-Sunyer

*Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra
Director de l'Institut d'Estudis Autònoms*

1. INTRODUCCIÓ

Una de les polèmiques tradicionals entre alguns constitucionalistes consisteix a intentar distingir entre els processos de reforma constitucional que, tot i respectar formalment els procediments de reforma, comporten un veritable canvi de Constitució i els que introdueixen reformes o simples revisions del text constitucional. La diferència entre aquests processos rauria en el fet que els primers alterarien de manera radical els aspectes fonamentals de l'estructura política de l'Estat, mentre que els segons no afectarien l'arrel d'aquests elements constitutius. La polèmica resulta finalment més semàntica que substantiva i el debat s'extravia en la recerca d'un acord sempre inassolible sobre què cal entendre per canvi radical o rellevant i quins són els aspectes de l'estructura política de l'Estat que cal considerar fonamentals. La vessant estrictament política d'aquesta polèmica no sol ser més consistent ni més fructífera, ja que normalment les valoracions globals sobre la transcendència real de les reformes responen més a estratègies polítiques, perfectament legítimes, que no pas a anàlisis objectives dels resultats assolits.

Per evitar entrar en polèmiques estèrils, en aquestes pàgines no faré una valoració global del text estatutari que acaba d'entrar en vigor ni tractaré d'esbrinar si, més enllà de les denominacions jurídiques formals, aquest text suposa un canvi, una reforma o una revisió de l'Estatut del 1979. Em limitaré a aportar alguns dels elements que crec rellevants per tal que el lector faci la seva pròpia va-

* Aquest text, que va servir a l'autor com a guió de la ponència, va ser publicat, amb el mateix títol, al número 10 de la revista *Actualitat Parlamentària*. L'autor i la Societat Catalana d'Estudis Jurídics (filial de l'Institut d'Estudis Catalans) agraeixen a l'esmentada revista l'autorització per a la seva reproducció.

loració d'aquestes qüestions, tot assenyalant algunes de les novetats més importants introduïdes pel text estatutari que acaba de ser referendat per una majoria clara de vots afirmatius i amb una participació perfectament homologable a la que sol ser habitual en aquest tipus de consultes en altres democràcies consolidades; abans, però, per tal de centrar el tema i a tall d'introducció, voldria recordar tan sols dues idees generals, d'altra banda prou conegudes.

En primer lloc, crec que cal acceptar d'entrada que la reforma estatutària recentment aprovada no comporta un canvi radical de les bases constitucionals en què es fonamenta l'autogovern de Catalunya. Això és així per la simple i bona raó que, en l'ordenament jurídic vigent, cap estatut d'autonomia no pot fer aquesta funció. Aquest era i és un límit conegut i acceptat per totes les forces polítiques que van impulsar el procés de reforma, i, el que és més rellevant, atès el seu caràcter ineludible, aquest és un criteri que no es pot emprar a l'hora de valorar l'abast de la reforma finalment assolida. Però al mateix temps, com a contrapunt, cal tenir present que aquest mateix ordenament jurídic es caracteritza, en termes de dret comparat, pel fet que la Constitució espanyola (CE), més que cap altra, deixa molts aspectes oberts a l'hora de dissenyar l'estructura territorial del poder de l'Estat i això comporta que els estatuts d'autonomia i les seves reformes, tot respectant el que ha establert la Constitució, tenen des del punt de vista jurídic un notable potencial conformador i reformador d'aquesta estructura territorial, i aquest sí que és un element que cal tenir en compte a l'hora de valorar la reforma. De fet, la Constitució és tan oberta que a la pràctica els límits jurídics tenen un protagonisme molt secundari —encara que no in-existent— a l'hora de delimitar la potencialitat reformadora dels estatuts: la correlació de forces polítiques i socials és la que en realitat imposa les limitacions més severes a aquest potencial reformador. Així va succeir al llarg del recent procés de reforma estatutària, en el qual, malgrat que en les negociacions amb l'Estat es va voler donar un protagonisme desmesurat als arguments jurídics, en realitat, com no podia ser d'una altra manera, el debat va respondre quasi exclusivament a interessos i plantejaments polítics, i la reforma va arribar fins on van arribar el poder polític i les estratègies de les forces que impulsaven la reforma. Les limitacions jurídiques, que certament es van tenir presents i van exercir el seu paper (per exemple, amb relació al dret a l'autodeterminació o als drets històrics de la disposició addicional primera de la Constitució), no van ser, però, les que, finalment, van delimitar l'abast real de la reforma.

La segona idea que voldria recordar és que, com succeeix amb tota norma institucional bàsica, la capacitat transformadora de l'Estatut del 2006, l'abast real de la reforma, dependrà en gran manera de com s'interpreti i s'apliqui el text finalment aprovat. És cert que en el nou text estatutari s'ha fet un esforç per

delimitar millor l'àmbit que queda a la lliure configuració dels poders públics en algunes matèries, per exemple, en la configuració de les competències, però, com és evident, això no vol dir que l'Estatut no requereixi concreció i que no existeixi un amplíssim marge de llibertat en la realització d'aquesta tasca, a la qual estan convocats molt diversos subjectes, com, per exemple, en primer lloc, els poders públics de Catalunya, que han de fer-ne el desenvolupament normatiu i, sobretot, l'han d'aplicar en la seva actuació quotidiana; en segon lloc, els poders públics estatals, que han de modificar pràctiques molt arrelades, sobretot les burocràcies ministerials, que afecten no solament la seva política normativa (concepció de les bases; de l'activitat estatal de foment; dels títols horitzontals, com ara, singularment, els articles 149.1.1 i 149.1.13 CE; de l'abast territorial de les competències; etc.), sinó també la forma d'entendre principis fonamentals de l'Estat de les autonomies, com els del pluralisme o la igualtat de drets i el paper que correspon a l'Estat i a les comunitats autònomes com a garants d'aquests principis; però dependrà, també, i molt especialment, de l'actitud dels ciutadans, de les entitats socials, dels sindicats i dels partits polítics: dependrà de si aquests fan seu l'Estatut, li donen aplicació i, al mateix temps, n'exigeixen l'aplicació per part dels poders públics. Aquests tipus de textos no s'imposen mai per la força: o els assumeixen els seus destinataris o, com demostra a bastament la històrica constitucional espanyola, queden com a simples fulls de lletra morta, com a meres declaracions de bones intencions. Sense el concurs dels ciutadans i dels seus representants, les inèrcies a les quals abans em referia, que són molt potents i estan molt potentment alimentades, poden limitar de manera molt notable la potencialitat de la reforma.

2. ASPECTES FORMALS DE LA REFORMA

Feta aquesta introducció i entrant ja a destacar els aspectes més rellevants de la reforma, em referiré en primer lloc al que, per entendre'ns, podríem qualificar d'aspectes «formals» del nou text estatutari. Des d'aquesta perspectiva, cal posar en relleu, en primer terme, l'increment notable de la seva extensió (que passa de cinquanta-set a dos-cents vint-i-tres articles) i, sobretot, la incorporació de nous títols, com, per exemple, el dedicat als drets, deures i principis rectors de les polítiques públiques o els relatius al poder judicial a Catalunya i a les relacions de la Generalitat amb l'Estat, amb les altres comunitats autònomes i amb la Unió Europea. La incorporació d'aquests nous títols i l'extensió de tots, especialment el de les competències, ha portat a fer a l'Estatut del 2006 un doble retret, aparentment contradictori, que convé analitzar perquè ens permet cop-

sar quina és la comprensió que l'Estatut té de si mateix com a font del dret. Aquesta crítica sosté que l'Estatut s'autoconcep com una constitució —es parla del «mite de l'Estatut-Constitució»—, però alhora se'l titlla de reglamentista, per ser excessivament detallista. Per a mi, és clar que l'Estatut no pretén ser una constitució, en el sentit de ser una norma sorgida d'un poder originari, jurídicament sobirà, que se situa al mateix nivell que la Constitució; cap dels seus promotors no partien d'aquestes premisses i no hi ha cap article en el text estatutari que permeti extreure una conclusió d'aquest tenor. L'Estatut s'autoconcep com a norma que forma part del bloc constitucional i que porta a terme importants funcions constitucionals, però ho fa de manera subordinada a la Constitució. En canvi, sí que és cert que, des de la perspectiva de les matèries que s'hi regulen, el nou Estatut parteix d'una concepció àmplia de la definició constitucional dels estatuts (com a «norma institucional bàsica» d'una comunitat autònoma [CA]) i, en conseqüència, a més de constituir la CA, en regula els elements estructurals fonamentals (essencialment les institucions d'autogovern i les competències), les relacions amb els seus ciutadans (especialment en regular els drets i deures) i l'encaix —parcial— de la comunitat autònoma amb l'Estat (especialment en regular les relacions amb l'Estat), de manera que és cert que materialment es pot dir que té una certa faïçó o forma constitucionals, ja que aquestes solen ser matèries que regulen les constitucions. Però aquesta opció és perfectament constitucional: l'article 147.2 de la Constitució fa una relació de les qüestions que forçosament han de figurar en els estatuts d'autonomia, però no exclou la possibilitat d'incorporar altres regulacions, sempre que es tracti de matèries que es puguin considerar pròpies d'una norma institucional bàsica d'una comunitat política, és a dir, sempre que afectin els elements estructurals de la comunitat i, per descomptat, sempre que en la seva regulació es respectin els preceptes constitucional, cosa que, segons el meu parer, succeeix en la reforma estatutària.

De fet, la conseqüència probablement més rellevant de l'opció adoptada pels reformadors estatutaris en decantar-se per un estatut ampli, en què s'incorporen totes les qüestions amb transcendència estatutària, és haver optat per una solució que fins ara havia estat rebutjada a Catalunya. En efecte, com és conegut, no va ser aquesta l'opció dels estatuts republicans ni la de l'Estatut del 1979, que van deixar fora de l'Estatut denominat «exterior» qüestions de relleu merament «intern», amb l'objectiu que l'Estat no pogués intervenir en el procés d'aprovació i reforma d'aquests temes que no l'afectaven directament. Aquestes qüestions es regulaven en un estatut «interior». Al meu entendre, l'opció adoptada dóna carta de naturalesa a la imatge social que avui es té dels estatuts com a normes que efectivament constitueixen les «constitucions» —certament atípiques,

per la forma pactada d'aprovació i reforma, i per la seva subordinació a la Constitució— de les respectives comunitats; cal notar, a més, que, al llarg del procés de reforma de l'Estatut, l'Estat pràcticament no ha entrat a esmenar la Proposta aprovada pel Parlament de Catalunya en els aspectes purament «interns» —drets, institucions d'autogovern, etc.— i també que la incorporació de l'Estatut «interior» permet resoldre alguns fets insòlits, com el fet que una llei del Parlament, interposada entre l'Estatut i el Reglament parlamentari, reguli l'estructura, l'organització i el funcionament del Parlament de Catalunya.

Però l'Estatut és conscient que, malgrat el contingut «constitucional», és una norma de tercer nivell —després de la Constitució i dels tractats constitutius de la UE— i que, des d'aquest nivell, regula qüestions molt concretes que, per la seva pròpia naturalesa, no solament permeten una regulació detallada i precisa, sinó que l'exigeixen. Aquest és el cas paradigmàtic de les competències. En aquest àmbit les regulacions basades en principis o en regles generals són poc útils —sobretot, però no exclusivament, per als ens situats en el pacte que suposa tota distribució de competències en una posició políticament més dèbil. Aquestes són qüestions molt tècniques, que exigeixen molta precisió i que no es poden regular amb regles generals ni amb declaracions de principis. Així ho demostra cada cop més el dret comparat. Des de la modèstia d'aquest tercer nivell, l'Estatut se sap immers en aquesta aparent contradicció de tenir una faïçó «constitucional», que en principi sembla propiciar un contingut breu i principal, i alhora l'exigència de detall i precisió que imposa alguna de les seves funcions constitucionals, com ara, destacadament, la de contribuir a la delimitació de competències.

3. CONTINGUT DE LA REFORMA

Pel que fa al contingut de la reforma estatutària, una bona pauta per valorar l'abast de les millores introduïdes consisteix a contrastar-les amb els objectius perseguits a l'inici del procés. Aquests grans objectius crec que es poden resumir així: millorar els denominats aspectes simbòlics o representatius relacionats amb el caràcter nacional de la comunitat política subjacent a la comunitat autònoma; incorporar a l'Estatut per primer cop una llista de drets, deures i principis rectors —cal reconèixer, però, que aquest no era un objectiu compartit per totes les forces polítiques promotores de la reforma o, com a mínim, no era compartit amb el mateix èmfasi—; millorar les institucions d'autogovern, especialment «interioritzant» al màxim el govern local, tot respectant-ne i promocionant-ne l'autonomia; millorar i ampliar el servei públic de la justícia; ampliar

i millorar la qualitat de les competències de la Generalitat; regular per primer cop les relacions bilaterals i, en la mesura en què ho pot fer un estatut, les multilaterals amb l'Estat, així com les relacions amb la Unió Europea i amb les altres comunitats autònomes, i, finalment, millorar el sistema de finançament. En tots i cadascun d'aquests objectius l'Estatut del 2006 ha aconseguit avenços. Si són significatius o no és una cosa que, com ja he dit, no em pertoca analitzar aquí més enllà d'enumerar les millores que, segons el meu parer, són més rellevants.

3.1. ELS ASPECTES SIMBÒLICS I REPRESENTATIUS

Amb relació al que se sol qualificar d'aspectes simbòlics, cal destacar, en primer lloc, la referència que es fa en el preàmbul al caràcter nacional de Catalunya. És cert que aquesta referència es fa indirectament, tot constatant que el Parlament ha definit Catalunya com a nació de manera àmpliament majoritària, però, a banda d'afirmar que aquesta definició respon al sentiment i a la voluntat dels catalans, s'hi reconeix expressament el caràcter de «realitat nacional» de Catalunya, malgrat que es recordi que en la Constitució aquesta realitat es qualifica de nacionalitat. I és cert també que, en figurar aquest reconeixement en el preàmbul, des de la perspectiva jurídica només té un valor interpretatiu, però cal notar igualment que en la redacció del projecte d'Estatut aprovat pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre, malgrat que la proclamació de Catalunya com a nació figurava en l'articulat, tampoc no es treien conseqüències jurídiques concretes d'aquesta proclamació i, per tant, la seva virtualitat jurídica quedava reduïda, com ara, al seu valor hermenèutic o interpretatiu; d'altra banda, cal tenir present que aquest caràcter nacional es reconeix en l'article 8, en fer referència als símbols de Catalunya. Jo sempre he mantingut que el terme *nació* aplicat a Catalunya podia formar part de l'articulat de l'Estatut sense incórrer en inconstitucionalitat; el problema de la seva incorporació o no a l'articulat és més polític que no pas jurídic. En qualsevol cas, sense negar la transcendència política i simbòlica del canvi introduït en la redacció final de l'Estatut, segons el meu parer, atesa la forma en la qual s'ha anat configurant l'Estat de les autonomies, la transcendència pràctica d'incorporar aquesta referència en l'articulat, com a mínim a curt i mitjà termini, és força limitada pel que fa a una hipotètica reivindicació de tractament diferenciat o, simplement, d'increment de competències o de recursos econòmics. Finalment, una dada més que cal tenir present a l'hora de valorar la regulació estatutària d'aquesta qüestió és que la forma amb què es reconeix el caràcter nacional de Catalunya en l'Estatut del 2006, malgrat

les insuficiències que s'hi puguin trobar, és la més explícita de totes les que s'exposen en els textos constitucionals i estatutaris que han tingut vigència a Catalunya en els darrers segles.

En aquest àmbit, cal destacar també un reforçament clar de l'estatus del català com a llengua pròpia de Catalunya. N'hi ha prou de notar l'equiparació en dignitat amb el castellà que suposa la proclamació del deure de coneixement del català; la proclamació de nous drets lingüístics, com, per exemple, el dret, tan sovint reclamat, de poder adreçar-se en català als òrgans constitucionals de l'Estat, com ara el Tribunal Constitucional, el Tribunal Suprem o les Corts Generals. Aquest reconeixement introdueix una matisació important al criteri, imperant fins ara, d'estricta territorialitat de l'oficialitat de les llengües «cooficials». En tercer lloc, cal destacar la garantia que suposa donar rang estatutari a altres drets lingüístics que, fins ara, estaven consagrats en normes de rang de llei.

També es podria esmentar com a novetat la referència als drets històrics que figura en l'article 5. Aquests drets es configuren com un dels fonaments de l'autogovern de Catalunya i, malgrat que no es relacionen amb la disposició addicional primera de la Constitució, que sembla que es vol reservar per al País Basc i Navarra, es vinculen al dret civil, a la llengua, a la cultura i, per mitjà d'aquests, es projecten en l'àmbit educatiu i en el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat. A la pràctica caldrà comprovar si aquesta clàusula pot tenir en el nostre ordenament algun contingut prescriptiu, amb relació, per exemple, a l'abast de les competències autonòmiques, o simplement descriu l'obvietat que Catalunya té un dret civil, una llengua i una cultura propis.

3.2. ELS DRETS, ELS DEURES I ELS PRINCIPIS RECTORS

El títol dedicat als drets, deures i principis rectors és, com ja s'ha dit, una novetat absoluta, que, tanmateix, sembla que serà seguida per la majoria de les reformes dels altres estatuts d'autonomia. Amb aquest títol no es pretén augmentar l'autogovern de la Generalitat, sinó millorar-lo. Més enllà d'algun problema de tècnica legislativa fàcilment apreciable, de les disfuncions que pot produir la interposició d'una carta de drets entre l'Estatut i les lleis reforçades de desenvolupament de cada dret, i del debat polític que pugui suscitar algun dels drets proclamats, el reconeixement d'uns drets dels ciutadans, que limiten el poder públic mitjançant la seva proclamació en una norma jurídica que no està a disposició de les majories polítiques conjunturals, constitueix un pas endavant en el camí, difícil i sempre inacabat, d'ampliar i enfortir l'Estat de dret. El mateix es pot dir de la proclamació dels principis rectors.

Des de la perspectiva jurídica, la incorporació d'una llista de drets i deures s'ha titllat d'inconstitucional, amb l'argument que aquest reconeixement no és propi de les funcions que la Constitució atribueix als estatuts com a normes institucionals bàsiques de les respectives comunitats autònomes i, molt especialment, perquè suposa atribuir als espanyols drets diferents depenent de la comunitat autònoma en què viuen.

A la primera crítica, formulada normalment sense cap argumentació que li doni suport, es pot respondre que encaixa perfectament dins del concepte de norma institucional bàsica d'una comunitat política el fet que la regulació de les institucions de govern i de les seves competències es completi, amb el mateix rang normatiu, amb el que és l'altra cara de la moneda en tota organització política basada en els principis democràtics, socials i de respecte a la llibertat dels seus membres: la proclamació d'uns drets davant aquestes institucions; i això és especialment pertinent en els casos, com el nostre, en què aquestes institucions d'autogovern tenen importants competències exclusives i plena capacitat legislativa i, en conseqüència, gaudeixen d'una notable capacitat d'incidència sobre importants àmbits d'activitat dels seus ciutadans. Segons el meu parer, hi ha poques qüestions més pròpies d'una norma institucional bàsica d'una comunitat política que el reconeixement dels drets dels seus membres davant els òrgans de govern.

La crítica relativa a la igualtat de drets dels espanyols, àmpliament emprada amb finalitats polítiques evidents, no té cap mena de fonament. És evident que els drets fonamentals han de ser iguals per a tots els espanyols. No tindria sentit que els catalans tinguessin un dret a l'honor o una llibertat d'expressió més amplis que, per exemple, els dels asturians o dels extremenys. Però, més enllà d'aquest tipus de drets, pretendre igualar la resta de drets equival simplement a reinventar l'Estat centralista. L'Estat de les autonomies, amb l'existència de diverses comunitats dotades d'autonomia política i de capacitat legislativa pròpies, comporta necessàriament la possibilitat que les lleis autonòmiques consagrin drets diferents. Alguns dels qui no accepten aquesta obvietat solen citar els articles 138.2 i 139.1 de la Constitució, sense tenir present que el Tribunal Constitucional reitera, des de fa més de vint-i-cinc anys, que si no es vol buidar de contingut l'autonomia política de les comunitats autònomes cal interpretar aquests preceptes com a prohibicions que les institucions autonòmiques tractin, cadascuna d'elles en el seu respectiu territori, de manera discriminatòria els espanyols que no tenen la ciutadania de la comunitat autònoma; però això no vol dir que totes les comunitats autònomes hagin d'actuar de la mateixa manera i, en conseqüència, hagin de reconèixer els mateixos drets. El fet d'haver de recordar aquestes obvietats després de vint-i-cinc anys de vigència de l'Estat de les autonomies posa tristament de manifest que els principis més elementals en què es

basa tota descentralització política digna d'aquest nom estan poc arrelats o, si es vol dir d'una altra manera, hi manca una cultura política sòlida i compartida sobre els valors de la descentralització, el pluralisme o la diversitat. Les comunitats autònomes també hauran de canviar pautes molt arrelades, com, per exemple, enfortir els valors de la cooperació amb l'Estat i, molt especialment, amb les altres comunitats. Hem perdut vint-i-cinc anys per bastir aquesta cultura comuna que és la base ineludible sobre la qual s'ha de construir qualsevol estat políticament descentralitzat. És difícil que prosperi cap reforma important de l'Estat de les autonomies si al mateix temps no canvia aquesta cultura política.

3.3. LES INSTITUCIONS D'AUTOGOVERN

Del títol relatiu a les institucions d'autogovern cal destacar que l'Estatut del 2006 ha regulat de manera més precisa la composició, l'organització, el funcionament i les funcions de totes aquestes institucions. Certament, hi manca la regulació d'alguna qüestió de relleu estatutari, com, per exemple, una millor concreció pel que fa als principis del sistema electoral, ja que en aquesta matèria no hi va haver un consens suficient entre les forces polítiques catalanes. En canvi, s'hi ha incorporat la possibilitat que el Govern dicti decrets llei —és a dir, decrets amb rang de llei— en casos de necessitat extraordinària i urgent; s'ha regulat de manera autònoma la figura del conseller primer o de la consellera primera, que, en cas que el president o la presidenta decideixi nomenar-lo, tindrà necessàriament unes funcions pròpies que establirà una llei, a més de les que li delegui el president o la presidenta; s'ha creat el Consell de Garanties Estatutàries, en substitució del Consell Consultiu, dotat de funcions més àmplies, sobretot en relació amb la garantia dels drets estatutaris, i de la possibilitat d'emetre dictàmens vinculants; en definitiva, s'ha creat una nova institució, un nou Consell que, malgrat el seu nom, deixa de ser un òrgan merament consultiu per tenir també funcions de control; s'han incorporat a l'Estatut institucions que fins ara tenien un reconeixement merament legal, com la Comissió Jurídica Assessora, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya o el Consell Econòmic i Social, i, molt especialment, s'hi ha introduït per primera vegada un llarg capítol dedicat al govern local en què, juntament amb un seguit d'articles del títol preliminar i del títol dedicat al finançament —en què figura un capítol dedicat a les finances dels governs locals—, es pretén interioritzar al màxim el govern i l'administració locals, i enfortir-ne i garantir-ne l'autonomia, a banda de reforçar la seva participació en el funcionament de les institucions de la Generalitat a través del Consell de Govern Locals, també de nova creació.

Pel que fa al primer d'aquests objectius, l'Estatut proclama que els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment. És cert que l'Estat continua tenint una relació directa amb els ens locals a Catalunya, a través sobretot de les seves competències bàsiques, però l'Estatut deixa clar que, com succeeix en la immensa majoria dels estats políticament descentralitzats, la seva relació primordial i ordinària és amb la Generalitat. Això és així perquè la manera en què s'organitzen i actuen els ens locals només afecta els interessos generals de l'Estat o els d'altres comunitats autònomes de manera molt indirecta i, per això mateix, aquestes qüestions, sempre que es respecti l'autonomia dels ens locals, han de ser regulades per les respectives comunitats autònomes. En aquest sentit, els articles 84 i 160.1 de l'Estatut garanteixen que, d'acord amb el que estableixin les lleis del Parlament de Catalunya, els ens locals tindran competències pròpies en un seguit de matèries que detalla. Igualment, reconeix que els municipis gaudeixen d'una autonomia plena en l'exercici d'aquestes competències. Finalment, cal notar que una de les principals novetats de l'organització territorial és la incorporació de les vegueries, com a àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i com a divisió territorial de la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis. En l'àmbit del finançament local, a banda de preveure les competències de la Generalitat en aquesta matèria, l'Estatut del 2006 proclama i regula detalladament el principi de suficiència de recursos dels governs locals, la seva autonomia pressupostària i de despesa en l'aplicació dels seus recursos, i la capacitat de regular les seves pròpies finances en el marc del que estableixin les lleis.

3.4. EL PODER JUDICIAL A CATALUNYA

El títol dedicat al poder judicial a Catalunya també és nou, ja que l'Estatut del 1979 regulava aquesta qüestió en sis breus articles dins del títol destinat a les competències de la Generalitat. Els objectius perseguits en aquest àmbit eren, en essència, contribuir a millorar el funcionament del servei públic de la justícia a Catalunya i apropar al màxim el seu govern i la seva gestió. Concretament es tractava d'enfortir la posició del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) com a òrgan en què culmina l'organització judicial a Catalunya i com a última instància judicial de tots els processos iniciats a Catalunya; en segon lloc, es pretenia preveure la creació d'un òrgan de govern del poder judicial a Catalunya, desconcentrat del Consell General del Poder Judicial, i, finalment, es volien am-

pliar les competències de la Generalitat en tot el que afecta els mitjans personals i materials al servei de l'Administració de justícia. Doncs bé, segons el meu parer, aquest és un dels títols més reeixits de l'Estatut del 2006, malgrat que, com no podia ser d'altra manera, en certs aspectes la seva virtualitat a la pràctica està molt condicionada pel que estableixi la futura Llei orgànica del poder judicial, a la qual, forçosament, s'han hagut de fer reiterades remissions.

Això és així perquè, a diferència del que sol succeir en la majoria dels estats políticament descentralitzats, a Espanya el poder judicial és únic i, a més, a la Constitució hi ha unes reserves de llei orgànica molt potents pel que fa a la constitució, el funcionament i el govern dels jutjats i tribunals, i a l'estatut jurídic de tot el personal al servei de l'Administració de justícia; a més, la Constitució atribueix el govern del poder judicial al Consell General, i també reserva la seva regulació a una llei orgànica. Això vol dir que correspon a l'Estat, que és l'únic que pot dictar lleis orgàniques, regular la constitució, el funcionament i el govern del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, dels òrgans de govern del poder judicial a Catalunya i l'estatut jurídic de tot el personal a Catalunya. És cert que es pot argumentar que aquestes reserves de llei orgànica no són absolutes, com ho demostra el fet que els estatuts d'autonomia vigents fins ara —entre ells, l'Estatut de Catalunya del 1979— poden completar la regulació orgànica, però també és cert que aquesta regulació depèn en aquests àmbits del que estableixi l'específica llei orgànica a què fa referència la Constitució; això no és així, en canvi, pel que fa als mitjans materials i al personal, llevat de la regulació del seu estatut jurídic —expressió aquesta darrera que s'ha interpretat fins ara de manera molt expansiva, en contra de la doctrina del Tribunal Constitucional que declara que l'abast de les matèries sotmeses a reserva de llei orgànica s'ha d'interpretar restrictivament per evitar al màxim el perill de petrificació de l'ordenament.

Si es tenen en compte aquests condicionants i a reserva del que pugui establir la Llei orgànica, crec que cal acceptar que la regulació estatutària de les funcions del Tribunal Superior és prou precisa i garanteix adequadament l'objectiu proposat (així, per evitar problemes que s'han produït aquests darrers anys, es preveu, per exemple, que el TSJC és l'última instància de tots els processos i recursos, tant si el dret invocat és el català com si és l'estatal); és igualment rellevant la previsió estatutària relativa a l'existència del Consell de Justícia de Catalunya, malgrat que la seva composició definitiva depèn del que estableixi la Llei orgànica i que l'Estatut tan sols ha previst la presència de membres elegits pel Parlament de Catalunya, però no el seu nombre. Les competències de la Generalitat s'amplien significativament pel que fa al personal al servei de l'Administració de justícia —per exemple, pot crear cossos de funcionaris propis— i en

l'àmbit dels mitjans materials, en què ja tenia reconegudes àmplies competències, a banda de garantir-les estatutàriament, se n'incorporen de noves, com, per exemple, la relativa a la participació en la gestió i el rendiment dels dipòsits i les consignacions judicials, que té una molt notable transcendència pràctica atesa la seva elevada quantia. Les competències de la Generalitat també es reforcen pel que fa a l'oficina judicial, els instituts forense i de toxicologia, la demarcació i planta judicial o la justícia de pau, malgrat que el nivell d'aquestes millores depèn del que finalment estableixi la Llei orgànica del poder judicial.

3.5. LES COMPETÈNCIES

El títol relatiu a les competències té un relleu molt especial, ja que s'hi fixa jurídicament el nivell de poder públic atribuït a la Generalitat. Com he avançat, en aquest àmbit es tractava, en essència, d'ampliar i millorar la qualitat de les competències de la Generalitat. Doncs bé, aquesta ampliació competencial es produeix en més de cent cinquanta àmbits materials o submatèries en les quals la Generalitat o bé assumeix competències que abans no tenia (per exemple, en immigració), o assumeix competències legislatives quan abans les tenia de fet o de dret només executives (per exemple, nombroses submatèries sanitàries), o n'assumeix d'exclusives quan abans en tenia només d'executives o de compartides (per exemple, l'organització interna de les caixes).¹ Però, juntament amb aquestes millores específiques que amplien les competències en matèries o submatèries concretes, l'Estatut del 2006 introdueix millores genèriques, tant o més importants, que afecten totes les competències i n'incrementen la qualitat. Així, per exemple, el nou Estatut conté preceptes en què es pretén garantir l'exclusivitat de les competències exclusives de la Generalitat; limitar l'expansivitat de les competències bàsiques estatals; evitar que l'activitat de foment estatal, el denominat *spending power*, s'utilitzi per subvertir el sistema de distribució de competències; assegurar que la Generalitat no es veurà privada de les seves competències, pel sol fet que els fenòmens objecte de les seves competències s'estenguin al territori d'altres comunitats autònomes, o incorporar l'acció exterior com a facultat inherent a les competències autonòmiques.

Si se'm permet un breu *excursus* de caire més tècnic, les tècniques que empra l'Estatut del 2006 per tractar d'assolir aquests objectius es podrien resumir així:

En primer lloc, pel que fa a la garantia de l'exclusivitat de les competències exclusives, l'Estatut del 2006:

1. http://www10.gencat.net/drep/binaris/Millores%20nou%20Estatut-tcm12_29351.pdf.

a) A diferència de l'Estatut del 1979, incorpora una definició expressa d'aquest tipus de competència, en què es declara que en aquests casos corresponen «de manera íntegra» a la Generalitat, i «únicament» a ella, les potestats legislatives, les reglamentàries i la funció executiva. D'aquesta manera, encara que no es digui així explícitament —i formalment s'hagi suprimit en la redacció final el terme *excloent*, que en gran manera era redundant—, en aquestes matèries s'exclou tota intervenció per part de l'Estat des d'altres títols competencials.

b) Precisa amb detall les submatèries en què la Generalitat té reservada la competència exclusiva. Així, no es parla només d'«agricultura», sinó d'agricultura que «inclou en tot cas [...] [l]a regulació i l'execució sobre la qualitat, la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders, [...] [l]a sanitat vegetal i animal en els casos en què no tingui efectes sobre la salut humana i la protecció dels animals [...]», i així fins a nou submatèries. Igualment, no es fa referència al «comerç interior», sinó que s'especifica que aquesta matèria «inclou en tot cas» la determinació de les condicions administratives per exercir l'activitat comercial, la regulació administrativa de les modalitats de venda, la regulació dels horaris comercials respectant en el seu exercici el principi constitucional de la unitat de mercat, etc. Certament, en l'Estatut del 1979 també s'atribuïa a la Generalitat la «competència exclusiva» sobre agricultura o sobre comerç interior, però a la pràctica un nombre important de submatèries, com, per exemple, els horaris comercials o les condicions dels productes agrícoles o ramaders, van ser objecte de regulació estatal des de títols horitzontals com el de bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica (article 149.1.13 CE). La nova redacció estatutària, en especificar les submatèries i definir sòlidament l'exclusivitat funcional sobre aquestes, ha de contribuir a preservar l'exclusivitat d'aquestes competències autonòmiques. Naturalment, quan parlo d'exclusivitat, em refereixo a la titularitat de la competència; pel que fa al seu exercici, la Generalitat serà lliure per establir els instruments de cooperació amb les altres comunitats autònomes o amb l'Estat que consideri adients per tal que la seva activitat sigui com més eficaç millor. La constatació que en el món actual cada cop és més necessari l'exercici cooperat de les competències no redueix la importància de deixar clar a qui correspon la seva titularitat; és important no solament per garantir la lliure decisió dels titulars a l'hora de decidir si actuen cooperadament i com ho fan, sinó també des de la perspectiva democràtica per deixar clar davant dels electors quin és l'ens responsable de cadascuna de les diverses activitats públiques.

c) L'exclusivitat també es pretén garantir substituint la clàusula «sens perjudici», que acompanyava en molts casos les competències exclusives a l'Estatut del 1979, per la clàusula «respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les competències que li atribueix l'article [...] de la Constitució». Amb aquesta fór-

mula es vol deixar clar que, a diferència del que va succeir amb la interpretació de la clàusula «sens perjudici», la clàusula «respectant» no conté una habilitació indirecta perquè l'Estat pugui exercir competències sobre submatèries que es poden considerar integrades en les competències exclusives de la Generalitat, sinó que l'únic que s'estableix és que aquesta, en exercir aquestes competències exclusives, ha de respectar el que hagi establert l'Estat en exercir les seves competències sobre una matèria diferent, malgrat que relacionada amb la de la competència autonòmica. Dit d'una altra manera: a diferència de la clàusula «sens perjudici», la clàusula «respectant» no es refereix a la titularitat de les competències sinó al seu exercici. En rigor, el que es fa amb aquesta clàusula és introduir una excepció al principi de prevalença de les disposicions dictades per les comunitats autònomes en exercici de les seves competències exclusives: en les competències exclusives en què figura la clàusula «respectant» preval el que hagi establert l'Estat, però, insisteixo, el que hagi establert l'Estat en una altra matèria. Així, per seguir amb l'exemple de la competència en matèria d'agricultura, l'article 116 de l'Estatut del 2006 l'atribueix en exclusiva a la Generalitat, «respectant el que estableixi l'Estat» en matèria de sanitat i de bases i coordinació de la planificació general de l'economia. Doncs bé, aquesta previsió no faculta l'Estat per regular la qualitat dels productes agrícoles o ramaders, des de la matèria de sanitat —humana— o des de la planificació general de l'economia —que, com específica aquest mateix article estatutari, és l'única submatèria en què poden entrar les bases estatals i es refereix a l'agricultura com a sector de l'economia, no a aspectes com els relatius a la qualitat dels productes agraris—; l'únic que estableix aquesta clàusula és que la Generalitat, en regular aquesta qualitat, ha de tenir present la normativa estatal sobre sanitat humana i les bases econòmiques que afecten el sector agrari o ramader. Aquesta distinció entre titularitat i exercici de les competències té una notable transcendència pràctica, ja que en cas de conflicte de competències, si el Tribunal Constitucional considera que una determinada activitat de la Generalitat realitzada en exercici d'una competència exclusiva no respecta el que ha establert l'Estat en exercici de les seves competències protegides per la clàusula «respectant», declararà la vulneració competencial però no traslladarà a l'Estat la titularitat i l'exercici d'aquesta actuació, sinó que es limitarà a anul·lar-la per tal que sigui la Generalitat la que torni a exercir-la respectant el que hagi establert l'Estat en una matèria que és confrontant, però diversa de la matèria objecte de la competència autonòmica. A la pràctica, ja s'ha donat algun cas en què s'ha aplicat aquesta nova configuració de les competències exclusives; em refereixo a la creació d'un centre de control oficial de rendiment làctic, que té com a finalitat declarada millorar la qualitat de les produccions làctiques, i s'ha considerat que correspon a la competència ex-

clusiva de la Generalitat sense que la relació d'aquesta matèria amb la salut humana i amb la planificació econòmica del sector la converteixi en una competència compartida com succeïa fins ara: la Generalitat pot regular aquest centre sense sotmetre's a bases estatals.

Aquesta idea, que té una important transcendència pràctica, crec que queda ben reflectida en l'article 121, ja esmentat, en què s'atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre horaris comercials, «respectant en l'exercici d'aquesta competència el principi constitucional d'unitat de mercat». Amb aquest incís no s'atribueix a l'Estat cap competència per regular aquests horaris, únicament es recorda que, quan la Generalitat reguli aquesta qüestió, no ho pot fer de manera que vulneri aquest principi del dret europeu, que implícitament també figura en la Constitució espanyola.

És clar que, si no hi ha voluntat política per canviar les coses, la substitució de la clàusula «sens perjudici» per la de «respectant», malgrat la claredat de la voluntat legal de canvi, pot quedar inaplicable. Tanmateix, a l'hora d'exigir-ne l'aplicació, cal tenir present que la distinció entre aquestes dues clàusules tenia ja un precedent en l'Estatut del 1979, amb relació a la competència de la Generalitat sobre cooperatives, que, en lloc d'incorporar la clàusula «sens perjudici», s'atribuïa «respectant la legislació mercantil», i el Tribunal en diverses sentències va donar relleu a la distinció entre els dos tipus de clàusula.

En segon lloc, pel que fa a la limitació de l'expansivitat de les competències bàsiques estatals, o, si es vol, a la garantia de les competències autonòmiques de desenvolupament de les bases, les dues tècniques emprades han estat les següents:

a) Incorporar a l'Estatut la doctrina del Tribunal Constitucional, que declara, com a regla general, que les bases han de ser principis, no normes de detall, i, a més, s'han de fixar en normes amb rang de llei, malgrat que s'admetin excepcions a aquesta regla. En l'Estatut, a l'hora d'incorporar aquesta regla general, s'afegeix als principis l'expressió «o mínim comú normatiu» i les excepcions no es fixen de manera expressa i única en el text estatutari, sinó que s'establiran «d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut» —que tan sols en preveu una en l'article 126, que estableix que les bases en matèria d'entitats de crèdit poden contenir regles concretes, no només principis. És cert que, com que no s'han fixat en l'Estatut totes les excepcions a la regla general, s'ha deixat un punt de fuga que, segons com s'interpreti, pot reduir molt notablement la virtualitat d'aquesta previsió estatutària; tanmateix, cal tenir present que, com saben els juristes, les excepcions a les regles generals s'han d'interpretar de manera restrictiva. Aquesta idea es reforça en el text estatutari, d'una banda, en preveure expressament que la Generalitat, en exercir les seves competències de

desenvolupament de les bases, ha de poder establir polítiques pròpies —cosa que esdevé impossible si les bases són de detall—; de l'altra, es reforça també en precisar que les bases s'han de desenvolupar mitjançant lleis del Parlament. Caldrà veure com s'interpreta i s'aplica aquest enigmàtic precepte, però el cert és que en qualsevol cas resulta difícil poder desenvolupar mitjançant una llei les bases estatals si aquestes són de detall i consten, com succeeix fins ara, de reglaments o, fins i tot, d'actes executius. Un altre punt de fuga, que en aquest cas afectaria la regla general, es podria trobar en l'expressió «o mínim comú normatiu». D'entrada, és difícil interpretar-lo com a merament explicatiu del terme «principis»; més aviat sembla alternatiu o complementari. Però és cert, en primer lloc, que l'article parla de «normatiu» i, per tant, se n'exclouen actes administratius o d'execució, i, en segon lloc, cal observar que les poques vegades que el Tribunal Constitucional ha emprat aquesta locució ho ha fet normalment —malgrat que no sempre— en un sentit restrictiu, pròxim al concepte d'estàndards mínims i a l'obligació de deixar espai per tal que les comunitats autònomes els desenvolupin i els complementin. Caldrà estar atents al futur desenvolupament d'aquest concepte de bases, especialment a les excepcions que s'hi obren, que, en tot cas, si es generalitzessin, constituïrien una veritable subversió de la voluntat limitadora clarament establerta en l'Estatut.

b) Identificar submatèries que fins ara s'havien considerat part de matèries en les quals l'Estat tenia competències bàsiques i incloure-les en àmbits materials en què la Generalitat té competències exclusives. D'aquesta manera, les bases estatals no es delimiten només des del punt de vista funcional —principis establerts per llei—, sinó també materialment: hi hauria àmbits en què les bases no podrien penetrar ni com a principis, ja que els estatuts han considerat que, en aquestes submatèries, els interessos generals de l'Estat hi estan afectats de manera tan remota que no és justificable una intervenció bàsica estatal. Això és el que succeeix, per exemple, respecte de la competència sobre l'organització territorial de l'Administració de la Generalitat (article 150) o sobre l'organització territorial de Catalunya. En aquestes matèries l'Estat no podrà dictar bases, com feia fins ara des de la seva competència bàsica sobre el règim jurídic de les administracions públiques. També és el cas de nombroses submatèries del règim local, com la determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis en els àmbits de competència de la Generalitat, o el règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials (article 160), o la matèria de funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes, en què hi ha aspectes —per exemple, tot el que fa referència a la carrera funcional—, en què, en reservar-se en exclusiva a la Generalitat, l'Estat no hi podrà entrar a través de les bases sobre el règim estatutari dels funcionaris (article 136), o, per posar un exemple pràctic, que

ja s'ha suscitat, els plans de gestió de les conques hidrogràfiques internes de Catalunya, que ja no requeriran l'aprovació del Govern de l'Estat tal com exigia un precepte establert per l'Estat en exercici de la competència bàsica que preveu l'article 149.1.13 CE. El caràcter exclusiu de les conques internes (article 117) fa que, en aquest cas, no hi puguin entrar les bases estatals.

En tercer lloc, pel que fa a l'activitat de foment estatal, l'Estatut es limita a incorporar una jurisprudència constitucional, tan reiterada pel Tribunal com sovint oblidada per l'Estat (article 114). Aquesta doctrina accepta que l'Estat pot destinar els seus recursos econòmics a qualsevol matèria i amb qualsevol finalitat, però ho ha de fer respectant el sistema constitucional i estatutari de distribució de competències. Això vol dir que si l'Estat atorga subvencions o ajuts en àmbits materials en què no té competències, per exemple, en matèria d'habitatge, pot fixar uns objectius genèrics per sectors o subsectors sencers d'activitat, però no els pot concretar, ni pot regular el procediment i les condicions per obtenir els ajuts, ni menys encara els pot tramitar i concedir. La qüestió és rellevant, ja que si l'Estat pogués concretar els objectius (per exemple, vinculant les subvencions en matèria d'habitatge a la construcció de pisos de quaranta metres quadrats), estaria fixant indirectament les polítiques que correspon determinar a les comunitats autònomes. Tenen la competència exclusiva sobre la matèria i, si pogués regular i gestionar la concessió dels ajuts, estaria exercint activitats legislatives i d'execució que corresponen a les comunitats autònomes en les matèries que tenen competències legislatives o executives. En cas que l'Estat vulgui destinar recursos a una matèria en la qual només té bases, pot especificar més les finalitats bàsiques de les subvencions, però ha de deixar espai per tal que les comunitats autònomes puguin concretar-les i puguin realitzar la resta de les activitats legislatives i executives (regular condicions, tramitar, concedir, etc.). Finalment, si es tracta de matèries en què l'Estat té tota la legislació, li correspon concretar els objectius i regular les condicions de les submatèries, però la seva gestió correspon a les comunitats autònomes. En tots i cadascun dels butlletins oficials de l'Estat, es publiquen diàriament més d'una desena de subvencions i ajuts; en molts d'aquests casos, l'Estat es reserva totes les funcions, malgrat que es tracta de matèries en les quals no té competències exclusives; l'argument que se sol utilitzar en la majoria dels casos —no en tots— és que es tracta de subvencions que no són territorialitzables; és a dir, que no es poden «repartir» entre les disset comunitats autònomes. En alguns casos aquest argument és atendible; de fet, el mateix Tribunal Constitucional reconeix aquesta excepció en la seva doctrina; en altres, en canvi, no hi ha cap element que permeti justificar aquesta manca de territorialització. Per evitar que l'excepció es converteixi en regla, l'Estatut preveu que la Generalitat participará en la determinació del caràcter no territorialitzable

de les subvencions estatals i, a més, estableix que, d'acord amb el que fixi l'Estat, participarà en la gestió i la tramitació d'aquest tipus de subvenció. Aquesta doctrina s'aplica també a les subvencions europees.

L'Estatut del 2006 també intenta evitar una aplicació esbiaixada i restrictiva del principi de territorialitat de les competències autonòmiques. Aquest principi, consagrat en el mateix Estatut, obliga les comunitats autònomes a exercir les seves competències sobre fenòmens socials radicats dins del seu territori; tanmateix, amb freqüència, s'interpreta l'abast d'aquest principi de manera tan restrictiva que porta a traslladar a la competència estatal activitats sobre les quals aquest no té cap competència, basant-se només en el fet que les activitats esmentades es refereixen a fenòmens que s'estenen al territori de diverses comunitats autònomes o l'afecten. En aquests casos, cada cop més freqüents, no s'intenta fragmentar l'activitat pública per tal que cada comunitat autònoma pugui actuar sobre la part del fenomen radicada en el seu territori, ni, subsidiàriament, s'arbitren mecanismes de col·laboració entre les comunitats autònomes afectades o mecanismes de coordinació estatals, sinó que l'activitat es trasllada automàticament a l'Estat. No és necessari insistir en el potencial reductor de l'abast de les competències autonòmiques d'aquest tipus d'interpretació, sobretot en un món globalitzat en què són molt pocs els fenòmens socials dotats d'un mínim relleu econòmic, polític o social que tenen un abast territorial exclusivament intracomunitari. La pràctica estatal de fixar els punts de connexió territorial de les competències autonòmiques i estatals, juntament amb la manca quasi absoluta d'una cultura de relacions de cooperació horitzontals entre comunitats autònomes, propicia aquest trasllat de competències autonòmiques a l'Estat.

Doncs bé, l'Estatut (article 115), en aquesta qüestió, també es limita a incorporar una doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, que estableix que, quan un fenomen social sobre el qual les comunitats autònomes tenen competències s'estén al territori de diverses comunitats autònomes, cal en primer lloc intentar fragmentar l'activitat pública entre les comunitats autònomes afectades; si això no és viable, cal intentar establir mecanismes de col·laboració entre les comunitats i, finalment, si això tampoc no és possible, cal que l'Estat estableixi mecanismes de coordinació entre les comunitats autònomes.

Igualment, relacionat indirectament amb el principi de territorialització i amb la seva flexibilització, l'Estatut del 2006 incorpora una previsió molt transcendent: la declaració segons la qual és consubstancial a la majoria de les competències autonòmiques l'exercici d'una acció exterior; és a dir, el reconeixement que la Generalitat pot realitzar actuacions relacionades amb les seves competències més enllà del territori de l'Estat. De fet, l'Estatut estén l'acció exterior de la Generalitat a l'impuls de la projecció de Catalunya i a la promoció dels

seus interessos fora de les fronteres estatals. L'Estatut dedica un capítol sencer, totalment nou, a aquesta qüestió importantíssima, que no es confon amb la competència estatal sobre relacions internacionals i que, entre d'altres, dóna suport estatutari a l'establiment d'oficines de la Generalitat a l'exterior (article 194); a la possibilitat de subscriure acords de col·laboració, el contingut dels quals es deixa molt obert (article 195), i a una participació concreta en la subscripció de tractats internacionals que afectin de manera directa i singular les competències de la Generalitat (article 196).

Aquestes quatre grans previsions estatutàries relatives a les competències es completen amb altres, com la incorporació de la potestat reglamentària a les competències executives de la Generalitat (article 112), que en l'Estatut del 1979 no existia, o l'atribució a la Generalitat de facultats de participació molt nombroses en l'exercici de competències estatals, normalment mitjançant informes preceptius, malgrat que no vinculants. Aquestes facultats de participació, que superen el centenar, permeten afirmar que, juntament amb els tres tipus de competències formalment definides en l'Estatut —les exclusives, les compartides i les executives—, apareix al llarg del text un quart tipus de títol competencial: el de les competències de participació en l'exercici de competències estatals, que s'uneix als mecanismes de participació que tot seguit analitzo i que manifesten la voluntat de reforçar un vessant de l'Estat de les autonomies poc desenvolupat i que, si s'aplica a la pràctica, fins i tot podria contribuir a modificar en part la naturalesa de la descentralització política que impera a Espanya.

En efecte, com s'acaba d'apuntar, una altra de les novetats importants de l'Estatut és que, per primera vegada en un estatut d'autonomia, es dedica un títol sencer a les relacions de la Generalitat amb l'Estat, amb les altres comunitats autònomes i amb la Unió Europea. En aquest cas, cal acceptar que la modificació introduïda en la negociació a les Corts Generals en l'article 3.2 concorda millor amb el contingut de l'Estatut que la redacció del projecte d'Estatut aprovat pel Parlament. L'Estatut mostra una decidida voluntat de la Generalitat de participar com a tal en les institucions i en la fixació de les polítiques de l'Estat.

Des d'aquesta perspectiva, l'Estatut preveu i regula mecanismes de participació bilaterals —com ara la Comissió Bilateral Generalitat-Estat o la Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat— i fa referència, dins de les limitades possibilitats reguladores d'un estatut d'autonomia, als mecanismes multilaterals. Les funcions de la Comissió Bilateral s'han reduït respecte de les que figuraven en el projecte d'Estatut, però continuen sent importants i potser són més realistes. En qualsevol cas, la rellevància pràctica d'aquest tipus d'instruments no depèn tant de la seva regulació jurídica com de la voluntat de les forces po-

lítiques que hi són representades. L'Estatut es fa ressò també d'una vella reivindicació, ja que preveu la participació de la Generalitat en la designació de membres del Tribunal Constitucional i del Consell General del Poder Judicial, en els termes que estableixin les lleis. Certament, aquestes lleis depenen de la voluntat estatal, però el mandat estatutari, formulat en els únics termes en què pot fer-ho un estatut, és prou clar. Pel que fa a la Unió Europea, atesa la seva creixent intervenció en molts àmbits materials en què la Generalitat té competències, era del tot imprescindible cobrir el buit de l'Estatut del 1979 i regular la participació de la Generalitat, a través de l'Estat, tal com obliga la mateixa Unió. Així es fa en un extens capítol que regula de manera detallada la participació en la formació de les posicions estatals, en el desenvolupament i l'aplicació del dret europeu, i en les institucions i els organismes europeus. Algunes d'aquestes regulacions ja es trobaven en normes estatals, però ara se'ls donen rang i garantia estatutaris.

3.6. EL SISTEMA DE FINANÇAMENT

Finalment, en l'àmbit del finançament, és clar que l'Estatut del 2006 no estableix un model de concert econòmic com el que s'aplica a les comunitats forals, però també ho és que introdueix millores en l'autonomia tributària de Catalunya. Així, garanteix que els ingressos de la Generalitat procedeixin totalment del rendiment dels impostos pagats pels ciutadans de Catalunya i, a aquest efecte, incrementa el percentatge que correspon a la Generalitat en aquests impostos (el 50 % de l'IRPF i de l'IVA, el 58 % dels impostos especials i el 100 % de la resta). Es reconeix a la Generalitat capacitat normativa sobre tots els impostos, incrementant la que actualment ja té sobre l'IRPF i assumint-ne de bell nou respecte de la fase minorista de l'IVA i dels impostos especials. Es crea l'Agència Tributària de Catalunya, que gestiona, recapta, liquida i inspecciona tots els impostos propis de la Generalitat i els tributs estatals cedits totalment, i es preveu la creació, en el termini de dos anys, d'un consorci, en què participaran de manera paritària l'agència estatal i la catalana per a la gestió dels altres impostos estatals recaptats a Catalunya, que podrà transformar-se en l'Administració tributària de Catalunya. L'Estatut preveu també un seguit de criteris que s'hauran de tenir en compte a l'hora d'establir els mecanismes d'anivellació i solidaritat, entre els quals destaca el que determina que la seva finalitat és que els serveis d'educació, sanitat i altres serveis socials essencials de l'Estat del benestar puguin assolir nivells similars, sempre que duguin a terme un esforç fiscal també similar. Entre aquests criteris, hi figura el que s'ha denominat el «principi d'or-

dinalitat», segons el qual, en l'ordre de rendes per càpita de les comunitats autònomes, Catalunya no pot ocupar, després d'aplicar els mecanismes d'anivellament, un lloc inferior al que ocupava abans de dur a terme aquesta redistribució de recursos. Cal destacar, finalment, el mandat que per un període de set anys les inversions estatals a Catalunya s'han d'equiparar al pes relatiu del PIB català en relació amb l'espanyol; cal recordar que, durant el període 1991-2005, la inversió estatal a Catalunya va representar el 12 % del total, mentre que la població representa el 16,5 % i el PIB el 18,8 %.

4. APUNT FINAL

Aquests són, segons el meu parer, alguns dels elements més destacables de l'Estatut del 2006. El nou text estatutari obre, sens dubte, unes noves perspectives d'ampliació i millora de l'autogovern de la Generalitat i, el que és més rellevant, de millora del benestar dels ciutadans de Catalunya. El temps dirà, ben aviat, si aquestes expectatives es compliran o no a la pràctica.

5. POSSIBLES DESTACATS

La reforma estatutària no comporta un canvi radical de les bases constitucionals en les quals es fonamenta l'autogovern de Catalunya.

La capacitat transformadora de l'Estatut del 2006 dependrà en gran mesura de com s'interpreti i s'apliqui el text finalment aprovat.

L'Estatut disposa de dos-cents vint-i-tres articles i incorpora nous títols, com el dedicat als drets, deures i principis rectoris de les polítiques públiques o els relatius al poder judicial a Catalunya i a les relacions de la Generalitat amb l'Estat, amb les altres CA i amb la Unió Europea.

L'Estatut, malgrat el contingut «constitucional», és una norma de tercer nivell —després de la Constitució i dels tractats constitutius de la UE.

Una bona pauta per valorar l'abast de les millores introduïdes consisteix a contrastar-les amb els objectius perseguits en l'inici del procés. En tots i cadascun d'aquests objectius l'Estatut del 2006 ha aconseguit avenços.

L'Estatut del 2006 reconeix el caràcter nacional de Catalunya. És la forma més explícita de totes les que es contenen en els textos constitucionals i estatutaris que han tingut vigència a Catalunya en els darrers segles.

Es fa un reforçament clar de l'estatus del català com a llengua pròpia de Catalunya.

Els drets històrics es configuren com un dels fonaments de l'autogovern de Catalunya i es vinculen al dret civil, a la llengua, a la cultura i a través d'aquests es projecten en l'àmbit educatiu i en el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat.

Una de les principals novetats de l'organització territorial és la incorporació de les vegueries com a àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i com a divisió territorial de la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis.

Juntament amb les millores específiques que amplien les competències en matèries o submatèries concretes, l'Estatut del 2006 introdueix millores genèriques, tant o més importants, que afecten totes les competències tot incrementant-ne la qualitat.