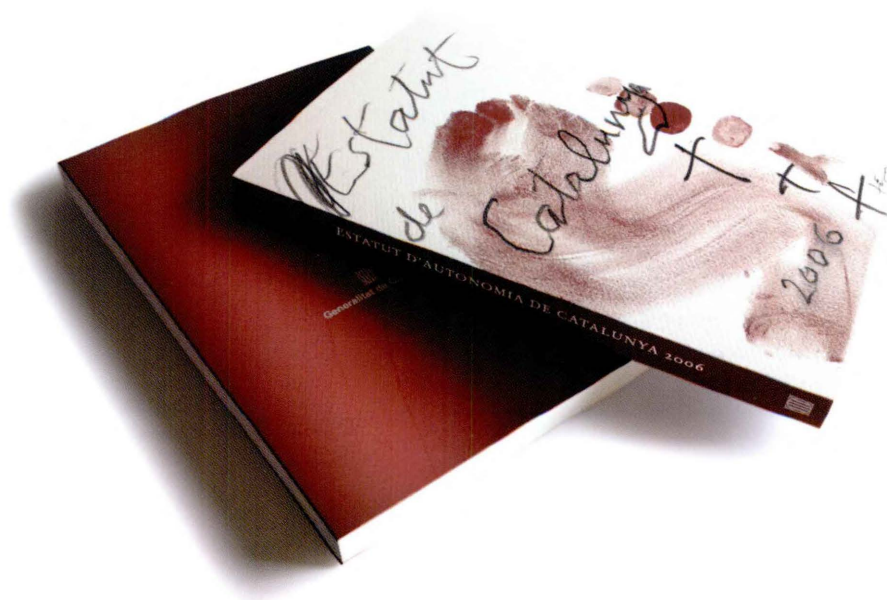


SOCIETAT CATALANA D'ESTUDIS JURÍDICS
FILIAL DE L'INSTITUT D'ESTUDIS CATALANS

L'ESTATUT DEL 2006.
EL DRET I ELS DRETS DE CATALUNYA
A LA CRUÏLLA DEL SEGLE XXI

Barcelona, abril-maig de 2007

Edició coordinada per
JOSEP SERRANO DAURA



BARCELONA, 2008

**L'ESTATUT DEL 2006.
EL DRET I ELS DRETS DE CATALUNYA
A LA CRUÏLLA DEL SEGLE XXI**

SOCIETAT CATALANA D'ESTUDIS JURÍDICS
FILIAL DE L'INSTITUT D'ESTUDIS CATALANS

L'ESTATUT DEL 2006.
EL DRET I ELS DRETS DE CATALUNYA
A LA CRUÏLLA DEL SEGLE XXI

Barcelona, abril-maig de 2007

Edició coordinada per
JOSEP SERRANO DAURA

BARCELONA, 2008

This One



SGCD-SEE-Z505

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP

L'Estatut del 2006 : el dret i els drets de Catalunya a la cruïlla del segle XXI : Barcelona, abril-maig de 2007
Referències bibliogràfiques
ISBN 9788492583089
I. Serrano Daura, Josep, ed. II. Societat Catalana d'Estudis Jurídics
1. Catalunya. Estatut (2006) — Congressos
2. Reformes constitucionals — Catalunya — Congressos
342.4(467.1)(061.3)

© dels autors de les ponències
© 2008, Societat Catalana d'Estudis Jurídics,
filial de l'Institut d'Estudis Catalans, per a aquesta edició
Carrer del Carme, 47. 08001 Barcelona

Primera edició: octubre de 2008
Tiratge: 400 exemplars

Text revisat lingüísticament per la Unitat de Correcció del Servei Editorial de l'IEC

Compost per Anglofort, SA
Carrer del Rosselló, 33. 08029 Barcelona

Imprès a Limpergraf, SL
Polígon industrial Can Salvatella. Carrer de Mogoda, 29-31. 08210 Barberà del Vallès

ISBN: 978-84-92583-08-9
Dipòsit Legal: B. 47657-2008

Són rigorosament prohibides, sense l'autorització escrita dels titulars del *copyright*, la reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment i suport, incloent-hi la reprografia i el tractament informàtic, la distribució d'exemplars mitjançant lloguer o préstec comercial, la inclusió total o parcial en bases de dades i la consulta a través de xarxa telemàtica o d'Internet. Les infraccions d'aquests drets estan sotmeses a les sancions establertes per les lleis.

TAULA

PRESENTACIÓ	7
PROGRAMA DEL SEMINARI	9
DISCURSOS D'INAUGURACIÓ	11
CONFERÈNCIA INAUGURAL	
L'Estatut del 2006, <i>per Carles Viver Pi-Sunyer</i>	21
PONÈNCIES	
Llengua i reforma estatutària, <i>per Jaume Vernet i Llobet</i>	45
Les finances públiques a l'Estatut, <i>per Elisenda Paluzie</i>	81
Els drets estatutaris, <i>per Marc Carrillo</i>	95
El nou Estatut i l'organització territorial, <i>per Enric Argullol Murgadas</i>	105
CONFERÈNCIA DE CLAUSURA	
El dret civil català en l'Estatut del 2006, <i>per Ferran Badosa Coll</i>	117
DISCURSOS DE CLAUSURA	131

PRESENTACIÓ

L'Estatut d'autonomia de Catalunya acabat d'estrenar, referendat per la ciutadania el 18 de juny de 2006, substitueix l'anomenat *Estatut de Sau*, del 1979. L'Estatut és la norma institucional bàsica. Defineix els drets i deures de la ciutadania de Catalunya, les institucions polítiques catalanes, les seves competències i relacions amb l'Estat i el finançament de la Generalitat de Catalunya.

La promulgació d'aquest nou Estatut constitueix un fet transcendent en el llarg camí vers el reconeixement de la identitat i de les institucions pròpies de la nació catalana. I aquest seminari, organitzat des de la doble perspectiva de quins són els drets del nostre país i de quin és el dret dels ciutadans, vol apropar-nos a la realitat actual de Catalunya i fixar les bases del desenvolupament immediat en els diversos àmbits del país.

Junta Directiva
Societat Catalana d'Estudis Jurídics

PROGRAMA DEL SEMINARI

Inauguració del seminari: 11 d'abril de 2007, presidida per Ernest Benach i Pascual, president del Parlament de Catalunya.

Conferència inaugural: *L'Estatut del 2006. Introducció*, a càrrec de Carles Viver Pi-Sunyer, director de l'Institut d'Estudis Autònoms.

Conferències

16 d'abril. *Llengua i reforma estatutària*, a càrrec de Jaume Vernet Llobet, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Rovira i Virgili.

26 d'abril. *L'ordre judicial en el nou marc estatutari*, a càrrec d'Alfons López Tena, magistrat membre del Consell General del Poder Judicial.

2 de maig. *Les finances públiques en la reforma de l'Estatut*, a càrrec d'Elisenda Paluzie Hernández, professora titular de teoria econòmica de la Universitat de Barcelona.

8 de maig. *La constitucionalitat dels drets estatutaris*, a càrrec de Marc Carrillo López, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra.

16 de maig. *L'ordenació territorial en el nou Estatut*, a càrrec d'Enric Argullol i Murgadas, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra.

Clausura del seminari: 23 de maig, presidida per Montserrat Tura i Camafreita, consellera de Justícia de la Generalitat de Catalunya.

Conferència de clausura: *El dret civil en l'Estatut*, a càrrec de Ferran Badosa Coll, catedràtic de Dret Civil de la Universitat de Barcelona.

DISCURSOS D'INAUGURACIÓ

Permetin-me fer una breu presentació d'aquest seminari que encetem avui.

La Societat Catalana d'Estudis Jurídics, seguint la iniciativa feta per part de l'Acadèmia de Jurisprudència de Catalunya el curs 1932-1933, ha volgut fer un seminari sobre l'Estatut d'autonomia acabat d'aprovar, tal com es va fer llavors amb el primer Estatut d'autonomia de la Catalunya contemporània.

L'objectiu és fer una reflexió sobre els principals reptes que planteja el nou Estatut.

Des d'aquesta casa, l'acadèmia nacional de Catalunya, com sempre diu el nostre president, ens plantegem tractar especialment de la regulació de la llengua, l'ordre judicial, les finances, els drets estatutaris, l'ordenació del territori i el nostre dret civil.

Aquestes conferències seran editades com a número extraordinari de la *Revista Catalana de Dret Privat* dins d'aquest mateix any per fer el màxim de difusió de les reflexions que ens faran els conferenciants que hem convidat: Carles Viver, Jaume Vernet, Alfons López Tena, Elisenda Paluzie, Marc Carrillo, Enric Argullol i Ferran Badosa.

Des de la Societat Catalana d'Estudis Jurídics cridem a fer una reflexió serena i crítica amb un sol objectiu i punt de referència, que és, tal com diu el títol del seminari, analitzar l'Estatut com a dret de Catalunya en la perspectiva dels drets que li corresponen al nostre poble com a nació a l'inici del segle XXI.

Aquest cap de setmana el bon amic Eudald Carbonell feia una reflexió sobre el nostre poble a *Presència* i deia: «Hem de donar coherència a la definició de nació, és un conjunt d'éssers humans que viuen en un territori, que tenen una mateixa història i costums semblants o idèntics, sovint amb la mateixa llengua i, sobretot, amb la consciència suficient per a disposar d'un govern propi. Hem d'entendre el concepte de nació com un artefacte històric de tipus polític sustentat per un poble, amb identificació social, cultural i col·lectiva conscientment

acceptada. Per tot això, Catalunya és una realitat nacional històrica; el poble català ha d'aconseguir de tenir un reconeixement universal i l'ha de reclamar de manera persistent; cal lluitar per aconseguir-ho amb l'objectiu d'integrar-nos, sense nostàlgia regressiva, a les noves realitats i a les unitats de països i nacions del món que estan en constant moviment, independentment que tinguin o no estat.»

Amb aquesta llibertat i amplitud d'horitzons ens plantejem aquesta reflexió sobre un estatut que ha viscut un procés complex i del qual encara no s'esperen bons auguris.

Les expressions populars són sovint un reflex de la saviesa comuna que traspua l'experiència dels processos històrics. Des de l'experiència que les constitucions espanyoles no han estat un referent per a les aspiracions del nostre poble, els nostres avis deien, amb una visió crítica, «et faran jurar la Constitució» o «em van fer jurar la Constitució» com un sinònim de fer passar per l'adreçador. Esperem que aquesta expressió no la torni a fer de trista realitat la resolució que faci el Tribunal Constitucional.

Fem lliurement i oberta aquestes reflexions, que ens donaran una visió d'on som, a què aspirem en la perspectiva del futur que té i tindrà el nostre poble.

Josep Cruanyes i Tor
President de la Societat Catalana d'Estudis Jurídics

Els vull adreçar unes paraules per cloure aquest acte i declarar formalment inaugurat aquest seminari, que com s'ha vist de bon començament promet moltíssim des del punt de vista de les reflexions que cal fer en el procés de desenvolupament de l'Estatut.

Voldria començar amb un reconeixement a la Societat Catalana d'Estudis Jurídics, que porta a terme una tasca molt important a favor del dret català i, en conseqüència, a favor del país. I aquest seminari que avui s'inaugura n'és un exemple.

Més enllà de l'espectacle mediàtic, de les declaracions que ocupen titulars, l'acció política significa molta feina. Darrere de les propostes, darrere de les accions de qualsevol govern, hi ha un immens treball de base, de fonaments tècnics sobre els quals es construeixen plans, projectes i polítiques públiques.

Sigui concretant el detall de les grans idees, sigui analitzant-les o, fins i tot, a la inversa, fent-les tan evidents que esdevingui inevitable conceptualitzar-les políticament, l'àmbit tècnic i científic té un paper fonamental a l'hora de connectar l'abstracció del pensament polític amb la realitat, a l'hora de fer possible qualsevol intent d'impuls polític.

D'altra banda, aquesta era de les comunicacions en què vivim exigeix fins al límit immediatesa, subordina la reflexió a la velocitat i, en conseqüència, massa sovint passem per alt la importància de ser rigorosos en la base, en el detall, que és el que garanteix fermesa en l'aplicació de tota idea política.

Per tant, posar èmfasi en el detall, generar coneixement i debat al seu voltant, com fa la Societat Catalana d'Estudis Jurídics amb aquest seminari amb relació a l'Estatut, és una aportació d'interès més enllà de l'àmbit acadèmic: és una aportació necessària i d'interès per al conjunt del país.

Ja hem parlat a bastament els darrers anys de les raons socials i polítiques per les quals Catalunya necessita un nou marc competencial, de finançament i

de relacions amb l'Estat adaptat a les noves necessitats del segle XXI, i ara se n'acaba de fer una lliçó magistral, pràcticament.

A hores d'ara tampoc no cal fer més sang, entenc jo, sobre els errors i les traves que va viure el procés d'elaboració i aprovació de l'Estatut. Ara tocaria mirar endavant i, per tant, treballar amb el que tenim a les mans, ens sembli poc o no, que això evidentment és opinable. Però, en qualsevol cas, el que és evident és que el que hi ha ara és l'Estatut de Catalunya i, per tant, cal treballar sobre la realitat.

En aquest sentit, aquest seminari permet situar-nos més enllà del debat polític i partidista i incidir en el detall, en els aspectes concrets. Per tant, ens permet situar en el seu significat pràctic l'Estatut del 2006.

És a dir, amb relació al que deia fa un moment, es tracta de connectar el debat polític dels grans conceptes al debat tècnic, connectar les voluntats amb l'escenari real, i ens acaben d'explicar quantes lleis s'hauran de reformar al Parlament de Catalunya, o s'hauran de fer al Parlament de Catalunya, quantes lleis s'haurien de fer a les Corts Generals.

L'atenció mediàtica fins ara s'ha centrat en on volíem anar i per on anàvem. Ara, amb el camí dels propers anys ja fixat, cal parlar del text, centrar el debat en el que diu, analitzar-lo detalladament per avançar de la millor manera possible, per evitar obstacles imprevistos i terrenys inestables, per saber on trepitgem realment, per conèixer les opcions que tenim amb aquest nou instrument d'autogovern. Aquest, per tant, és un debat segurament menys atractiu mediàticament, però ara per ara del tot imprescindible.

El centre d'atenció, d'esforç, amb relació a l'Estatut ha de ser el seu desplegament i això vol dir entrar en la lletra petita. I era precisament el doctor Carles Viver qui ara fa tres anys, en ser nomenat director de l'Institut d'Estudis Autonòmics, ens deia que, i el cito amb el seu permís: «Per primer cop, Catalunya està en condicions que no ens facin gols amb la lletra petita.» Afegia que, «després de vint-i-cinc anys, tenim funcionaris molt ben preparats i estudiosos de l'autonomia amb els quals per primera vegada podrem dir alguna cosa de la lletra petita.»

En vista del que ha succeït en el procés de l'Estatut, seguim encaixant gols. De vegades ens els fem en pròpia porta i també ho hem de tenir present. En qualsevol cas, encaixar gols i fer-los en pròpia porta forma part del joc. Des de fa unes setmanes, però, advertim que ens en volen marcar en fora de joc i aquí ja no s'hi val. Ara és el torn de la lletra petita.

Seguint amb la metàfora, penso que al nostre equip tenim molts bons jugadors, començant per l'Institut d'Estudis Autonòmics, la mateixa feina que s'ha fet al Parlament de Catalunya o la societat civil avui expressada aquí però també en altres formulacions, que han demostrat més d'una vegada el seu po-

tencial, la seva capacitat. Fins i tot, si m'ho permeten, en aquest equip jo hi posaria els polítics, que van fer l'Estatut en el seu moment al Parlament de Catalunya, que després el van defensar a Madrid i que ara encara l'hauran de desplegar, i l'hauran de desplegar al Parlament i al Govern.

Tot plegat és un bon equip. Però, tenim mentalitat d'equip? Aquesta és la qüestió. La mentalitat d'equip només ens la donarà la unitat com a poble.

Quan la societat civil mostra la seva empena, es parla del fracàs dels polítics. I al revés: quan des de les institucions o el món polític es crida l'atenció sobre un tema de país, massa sovint se'ls mira amb desconfiança o se'ls deixa sols, i s'obvia que legalment som una comunitat autònoma en un estat unitari centralista, s'obvien, per tant, les limitacions que les regles de joc posen a les nostres institucions.

Per tant, és imprescindible recuperar consciència col·lectiva, recuperar confiança els uns en els altres, els partits polítics entre si, però sobretot entre la societat catalana i el món polític català. Cal recuperar una certa unitat, entendre que, malgrat el que vulguem ser els uns o els altres, som el que som i que, tot i desitjar altres escenaris, ara hem de treballar sobre el que tenim, sobre el que tenim realment, no sobre el que de vegades s'ha pogut creure que teníem.

La vida política catalana es troba travada per lluites particulars. Tot s'acaba analitzant i interpretant en claus partidistes, internes i externes, tant se val. I hauríem de defugir això en la mesura que ens sigui possible. El país, sincerament, ho agrairia.

En el temps que ha transcorregut del 2007 ja hem pogut advertir que el desplegament de l'Estatut trobarà obstacles per part dels poders de l'Estat, com els que ja vam patir tants anys amb l'anterior Estatut i que ja s'han explicat abans. També hem començat a comprovar que algunes de les batalles que es van lliurar durant la seva elaboració, com la de l'aeroport, i també s'ha explicat, o la de la lletra petita de molts articles, eren molt més importants del que molts es pensaven.

Per tant, el que hi ha, el que tenim, és molta feina encara. Políticament, recuperar la unitat; i amb la unitat, recuperar fermesa, recuperar consciència col·lectiva, recuperar sentit de país, superar lluites estèrils que ja tindran el seu espai, però no aquest espai. Lligat a tot això, cal recuperar la confiança entre nosaltres, entre tots nosaltres.

I per a tot plegat el que ens cal és voluntat. Ens cal tenir-la i ens cal demostrar-la; voluntat política comuna per extreure el màxim rendiment possible del nou instrument d'autogovern. Si aquesta voluntat no està per damunt de tot, per damunt d'interessos de partit, per damunt de pors, per damunt de dubtes, si aquesta voluntat política comuna no és generalitzada al país més enllà de les

institucions i el món polític, en sortirà perdent l'autogovern de Catalunya, i amb això resultaran perjudicats els interessos socials i econòmics de les catalanes i els catalans.

Per tant, i amb aquest final recupero allò que els deia abans, cal connectar impuls polític i realitat. Ara és fonamental articular aquesta voluntat política comuna del catalanisme, però cal fer-ho sobre la base de l'escenari real, sobre el que diu exactament el nou marc d'autogovern i, per damunt de tot, sobre les possibilitats que hi tenim.

Treballar, doncs, amb rigor i intel·ligència per saber quina batalla cal lliurar en cada escenari a favor del desplegament del nou instrument estatutari; a favor, en definitiva, dels drets de la ciutadania de Catalunya.

Feta aquesta reflexió, els desitjo que aquest seminari «L'Estatut del 2006. El dret i els drets de Catalunya a la cruïlla del segle XXI» sigui tot un èxit i que tots plegats en puguem treure molt profit, de la lletra gran i de la lletra petita.

Ernest Benach i Pascual
President del Parlament de Catalunya

CONFERÈNCIA INAUGURAL

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 diferenciats 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.

PONÈNCIES

LLENGUA I REFORMA ESTATUTÀRIA

Jaume Vernet i Llobet

*Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Rovira i Virgili
Conseller del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya*

1. CONSIDERACIONS PRELIMINARS

És obligat, però no per això desplaent, agrair als organitzadors l'amabilitat que han tingut de convidar-me a aquest seminari, en el qual s'han reunit bons especialistes sobre la matèria que ens concerneix: l'Estatut del 2006, el qual ha fet córrer rius de tinta, no tots malauradament pertinents. Per tant, abans de res, expresso amb tota sinceritat el meu reconeixement a la Societat Catalana d'Estudis Jurídics, filial de l'Institut d'Estudis Catalans, el qual cal felicitar entusiàsticament pel compliment del seu primer centenari.

Certament l'anomenat Estatut del 2006 (en endavant, EAC-06) consisteix en una reforma que va força més enllà d'una mera modificació. Es tracta d'un canvi realment substancial, sobretot en el plantejament, més que no pas en el contingut. Per aquest motiu sorprèn la desproporció de les crítiques que ha despertat aquesta revisió de la norma institucional bàsica de Catalunya. Moltes de les propostes introduïdes a l'articulat ja es trobaven implícites a l'Estatut d'autonomia del 1979, però no havien aconseguit desplegar-se sobretot per la incomprensió i també, a vegades, per la deslleialtat de les institucions centrals de l'Estat, Tribunal Constitucional inclòs. Altres novetats estatutàries no ho són tant, perquè la legislació catalana ja les havia incorporades com a ordenament jurídic propi.

Sovint s'havia pensat, des de Catalunya, que l'Estatut del 1979 (en endavant, EAC-79) era el màxim que es podia assolir ateses les circumstàncies de la seva aprovació, especialment per la importància que es donava aleshores a la força dels anomenats «poders fàctics». Vist el que hem vist i escoltat el que hem escoltat durant el procés d'elaboració i d'aprovació de l'Estatut d'autonomia, cal revisar a fons aquesta idea. Els poders fàctics manifestaven el que bona part de la població espanyola compartia, sense dir-ho obertament, per no ser titlla-

da d'intransigent, poc democràtica o, fins i tot, de «carpetovetona». Això es fa palès quan la reacció antiestatutària se centra en l'Estatut d'autonomia de Catalunya i no afecta, en canvi, altres reformes estatutàries que, en diversos preceptes, són idèntiques o molt semblants a les aprovades per les Corts Generals en relació amb la modificació catalana. Aquest aspecte, la deliberació i l'aprovació final pel parlament espanyol, tampoc no s'ha de menysprear, com tampoc no s'ha d'oblidar la migrada reacció, a favor de l'Estatut, que aquesta reforma va merèixer a la resta de l'Estat. Així, tot i que ha variat el context social i polític substancialment des de l'aprovació de la Constitució, pel que fa al que estem tractant, paradoxalment, és com si no hagués variat gens, ja que la diversitat de criteri i de perspectiva dels representants estatals (propers al PSOE i encara més els propers al PP) s'ha manifestat fortament i crítica vers les propostes catalanes.

De totes maneres, aquestes primeres reflexions en veu alta, apressades i poc jurídiques, no són les que m'han portat a aquesta tribuna, sinó que, d'acord amb la invitació que em va ser formulada, em pertoca centrar-me en el títol encomanat: «Llengua i reforma estatutària», cosa que faré d'acord amb l'esquema següent. En primer lloc, em referiré al perquè de la reforma estatutària; és a dir, al seu sentit o finalitat profunds; i, segonament, em fixaré en el text resultant; això és, els preceptes finalment incorporats. Ambdós aspectes els circumscriuré únicament a l'àmbit de la llengua; per tant, em centraré en els objectius i en els canvis relatius al règim jurídic de les llengües amb presència al territori: la catalana, l'occitana i la castellana.

2. EL SENTIT DE LA REFORMA ESTATUTÀRIA EN L'ÀMBIT DE LA LLENGUA

2.1. LA FINALITAT GENERAL DE LA REFORMA CONCRETADA EN EL RÈGIM LINGÜÍSTIC

Algunes de les causes que han esperonat la reforma, en general, són la constatació de les insuficiències polítiques de l'Estatut d'autonomia del 1979 i la voluntat de superar-les per la via constitucionalment més adequada. L'Estatut modificat¹ en l'àmbit de la llengua no va servir per contrarestar la interpretació

1. Sobre els dèficits de la regulació estatutària del 1979, sense menysprear la importància dels principis que s'hi contenien, els quals han estat útils i efectius per a la normalització lingüística, vegeu A. MILIAN, «L'ordenació lingüística: Estudi jurídic de vint-i-cinc anys de normalització del

restrictiva que s'ha fet dels preceptes juridicolingüístics constitucionals i estatutaris. Concretament, l'article 3 de la Constitució espanyola (en endavant, CE), així com l'article 3 de l'EAC-79, a banda d'altres principis lingüístics en altres àmbits (per exemple, 20.3 CE), no ha tingut una interpretació positiva i activa en pro del plurilingüisme estatal. En general, és un tòpic entre la doctrina jurídica catalana que cabia una altra interpretació de la Constitució, perquè els límits constitucionals eren mínims i perquè l'Estatut l'ha desenvolupada i li ha donat un cert significat, establint un model juridicolingüístic català, que no ha de ser extrapolat² a altres indrets. El caràcter obert de la Constitució³ possibilita diverses lectures i diferents desenvolupaments, del qual l'EAC-79 va ser una primera opció, però n'hi havia d'altres que, per les causes que sigui, no es van desplegar. Passats quasi trenta anys podria ser el moment per a reflexionar novament sobre l'evolució de l'autogovern i, en particular, sobre el desenvolupament del règim juridicolingüístic català, i aprofitar per proposar-ne les modificacions més oportunes amb la vista posada a aprofundir i millorar l'autonomia, així com per consolidar i augmentar l'ús i el coneixement de les llengües pròpies (el català i l'occità).

En l'àmbit de la llengua, l'Estatut del 1979 era, com en altres camps, extremadament sintètic. La seva contenció no ha servit, però, com apuntava, per evitar interpretacions restrictives, especialment aquelles que provenien del món del dret, sobretot en l'àmbit judicial.⁴

català a partir de l'article 3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Virtuts i déficits d'aquest precepte», a *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2005, p. 321-359.

2. El marc teòric basat en la norma estatutària i el seu desenvolupament legal i reglamentari es refereix a cada comunitat autònoma. Igualment, el procés de normalització lingüística serà també diferent per a cada territori d'acord amb criteris socials, polítics i jurídics. Vegeu J. VERNET, *Normalització lingüística i accés a la funció pública*, Barcelona, Fundació Callís, 1992, p. 53-62.

3. Vegeu J. VERNET, «La apertura del sistema autonómico», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 14 (2002), p. 127-169.

4. En relació amb l'Administració de justícia, el Tribunal Constitucional ha afavorit la legislació estatal davant de les prescripcions generals de l'EAC-79 (sentència del Tribunal Constitucional [STC] 56/1990, de 28 de març, FJ 40, i 105/2000, de 13 d'abril, FJ 11 i 12, en què ha ignorat l'EAC). El Tribunal Suprem no ha estat gaire diligent en l'aplicació de les sentències més favorables del Tribunal Constitucional i, en canvi, ha recollit les interpretacions més restrictives, sobretot en l'àmbit judicial, en què en alguna ocasió ha actuat com a jutge i part (sentència del Tribunal Suprem de 29 d'abril de 1995).

2.2. LES PROPOSTES DELS PARTITS CATALANS

Per això, l'abril de 2003, en els prolegòmens de la reforma i abans de les eleccions que permeteren la constitució d'una legislatura novament «estatuent»,⁵ les propostes dels partits catalans⁶ favorables a la reforma estatutària demanaven una ampliació de l'objecte regulat per l'Estatut i una correcció de les disfuncions insatisfactòries,⁷ més que no pas una forta innovació del règim vigent. Les propostes més compartides⁸ consisteixen en la definició dels conceptes bàsics del model lingüístic, la declaració de l'oficialitat de l'occità i la projecció del plurilingüisme a l'àmbit de l'Estat i al de la Unió Europea; en menor mesura, l'acord comprenia l'explicitació estatutària d'una competència sobre la matèria lingüística i la recepció d'un catàleg de drets lingüístics.

a) Tots els partits pretenien que es definissin els dos conceptes bàsics del règim juridicolingüístic a Catalunya per evitar interpretacions contradictòries sobre dos elements fonamentals del model: la noció de llengua pròpia i la de llengua oficial. La indefinició de 1979 havia comportat que s'hagués dubtat del caràcter jurídic del concepte de llengua pròpia (art. 3.1 EAC-79), cosa que podia

5. En aquesta nova etapa «estatuent», l'Estatut d'autonomia de Catalunya és el que ha avançat més en la regulació de les qüestions lingüístiques, cosa que té relació amb el fet que Catalunya també és un dels territoris del domini lingüístic català on les polítiques normalitzadores han estat més protectores d'aquesta llengua. Per a una comparació dels règims lingüístics sobre la llengua catalana, vegeu J. VERNET, «Processos de normalització de la llengua catalana», a M. ALCARAZ, F. ISABEL i J. OCHOA (ed.), *Vint anys de la llei d'ús i ensenyament del valencià*, Alzira, Bromera, 2005, p. 253-297. Per a un comentari breu de la regulació lingüística dels diferents estatuts d'autonomia en la seva nova redacció, vegeu J. VERNET, «El pluralismo lingüístico», a *Lenguas y Constitución*, Madrid, Iustel, 2007, p. 36-50.

6. Els documents presentats a partir de l'abril de 2003 es troben referenciats i comentats a J. VERNET i A. M. PLA, «La llengua catalana i un nou Estatut d'autonomia per a Catalunya», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 41 (2004), p. 148-159.

7. Els experts que van comparèixer entre maig i juliol de 2001 a la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern (aprovada el 14 de novembre de 2000) no consideraven necessària la reforma estatutària en relació amb l'àmbit de la llengua catalana segons la qual es podia recórrer a altres solucions per a millorar la normalització lingüística, com ara la modificació de les lleis estatals corresponents, segons Jordi ARGELAGUET, «La qüestió lingüística en els primers passos del procés de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (1999-2003)», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47 (2007), p. 160-161. Els informes es recullen a PARLAMENT DE CATALUNYA, *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Barcelona, 2003. Igualment, les conclusions de la Comissió avalades pel Ple del Parlament de 17 de desembre de 2002 entenen que els canvis a favor de la llengua catalana s'han d'inscriure en la modificació del marc legal estatal i no en una eventual reforma de l'Estatut, llevat de precisar-ne la competència de la Generalitat en el règim lingüístic, d'acord amb J. ARGELAGUET, «La qüestió lingüística...», p. 168-169.

8. Vegeu J. VERNET i A. M. PLA, «La llengua catalana...», p. 162-172.

impedir extreure'n efectes jurídics. Amb tot, aquesta posició no va prosperar mercès a tres causes: la literatura científica favorable a reforçar l'estatus de la llengua catalana a través de dotar-la d'un caràcter de propietat; la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 337/1994, de 23 de desembre, que va confirmar els efectes normalitzadors de la declaració de la llengua catalana com a pròpia; i sobretot la Llei 1/1998 de política lingüística, que va avalar el caràcter jurídic de llengua pròpia i va esmenar, en aquest punt, la confusió i l'ambigüïtat de la Llei de normalització lingüística precedent de 1983. La definició de la noció de llengua pròpia implicava ensems la delimitació del concepte de llengua oficial, que també només era mencionada (art. 3.2 EAC-79) i de la qual calia determinar igualment l'abast i efectes per millorar-ne la seguretat jurídica.

b) Entre la classe política era àmpliament difosa l'opció per declarar l'oficialitat de l'aranès i aclarir-ne la filiació lingüística, tot i que no hi ha hagut cap mena de posicions secessionistes en aquest camp. L'opció del legislador català el 1991⁹ es mostrava clarament insuficient per emparar l'oficialitat de l'occità i hi havia una coincidència política segons la qual calia incorporar-la a l'Estatut, ja que l'EAC-79 només es referia al fet que l'aranès era una parla que havia de ser «objecte d'ensenyament i d'especial respecte i protecció» (art. 3.4 EAC-79), cosa que no era estrictament un reconeixement de l'oficialitat de la llengua occitana a Catalunya, ni a l'Aran.

c) També suscitava consens interpartidari referir-se a la projecció del plurilingüisme a l'àmbit de l'Estat i al de la Unió Europea, opcions pràcticament absents de la Constitució i del seu desenvolupament ulterior. L'un per ser clarament refractari o inactiu i l'altre perquè l'adhesió a les comunitats europees es va efectuar posteriorment a l'aprovació de la Constitució.¹⁰

d) No hi havia tanta coincidència parlamentària en altres temes, com, per exemple, en la revisió del marc competencial en la matèria lingüística. No tots els partits catalans eren partidaris d'aclarir l'existència d'una competència sobre la regulació de les llengües oficials, cosa que l'EAC-79 va evitar. La interpretació favorable que es va fer de l'existència d'una competència sobre la matèria venia indirectament de l'article 3.3 EAC-79 i va provocar una confusa polèmica per part de la jurisprudència constitucional.¹¹ Tanmateix, hi havia una àmplia majoria per resoldre la qüestió.

9. Em refereixo a la Llei 16/1990, de 13 de juliol, sobre el règim especial de la Vall d'Aran (LREVA). En l'art. 2 s'indica que l'aranès, varietat de la llengua occitana i pròpia d'Aran, és oficial a la Vall.

10. Amb tot, en l'EAC-79 hi havia alguna referència com l'art. 27.4 i la disposició addicional cinquena, però no tenen comparació amb el que es proposava des dels partits.

11. Una descripció dels termes del debat jurisprudencial s'inclou a J. VERNET (coord.), *Dret lingüístic*, Valls, Cossetània, 2003, p. 96-101.

e) Tampoc no era plenament compartida la previsió d'uns drets i deures estatutaris, tot i que gaudia de més assentiment l'opinió d'introduir a l'Estatut uns drets i deures lingüístics, només al·ludits de passada a l'article 3.3 EAC-79. Aquests drets lingüístics s'havien escampat a la legislació normalitzadora catalana, però tenien fortes dificultats per ser aplicats davant les diverses administracions estatals.

2.3. EL PROCÉS D'ELABORACIÓ EN RELACIÓ AMB ELS OBJECTIUS PROPOSATS

Abans de continuar cal fer esment, encara que sigui ràpidament, del procés d'elaboració i aprovació de l'Estatut del 2006,¹² perquè ens aporta algun element nou que ens ajuda a comprendre'n també la significació global, però també el sentit específic, en relació amb la llengua.

a) Aquest tema, la proposició d'una reforma estatutària, durant els treballs de la ponència redactora i de la Comissió Parlamentària, va gaudir d'una aquiescència àmpliament majoritària, mentre la proposició d'Estatut es debatia al Parlament de Catalunya.¹³ Els canvis, durant el procés, van ser petits; tanmateix, es va reescriure el tema de l'etiquetatge per pressions del sector.¹⁴ En relació amb la matèria lingüística, tret del Partit Popular, que tampoc no va fer grans escafallats públics en aquesta primera fase,¹⁵ hi havia una coincidència generalitzada

12. La majoria dels documents es troben en paper i CD-ROM a J. TORNOS, *Los estatutos de autonomía de Cataluña*, Madrid, Iustel, 2007, i a M. CARRILLO (ed.), *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2006, 2 v.

13. En debats anteriors sobre la matèria lingüística el desacord havia estat molt més gran, només cal recordar els debats sobre l'EAC del 1932 i el del 1979, així com la deliberació de la Llei de normalització lingüística de 1983 i la de política lingüística de 1998. Sobre les controvèrsies en la tramitació parlamentària del model lingüístic de l'Estatut del 1932, vegeu A. M. PLA, «L'ordenació de la qüestió lingüística a Catalunya de 1892 a 1936: El procés de reconeixement de l'estatut d'oficialitat del català», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 43 (2005), p. 195-206. Respecte a la conflictiva negociació política del règim lingüístic a l'EAC-79, vegeu J. MATAS, «El model lingüístic dels partits polítics catalans en la redacció de l'Estatut d'autonomia de 1979», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 16 (1991), p. 121-137.

14. L'etiquetatge estava plantejat com a dret i va acabar com a principi rector, segons s'indica a J. RIDAO, *Curs de dret públic de Catalunya: Comentari a l'Estatut*, Barcelona, Ariel, 2007, p. 147, nota 54. També hi va haver canvis en relació amb la garantia de la llengua catalana en l'àmbit de l'educació universitària, segons es posa en relleu a E. PONS i A. M. PLA, «La llengua en el procés de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2004-2006)», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47 (2007), p. 193, nota 33.

15. Encara que finalment el Grup Parlamentari Popular a Catalunya es va oposar a la reforma estatutària. En matèria de llengua va posar un fort èmfasi en la idea del bilingüisme, segons J. ARGELAGUET, «La qüestió lingüística...», p. 178.

sobre les previsions que finalment van ser aprovades pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005 en una sessió solemne que pretenia traslluir un cert caràcter unitari de la Proposta, molt desitjat per la població.¹⁶

En aquesta fase preliminar, només cal recordar, d'una banda, el caramull d'esmenes que el Partit Popular va presentar al text mantenint la redacció intacta de l'EAC-79, que semblaven redactades lluny de Catalunya, i, de l'altra, el Dictamen número 269, d'1 de setembre de 2005, del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya. Un estudi rigorós ens aportaria llum sobre aquests temes sense revelar cap secret. D'una banda, no hi ha una coherència absoluta entre el que es va sentir al Parlament, que consta a les actes de les sessions, i les esmenes finalment presentades al text. De l'altra, sembla, a tenor del Dictamen del Consell Consultiu (DCC, en endavant), que el tema lingüístic pràcticament no fou discutit pel Ple de la institució. En qualsevol cas, vistos els vots particulars i el cos del Dictamen, es pot afirmar que les previsions lingüístiques examinades pel Consell no oferien dubtes de constitucionalitat, tret d'una frase que es recomanava afegir (i que així es va fer) a l'actual article 33.5 EAC-06 (DCC 269)¹⁷ i d'una qüestió relativa a l'Administració de justícia, segons el parer discrepant d'un sol conseller (vot particular del conseller Borrell al DCC 269).¹⁸ El consens polític a Catalunya entorn de la llengua també era consens jurídic en el si del Consell Consultiu d'acord amb el Dictamen esmentat.¹⁹ Hi havia unanimitat respecte a les qüestions principals relatives al model juridicolingüístic per a Catalunya.

b) Però un cop aprovat el text pel Parlament de Catalunya, l'anomenada al·legòricament «Brunete mediàtica» i el Partit Popular van crispar l'ambient social i polític fins a límits totalment forassenyats,²⁰ si fem cas de l'activitat dels

16. Van votar a favor cent vint dels cent trenta-cinc parlamentaris, això és, la proposició va obtenir el 88,89 % de suport.

17. El DCC 269, F III.4, demanava afegir la remissió a les lleis estatals que no incorporava el text de 29 de juliol de 2005.

18. Vegeu vot particular, punt 5, apartat *a*, darrer paràgraf, on es considera inconstitucional per connexió amb el que es diu en l'apartat *b* sobre l'article numerat com a 97.3 i que es correspon amb el 102.3, que va ser variat al pas pel Congrés dels Diputats.

19. Indirectament, hi havia altres qüestions generals que afectaven el model sobre les quals el Consell Consultiu es va mostrar dividit: l'efectivitat dels drets històrics i la necessària modificació de lleis orgàniques estatals perquè l'Estatut tingués plena vigència. Vegeu la posició majoritària en els fonaments II, apartats 3 a 5, i V, apartats 1 i 2; així com els vots discrepants de Bassols, Vernet i Camps, fonament I. Tanmateix, el text aprovat el 30 de setembre de 2005 i ratificat en gran mesura per les Corts, sobre els drets històrics, és més tributari del vot particular dels tres consellers que de l'opinió majoritària del Consell.

20. En aquest ambient les forces catalanes partidàries de la reforma estatutària van anar dividides a negociar bilateralment amb el Govern central.

mitjans de comunicació, altrament dita «l'opinió publicada» (que no s'ha de confondre amb «l'opinió pública», protegida constitucionalment). Això, juntament amb l'obertura d'una inusitada²¹ i equivocada negociació bilateral del Govern estatal amb distintes formacions polítiques catalanes, va condicionar enormement l'iter procedimental en les Corts Generals, sobretot en la fase del Congrés dels Diputats, en la qual el president de la Comissió Constitucional, el diputat Guerra, va fins i tot vanagloriar-se de passar el ribot²² i deixar el projecte net com una «patena». Efectivament, en la fase parlamentària espanyola van produir-se diversos canvis, que afectaren tot l'articulat, també particularment les qüestions lingüístiques,²³ tot proposant modificacions que anaven més enllà de meres consideracions de constitucionalitat. A vegades eren només unes paraules, però trastocaven greument el sentit d'allò aprovat pel Parlament català. Una comparació entre el que hi va entrar i el que en va sortir posa realment en dubte les paraules de l'aleshores candidat a president del Govern central de 16 de novembre de 2003 (segons la premsa, el després president va afirmar: «Apoyaré la reforma del Estatuto que apruebe el Parlamento de Catalunya»).²⁴ El text va sortir clarament disminuït i molt més ambigu,²⁵ no obstant això, va ser aprovat com a llei orgànica i referendat posteriorment.²⁶

21. Aquesta negociació no estava prevista per la reforma de l'Estatut (art. 56 i 57 de l'EAC-79), a la qual reenviava la Constitució (art. 147.3 CE), ni reglamentàriament al Congrés o al Senat, tot i que políticament fos convenient fer una negociació prèvia del conjunt dels partits catalans que abanderaven la reforma amb la força parlamentària que gaudia de més suport a les Corts i que mantenia el Govern estatal.

22. Les esmenes socialistes, especialment la 7 (però també la 5, la 6, la 8 i la 12), que van tirar endavant, van afectar els art. 5, 6 (paràgrafs 1, 2 i 5), 11, 32.2, 33 (paràgrafs 3 i 5), 37 (paràgrafs 1 i 4), 50.4, 101 (paràgrafs 2 i 3), 102 (paràgrafs 1 i 3) i 143.1. En fase de ponència van canviar cent quaranta-quatre dels dos-cents vint-i-set articles presentats i dotze de les divuit disposicions addicionals, transitòries i finals.

23. En particular, les referències del preàmbul de l'Estatut que relacionaven llengua i identitat han pràcticament desaparegut. Sobre la vinculació entre llengua i fet diferencial, així com entre aquest i la realitat nacional, ara plasmada en el preàmbul de l'Estatut, vegeu J. VERNET, «Fet diferencial i règim jurídic de la llengua catalana», a *Vint-i-cinc anys d'Estatut (1979-2004)*, Barcelona, Parlament de Catalunya, 2005, p. 143-156.

24. Ulteriorment es van afegir matisos: «En el marco de la Constitución» i sempre que fos bo per a l'«interés de España».

25. Un estudi aprofundit de les intervencions i dels canvis que es van introduir en l'etapa del Congrés dels Diputats es troba a E. PONS i A. M. PLA, «La llengua en el procés de reforma...», p. 196-204, que es complementa amb diversos annexos, dels quals val la pena destacar el quadre comparatiu del text aprovat el 30 de setembre de 2005 i el referendat finalment (p. 216-225).

26. Votació del Congrés, 54 % de vots a favor; votació del Senat, 49,42 % a favor; i referèndum, 73,9 % a favor amb una participació del 49,41 % del cens.

La darrera estació d'aquest llarg camí s'ha reobert amb la munió de recursos d'inconstitucionalitat interposats contra el text estatutari.²⁷ En relació amb la llengua els més rellevants són els que van presentar un grup de diputats del Partit Popular²⁸ i el Defensor del Pueblo.²⁹ Ara només resta esperar, mentre apliquem quotidianament l'Estatut del 2006, les sentències del Tribunal Constitucional per resoldre (o no?) els temes plantejats.

2.4. LA FINALITAT ESPECÍFICA I EL SEU ACOMPLIMENT

Per acabar aquest epígraf, em referiré expressament a la finalitat de la reforma estatutària en l'àmbit lingüístic i a com s'ha acomplert aquest objectiu.

a) En qualsevol cas, dins de la mencionada finalitat general de la reforma estatutària de millorar i d'aprofundir en l'autogovern, era plenament pertinent l'objectiu específic de dotar de major seguretat jurídica i d'estabilitat la regulació juridicolingüística vigent, que, a grans trets, consisteix en un model territorial de doble oficialitat asimètrica en favor de la llengua catalana, basat en l'article 3 EAC-79 i la legislació lingüística de desplegament. Unes previsions més diàfanes al més alt nivell normatiu haurien de protegir millor el fet diferencial català, del qual la llengua és expressió i que, en paraules de la Llei de política lingüística (en endavant, LPL), singularitza Catalunya com a poble i, a més, suposa un dels elements clau per a definir Catalunya com a nació (vegeu també preàmbul i art. 5 EAC-06).³⁰

b) Per acomplir aquest objectiu d'estabilitzar allò que ja s'havia aprovat per la legislació catalana en matèria lingüística, sense que el Tribunal Constitucional s'hi hagués oposat frontalment,³¹ convenia traslladar el conjunt de prescripcions legals, de forma coherent, al nou text estatutari. Això implicava una substitució, per ampliació, del que deia amb flagrant brevetat l'EAC-79.

27. Una opinió extremadament crítica amb l'Estatut es pot veure a R. PUNSET, «Algunas cuestiones controvertidas en materia de cooficialidad lingüística», a *Lenguas y Constitución*, Madrid, Iustel, 2007, p. 61-96.

28. El Partit Popular qüestiona els art. 5, 6 (paràgrafs 1, 2, 3 i 5), 11, 33, 34, 35, 36, 37, 50 (paràgrafs 4 i 5), 102, i 147.1a.

29. El Defensor del Pueblo critica els art. 5, 6 (paràgrafs 1 i 2), 33.5, 34, 102, i 147.1a.

30. Vegeu J. VERNET, «Fet diferencial i règim jurídic de la llengua catalana», p. 143-156.

31. De fet, el Tribunal Constitucional ha avalat globalment la regulació lingüística catalana en les STC 83/1986, de 26 de juny; 74/1989, de 21 d'abril; 46/1991, de 29 de març; i 337/1994, de 23 de desembre.

Ara bé, cal destacar que, a banda de donar major estabilitat a allò assolit en el llarg camí normalitzador, també hi havia alguna novetat que, malgrat que no havia obtingut anteriorment un ple consens, ara sí que en gaudia, de manera que calia aprofitar la nova conjuntura favorable a l'equiparació de les dues llengües en contacte. En aquest sentit, pel que fa a les novetats, la finalitat de la reforma estatutària anava més enllà del canvi de rang de les prescripcions i permetia avançar on el marc jurídic vigent era insuficient. En particular, em refereixo al reconeixement a l'Estatut d'un deure de coneixement de la llengua catalana, en paral·lel al que la Constitució disposa per a la llengua castellana i fer així més evident per a l'Estat que el terme «cooficialitat», profusament utilitzat en la legislació i jurisprudència estatal, no implica una menor protecció del català, sinó que expressa una equiparació plena, des de la perspectiva de l'oficialitat. Aquesta opció havia estat expressament negada pel Tribunal Constitucional amb relació al fet que la legislació autonòmica pogués recollir un aital deure (STC 84/1986), però, per contra, cal recordar que l'Estatut d'autonomia no és una norma autonòmica, sinó que constitueix una llei orgànica estatal (art. 81.1 CE), i que l'Estat naturalment l'empararà «com a part integrant del seu ordenament jurídic» (art. 147.1 CE).

c) En conseqüència, llevat del que s'acaba de comentar i d'algunes coses més, no tan rellevants,³² en general, les «noves» previsions estatutàries només confirmen el que ja estava establert pel legislador català (en certa mesura, fins i tot també respecte al deure esmentat). Davant d'aquesta evidència podríem arribar a concloure que la reforma estatutària fóra innecessària en allò relatiu a les prescripcions juridicolingüístiques. Aquesta conclusió, tanmateix, no la podem compartir en absolut. D'una banda, s'han introduït novetats que, per si mateixes, ja podrien avalar la reforma en la seva globalitat, tot i que seran comentades i matisada la seva importància més endavant. De l'altra, el fet que s'hagin produït unes mateixes previsions i, per tant, no s'hagi variat substancialment el contingut, no ens pot portar a afirmar que no hi hagi hagut cap canvi, perquè la transformació s'ha produït, tot i que no estrictament en el fons, sinó en la forma, cosa que també té les seves conseqüències jurídiques i sobretot polítiques. La regulació lingüística no és ja només autonòmica, sinó que és també compartida per l'Estat. El compromís d'actuació no és solament dels poders públics catalans, sinó que implica fefaentment els poders centrals i perifèrics de l'Estat. L'estatus de les llengües, els drets, els deures, els mandats no estan recollits en una

32. Entre les novetats que podríem considerar complementàries podem referir-nos a la participació de l'Estat en la protecció i difusió de la llengua catalana, els drets lingüístics en l'àmbit estatal i els principis lingüístics previstos en l'Administració de justícia.

lleï (o més) aprovada pel Parlament de Catalunya, sinó que han estat recepcionats per una llei orgànica estatal que, a més, ha estat aprovada per la majoria de la població catalana en un referèndum convocat a aquest efecte.

Hi ha, doncs, un canvi de rang, però no només, també hi ha un canvi del legislador que compromet la seva política més enllà de la legislació ordinària, que es dicta legislatura rere legislatura. Hi ha un pacte entre Catalunya i l'Estat pel que fa al model lingüístic. Això és així per la singularitat de la norma estatutària, tema al qual no em puc dedicar extensament, però tampoc no el puc defugir, encara que sigui breument. L'Estatut d'autonomia, això és el més rellevant, és una norma materialment constitucional. L'Estatut és el desenvolupament directe de la Constitució i es converteix, juntament amb la Constitució, en paràmetre de constitucionalitat d'altres normes, estatals i autonòmiques. A més, és indisponible al legislador central de forma unilateral d'acord amb els mecanismes propis de revisió (art. 147.3 CE, que remet a la modificació prevista a l'Estatut d'autonomia mateix), juntament pel caràcter paccionat al qual em referia abans. Ultra això, la seva importància rau, en l'àmbit juridicolingüístic (que és el que ens interessa aquí), en el fet que la Constitució remet precisament a l'Estatut d'autonomia per a l'establiment dels principis juridicolingüístics i dels elements descriptius del model més rellevants. En efecte, l'article 3.2 CE reenvia als estatuts d'autonomia l'ordenació en relació amb l'abast i els efectes de l'oficialitat, és a dir, en tot allò referit als drets i deures lingüístics dels ciutadans i als usos oficials i institucionals, com ha assenyalat el Tribunal Constitucional.³³ El canvi estatutari introduït per la reforma de 2006 estableix un conjunt de mesures normalitzadores (com ara la definició i els efectes jurídics de considerar el català com a llengua pròpia, els drets lingüístics derivats de la declaració d'oficialitat i el sistema de conjunció lingüística adoptat a l'ensenyament no universitari, entre d'altres). Naturalment, per contra, es produeix una petrificació que podria ser un obstacle en el futur que paralitzi o alenteixi nous avenços normalitzadors.

d) L'ampliació de previsions estatutàries ha estat, en l'àmbit de la regulació de les llengües, aclaparadora. Quantitativament, mentre que l'Estatut d'autonomia del 2006 ha quadruplicat el nombre de paraules en el seu conjunt, la part dedicada a les llengües s'ha multiplicat per vint. En termes qualitius, bàsicament, el que s'ha produït és el fenomen de la translació de la legislació catalana als preceptes estatutaris, que acabem de comentar. Aquesta «lingüïstització» (perdó, pel neologisme) de la norma estatutària ha estat amplíssima i ha afectat gairebé tots els títols del nou Estatut. Els principis i les prescripcions lingüístics

33. STC 82/1986, de 26 de juny; 83/1986, de 26 de juny; 123/1988, de 23 de juny, i 337/1994, de 23 de desembre, entre d'altres.

no estan ara concentrats en l'article 3 EAC-79, sinó que es troben ampliat en el nou article 6 EAC-06 (que és l'hereu directe de l'art. 3 EAC-79 esmentat) i disseminats pràcticament per tot el text: en el títol preliminar (on es troba l'article 6 precitat, entre altres referències com ara l'art. 12, el 13 o el 5); en el títol I, dedicat als drets, deures i principis rectoris (sobretot en el capítol tercer, que recull el conjunt de drets i deures lingüístics, de l'article 32 al 36, però també als articles 37, 44.2 o 50); en el títol II, de les institucions (art. 65); en el títol III, del poder judicial a Catalunya (per exemple, l'art. 102 i el 101.3), i en el títol IV, de les competències (art. 143 especialment, però també els art. 146 i 147.1). Es lliuren de la citació explícita el títol del finançament i el de la reforma estatutària (títols VI i VII), així com el de les relacions institucionals de la Generalitat (títol V, en el qual de forma indirecta, mitjançant la referència a la cultura, podem trobar altres preceptes afectats, com els art. 197, 198 i 200).

En qualsevol cas, el nou articulat sobre llengua es troba immers en una reforma estatutària amb la qual comparteix els criteris que la caracteritzen i que, si més no, interioritza al llarg dels preceptes amb contingut lingüístic. Per exemple, la funcionalitat de l'article 143 EAC-06, sobre la competència exclusiva en matèria de llengua pròpia, es configurarà d'acord amb les previsions generals dels articles 110 a 115 EAC-06, que descriuen les competències de la Generalitat, tot configurant un nou sistema de distribució profús en matèries i submatèries.³⁴ En aquest sentit, és especialment indicat tenir en compte la significació i abast que es doni, en general, als mandats al legislador central que incorpora el nou Estatut, perquè n'hi ha uns quants que tenen naturalesa lingüística³⁵ i als quals l'Estat haurà de donar sentit d'acord amb la formulació estatutària.

3. LA LLENGUA A L'ESTATUT DEL 2006

A continuació faré esment dels principals aspectes que s'han introduït en matèria lingüística a través de la reforma estatutària del 2006.³⁶

34. Sobre les característiques del nou model de distribució de competències, vegeu Carles VIVER PI-SUNYER, «L'Estatut de 2006», *Activitat Parlamentària*, núm. 10 (2006), p. 48-56.

35. El compromís estatal és palès en la implicació de l'Estat en el foment i en la difusió interior i exterior de la llengua catalana (art. 6.3 i 50 EAC-06) o en la vinculació expressa prevista a l'art. 37 EAC-06.

36. Per a un estudi sobre el règim juridicolingüístic de Catalunya, vegeu E. PONS, «El estatuto jurídico de las lenguas en Cataluña», a J. M. PÉREZ (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Barcelona, Atelier, 2006, p. 281-321. I, específicament, sobre els canvis introduïts per la reforma estatutària, vegeu A. M. PLA, «La llengua al nou Estatut d'autonomia de Catalunya», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 3 (2006), p. 259-293.

3.1. LES DEFINICIONS I EL MODEL

Una de les novetats, com he assenyalat, és la fixació de les definicions de *llengua pròpia* i de *llengua oficial*, contingudes en els apartats primer i segon de l'article 6. La importància de determinar el significat d'aquests dos conceptes és molt gran, ja que l'Estatut no fa una simple declaració, que pot ser omplerta de continguts diferents, sinó que l'Estatut fixa quina interpretació s'ha de donar a cada expressió, en delimita l'abast i els efectes jurídics.

a) Respecte a la llengua pròpia, cal destacar que, dins de l'articulat, es manté en primer lloc (persisteix com a primer apartat de l'article nuclear del règim lingüístic) i, per tant, és prioritària la consideració del català com a llengua pròpia³⁷ a la de llengua oficial. A més, *llengua pròpia* es defineix com «la llengua d'ús normal i preferent de les administracions públiques i dels mitjans de comunicació públics de Catalunya, i és també la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament». Paga la pena destacar que a partir d'aquesta definició estatutària es dóna carta de naturalesa, d'una banda, al fet que la llengua catalana serà la normalment utilitzada per les administracions públiques i els mitjans de comunicació públics de Catalunya, això és, la llengua d'ús normal i quotidià i, en tot cas, en preferència respecte de qualsevol altre idioma. I, de l'altra, es consagra estatutàriament el règim de conjunció lingüística a l'ensenyament, de manera que la llengua catalana serà la llengua vehicular. A través de la definició es detallen els efectes jurídics que comporta la declaració del català com a llengua pròpia en els usos institucionals, en els mitjans de comunicació i en l'ensenyament.

b) A continuació es declara el català com a llengua oficial, per seguidament esmentar, com abans es feia en l'article 3.2 EAC-79, la causa per la qual el castellà és oficial: ho és per una causa externa, perquè «és la llengua oficial de l'Estat espanyol», i, tot seguit, es defineix *llengua oficial*, sigui la referida tant a la llengua catalana com a la castellana. Es dedueix sistemàticament que la llengua oficial consisteix en aquella llengua que totes les persones tenen el dret d'utilitzar i els ciutadans de Catalunya tenen el dret i el deure de conèixer. D'aquesta manera, se sanciona que l'oficialitat es relaciona amb els drets i deures de les persones i dels ciutadans, mentre que el caràcter de propietat es lliga a la vinculació institucional: és la llengua normalment emprada per la institució de què es tracti.

37. M. CAMINAL, «La reforma dels estatuts i la llengua catalana», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47 (2007), p. 237, afirma: «El nou Estatut vol assolir plenament i fer irreversible l'objectiu que la llengua catalana sigui una llengua comuna, d'integració social i d'identitat de la comunitat dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya».

c) En definitiva, s'estableix un model bàsic de doble oficialitat amb preeminència de la llengua pròpia (art. 6.1 i 6.2 EAC-06). Això no treu que la llengua occitana també sigui oficial a Catalunya, tot i que es remet en a l'Estatut i a les lleis de normalització lingüística l'abast i els efectes d'aquesta afirmació (tret dels drets bàsics —art. 36.1 EAC-06—, els drets lingüístics amb relació a l'aranès es determinaran per llei, segons l'art. 36.3 EAC-06). Igualment, l'occità és la llengua pròpia de l'Aran, cosa que implicarà la seva preferència en aquest territori. En conseqüència, podem parlar, d'una banda, del català i de l'occità com a llengües pròpies de Catalunya i de l'Aran, respectivament; i, de l'altra, d'una doble oficialitat determinada plenament a l'Estatut per a Catalunya; o d'una triple tenint en compte la remissió estatutària a la llei que es fa en relació amb l'occità.

3.2. L'ÀMBIT D'APLICACIÓ

El nou text estatutari identifica de forma explícita els subjectes als quals pertoca aplicar la regulació lingüística, dins del caràcter marcadament territorial del règim lingüístic, a diferència de l'Estatut del 1979, en què l'àmbit d'aplicació quedava molt més ambigu, per la qual cosa la STC 82/1986, de 29 de juny, va entendre, en relació amb Euskadi, que les institucions i autoritats afectades no eren només les autonòmiques, com pretenien alguns autors, sinó que la legislació normalitzadora implicava les administracions radicades en el territori, fossin de titularitat autonòmica o estatal.³⁸ Tot i això, el Tribunal mateix en alguna sentència³⁹ va matisar aquesta aplicació a «totes» les administracions i algunes d'aquestes no s'han sentit prou vinculades⁴⁰ a la legislació normalitzadora autonòmica, per la qual cosa la recepció d'aquestes obligacions a l'Estatut,

38. Aquest fou un dels motius que assenyalaren els autors per modificar la Llei de normalització lingüística de Catalunya (en endavant, LNL) i aprovar la LPL. Entre aquests, A. MIRAMBELL, «La necessitat de modificació de la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 9 (1987), p. 117-131, i J. VERNET, «La necessària modificació de la Llei de normalització lingüística», *Revista de Catalunya*, núm. 56 (octubre 1991), p. 37-50.

39. N'és paradigmàtica la STC 123/1988, de 23 de juny, FJ 5, en referir-se a l'Administració militar, quan, després de recordar emfàticament la seva doctrina «territorial», l'exclou a les conclusions per una argumentació competencial contradictòria amb l'anterior.

40. Dèficit assenyalat en l'informe del Consell d'Europa de 21 setembre de 2005, per exemple, quan diu que s'ha de garantir un percentatge adequat de jutges capacitats. El Tribunal Constitucional encara no admet, però, aquest criteri, per exemple, en les recents STC 253/2005, d'11 d'octubre, i 270/2006, de 13 de setembre, relatives a l'Administració de justícia a Euskadi.

que és, segons la Constitució, una norma que l'Estat reconeixerà i empararà «com a part integrant del seu ordenament jurídic» (art. 147.1 CE), ha de comportar que l'Estat respecti millor que abans l'ordenació juridicolingüística.

El nou Estatut distingeix ara l'afectació i modula, d'alguna manera, els efectes d'acord amb els subjectes implicats.

a) Així, els articles 6 (apartats 1, 2, 3 i 4), 12 i 50.5 EAC-06 es refereixen als poders públics «de» Catalunya,⁴¹ els quals han de ser entesos tenint en compte la interiorització de les entitats locals dins del «sistema institucional» de la Generalitat de Catalunya que ha operat el nou Estatut (art. 2.3 EAC-06). Un mandat específic al president de la Generalitat és el que es preveu en l'article 65 EAC-06 en relació amb la promulgació i publicació de les lleis.

b) Els diversos apartats de l'article 33 i el 102 EAC-06 vinculen, en diversa mesura, els òrgans estatals, bé perquè hi són incloses genèricament «les institucions, les organitzacions i les administracions públiques a Catalunya» (art. 33.1), juntament amb els poders públics «de» Catalunya (la preposició *a*, a diferència de la preposició *de*, els inclou tots); bé perquè els crida expressament i genèrica: «L'Administració de l'Estat situada a Catalunya» (art. 33.4); bé de forma concreta, tant la radicada a Catalunya (l'art. 33.1, quan fa referència explícita a l'Administració electoral, o l'art. 33.2, quan es refereix a l'Administració de justícia, entre d'altres) com la que és a fora (l'art. 33.5 es refereix als «òrgans constitucionals i [...] els òrgans jurisdiccionals d'àmbit estatal»); bé perquè cita el personal adscrit a les administracions centrals (com ara la citació expressa de jutges i magistrats, entre d'altres, a l'art. 33.3 i 102, apartats 1, 2 i 4, EAC-06). Igualment, el nou Estatut mandata a l'Estat que fomenti i difongui el català. L'Estat, d'acord amb el que disposa la Constitució (art. 3.3 CE), ha de donar suport a l'aplicació dels principis que estableix l'article 50 EAC-06 (art. 50.7).⁴²

c) Així mateix, a vegades, s'equiparen les prescripcions, sobre usos lingüístics, de les entitats privades que depenen de les administracions (art. 33.1 i 36.1 EAC-06) o els concessionaris (art. 50.5 EAC-06) a les que han de seguir els poders públics de Catalunya.

41. En el text de 30 de setembre de 2005 l'article 6.1 EAC deia «poders públics a Catalunya» i es referia a «totes» les administracions, cosa que va canviar en la tramitació parlamentària posterior al Congrés dels Diputats.

42. En aquest sentit, l'activitat de foment estatal en matèria de llengua catalana s'haurà de sotmetre a les previsions de l'art. 114.2 EAC-06, ja que es tracta d'una competència exclusiva de la Generalitat, segons l'art. 143 EAC-06.

d) I, finalment, els articles 32 i 34 EAC-06 se centren en els subjectes privats o els particulars⁴³ (en general, en l'art. 32, o en l'àmbit dels consumidors i usuaris, en l'art. 34).

3.3. LA COMPETÈNCIA EN MATÈRIA DE LLENGUA

a) Aquest fou un tema controvertit en la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que dubtava sobre l'existència d'una veritable competència sobre la matèria lingüística; no gensmenys, tant la Generalitat de Catalunya com les altres comunitats autònomes han exercit la competència a pesar de no estar formalitzada com a tal. Aquesta mancança és la que el nou Estatut pretenia superar amb la formulació del 30 de setembre de 2005, consolidant i ampliant el sostre competencial. Tot i això, després del pas per les Corts Generals, la matèria es va transformar i se'n va reduir l'abast, i no assoleix la precisió que la distribució competencial ha tingut en altres matèries competencials mitjançant la reforma estatutària. El títol de l'article no es va tocar, ja que en ambdós casos es referia a la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya sobre llengua pròpia (art. 143 EAC-06), però les submatèries incloses no eren ben bé les mateixes (art. 143.1 EAC-06). En el text aprovat pel Parlament de Catalunya s'afirmava que la matèria llengua pròpia «inclou, en tot cas, la determinació de l'abast, dels usos i dels efectes jurídics de la doble oficialitat i de la llengua pròpia», mentre que el text definitivament aprovat diu que la competència exclusiva en matèria de llengua pròpia es refereix a «la determinació de l'abast, els usos i els efectes jurídics de la seva oficialitat», així com també a la submatèria «normalització lingüística» del català, que ja es preveia en el text aprovat pel Parlament de Catalunya. Aquesta opció sembla que exclou la regulació de la doble oficialitat dins de la competència exclusiva de la Generalitat. De manera que com a exclusiva només es pot ordenar el règim jurídic de la llengua catalana i s'exclouria que la regulació dels usos de la llengua castellana fossin també reservats a l'«única» intervenció de la Generalitat (art. 110 EAC-06). Realment serà complicat, si no impossible, que la regulació lingüística catalana se cenyeixi exclusivament a la llengua catalana sense afectar els usos de la llengua castellana. La competència per a establir el model corresponia i correspon a la Generalitat.⁴⁴ Per posar uns

43. Sobre la rellevància dels drets lingüístics entre els particulars, vegeu E. COBREROS, *El régimen jurídico de la oficialidad del euskara*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, p. 107-111.

44. En la STC 82/1986, de 26 de juny, FJ 4, s'afirma que l'Estat no disposa de competència general per a regular el model lingüístic de la Comunitat Autònoma i en la STC 74/1989, de 21

exemples, la Llei de política lingüística (com la Llei d'ús i ensenyament del valencià) es refereix a les dues llengües oficials i no només a la llengua catalana.

D'altra banda, l'article 143.2 atribueix a la Generalitat, conjuntament amb el Conselh Generau d'Aran, la competència sobre la normalització lingüística de l'occità, sense fer esment de «l'abast, els usos i els efectes jurídics de la seva oficialitat», ni la regulació de la llengua pròpia. Naturalment, la competència de normalització que pot exercir el Conselh s'ha d'entendre com a executiva, perquè aquesta institució no disposa de potestat legislativa, motiu pel qual la competència exclusiva de la Generalitat abraçarà com a llengua pròpia les dues llengües pròpies existents: el català i l'aranès. Igualment, amb el mateix abast funcional es podrà regular l'oficialitat de les llengües pròpies, mentre que serà més condicionada la regulació del castellà, respecte de la qual caldrà considerar les competències sectorials estatals, tot tenint en compte les més de vint competències que afecten les qüestions lingüístiques de forma tangencial, a causa de la transversalitat de la matèria lingüística. La compartició amb l'Estat vindrà per altres vies, com ara els articles 146.3, 147.1*a* i 147.3 (i també indirectament per l'art. 102.3 i el 101). En tot cas, l'article 110 EAC-06, que defineix les competències exclusives, afirma que serà únicament la Generalitat la que exercirà de manera íntegra les potestats atribuïdes per l'Estatut a fi d'establir polítiques pròpies i que el dret català serà d'aplicació preferent.

b) Igualment, la Generalitat intervindrà, a través de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, a l'efecte de la seva participació i col·laboració en l'exercici de les competències estatals que afectin l'autonomia de Catalunya (art. 183.1*a* EAC-06) i en relació amb l'impuls de les mesures adequades per a millorar la col·laboració entre l'Estat i la Generalitat, i assegurar un exercici més eficaç de les competències respectives en els àmbits d'interès comú⁴⁵ (art. 183.2*c* EAC-06). En aquest sentit, a fi que els principis rectoris de caràcter lingüístic siguin més efectius «s'han d'establir els instruments de coordinació i, si escau, d'actuació conjunta» entre la Generalitat i l'Estat (art. 50.7 *in fine* EAC-06), així com amb altres comunitats autònomes, tot evitant la intervenció estatal sobre la base d'una actuació supraautonòmica.

d'abril, FJ 3 i 5, que la Generalitat té competència per a determinar l'abast de la cooficialitat, és a dir, d'ambdós idiomes oficials.

45. A manera d'exemple i pel que fa al nostre interès, la matèria lingüística, la Generalitat mitjançant la Comissió Bilateral esmentada assegurarà un exercici més eficaç de les competències respectives en àmbits d'interès comú, com poden ser els que corresponen a una competència estatal, com ara els apartats 1 i 3 de l'article 20 CE, o aquells en els quals és necessària una decisió estatal de col·laboració als mandats estatutaris, com ara l'art. 33.5 o l'article 102 EAC-06.

c) Hi ha, però, com dèiem *supra*, altres matèries relacionades amb la llengua pel caràcter transversal d'aquesta com a instrument comunicatiu, cosa que complementarà les previsions específiques de la distribució competencial en matèria de llengua pròpia de l'article 143 EAC-06. Tanmateix, a banda d'aquesta previsió genèrica, n'hi ha alguna de més específica, com la que es preveu a l'article 146 EAC-06 en relació amb la matèria dels mitjans de comunicació. Concretament, l'article 146.3 diu que la Generalitat ha de fomentar el pluralisme lingüístic i cultural de Catalunya en els mitjans de comunicació social, siguin participats per la Generalitat o no.⁴⁶ En aquest sentit, aquest precepte s'ha d'entendre un cop vista l'afirmació de l'article 6.1 EAC-06, relatiu als mitjans de comunicació públics de Catalunya, els quals tenen el català com a llengua pròpia, és a dir, com a llengua d'ús normal i preferent.⁴⁷ A més, la Generalitat participarà en la designació de representants del Consell estatal de Ràdio i Televisió, així com els organismes que eventualment el substitueixin o que es creïn en aquest àmbit (art. 182.3 EAC-06).⁴⁸

d) Per acabar les principals qüestions que se susciten en relació amb la distribució de competències, l'Estatut del 2006 ha incorporat un article, força debatut, que pretén protegir especialment unes determinades competències de la Generalitat, a través del reconeixement de la seva singularitat, cosa que té fonament en el renovat reconeixement dels drets històrics de Catalunya, en tant que nova formulació de l'anomenat «fet diferencial» o «realitat nacional» catalans, expressions que tampoc no s'havien recollit finalment en l'Estatut del 1979. L'article 5 EAC-06 constitueix un fonament addicional que empararà les competències de la Generalitat en matèria lingüística, en particular, quan puguin entrar en contradicció amb el desenvolupament legal o reglamentari de competències estatals. Les friccions i conflictes que es puguin produir s'hauran d'interpretar d'acord amb aquest article, que potencia la competència autonòmica en matèria de llengua. Així, aquest precepte disposa que «[l]'autogovern de Catalunya es fonamenta també en els drets històrics del poble català [...] que aquest Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució, dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació [...] [a] la llengua, la cultura, la projecció d'aquestes en l'àmbit educatiu [...]».

46. Compareu-lo amb l'art. 20.3 CE.

47. Així ho ha entès el Consell Consultiu en el Dictamen 281, de 24 de juliol de 2007, F II.1.B.a, relatiu a la Llei de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, aprovada pel Parlament el 3 d'octubre de 2007.

48. En relació amb la Comissió Bilateral, esmentada anteriorment, la Generalitat pot col·laborar amb l'Estat en matèria de mitjans de comunicació audiovisual d'àmbit estatal privats, a partir de la confluència dels articles 146.1*b* i 146.2, en relació amb el 50.1, tots de l'EAC-06.

3.4. ELS DRETS I DEURES LINGÜÍSTICS, GARANTIES I PRINCIPIS RECTORS

3.4.1. *Els drets lingüístics*

Els drets estatutaris i, entre aquests, els drets lingüístics són una de les novetats més destacades del nou Estatut.⁴⁹ La norma institucional bàsica de Catalunya incorpora, com les constitucions, una part dogmàtica, a banda de l'organitzativa. Es tracta d'un contingut que, de forma incipient, ja es trobava en l'Estatut del 1979, concretament en l'article 3.3 EAC-79, però que no estava ni de bon tros desenvolupat amb l'extensió d'ara. Cal matisar també que els drets estatutaris no són drets fonamentals, encara que n'hi pugui haver d'estretament connectats amb els drets constitucionals i fins i tot n'hi ha algun que podríem dir que és un dret fonamental «concretitzat», com succeeix, per exemple, en relació amb el dret de sufragi, previst a l'article 23 CE, el qual no es preveu expressament a la Constitució vinculat a les eleccions autonòmiques.

Els drets i deures lingüístics previstos estan lligats amb la noció d'oficialitat i, d'entre tots els drets estatutaris, són dels que més sentit té que es trobin recollits a l'Estatut.⁵⁰ Fins i tot podríem afirmar que els més bàsics haurien de ser-hi necessàriament, com es desprèn del que hem dit abans en relació amb el deure de coneixement i la interpretació de la STC 84/1986, de 26 de juny. Tanmateix, tret d'aquest exemple, la majoria de drets i deures recepcionats estatutàriament ja es trobaven en la legislació lingüística general o sectorial (en la LPL o l'Estatut dels consumidors, respectivament). No es tracta doncs d'una gran novetat des de la perspectiva del contingut, sinó, com hem explicat abans, d'una novetat pel que fa a la norma que els introdueix a l'ordenament, en aquest cas l'Estatut, que és una norma materialment constitucional i estatal, en comptes d'ordinària i d'autonòmica, que és d'on provenen la majoria dels drets estatutaris recollits.

Els drets lingüístics⁵¹ genèrics que l'Estatut recull són el dret de conèixer, el d'opció, el dret de ser atesos i el dret d'ús sense ser discriminat, a banda de

49. Vegeu M. BARCELÓ I SERRAMALERA, «Els drets lingüístics com a drets públics estatutaris», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47 (2007), p. 265-283.

50. Vegeu L. LÓPEZ GUERRA, «La función constitucional y el contenido del Estatuto de autonomía», a *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 32-33. A aquesta conclusió també s'hi pot arribar de la lectura de la STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 14 i 15, així com els vots particulars.

51. Una perspectiva general dels drets i deures lingüístics a l'Estat espanyol la trobem a J. VERNET i A. POU, «Derechos y deberes lingüísticos en las comunidades autónomas con lengua propia», a *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Barcelona, Atelier, 2006, p. 147-174. En general, sobre els drets lingüístics en dret comparat, vegeu J. VERNET, «Principios

drets específics com els que es preveuen en l'àmbit sectorial de l'ensenyament o davant de les institucions centrals de l'Estat:

a) Els ciutadans tenen el dret de conèixer les llengües oficials segons l'article 6.2 EAC-06.⁵² Aquest dret és el pressupòsit de la resta, ja que sense conèixer no es pot triar ni la llengua que es vol emprar ni en la qual es vol ser atès, ni es pot ser objecte de discriminació per la llengua que s'hagi escollit, que són els altres drets recollits estatutàriament.

b) El dret d'opció⁵³ o dret dels ciutadans de triar una llengua oficial per a les seves comunicacions amb els poders públics radicats a Catalunya es preveu a l'article 33.1 EAC-06, quan diu que els ciutadans tenen el dret a utilitzar la llengua oficial que elegeixin en les seves relacions amb les institucions, les organitzacions i les administracions públiques «a» Catalunya, cosa que obliga particularment l'Administració electoral i les entitats privades que depenen de les administracions quan exerceixen funcions públiques. L'article 33.2 EAC-06 amplia el dret d'opció a totes les actuacions judicials, notarials i registrals amb l'Administració de justícia, el Ministeri Fiscal, el notariat i els registres públics. El dret d'opció cobreix també el de rebre tota la documentació oficial emesa a Catalunya en la llengua oficial sol·licitada, sense haver de patir indefensió o dilacions indegudes a causa de la llengua emprada i, evidentment, sense que se'ls pugui exigir cap mena de traducció (art. 33.2 EAC-06), ja que els actes realitzats en una llengua oficial tenen plena eficàcia jurídica (com també diuen l'art. 32 i el 33.5, ambdós *in fine*, EAC-06).

Una altra qüestió interessant és que l'Estatut es refereix al dret d'opció dels ciutadans, però no seria raonable que fos un dret exclusiu dels ciutadans catalans, el qual pogués ser negat a qualsevol persona no catalana, però que volgués emprar la llengua catalana. El dret d'ús és un dret aplicable a tota persona que, a Catalunya, vulgui utilitzar una llengua oficial per expressar-se i relacionar-se amb els poders públics. Per tant, no es pot negar que es tracta d'un dret universal, reconegut a tota persona, encara que no sigui ciutadà de Catalunya.

y derechos constitucionales en un estado plurilingüe», a *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999, p. 11-42.

52. Aquest dret deriva directament de la declaració d'oficialitat, a parer d'A. MIRAMBELL, «El català com a llengua pròpia de Catalunya», a *Estudis jurídics sobre la Llei de política lingüística*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 66-69, i d'I. AGIRREAZKUENAGA, «Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas», a *Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, p. 683.

53. Es considera aquest dret com l'efecte principal de la declaració d'oficialitat, i és el mínim lingüístic indisponible de què gaudeixen els ciutadans, segons A. X. FERREIRA, A. NOGUEIRA, A. TATO i L. VILLARES, *Estatuto xurídico da lingua galega*, Vigo, Xerais, 2005, p. 41-47.

En darrer terme, es tracta d'un dret d'opció que, de fet, inclou el dret d'ús de la llengua escollida, en el seu vessant actiu (utilitzar-la per comunicar-se amb les administracions) i, en part, passiu (rebre la documentació judicial, notarial i registral en la llengua sol·licitada), que constitueixen la garantia del dret d'opció, altrament el dret de tria seria teòric, sense cap mena d'efectivitat.

c) El dret de ser atesos, que és també el vessant passiu del dret d'ús de la llengua escollida pel ciutadà, es troba més limitat que el vessant actiu, malgrat que la STC 74/1989, de 21 d'abril, FJ 3, interpretant l'article 3.3 EAC-79, entengués que «el derecho a usar la lengua oficial de su elección y a ser atendido en ella por los poderes públicos ocupa un lugar preferente» entre els drets, de manera que es legitimava constitucionalment que la Generalitat prengués les mesures necessàries «en aras de la efectividad de los derechos de los ciudadanos», precepte que es troba recollit actualment a l'article 6.2 EAC-06, també de forma genèrica.

D'una banda, davant de les administracions «de» Catalunya (de la Generalitat, locals, universitàries...), que normalment empraran la llengua catalana, es preveu dins dels principis rectors, tot i que amb una formulació clara de dret subjectiu, el dret dels ciutadans a rebre les comunicacions i les notificacions dirigides a persones físiques o jurídiques residents a Catalunya en castellà si ho demanen (art. 50.5 EAC-06).

De l'altra, davant de la resta d'administracions radicades a Catalunya (com ara l'Administració perifèrica de l'Estat present a Catalunya, però també l'Administració de justícia, en el sentit ampli d'*administració* o *institució*) els ciutadans poden emprar la llengua que més els plagui en la seva relació amb aquestes administracions, però aquestes, a diferència de les anteriors, no tenen el català com a llengua pròpia (6.1 EAC-06, que es refereix a les administracions públiques «de» Catalunya) i, per tant, poden usar preferentment el castellà, de forma que el dret de ser atesos en la llengua escollida es pot veure limitat, quan aquesta llengua sigui la catalana, limitació que no pot esdevenir discriminació o indefensió, ni dilacions indegudes (art. 32 i 33.2 EAC-06). Aquestes administracions tenen l'obligació d'atendre, en la comunicació escrita, en català, si és la llengua escollida pel ciutadà, per la qual cosa els ciutadans tenen el dret de rebre la documentació judicial, notarial i registral en la llengua sol·licitada (art. 33.2 EAC-06). Continua la desigualtat que ja es deduïa de la LPL (art. 10.2 LPL), en què el dret de ser atès en plenitud (oral i escrita) només es preveu per a la llengua castellana, però aquest dret és més limitat quan s'exerceix en llengua catalana davant les institucions i administracions estatals a Catalunya. Per això, per fer efectiu el dret d'opció lingüística es preveu estatuàriament que el personal d'aquestes entitats i organismes hagi d'acreditar que té un coneixement ade-

quat i suficient de les llengües oficials (art. 33.3 i 33.4 EAC-06). En concret, els magistrats, els jutges i els fiscals⁵⁴ que ocupin una plaça a Catalunya han d'acreditar un coneixement adequat i suficient del català per a fer efectius els drets lingüístics dels ciutadans (art. 102.1 EAC-06). L'efectivitat i la garantia del dret d'opció consisteix en el dret d'ús i en el d'atenció.

Finalment, el dret de ser atesos, això és, de ser correspostos en la llengua escollida, es prescriu en l'àmbit públic no institucional o administratiu, és a dir, dins dels drets lingüístics dels consumidors i usuaris. Segons l'article 34 EAC-06, totes les persones tenen dret a ser ateses oralment i per escrit en la llengua oficial que elegeixin en la seva condició d'usuàries o consumidors de béns, productes i serveis.

d) L'article 6.2 EAC-06, en la determinació d'allò que és una llengua oficial, afirma que totes les persones (no només els ciutadans) tenen el dret d'utilitzar les dues llengües oficials. Aquest article fa una remissió a l'article 32 quan diu que no hi pot haver discriminació per l'ús de qualsevol de les dues llengües oficials. De manera que almenys hi ha dos drets estatutaris lligats al principi de no discriminació (art. 14 CE), l'un consisteix a reconèixer un dret d'ús sense discriminació per raó de llengua (art. 32 i 6.2 EAC-06), l'altre és el dret de coneixement sense ser discriminats per raons lingüístiques, si atenem al contingut més genèric de l'article 32 sistemàticament amb la rúbrica d'aquest precepte.

e) En l'àmbit de l'ensenyament hi ha un conjunt de drets i deures lingüístics recollits a l'article 35 EAC-06. Entre els primers (els segons els tractarem específicament més endavant com a deures) trobem el dret de totes les persones a rebre l'ensenyament en català, sense que hi figuri reflectit el dret a l'ensenyament en castellà. Aquest dret genèric s'afirma «d'acord amb el que estableix aquest Estatut» (art. 35.1), cosa que ens porta a centrar l'esmentat dret per als alumnes en l'ensenyament no universitari (art. 35.2). Segons això, els alumnes tenen el dret (i el deure) de conèixer amb suficiència oral i escrita el català i el castellà en finalitzar l'ensenyament obligatori,⁵⁵ sigui quina sigui la seva llengua habitual en incorporar-se a l'ensenyament (art. 35.2). Un altre dret del qual s'ha fet ressò l'Estatut i que procedeix de la LPL és el dret dels alumnes a no ser separats en centres ni en grups classe diferents per raó de llur llengua habitual (art. 35.3), cosa que implica una organització docent destinada a la cohesió social (preàmbul, 4.3 i 53.2 EAC-06). Igualment, els alumnes d'incorporació tardana a l'edat corresponent al sistema escolar gaudeixen del dret a rebre un suport lingüístic

54. Sobre la limitació del dret d'ús de la llengua pròpia i oficial en l'àmbit judicial, vegeu I. AGIRREAZKUENAGA, «La Administración de Justicia en un estado plurilingüe», a *Diversidad y convivencia lingüística*, Sant Sebastià, Diputació Foral de Guipúscoa, 2003, p. 315-349.

55. Com s'apuntava en la jurisprudència constitucional, STC 87/1983, de 27 d'octubre, FJ 5.

especial a fi de corregir les dificultats produïdes per la manca de comprensió de seguir l'ensenyament amb normalitat (art. 35.4). En l'àmbit universitari, es reitera⁵⁶ el dret que el professorat i l'alumnat tenen a expressar-se, oralment i per escrit, en la llengua oficial que elegeixin (art. 35.5), dret que estarà condicionat perquè en l'àmbit de l'ensenyament, sigui universitari o no, el català serà normalment la llengua vehicular i d'aprenentatge (art. 35.1). Finalment, cal notar que no es va incorporar, entre altres prescripcions, un dret, present a la LPL, en relació amb l'ensenyament infantil, segons el qual aquest ha de fer-se en la llengua habitual, cosa que, ateses les immigracions recents, podria tenir un cost econòmic d'aplicació enorme per al sistema educatiu.

f) L'Estatut reconeix el dret dels ciutadans de Catalunya de relacionar-se per escrit en català amb els òrgans constitucionals i amb els òrgans jurisdiccionals d'àmbit estatal, entre els quals hi ha d'haver el Congrés dels Diputats, el Senat, el Govern estatal, el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Suprem, entre d'altres, «d'acord amb el procediment establert per la legislació corresponent».⁵⁷ Això implicarà que les institucions han d'atendre i han de tramitar els escrits presentats en català, els quals tindran plena eficàcia jurídica fora de Catalunya (art. 33.5 EAC-06), la qual cosa és congruent amb la protecció constitucional del patrimoni lingüístic consagrat a l'article 3.3 CE.

3.4.2. *Els deures lingüístics*

Entre els deures lingüístics podem distingir un deure general⁵⁸ i uns deures específics de determinats col·lectius.

a) Sobre el primer, el deure de coneixement⁵⁹ dels ciutadans de Catalunya de la llengua catalana i de la llengua castellana, ja he avançat abans el meu crite-

56. Es diu que es reitera perquè aquest dret d'opció lingüística ja es recollia a la LNL i després a la LPL, tot i que no és un dret equiparable al dret de què disposen els alumnes al dret de què gaudeixen els professors, que és més limitat, segons J. VERNET, «L'ensenyament universitari en la LPL», a *Estudis jurídics sobre la Llei de política lingüística*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 331-342 i 349.

57. Aquest afegitó entre cometes és el que va considerar necessari d'afegir al text estatutari el Dictamen del Consell Consultiu 269, d'u de setembre de 2005, F III.4, ja esmentat abans. D'altra banda, els ciutadans es poden adreçar a algunes institucions centrals en català en virtut del dret de petició previst a l'art. 5.1 de la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre.

58. El deure de coneixement del català pretén corregir l'asimetria lingüística que establia l'article 3.1 CE.

59. Sobre el deure de coneixement com una mera càrrega jurídica, vegeu L. J. SEGURA, «Comentari sobre el règim jurídico lingüístico del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares»,

ri sobre la constitucionalitat del precepte,⁶⁰ però cal fer algun comentari més. L'article 6.2 EAC-06 pretén equiparar, amb el mateix rang de bloc de constitucionalitat, l'oficialitat de la llengua catalana i la de la llengua castellana. Certament la interpretació de l'article 3.1 CE permetia dubtar que el deure derivés directament de la noció d'oficialitat i que, per contra, es tractava d'un plus afegit a aquest caràcter que la Constitució establí per a la llengua castellana. Amb anterioritat a l'Estatut del 2006 se sostenia que, amb independència del reconeixement del deure en exclusivitat a la llengua castellana, a la pràctica, del concepte d'oficialitat de la llengua catalana, se n'acabava desprenent una obligació equiparable, ateses les limitacions de l'esmentat deure pel que fa al castellà,⁶¹ com ara que no podia prevaler davant dels drets fonamentals de les persones.⁶² Finalment, aquest dilema ha estat resolt a favor de l'equiparació i per una norma amb rang suficient per a fer-ho. En aquest sentit és, doncs, que parlem de novetat. Ara ja no hi hauria d'haver més dubtes sobre els efectes que el degut coneixement de les llengües catalana i castellana produeix.⁶³ Les limitacions hauran de ser les mateixes per a les dues llengües i es produirà en aquest àmbit el que ja pretenia l'Estatut del 1979, això és, que la Generalitat «prendrà les mesures necessàries per tal d'assegurar llur coneixement i crearà les condicions que permetin d'arribar a llur igualtat plena quant als drets i deures dels ciutadans de Catalunya» (art. 3.3 EAC-79). El nou Estatut diu ara que «[e]ls poders públics de Catalunya han d'establir les mesures necessàries per a facilitar l'exercici d'aquests drets i el compliment d'aquest deure» (art. 6.2 EAC-06).

Revista Vasca de Administración Pública, núm. 8 (1984), p. 235-250. Per la seva banda, L. TOLIVAR, *Las libertades lingüísticas*, Alcalá de Henares, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, p. 140, considera, tot interpretant el Tribunal Constitucional, que es tracta d'una presumpció *iuris tantum*.

60. A l'apartat segon, 4b, d'aquest article i també a J. VERNET, «El pluralismo lingüístico», p. 31-32.

61. Entre d'altres, A. SAIZ, «Hecho diferencial y reconocimiento nacional en el Estatuto de autonomía», a *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 2004, p. 75, qualifica el deure de coneixement del castellà de deure «imperfecte».

62. L'efecte principal és la presumpció del coneixement de les llengües oficials de la mateixa manera que succeeix amb el deure «imperfecte» de conèixer el castellà. Vegeu les dues notes anteriors. En la proposició d'EAC aprovada el 30 de setembre de 2005 se citava expressament que el deure implicava no poder-ne al·legar el desconeixement.

63. Naturalment, l'única diferència és en relació amb els destinataris de la norma: en un cas, són els ciutadans catalans, i en l'altre, els espanyols, tot i que a la pràctica afecta totes les persones que es relacionen amb l'Administració a Catalunya o Espanya, respectivament. Sobre el deure de coneixement del castellà i les seves limitacions, vegeu J. VERNET i A. POU, «Derechos y deberes lingüísticos...», p. 170-172.

b) Els deures específics són correlatius als drets lingüístics de les persones i té interès fer notar que s'expressen només en relació amb aquells col·lectius que s'han mostrat més reticents a servir els ciutadans en la llengua per aquests escollida. Així no es determina a l'Estatut que els funcionaris públics de la Generalitat han de saber i tenir desimboltura en les dues llengües oficials en les quals exerciran les seves funcions ja que es dona per fet. Aquest personal, com altres professionals, des de fa anys, és competent en les dues llengües i no és refractari a atendre i relacionar-se amb el públic en una de les llengües oficials.⁶⁴ En aquest sentit, els preceptes que estableixen deures de coneixement a grups específics subratllen que s'exigeix un determinat coneixement per, en general, fer efectius els drets lingüístics dels ciutadans (art. 102 EAC-06) i, en particular, per garantir el dret d'opció lingüística dels ciutadans (art. 33 EAC-06). Aquest tracte singular obeeix també al fet que el Tribunal Constitucional avalés, en un determinat moment, que les diverses administracions estatals podien adequar-se a les polítiques de normalització lingüístiques autonòmiques de forma gradual i que a elles els corresponia fer-ho. Concretament el Tribunal entenia legítima la previsió del dret a ser atès en la llengua escollida, però «deja un margen a los poderes públicos, en cuanto a las condiciones en que tal derecho puede verse efectivamente satisfecho, que se hacen depender de una progresiva adaptación de las respectivas administraciones» (STC 82/1986, de 26 de juny).⁶⁵ L'Estatut del 2006, amb aquesta regulació expressa, mostra diàfanament que els drets lingüístics dels ciutadans, quan es tracta d'una llengua oficial declarada així per una norma estatal, no poden esperar més. Han passat quasi trenta anys de l'aprovació de l'Estatut del 1979 i el personal adscrit a cossos de funcionaris estatals hauria d'estar plenament adaptat a la realitat constitucional i estatutària de la doble oficialitat. Per aquest motiu, l'Estatut ha encarat aquest tema singularitzant determinats grups d'empleats públics.

Entre els deures específics relatius a la llengua catalana trobem els referits a determinats grups professionals, com ara, en l'àmbit jurisdiccional, el dels jutges, magistrats, fiscals i el personal al servei de l'Administració de justícia i de la Fiscalia (art. 33.3 i 102 EAC-06);⁶⁶ en l'àmbit notarial, els notaris (art. 33.3 i 147.1a

64. Un cas paradigmàtic del poc ús de la llengua catalana es dona en l'àmbit de l'Administració de justícia per diverses causes, algunes de les quals s'assenyalen a J. VERNET i A. POU, «Llengua i Administració de justícia», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 2 (2005), p. 362-364.

65. Sobre aquesta qüestió, s'ha afirmat la necessitat que la progressivitat requereix un «termini raonable» per part d'A. LÓPEZ BASAGUREN, «El pluralisme lingüístic dins l'Estat autonòmic», *Autonomies*, núm. 9 (1988), p. 68.

66. Sobre la capacitació lingüística del personal al servei de l'Administració de justícia, vegeu A. M. PLA, *El règim jurídic de les llengües a l'Administració de justícia*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2005, p. 225-326, i J. VERNET, «Los principios de mérito y capacidad en la provisión

EAC-06),⁶⁷ en l'àmbit registral, els registradors de la propietat i mercantils (art. 33.3 i 147.1a EAC-06) i els jutges encarregats del Registre Civil (art. 33.3 i 147.3 EAC-06). El deure específic consisteix en el fet que totes aquestes persones han d'acreditar que tenen un nivell de coneixement adequat i suficient de les llengües oficials (art. 33.3 EAC-06). El personal al servei de l'Administració de l'Estat també haurà d'acreditar un nivell de coneixement adequat i suficient de les dues llengües oficials (art. 33.4 EAC-06).

L'Estatut també inclou el deure de disponibilitat per part de les entitats, les empreses i els establiments oberts al públic (art. 34 EAC-06), cosa que facilita que la nova Llei catalana de política lingüística determini l'exigència d'aquest dret. Aquesta fou una de les qüestions que quedaren aparcades en la LPL i suposa una novetat que ha de permetre fer efectiu el dret de qualsevol persona a ser atesa, en tant que consumidora o usuària, en la llengua oficial que elegeixi (art. 34 EAC-06). És tracta també d'un deure correlatiu al reconeixement d'un dret.

Finalment, un cas diferent és el deure, també dret (com he assenyalat *supra*), que tenen els alumnes de conèixer amb suficiència oral i escrita el català i el castellà en finalitzar l'ensenyament obligatori, sigui quina sigui la seva llengua habitual en incorporar-se a l'ensenyament (art. 35.2 EAC-06), i que respon, com ha estat dit, a una primeríssima jurisprudència constitucional. Aquest és un supòsit diferent dels anteriors deures específics, ja que es tracta de la manifestació d'un dret-deure i, per consegüent, té una major semblança al dret-deure general de conèixer les llengües oficials (art. 6.2 EAC-06). De fet, n'és un pressupòsit de caràcter fàctic. Si els estudiants aprenen al llarg de l'ensenyament obligatori les llengües oficials del territori, com a ciutadans també se'ls podrà exigir més fàcilment el seu coneixement, perquè una àmplia majoria les dominarà. El fonament, però, és diferent del del seu reconeixement com a dret, ja que la finalitat d'aprendre una llengua és per a poder-la reproduir generació rere generació. És una manera de contribuir al llegat intergeneracional d'una llengua i d'una cultura, mentre que el deure pretén evitar l'existència de grups monolingües en una societat en la qual hi ha més d'una llengua oficial i, també, enfortir la cohesió social i la identitat com a comunitat entorn de la llengua pròpia.

de plazas de magistrados, jueces, fiscales y personal al servicio de la Administración de justicia en las comunidades autónomas con doble oficialidad lingüística», a *La administración de justicia en un estado plurilingüe*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999, p. 273-324.

67. Vegeu E. CREHUET, «Llengua i notariat», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47 (2007), p. 287-305.

3.4.3. *Les garanties*

La tutela dels drets lingüístics és semblant a la de la resta de drets estatutaris amb una diferència notable relativa a la vinculació dels poders públics afectats als drets corresponents, com suara veurem; ja que en relació amb els particulars aquests seran obligats a respectar els drets segons la naturalesa de cada dret (art. 37.1 primer paràgraf EAC-06). Els drets estatutaris obliguen els poders públics «de» Catalunya i determinats drets lingüístics, els reconeguts a l'article 32 i al 33, vinculen també a més a més l'Administració general de l'Estat a Catalunya, segons el segon paràgraf de l'article 37.1 EAC-06.

A banda de la vinculació dels poders públics i dels particulars als drets, hi ha altres garanties comunes entre els drets lingüístics i la resta de drets estatutaris que són de caràcter institucional o no institucional.

a) Entre aquestes darreres, dins de les garanties no institucionals s'ha de fer referència a la reserva de llei i a la protecció internacional dels drets.

La reserva de llei, d'una banda, comprèn la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets estatutaris reconeguts en els capítols I, II i III del títol I, cosa que inclou els drets lingüístics recollits en els articles 32 a 36 EAC-06, els quals hauran de ser regulats en els termes dits per llei del Parlament de Catalunya (art. 37.3 EAC-06). Igualment, el Parlament ha d'aprovar per llei la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya, que inclourà previsiblement també els drets i deures previstos a l'article 6 EAC-06 (art. 37.2 EAC-06).

Pel que fa a la protecció internacional dels drets lingüístics, d'altra banda, caldrà que efectivament estiguin incorporats en un instrument internacional subscrit per l'Estat espanyol (art. 4.1 EAC-06). En particular, la Carta Europea de Llengües Regionals o Minoritàries es dedica a la protecció d'aquestes llengües,⁶⁸ i és especialment d'interès per a Catalunya en alguns aspectes relacionats amb l'àmbit judicial i amb la comunicació transfronterera, així com en relació amb l'occità. L'Estatut del 2006 inclou també la clàusula segons la qual cap de les disposicions estatutàries relatives als drets, concretament les del títol I, «no pot ésser desplegada, aplicada o interpretada de manera que redueixi o limiti els drets fonamentals que reconeixen la Constitució i els tractats i convenis internacionals ratificats per Espanya» (art. 37.4 EAC-06).

b) Entre les garanties institucionals cal fer esment del Consell de Garanties Estatutàries, del Síndic de Greuges i del Tribunal Superior de Justícia.

68. E. PONS, «Los derechos lingüísticos en el marco internacional y comunitario europeo», a *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Barcelona, Atelier, 2006, p. 65-102.

El Consell de Garanties Estatutàries (art. 76 i 77 EAC-06), que substituirà el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, tutela els drets lingüístics en tant que aquests es recullen en el capítol III del títol I de l'Estatut (art. 38.1 EAC-06). La garantia institucional que es recepciona implica que el Consell de Garanties Estatutàries dictaminarà sobre la conformitat a l'Estatut i a la Constitució «dels projectes i les proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament», «dels decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament» i «dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern» (art. 76.2, lletres *b* i *c*, esmentades per l'art. 38.1 EAC-06).⁶⁹ A més, l'article 76.4 EAC-06 afirma que «[e]ls dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries tenen caràcter vinculant amb relació als projectes de llei i les proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per aquest Estatut», entre els quals es troben naturalment els drets lingüístics. Amb tot, la Llei del Consell de Garanties Estatutàries haurà de definir l'objecte, el seu abast material i funcional, així com el procediment d'aquests «dictàmens vinculants», entre altres aspectes nuclears d'aquesta veritable innovació estatutària, que canvia la naturalesa de la seva institució antecessora. No seran dictàmens vinculants els que se sol·licitin en virtut de l'apartat segon de la disposició transitòria primera EAC-06 sobre la compatibilitat amb l'Estatut de les lleis del Parlament o de les normes amb rang de llei dictades pel Govern abans de l'entrada en vigor d'aquest, que poden ser contradictòries amb els drets lingüístics establerts a l'Estatut.⁷⁰

El Síndic de Greuges té la funció de protegir i defensar els drets i les llibertats que reconeixen la Constitució i aquest Estatut (art. 78.1 EAC-06), entre els quals hi ha els drets lingüístics. Amb la finalitat de protegir-los i defensar-los «supervisa, amb caràcter exclusiu, l'activitat de l'Administració de la Generalitat, la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen, la de les empreses privades que gestionen serveis públics o acompleixen activitats d'interès general o universal o activitats equivalents de manera concertada o indirecta i la de les altres persones amb un vincle contractual amb l'Administració de la

69. Tanmateix, caldrà que la Llei resolgui algun problema interpretatiu, com ara el fet que ni els decrets llei ni els decrets legislatius poden desplegar directament drets estatutaris (art. 63.1 i 64.1 EAC-06), tot i que els poden afectar indirectament.

70. És també una garantia dels drets lingüístics la que preveu la disposició transitòria primera, apartat primer, EAC-06, quan afirma que «[l]es lleis del Parlament i les normes amb rang de llei del Govern vigents en el moment de l'entrada en vigor d'aquest Estatut que eventualment puguin resultar incompatibles amb els drets reconeguts pel títol I mantenen la vigència per un termini màxim de dos anys, en el qual han d'ésser adaptades a la regulació establerta per aquest Estatut». Amb tot, cal constatar que, en data d'avui, dos anys després de l'entrada en vigor de l'Estatut, encara no s'ha iniciat l'esmentada adaptació.

Generalitat i amb les entitats públiques que en depenen. També supervisa l'activitat de l'Administració local de Catalunya i la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen» (art. 78.1 EAC-06). Igualment, pel mateix motiu, el Síndic de Greuges «pot sol·licitar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries sobre els projectes i les proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament i dels decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament» (art. 78.3 EAC-06, a més a més d'aquelles disposicions catalanes amb rang de llei anteriors a l'aprovació de l'Estatut d'acord amb la disposició transitòria primera, segon apartat, EAC-06), quan regulen els drets lingüístics.

Finalment, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya haurà de resoldre els recursos que s'interposin contra els actes que vulnerin els drets lingüístics reconeguts en el capítol III del títol I de l'Estatut (art. 38.2 EAC-06). El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya esdevé així, a banda de les altres funcions que li encomanen l'Estatut i la Llei orgànica del poder judicial, una de les institucions que garanteixen els drets lingüístics dels ciutadans (art. 95.1 EAC-06), dins del conjunt dels drets estatutaris i dels reconeguts per la Carta dels drets que l'Estatut preveu (art. 38.2 EAC-06).⁷¹

3.4.4. *Els principis rectors*

Igualment, es recullen també uns principis rectors, en matèria de llengua, que orientaran les polítiques lingüístiques impulsades pels poders públics de Catalunya. De forma que aquests en l'exercici de les seves competències «han de promoure i adoptar les mesures necessàries per a garantir-ne l'eficàcia plena» (art. 39.1 EAC-06). En el mateix sentit, l'adopció en seu estatutària d'uns principis rectors informaran «la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics» (art. 39.2 EAC-06, de manera idèntica a allò que es diu en l'art. 53.3 CE). De la mateixa forma, segons l'article 39.3 EAC-06, els principis rectors «són exigibles davant la jurisdicció, d'acord amb el que determinen les lleis i les altres disposicions que els despleguen», fet que millora notablement la redacció que la Constitució dona als efectes, al si de les institucions judicials, dels principis rectors reconeguts, respectats i protegits per la Constitució.⁷²

71. El procediment per a la tutela dels drets estatutaris encara no està previst ni en les lleis processals corresponents ni en la Llei orgànica del poder judicial, cosa que pot implicar una desprotecció dels drets lingüístics fins que no siguin efectives les previsions estatutàries.

72. El redactat constitucional diu maldestrament que els principis rectors «només podran ser al·legats davant la jurisdicció ordinària d'acord amb allò que disposin les lleis que els desenvolupin» (art. 53.3 CE).

Tanmateix, els principis rectors en l'àmbit de la llengua, com succeïa amb els drets lingüístics respecte als drets estatutaris, gaudeixen d'un abast major, ja que també impliquen i condicionen l'Estat, a més dels poders públics «de» Catalunya,⁷³ com es comprova en llegir l'article 50.7 EAC-06.

En particular, els principis rectors establerts en l'àmbit lingüístic són el foment i la difusió del català (i de l'aranès en virtut de l'art. 50.1 EAC-06), que es concreten en els primers sis apartats de l'article 50 EAC-06, segons els quals: els poders públics han de protegir el català «en tots els àmbits i sectors i n'han de fomentar l'ús, la difusió i el coneixement» (art. 50.1); s'han d'adoptar les mesures pertinents per a garantir l'ús del català en tots els àmbits relatius a l'ensenyament universitari o superior de les activitats docents, no docents i de recerca (art. 50.2); es fomentarà el català al conjunt de l'Estat, a la Unió Europea i a la resta del món (art. 50.3); s'ha de promoure que les dades que figurin en l'etiquetatge, en l'emalatge i en les instruccions d'ús dels productes distribuïts a Catalunya constin també en català (art. 50.4); s'ha d'emprar el català en les actuacions internes de la Generalitat, de l'Administració local i de les altres corporacions públiques de Catalunya, de les institucions i les empreses que en depenen i dels concessionaris dels seus serveis, així com en la relació entre ells (art. 50.5); i s'ha de garantir l'ús de la llengua de signes catalana i les condicions que permetin d'assolir la igualtat de les persones amb sordesa que optin per aquesta llengua, que ha d'ésser objecte d'ensenyament, protecció i respecte (art. 50.6).⁷⁴

3.5. LA PROJECCIÓ EXTERIOR

És una novetat destacable que una norma de rang estatutari prevegi expressament la promoció de la projecció supraterritorial de la llengua catalana.⁷⁵ Aquesta projecció afecta l'Estat espanyol, la Unió Europea i encara més enllà.

73. En aquest sentit, es podrien considerar una excepció al que disposa l'art. 37.4 EAC-06 quan diu que ni els drets ni els principis rectors estatutaris «no comporten una alteració del règim de distribució de competències ni la creació de títols competencials nous o la modificació dels que ja existeixen», en tant que no només vincula els poders públics de Catalunya, sinó també l'Estat. És una excepció prevista al mateix Estatut.

74. A més, l'apartat 2 de l'article 44 EAC-06 estableix també un principi rector de caràcter lingüístic, tot i que la seva finalitat no és la protecció de les llengües oficials, sinó la de les terceres llengües en l'ensenyament.

75. Vegeu M. CORRETJA, «La projecció supraterritorial de la llengua catalana en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 47 (2007), p. 247-262, que considera que és la principal novetat que aporta el nou Estatut (p. 260).

Abans de la vigència del nou Estatut⁷⁶ ja hi havia hagut tímides prescripcions extraterritorials, tot i que l'escenari normatiu partia de la consideració que l'oficialitat de la llengua catalana afectava de forma separada cadascun dels territoris on aquest estatus s'havia declarat. Certament, l'enclaustrament de la llengua dins de cada comunitat autònoma d'acord amb un principi rígid de territorialitat era totalment insatisfactori des de diverses perspectives, com ara la legitimitat de les institucions centrals (o «comunes»), la comunicació entre territoris que compartien la mateixa llengua (comunitats autònomes corresponents o estats) i també des de l'aplicació de normatives estatals de caràcter lingüístic a les diferents comunitats autònomes.

La reforma estatutària preveu un seguit de preceptes que fan referència a l'Estat, a la Unió Europea i a les organitzacions i tractats internacionals, així com a les relacions amb els territoris en què s'empra la llengua catalana, als quals em referiré a continuació.

a) En relació amb l'Estat espanyol les noves previsions disposen de bases jurídiques diferents:

D'una banda, com s'ha mencionat abans, s'estableix com a dret dels ciutadans de Catalunya el fet de relacionar-se per escrit en català amb els òrgans constitucionals i amb els òrgans jurisdiccionals d'àmbit estatal, això és, entre d'altres, les Corts Generals, el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional o el Tribunal Suprem. Tanmateix, no és un dret directament exigible, sinó que dependrà del procediment que s'estableixi a la legislació estatal corresponent, la qual haurà de preveure que les institucions concernides han d'atendre i han de tramitar els escrits presentats en català, els quals tenen, en tot cas, plena eficàcia jurídica (art. 33.5 EAC-06). Igualment, els candidats a les oposicions i concursos per a proveir places de magistrats, jutges i fiscals poden realitzar les proves, si tenen lloc a Catalunya, en llengua catalana, si així ho desitgen (art. 101.3 EAC-06).

De l'altra, es preveuen dos principis rectors, en dos apartats de l'article 50 EAC-06, que també han estat esmentats, els quals preveuen polítiques de foment (art. 50.3) i una previsió general de suport a la diversitat de principis establerts en aquest article (art. 50.7).

b) En la Unió Europea es preveuen polítiques de foment (50.3 EAC-06) i la Generalitat i l'Estat han d'emprendre les accions necessàries per al reconeixement de l'oficialitat del català a la Unió (art. 6.3 EAC-06).

76. Sobre la situació preestatutària consulteu J. VERNET, *Dret lingüístic*, p. 280-290, i la bibliografia referenciada, entre la qual, amb més extensió, del mateix autor, «La politique et la législation linguistiques de l'État espagnol et la langue catalane», *Terminogramme*, núm. 103-104 (2002), p. 129-149.

c) En l'àmbit internacional es preveuen polítiques de foment (50.3 EAC-06) i es diu també que la Generalitat i l'Estat han d'emprendre les accions necessàries per a la presència i la utilització del català en els organismes internacionals i en els tractats internacionals de contingut cultural o lingüístic (art. 6.3 EAC-06).

d) Finalment, s'encomana a la Generalitat promoure la comunicació, l'intercanvi cultural i la cooperació amb les comunitats i els territoris, pertanyents o no a l'Estat espanyol, que tenen vincles històrics, lingüístics i culturals amb Catalunya (art. 12 EAC-06) i que comparteixen patrimoni lingüístic amb Catalunya (art. 6.4 EAC-06). A aquest efecte, l'Estat i la Generalitat, segons a qui correspongui, subscriuran els mecanismes de col·laboració corresponents per a la promoció i la difusió exterior del català (art. 6.4 EAC-06).

3.6. L'ARANÈS O OCCITÀ

El punt de partida era una protecció estatutària inferior a la de l'oficialitat, tot i que legislativament el Parlament català (l'esmentada Llei 16/1990, de 13 de juliol, sobre el règim especial de la Vall d'Aran) ja havia declarat l'oficialitat en el territori aranès, cosa que implicava certs dubtes de constitucionalitat, com havia advertit part de la doctrina i el Consell Consultiu.⁷⁷ Per això era convenient que la reforma estatutària sancionés el nou estatus per a la llengua occitana, si aquesta era veritablement la voluntat. Des d'aquesta perspectiva la declaració de l'occità com a llengua oficial era una novetat, vista la insuficiència legal per establir-la. Tot i això, no és l'única innovació «aranitzant» que introdueix la reforma estatutària del 2006. Aquestes novetats s'emmarquen dins la major importància que es dona a l'Aran com a singularitat dins de Catalunya (art. 11 EAC-06) i afecten la consideració de l'occità com a llengua oficial a Catalunya, llengua pròpia a l'Aran, la distribució de competències i la compartició d'alguns principis rectors amb la llengua catalana:

a) Respecte a l'occità com a llengua oficial, cal dir que es prioritza l'ús de la denominació de «llengua occitana», tot i que també es parla, com a expressió sinònima, de llengua aranesa o d'aranès (per exemple, art. 6.5 EAC-06); igual-

77. Aquesta problemàtica també s'ha plantejat amb relació a l'asturià, declarat oficial per llei del Principat d'Astúries. Sobre el cas, vegeu J. M. PÉREZ, «Estatuto jurídico de la lengua asturiana», a *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Barcelona, Atelier, 2006, p. 256-262. I, en relació amb l'aranès, vegeu A. MILIAN, «Ordenament lingüístic (EAC 3)», a *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 1988, p. 190, abans de la Llei 16/1990; i, un cop aquesta ha estat promulgada, vegeu J. VERNET, *Dret lingüístic*, p. 134-137.

ment, es declara com a llengua oficial «a» Catalunya (i no només a l'Aran, com establia la legislació catalana),⁷⁸ encara que segons el que estableixi aquest Estatut i les lleis de normalització lingüística (art. 6.5 EAC-06), cosa que pot consentir diferències pel que fa als drets i deures vinculats al caràcter de l'oficialitat de la llengua (especialment per a aquells que s'han de determinar per llei, art. 36.3 EAC-06). No hi ha estatutàriament un tractament idèntic entre l'oficialitat del català i la de l'occità, ambdues referides a tot el territori de Catalunya, ja que permet a la Llei establir o no una igualtat plena. Hi ha una declaració inequívoca d'oficialitat, però, a diferència de la llengua catalana, només «s'estatoritzen» alguns drets dels occitanoparlants, però no tots els que l'Estatut estableix en relació amb les persones que empren la llengua catalana. Així, dins de l'Aran l'oficialitat tendirà a ser plena, ja que s'hi reconeix el dret de totes les persones de conèixer i utilitzar l'occità, així com el dret de ser ateses oralment i per escrit en aquesta llengua en les seves relacions amb les administracions públiques i amb les entitats públiques o privades que en depenen (art. 36.1 EAC-06). En canvi, els drets i deures lingüístics en relació amb l'aranès s'han de determinar per llei (art. 36.3 EAC-06), cosa que s'orienta clarament a bastir l'oficialitat en l'àmbit de Catalunya, on els ciutadans de l'Aran tenen el dret d'utilitzar l'aranès en llurs relacions amb la Generalitat (art. 36.2 EAC-06). A tot això cal afegir que l'Estat no es troba compel·lit en l'aplicació dels drets lingüístics relatius a l'occità, en tant que l'esmentat article 36 EAC-06 no es troba citat expressament en l'article 37.1 EAC-06. Hi ha doncs una modulació territorial i legal dels drets i deures lingüístics, que són el contingut primari de l'oficialitat, tot i que com ha succeït fins ara no és descartable que, amb el pas del temps i tenint en compte la situació sociolingüística, els dos règims lingüístics s'apropin en tot allò que sociolingüísticament no suposi una sobredimensió inassumible per a la gran majoria de la població catalana.

b) Sobre el caràcter de llengua pròpia, l'Estatut declara que l'occità és la llengua pròpia d'aquest territori, igualment segons el que estableixi aquest Estatut i les lleis de normalització lingüística (art. 6.5 EAC-06). De tota manera, la definició de llengua pròpia a l'Estatut (ja que l'estableix com a llengua d'ús normal i preferent, art. 6.1 EAC-06) és més clara que la definició d'oficialitat (que fa referència al dret d'ús i al dret i deure de coneixement, art. 6.2 EAC-06).

78. La redacció definitiva que el Congrés dels Diputats va donar a aquest precepte no és prou coherent i dóna peu a confusions. De fet, en la redacció del 30 de setembre de 2005 es deia que l'occità era llengua pròpia i oficial a l'Aran i que també ho era a Catalunya d'acord amb la legislació. Per tant, no es volia variar allò que el legislador català havia aprovat anteriorment, sinó que solament es volien afegir per llei determinats efectes oficials per a tot Catalunya.

En aquest sentit, la preferència per la llengua occitana serà la normalitat a l'Aran, com a la resta de Catalunya serà el català, de manera que constitueix l'article 6.5 EAC-06 una excepció a l'aplicació general del caràcter de propietat de la llengua catalana (art. 6.1 EAC-06). A l'Aran el català romandrà relegat a un segon terme, i la llengua castellana, a un tercer.

c) En relació amb la distribució de competències, ja s'ha esmentat que la competència sobre la normalització lingüística es planteja com a compartida entre la Generalitat i el Conselh Generau de l'Aran (art. 143.2 EAC-06), el qual disposa de potestat reglamentària i executiva, però no legislativa (com es desprèn de l'art. 94 EAC-06, tot i que participi en les lleis que l'afectin). Aquesta regulació millora des de la perspectiva normativa la que s'establia a la LPL, en la qual relegava la competència de normalització lingüística de l'aranès a les institucions de l'Aran, cosa que obligava a pressuposar que es tractava d'una competència reglamentària i executiva. La competència legislativa en la matèria és exclusiva de la Generalitat (art. 143 i 110 EAC-06).

d) Finalment, en el text estatutari s'estableix que els principis rectors previstos per a la llengua catalana en l'article 50 EAC-06, els quals han estat esmentats i comentats anteriorment, són també aplicables a la llengua aranesa o occitana (art. 50.1 EAC-06), per la qual cosa ens remetem al punt 4.4 dins d'aquest apartat tercer. Cal apuntar que, a diferència del que hem observat per als drets lingüístics, els principis rectors relatius a l'occità sí que afecten i comprometen l'Estat (art. 50.7 EAC-06).

4. CONCLUSIONS

La reforma estatutària en l'àmbit de la llengua, a parer meu, ha quedat curta, especialment a causa del pas pel Congrés dels Diputats. La Constitució, a parer meu, permetia més del que ha estat finalment aprovat. De tota manera, la reformasignifica un avenç des de la perspectiva formal respecte de la situació de la qual partia, ja que, com he assenyalat, el nou rang estatutari hauria d'establir alguns temes (per exemple, la conjunció lingüística a l'ensenyament) o cobrir les insuficiències jurídiques (verbigràcia en relació amb l'oficialitat de l'aranès). Els continguts no aporten clarament, com he dit, res de nou, ja que en gran part ja havien estat assajats a través de la legislació normalitzadora o sectorial catalana. Tanmateix, atès el rebombori mediàtic i polític ocasionats, és evident que l'aprovació del règim juridicolingüístic amb major precisió i la recepció dels compromisos estatutaris estatals ha de millorar la normalització del català i de l'occità a Catalunya, així com servir de model, en un futur, per a altres comuni-

tats autònoms i per al mateix Estat. Tot això, sempre que el Tribunal Constitucional no contribueixi a una fractura més gran entre la societat catalana i l'espanyola, aguditzada amb motiu del crispat procés estatutari.

Una pregunta freqüent ha estat si ha valgut la pena l'esforç esmerçat. La resposta té molt a veure amb la consolidació, desenvolupament i aplicació de la reforma, que, a hores d'ara, al cap de quasi dos anys des de la seva aprovació, no ha avançat gaire i sembla que es troba en un procés plàcid d'estagnació. Ni el legislador català no ha desenvolupat ni ha modificat el nou Estatut (només s'ha aprovat realment la Llei catalana 7/2007, de 17 de juliol, de l'Agència Tributària de Catalunya), ni les institucions centrals tenen interioritzada encara la nova norma com a part integrant del seu ordenament (per exemple, com demostra l'actuació desdenyosa del Defensor del Pueblo o la del legislador central quan dicta la Llei 39/2006, de 14 de desembre, coneguda com de «dependència»). Per tant, encara és aviat per donar una resposta unívoca a aquesta pregunta.

Igualment, s'ha qüestionat si la minuciositat del nou text era convenient. Des de la meua perspectiva, la forma sintètica de formular la norma institucional bàsica de Catalunya ja havia estat assajada i va funcionar durant un cert temps, però ara calia provar altres alternatives per sortir de l'atzucac en què ens trobàvem. En general, l'ambigüitat estatutària característica de 1979 no afavoria el desplegament autonòmic i permetia que l'Estat a poc a poc anés llimant les competències de la Generalitat. Calia posar un nou fre. No obstant això, no tot el text estatutari hauria de ser tractat amb el mateix grau de detall; per mi, només s'havia de ser especialment exhaustiu en allò que comprometés les relacions entre l'Estat i la Generalitat, que és on les disfuncions eren més significatives, però no en les qüestions més internes (institucions pròpies).

Finalment, lligat amb això anterior, es planteja si la reforma estatutària era necessària i si era una demanda política de la societat o de la classe política catalana. Al meu parer, començant pel darrer, ja fa anys que es van denunciant, no només en seu política, sinó també des de la perspectiva tècnica i des de la ciutadania, les intromissions estatals en l'àmbit competencial, la balança fiscal deficitària, la mala qualitat de les competències assolides, la manca de lleialtat central, el no reconeixement plurilingüístic i plurinacional de l'Estat, etc. Per tant, no em sembla que la reforma estatutària sigui un invent polític, sinó que era necessari encetar un nou procés estatutari, al qual s'han apuntat altres comunitats autònoms, a fi d'actualitzar, millorar, aprofundir i consolidar el model autonòmic, així com també per incorporar la singularitat catalana al si de l'Estat espanyol. Naturalment, això s'havia d'iniciar en el moment més propici políticament i es va començar davant del Govern estatal més allunyat de les aspiracions catalanes des de la transició política (la segona legislatura del Partit Popular), però es va

gestar i es va aprovar quan governava el PSOE, que semblava teòricament més procliu a obrir el debat territorial a Espanya i a avançar en una línia federalitzant que donés més poder a les autonomies i es comprometés amb un estat plural. Si era el moment més oportú, no ho sé contestar; tanmateix, crec que el soroll hauria existit davant de qualsevol circumstància i de qualsevol proposta de reforma, gairebé fos quin fos el seu contingut.

En conclusió, responent conjuntament les preguntes anteriors i tornant a l'àmbit lingüístic, tot i que encara és massa aviat per contestar, crec que la reforma estatutària en matèria lingüística era necessària i ha estat adequada, malgrat que encara resulta insuficient i no aporta, pel que fa al contingut material, grans novetats.

LES FINANCES PÚBLIQUES A L'ESTATUT

Elisenda Paluzie

Professora titular de teoria econòmica de la Universitat de Barcelona

1. INTRODUCCIÓ

En l'inici del procés de reforma de l'Estatut d'autonomia, el finançament constituïa un dels punts clau de la reforma. Conjuntament amb el blindatge de competències i el reconeixement nacional, era un dels tres pilars que justificaven el procés. Aquesta necessitat de reformar el sistema de finançament de la Generalitat de Catalunya sorgia com a resposta a les insuficiències en el finançament dels serveis i competències del Govern de la Generalitat que s'havien manifestat al llarg dels anys de desplegament de l'Estatut del 1979. Existia el convenciment generalitzat que la inclusió del finançament de la Generalitat en el sistema de comunitats autònomes (CA) de règim comú havia perjudicat greument les possibilitats de l'autogovern, en limitar les polítiques que podia dur a terme el Govern de la Generalitat.

Així, el dèficit fiscal de Catalunya, entès com la diferència entre els impostos pagats pels ciutadans de Catalunya i els béns i serveis públics que aquests reben, ha tingut una tendència creixent al llarg dels anys de recuperació de l'autonomia i ha assolit nivells molt elevats en els darrers anys. L'Estat s'ha negat repetidament a publicar les balances fiscals, però aquestes han estat calculades per diversos serveis d'estudis i per especialistes en hisenda pública i publicades en monografies científiques. En el cas de Catalunya, a més, es disposa dels càlculs de la balança fiscal que va fer una comissió d'experts proposada pel Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya.

Per il·lustrar la magnitud del problema, presentaré a continuació les sèries de la balança fiscal estimada per la Fundació de las Cajas de Ahorros Confederadas (FUNCAS). Aquesta fundació ha publicat les balances fiscals de totes

les CA en el període 1995-2003. En el quadre 1 es mostren les balances fiscals del darrer any de la sèrie, el 2003.¹

QUADRE 1
Balances fiscals de les CA, 2003 (FUNCAS)

	<i>Milions d'euros*</i>	<i>Euros per habitant*</i>	<i>% del PIB*</i>
1. Madrid	-14.287,0	-2.457	-10,5 %
2. Catalunya	-14.203,9	-2.090	-9,4 %
3. Illes Balears	-3.153,1	-3.275	-14,6 %
4. País Basc	-1.715,8	-812	-3,5 %
5. País Valencià	-1.592,9	-351	-1,9 %
6. La Rioja	-45,3	-156	-0,7 %
7. Navarra	-27,2	-47	-0,2 %
8. Aragó	+35,8	+29	+0,1 %
9. Ceuta	+316,6	+4.249	+24,4 %
10. Melilla	+371,6	+5.455	+29,9 %
11. Cantàbria	+678,5	+1.226	+6,9 %
12. Múrcia	+994,5	+771	+5,1 %
13. Extremadura	+2.490,0	+2.318	+16,7 %
14. Castella-la Manxa	+2.598,8	+1.420	+9 %
15. Astúries	+2.696,8	+2.506	+15,5 %
16. Canàries	+3.587,0	+1.866	+10,09 %
17. Galícia	+4.102,4	+1.487	+9,2 %
18. Castella i Lleó	+4.864,4	+1.952	+10,5 %
19. Andalusia	+9.808,8	+1.279	+9 %

FONT: ALCAIDE *et al.*, *Balace económico regional*, FUNCAS, 2005.

*Superàvit (+), dèficit (-).

1. S'ha de tenir en compte que en el cas de Madrid una gran part de la despesa no territorialitzable de l'Estat (per exemple, el sou de tots els funcionaris de l'Estat que treballen a Madrid) repartida entre les diferents CA s'executa en aquesta comunitat. En el cas que aquesta despesa pública repartida proporcionalment entre tots els espanyols, però executada a Madrid, es computés com a despesa pública a la capital de l'Estat espanyol el seu dèficit fiscal es reduiria de manera molt considerable.

Des de l'any 2004 la FUNCAS continua publicant les dades d'ingressos pùblics i despesa pùblica regionalitzades però ha deixat d'efectuar el càlcul de la balança fiscal.² A partir, però, d'aquestes dades proporcionades per la FUNCAS, l'economista Jordi Pons ha calculat la balança fiscal de Catalunya per a l'any 2005 per a l'Observatori del Finançament de Catalunya. Com es pot veure en el quadre 2, l'any 2005 el dèficit fiscal de Catalunya va assolir la xifra de 19.177 milions d'euros (2.704 euros per habitant) i representa el 10,5 % del PIB de Catalunya. Aquesta estimació, la més recent de què es disposa, confirma la tendència creixent del dèficit fiscal de Catalunya.

QUADRE 2
Balances fiscals de les CA, 2005 (a partir de dades de la FUNCAS)

	<i>Milions d'euros*</i>	<i>Euros per habitant*</i>	<i>% del PIB*</i>
1. Madrid	-23.830,7	-3.929,0	-13,6 %
2. Catalunya	-19.176,6	-2.704,1	-10,5 %
3. Illes Balears	-5.311,2	-5.319,2	-23,1 %
4. País Basc	-2.405,7	-1.129,3	-4,0 %
5. País Valencià	-3.669,3	-768,1	-4,0 %
6. Navarra	-355,3	-593,8	-2,2 %
7. Aragó	-243,2	-190,1	-0,8 %
8. La Rioja	-100,0	-327,8	-1,4 %
9. Ceuta	+522,4	+6.888,6	+32,6 %
10. Melilla	+539,2	+8.140,6	+38,7 %
11. Cantàbria	+903,0	+1.594,2	+7,3 %
12. Múrcia	+1.378,7	+1.016,0	+5,7 %
13. Castella-la Manxa	+3.339,8	+1.738,9	+10,4 %
14. Extremadura	+3.415,4	+3.134,2	+20,8 %
15. Astúries	+3.477,7	+3.222,7	+16,6 %
16. Canàries	+5.036,1	+2.520,9	+13,9 %
17. Galícia	+5.531,4	+1.997,7	+11,2 %
18. Castella i Lleó	+6.698,8	+2.654,1	+12,8 %
19. Andalusia	+14.826,3	+1.867,0	+11,4 %

FONT: Observatori del Finançament de Catalunya (www.ofc.cat).

*Superàvit (+), dèficit (-).

2. J. ALCAIDE i P. ALCAIDE., *Balances econòmiques regionals (autonomies y provincias), años 2000 a 2005*. Madrid, FUNCAS, 2006.

En el quadre 3 es presenten les estimacions de la balança fiscal de Catalunya realitzades per la Comissió d'Experts proposada pel Departament d'Economia i Finances. En aquest cas s'analitza el període 1986-2001. De nou, s'observa la tendència creixent del dèficit fiscal de Catalunya des del 1995. El darrer any de la sèrie, 2001, el dèficit fiscal assolía la xifra d'11.307 milions d'euros, cosa que representa el 9,2 % del PIB de Catalunya.

QUADRE 3
Balança fiscal de Catalunya, 1986-2001

	<i>Dèficit fiscal</i>	<i>% del PIB</i>
1986	2.724	7,7 %
1987	3.269	8,2 %
1988	3.357	7,4 %
1989	4.641	9,0 %
1990	5.129	9,0 %
1991	5.615	8,9 %
1992	5.028	7,4 %
1993	3.046	4,4 %
1994	4.485	6,0 %
1995	4.575	5,6 %
1996	5.500	6,4 %
1997	7.619	8,5 %
1998	7.725	8,1 %
1999	9.524	8,7 %
2000	10.972	9,3 %
2001	11.307	9,2 %
Mitjana		7,7 %

FONT: Departament d'Economia i Finances (2005).

Una altra manera d'abordar el problema del finançament de la Generalitat és analitzant quin és el finançament per habitant que Catalunya obté del sistema de finançament autonòmic. En aquest cas, les dades les ha publicades el Mi-

nisteri d'Economia i Hisenda en el *Document de diagnòstic sobre el sistema de finançament de les comunitats autònomes*, presentat el 27 de desembre de 2006. En el quadre 4 es presenten les dades de finançament per habitant de les CA de règim comú l'any 2004. El finançament per habitant de Catalunya fou de 2.171,33 euros, una mica per sobre de la mitjana, però inferior al de comunitats com Castella-la Manxa, Astúries, Galícia, Aragó, Castella i Lleó, Extremadura, Cantàbria i la Rioja.

Totes aquestes comunitats són receptores netes de solidaritat, és a dir, tenen superàvit fiscal. El que és de destacar és que reben solidaritat no per assolir un finançament per càpita igual a la mitjana, sinó que superen el finançament per càpita de comunitats autònomes que són solidàries netes, com és el cas de Catalunya. Això és insòlit en qualsevol sistema d'anivellament.

QUADRE 4

Finançament per habitant. Any 2004 (euros per habitant)

La Rioja	2.588,75
Cantàbria	2.539,02
Extremadura	2.368,24
Castella i Lleó	2.337,27
Aragó	2.303,88
Galícia	2.231,86
Astúries	2.209,09
Castella-la Manxa	2.182,19
Catalunya	2.171,33
Andalusia	2.155,14
Estat espanyol	2.138,28
Madrid	2.055,80
País Valencià	1.967,33
Canàries	1.952,24
Múrcia	1.942,72
Illes Balears	1.918,24

FONT: Ministeri d'Economia i Hisenda (2006).

2. EL FINANÇAMENT A L'ESTATUT DEL 1979

L'Estatut del 1979, pel que fa a finançament, constituïa una norma molt oberta. De fet, com el de 2006, fou objecte d'una negociació a les Corts espanyoles que en rebaixà considerablement els plantejaments. A diferència de l'actual, el títol de «Finances i Economia» era relativament curt (tretze articles). Els articles bàsics eren el 44 i el 45. L'article 44 senzillament establia que els ingressos de la Generalitat provindrien dels impostos propis, els cedits per la disposició addicional sisena (patrimoni, successions i donacions, transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, i tributs sobre el joc) i tots aquells que les Corts Generals acordessin cedir en el futur.

A més, la Generalitat havia de comptar amb una participació en la recaptació total de l'Estat (article 44.3) que s'havia de negociar damunt les bases fixades en l'article 45. Aquestes bases eren quatre. Dues formaven part del projecte aprovat pels ponents catalans i establien:

a) La participació anual en els ingressos de l'Estat s'havia de calcular sobre la base de la mitjana entre els coeficients de població i esforç fiscal de Catalunya (mesurat per la recaptació a Catalunya de l'IRPF).

b) S'havia de tenir en compte l'aportació proporcional de Catalunya en els serveis de l'Estat.

Les dues que es van afegir en el tràmit a les Corts diluïen l'efectivitat de les dues primeres:

c) El principi de solidaritat interterritorial.

d) Altres criteris que es considerin procedents.

Tot i això, s'hauria hagut de recórrer a l'article 45.1a i 45.1b per defensar les posicions de la Generalitat en les negociacions del finançament autonòmic i no es va fer en cap de les reformes pactades (1996, 2001). De fet, per posar un exemple ben significatiu, ha estat impossible que l'Estat valorés el cost proporcional de Catalunya pels serveis i competències propis de l'Estat. És a dir, saber allò que ens pertocaria pagar a l'Estat si ens regíssim per un règim de concert, per tal de diferenciar-ho del que és aportació de Catalunya a la solidaritat amb les altres comunitats autònomes.

El que va acabar de reduir l'efectivitat dels dos principis que, en cas d'haver-se aplicat, haurien estat molt favorables a la hisenda catalana fou la disposició addicional setena de l'Estatut, que establia que l'exercici de les competències financeres reconegudes per l'Estatut a la Generalitat s'ajustaria a allò que establís la Llei orgànica mencionada en l'article 157 de la Constitució. Aquí cal fer constar que l'article 157 de la Constitució no obliga que una llei orgànica reguli el finançament autonòmic, només és potestatiu. A la pràctica el finançament

autonòmic de les CA de règim comú, inclosa Catalunya, es va acabar regulant exclusivament per la Llei orgànica de finançament de les comunitats (LOFCA) de 1980 i les seves successives reformes.

3. EL MODEL DE LA LOFCA DEL 2001

El model actual de finançament es regeix per la reforma de la LOFCA de 27 de desembre de 2001. En aquest model, l'Estat i les comunitats autònomes de règim comú (totes, excepte Euskadi i Navarra) determinen en el Consell de Política Fiscal i Financera les necessitats de despesa de les comunitats autònomes.

Les necessitats de despesa es calculen per a l'any base del model (1999) en tres grups: serveis comuns, serveis sanitaris de la Seguretat Social i serveis socials i assistencials de la Seguretat Social. Per als serveis comuns, la fórmula de càlcul de les necessitats inclou una quantitat fixa igual per a cada CA i un repartiment a partir d'una sèrie de variables, la més important de les quals és la població. A més, hi ha uns fons addicionals: el de renda relativa (per a CA amb renda inferior a la mitjana) i un fons per compensar la baixa densitat de població (Aragó i Extremadura). L'Estat dota d'una quantitat addicional aquelles comunitats autònomes que vegin reduïts els seus recursos en relació amb el sistema anterior i, a més, afegeix unes regles de modulació per limitar el creixement de recursos d'aquelles comunitats autònomes que obtindrien un increment de recursos molt més elevat que el de la mitjana de les CA, i per garantir el creixement de recursos per a les CA relativament més pobres. Pel que fa als recursos per a la sanitat, també es determinen a partir d'una sèrie de variables com la població protegida i la població de més de seixanta-cinc anys. Finalment, es determinen les necessitats de recursos per a serveis socials i assistencials a partir de l'índex de població de més de seixanta-cinc anys.

Aquestes necessitats es financen amb els tributs cedits. En el model del 2001, els tributs cedits són l'impost de patrimoni, el de successions i donacions, transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, la taxa del joc, el 33 % de l'IRPF, el 35 % de l'IVA i el 40 % dels impostos especials. Si amb els tributs cedits no es cobreixen totalment les necessitats, es reben recursos de l'Estat a través del Fons de Suficiència. Si amb els tributs cedits se superen aquestes necessitats, aleshores la comunitat autònoma ha de fer una aportació al Fons de Suficiència (o, expressat d'una altra manera, el Fons de Suficiència seria negatiu per a aquesta comunitat). Per tant, la clau del finançament autonòmic rau en la primera fase del model, la de fixació de les necessitats de despesa.

4. EL FINANÇAMENT A L'ESTATUT APROVAT PEL PARLAMENT DE CATALUNYA

El projecte d'Estatut d'autonomia aprovat pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005 representava un canvi radical de filosofia pel que fa al finançament de la Generalitat de Catalunya. El model plantejat era un híbrid entre un sistema de concert d'inspiració confederal i un sistema federal. S'assemblava al concert perquè la Generalitat, mitjançant un organisme propi, l'Agència Tributària de Catalunya, havia de recaptar tots els impostos i una comissió mixta Estat-Generalitat fixava la contribució que li corresponia a l'Estat.

Quines eren les diferències amb el concert? En primer lloc, aquesta contribució no consistia en una transferència, sinó que l'Estat havia de cobrar la seva quota en forma de participació en els impostos. En segon lloc, la Generalitat no només pagava a l'Estat pels serveis que aquest seguia prestant, sinó que també feia una aportació per finançar la solidaritat amb la resta de comunitats autònomes. En aquest sentit, la principal limitació del model aprovat pel Parlament era la manca de concreció dels límits d'aquesta solidaritat. Es recollien uns principis genèrics inspiradors d'aquesta solidaritat, els quals eren interpretables i susceptibles de càlculs tècnics molt diversos. De fet, durant la discussió del projecte hi van haver propostes per part de CiU i d'ERC per fixar un límit concret a la solidaritat, però finalment la disposició final que determinava aquest límit no garantia cap reducció del dèficit fiscal, sinó que marcava un límit superior al dèficit fiscal actual de Catalunya.³

Per tant, el model del projecte d'Estatut aprovat pel Parlament de Catalunya no assegurava una reducció determinada del dèficit fiscal de Catalunya, però, en canvi, donava a la Generalitat un poder de negociació molt important. Representava un canvi fonamental en la filosofia del model de finançament: la Generalitat passava de receptora de fons a convertir-se en recaptadora i donant; i l'Estat deixava de determinar les necessitats de recursos del Govern de la Generalitat. A més, permetia als ciutadans de Catalunya saber el destí dels seus impostos, quina part es quedava la Generalitat, quina es destinava a finançar els serveis i competències de l'Estat, i quina havia de contribuir a la solidaritat amb la resta de comunitats autònomes.

3. Pons (2005) explica en un article a *La Vanguardia* el procés negociador de la clàusula de limitació de la quota de solidaritat i el seu final decebedor.

5. EL FINANÇAMENT A L'ESTATUT APROVAT PER LES CORTS ESPANYOLES I RATIFICAT EN REFERÈNDUM PEL POBLE DE CATALUNYA

Les Corts espanyoles reformen en profunditat el projecte d'Estatut i aproven un projecte molt diferent del del Parlament. Aquest Estatut va ser ratificat en referèndum pel poble de Catalunya el 18 de juny de 2006 i entrà en vigor el 9 d'agost de 2006.

5.1. TRETS BÀSICS

L'Estatut del 2006 renuncia a un canvi del model de finançament vigent i, de fet, representa la incorporació del model actual de la LOFCA a l'articulat de l'Estatut. Així, en l'article 201, que fixa els principis que l'inspiren, s'estableix que les relacions d'ordre tributari i financer entre l'Estat i la Generalitat són regulades per la Constitució, l'Estatut i la LOFCA. De fet, alguns dels articles actuals de la LOFCA estan transcrits literalment a l'Estatut i, en general, l'esperit de la LOFCA impregna tot el capítol de finançament de l'Estatut.

L'Agència Tributària de Catalunya gestionarà, recaptarà, inspeccionarà i liquidarà els impostos propis de Catalunya i els cedit totalment per l'Estat (art. 204.1). En no haver-se cedit totalment cap nou impost, aquesta agència farà les tasques que actualment ja efectuava la Direcció General de Tributs de la Generalitat. La gestió, recaptació, liquidació i inspecció de la resta de tributs (societats, IVA, IRPF o impostos especials) correspon a l'Administració tributària de l'Estat. L'Estat pot delegar en la Generalitat alguna d'aquestes funcions per a algun d'aquests impostos i aquesta no les pot executar directament sinó mitjançant la seva participació en un consorci o ens equivalent, amb participació paritària de l'Agència Estatal d'Administració Tributària i de l'Agència Tributària de Catalunya, que s'ha de constituir en el termini de dos anys. Aquest consorci es pot transformar en l'Administració Tributària de Catalunya (art. 204.2). Aquest consorci pot, doncs, acabar recaptant tots els impostos però només si l'Estat ho vol. L'Estatut deixa clar que les funcions són de l'Estat i que aquest, si ho desitja, les pot delegar. De fet, la primera part de l'article 204.2, que estableix les funcions de l'Administració tributària de l'Estat i la possibilitat de delegació d'alguna funció a la Generalitat, és una còpia literal de l'article 19.3 de la LOFCA actualment vigent.

Pel que fa al punt fonamental, el de la determinació dels recursos que pertoquen a la Generalitat, l'article 206 de l'Estatut incorpora plenament el model

actual de finançament. Així, indica que els recursos de la Generalitat són els que es deriven dels seus ingressos tributaris, ajustats a l'alça o a la baixa en funció de la seva participació en els mecanismes d'anivellament i solidaritat. L'article 206.3 deixa clar que aquests nivells (d'anivellament i solidaritat) seran fixats per l'Estat.

Per tant, encara que l'Estatut aprovat implica un increment en el percentatge de cessió d'alguns impostos: l'IRPF augmenta del 33 % al 50 %, l'IVA del 35 % al 50 % i els impostos especials del 40 % al 58 %, aquest increment no garanteix un augment equivalent de recursos. Els recursos tributaris s'han d'ajustar a l'alça o a la baixa en funció dels mecanismes d'anivellament i solidaritat. El que determinaria un increment de recursos per a la Generalitat seria un canvi favorable en la fórmula de càlcul de les necessitats de despesa a la nova LOFCA. Ara com ara, l'Estatut no garanteix aquest canvi. En el límit, si les necessitats de despesa es continuessin calculant com es fa avui, malgrat l'increment en el percentatge de cessió d'impostos, l'increment de recursos per a la Generalitat podria ser inexistent. El que canviaria és que la Generalitat passaria a ser una aportant al Fons de Suficiència, com ja ho són avui Madrid i les Illes Balears.⁴

L'Estatut incorpora també una sèrie de principis genèrics que haurien d'afavorir Catalunya en la negociació de la nova LOFCA:

— El principi de no alteració del rànquing en rendes per càpita (article 206.5).

— Un criteri de solidaritat: l'anivellament ha de permetre que els serveis d'educació, sanitat i altres serveis socials prestats pels governs autonòmics puguin assolir nivells similars sempre que portin a terme un esforç fiscal similar (article 206.3).

— La inclusió de variables per a determinar les necessitats de despesa que teòricament haurien d'afavorir Catalunya (immigració, població amb risc d'exclusió social, dimensió dels nuclis urbans, densitat de població) (article 206.6).

A la pràctica aquests principis estan definits de manera tan genèrica que poden ser interpretables i susceptibles de càlculs molt diversos. Per exemple, el principi de no alteració dels rànquings de renda només hauria estat favorable per a Catalunya si s'hagués definit la renda en termes reals. La posició de Catalunya en el rànquing de rendes per càpita es veu alterada quan es defineix la renda en termes reals (o paritat de poder de compra), tenint en compte el diferencial del cost de la vida entre els territoris. A més, algunes de les variables

4. Pons (2007) efectua una simulació d'aquest supòsit amb dades del Pressupost del 2007. Així, amb els percentatges de cessió d'impostos que fixa el nou Estatut, si la fórmula de necessitats de despesa de la LOFCA no canvia, Catalunya hauria d'aportar al Fons de Suficiència 2.023,3 milions d'euros i l'increment de recursos que obtindria seria exactament zero euros. Aquests càlculs estan disponibles també a l'Observatori del Finançament de Catalunya.

suposadament favorables no representen cap panacea i, de fet, poden acabar afavorint molt més altres comunitats autònomes.

L'Estatut inclou també una disposició addicional (la tercera) sobre les inversions de l'Estat. En aquest cas, no es tracta d'una disposició que afecti el finançament de la Generalitat, sinó que fa referència al criteri que les inversions de l'Estat han de complir, ja sigui com a Administració que segueix sent titular de moltes infraestructures (RENFE, aeroports, carreteres de titularitat estatal, etc.) o bé contribuïnt al finançament de la inversió en projectes que són competència de les comunitats autònomes. Tot i que aquest aspecte de l'Estatut no està relacionat amb el finançament de la Generalitat, és important, atès que una major inversió de l'Estat a Catalunya hauria de contribuir a reduir el dèficit fiscal.

Així doncs, la disposició addicional tercera diu que la inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures, exclòs el Fons de Compensació Interterritorial, s'ha d'equiparar a la participació relativa del PIB de Catalunya en relació amb el PIB de l'Estat (18,8 %) per set anys. Aquestes inversions poden emprar-se també per a l'alliberament de peatges o la construcció d'autovies alternatives.

A diferència del finançament de la Generalitat, que en el moment de redactar aquesta ponència ni tan sols no s'havia començat a discutir, els primers Pressupostos de l'Estat que havien de complir aquesta disposició ja estaven aprovats i, per tant, se'n pot avaluar el compliment. Així, en els Pressupostos de l'Estat del 2007 Catalunya rep una inversió que representa el 13,9 % de la inversió regionalitzada de l'Estat, molt lluny, doncs, del 18,8 % establert per l'Estatut i fins i tot inferior en termes relatius a la del 2006, que fou del 14,6 % del total estatal. El Govern de l'Estat argumenta que ha complert l'Estatut perquè ha considerat com a infraestructures només aquelles que depenen dels ministeris de Foment i de Medi Ambient, i ha aplicat el percentatge del 18,8 % sobre una base molt més reduïda. En definitiva, qui té el poder polític aplica la definició que li és més favorable i no ha considerat com a infraestructures les infraestructures de telecomunicacions, tecnològiques, científiques, logístiques, energètiques o en habitatge.

5.2. LA INTERPRETACIÓ DE L'ADVOCACIA DE L'ESTAT

En definitiva, el finançament del nou Estatut queda pendent de la negociació de la reforma de la LOFCA. Però, a més, per si quedava algun dubte d'aquesta primacia de la LOFCA sobre l'Estatut, l'informe que va redactar l'advocacia de l'Estat per defensar l'Estatut davant els recursos presentats al Tribunal Constitucional clarificava aquesta qüestió. Un extret d'aquest informe diu textualment:

Basta una simple lectura de los preceptos que el EAC 2006 dedica a la financiación para comprobar que enuncia simplemente principios genéricos, que por sí solos no constituirían ni siquiera el esqueleto de un modelo de financiación. El EAC 2006 se limita a asumir el papel que le corresponde de regular mínimamente la hacienda catalana, remitiendo la definición unitaria del modelo a la ley orgánica específicamente prevista en la Constitución [...] Si el Estatuto recogiera preceptos inconciliables con la LOFCA, los mismos carecerían de eficacia mientras no se recogieran en la ley orgánica específica.

5.3. LA DIAGNOSI DEL MINISTERI D'ECONOMIA I HISENDA

Un informe que també ens ajuda a analitzar el futur procés de negociació del nou finançament és el document de balanç del sistema de finançament autonòmic que ha elaborat el Ministeri d'Economia i Hisenda.⁵ Així, en primer lloc, el Ministeri deixa clar en aquest document que no pensa aportar més recursos al nou model de finançament. En segon lloc, fa una valoració positiva del model actual de fixació de necessitats de despesa i anticipa que el mantindrà en els seus trets bàsics. En tercer lloc, presenta la llista de variables noves de determinació de necessitats de despesa que proposen les diferents comunitats autònomes i implícitament avança que serà el Ministeri qui acabi decidint. Finalment, el que sí que accepta el Ministeri és avançar lleugerament les transferències de diners que corresponen a les comunitats autònomes per la recaptació del tram autonòmic de l'IRPF. Això en cap cas no significa augmentar els recursos per a la Generalitat, atès que aquests dependran de la fixació del Fons de Suficiència.

6. CONCLUSIONS I PERSPECTIVES DE FUTUR

En definitiva, el balanç del capítol del finançament en el nou Estatut no podria ser més magre. Catalunya continuarà sotmesa al mateix model de finançament que li ha aportat resultats tan negatius des del restabliment de la Generalitat de Catalunya. L'Estatut aprovat en referèndum el 18 de juny de 2006 no garanteix més recursos per al finançament dels serveis i competències de la Generalitat. Aquests recursos s'hauran de negociar en el marc del Consell de Política Fiscal i Financera, on són representades totes les comunitats autònomes de

5. MINISTERI D'ECONOMIA I HISENDA, *La problemática del vigente sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común*, 2006.

règim comú i les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla, i quedaran definits a la Llei orgànica estatal, la LOFCA, que hauran d'aprovar les Corts espanyoles. Pel que fa al suposat increment en la inversió de l'Estat a Catalunya durant un període limitat a set anys, aquest ha estat inexistent en el primer any de vigència de l'Estatut.

7. REFERÈNCIES

ALCAIDE, J.; ALCAIDE, P. *Balance económico regional (autonomías y provincias), años 2000 a 2005*. Madrid: FUNCAS, 2006.

GRUP DE TREBALL PER L'ACTUALITZACIÓ DE LA BALANÇA FISCAL DE CATALUNYA. *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració Central*. Departament d'Economia i Finances, 2005.

MINISTERI D'ECONOMIA I HISENDA. *Problemática del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común regulado en la Ley orgánica 8/1980 y en la Ley 21/2001*. 2006.

PONS, J. «El Gatopardo». *La Vanguardia* (13 octubre 2005).

— «Al Albur del Estado». *La Vanguardia* (12 juny 2007).

8. WEBS

OBSERVATORI DEL FINANÇAMENT DE CATALUNYA: *www.ofc.cat*.

ELS DRETS ESTATUTARIS¹

Marc Carrillo

Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra

1. INTRODUCCIÓ²

Sens dubte, una de les novetats que aporta l'Estatut d'autonomia de Catalunya ha estat la incorporació al contingut dispositiu d'un títol i la rúbrica del qual és «Dels drets, deures i principis rectors». Es tracta d'un títol dividit en cinc capítols: el primer inclou drets i deures de l'àmbit civil i social; el segon, drets de l'àmbit polític i de l'Administració; el tercer, drets i deures lingüístics; el quart es refereix a les garanties dels drets estatutaris i el cinquè conté un llistat de principis rectors ampli i prolífic. La constitucionalitat d'aquesta previsió estatutària es fonamenta en els següents arguments.

1. El contingut d'aquest article es correspon amb una part de l'article sobre la reforma estatutària realitzada a Catalunya que en llengua italiana serà publicat pròximament a la revista *Giurisprudenza Costituzionale*. Agraïxo al professor Alessandro Pace la seva amabilitat en facilitar-ne la publicació per a l'Institut d'Estudis Catalans.

2. Per seguir el debat sobre la constitucionalitat o no de la previsió estatutària d'una carta de drets, vegeu: M. CARRILLO, «Los derechos, un contenido constitucional de los estatutos de autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional* (Madrid), núm. 80 (2007), p. 49-73; L. M. DÍEZ-PICAZO, «¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?», *Revista Española de Derecho Constitucional* (Madrid), núm. 78 (setembre-desembre 2006), p. 63-75; F. M. CAAMAÑO, «Sí, pueden: (declaraciones de derechos y estatutos de autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional* (Madrid), núm. 79 (2007), p. 33-46; V. FERRERES COMELLA, P. BIGLINO CAMPOS i M. CARRILLO, *Derechos, deberes en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, col·l. «Foro. La estructura territorial del Estado», núm. 8, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006; J. GARCÍA TORRES, «Los derechos estatutarios en la propuesta catalana de reforma», a *El Estado autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 57-74; J. M. CASTELLÀ ANDREU, «El reconocimiento y garantía de los derechos y libertades en los estados compuestos. Una aproximación comparada», a M. A. APARICIO (ed.), *Derechos y libertades*

2. UNA DECLARACIÓ DE DRETS FORMA PART DEL CONTINGUT POSSIBLE DELS ESTATUTS D'AUTONOMIA

En el marc de l'ordenament jurídic espanyol, que un estatut d'autonomia pugui preveure una declaració específica de drets no pot oferir *ab initio* retret constitucional. El contingut de l'estatut, com a norma institucional bàsica de la comunitat autònoma, és divers i si bé la Constitució estableix un mínim imprescindible i necessari per a la configuració institucional de l'autonomia política, això no comporta l'exclusió d'un contingut possible que el legislador estatuent pot decidir incorporar a la part dispositiva, a fi d'atribuir un major significat a l'exercici de l'autogovern, és a dir, amb la finalitat d'expressar de forma més precisa l'abast de l'autonomia política que l'estatut com a norma institucionalitza.

La naturalesa jurídica de l'Estatut d'autonomia de Catalunya en determina el contingut. En la seva condició de norma institucional bàsica, de caràcter pactat, fruit de la confluència de dues legitimitats democràtiques, ambdues derivades de la Constitució, el seu contingut és indisponible de forma unilateral per al legislador ordinari, ja sigui l'estatal o l'autonòmic. Ha de ser a través del procediment de reforma estatutària que ha de dur-se a terme la determinació o reconsideració del seu contingut, d'acord amb les previsions que sobre això estableix la norma constitucional. D'acord amb aquesta, el contingut dels estatuts no està taxat de forma tancada, sinó que a partir d'uns elements comuns el contingut pot ser variable, en funció de la voluntat expressada pel legislador estatuent.

Així, i d'acord amb la línia argumental establerta pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya en el Dictamen núm. 269, d'1 de setembre de 2005, fonament I, els estatuts han de tenir un contingut necessari que està necessàriament imposat per la Constitució espanyola (CE), norma de la qual deriven; poden tenir un contingut addicional, la concreció del qual depèn de la lliure disposició del legislador d'incorporar determinades competències, sempre que

en los estados compuestos, Barcelona, Atelier, 2005, p. 11-38; A. H. CATALÀ I BAS, «La inclusión de una carta de derechos en los estatutos de autonomía», *Revista Española de la Función Consultiva* (València), núm. 4 (juliol-desembre 2005), p. 181-204; L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Derechos humanos y estatutos de autonomía», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* (Pamplona), núm. 3 (2006), p. 13-17; C. ORTEGA SANTIAGO, «Los nuevos estatutos de autonomía de las regiones italianas», *Revista Española de Derecho Constitucional* (Madrid), núm. 78 (setembre-desembre 2006), p. 43-61; E. ROSSI, «Derechos de libertad y estatutos regionales. La situación italiana», a M. A. APARICIO (ed.), *Derechos y libertades en los estados compuestos*, Barcelona, Atelier, 2005, p. 201-234.

l'esmentat contingut presenti una relació de connexió suficient amb el contingut preceptivament exigut per la CE. I, finalment, els estatuts també poden tenir un contingut possible, en la mesura que la seva inclusió sigui un complement o una definició més precisa de l'abast del contingut necessari que els estatuts han de tenir. En el compliment d'aquest requisit rau la legitimitat constitucional de determinats continguts que poden ser inclosos als estatuts.

El contingut necessari preceptuat per la CE i, per tant, no disponible per al legislador estatuent queda determinat per l'article 147.1 CE, que com és sabut estableix que els estatuts d'autonomia «hauran de contenir»: la denominació de la comunitat autònoma que millor correspongui a la seva identitat històrica, la delimitació del territori, la denominació, organització i seu de les institucions autònomes pròpies, les competències assumides dins del marc establert a la CE i les bases per al traspàs dels serveis corresponents a aquestes competències. Així mateix, cal afegir a aquest contingut que, també d'acord amb el que estableix l'article 69.5 CE, l'estatut haurà de regular el procediment de designació dels senadors que representin la comunitat autònoma a la cambra alta.

Un segon àmbit del contingut dels estatuts és aquell que la CE habilita perquè, en el seu cas, la norma institucional bàsica de la comunitat autònoma pugui contenir, de forma addicional i disponible, també aspectes relatius a l'autogovern com són els següents: la determinació del règim de la llengua oficial pròpia (art. 3.2 CE); el reconeixement d'ensenyes i banderes pròpies (art. 4.2 CE); el règim del finançament, que es justifica en la mesura que la comunitat autònoma disposa de competència per establir i exigir tributs propis (art. 133.2 CE) juntament amb la possibilitat d'actuar com a col·laboradora o delegada de l'Estat per a la recaptació, gestió i liquidació dels seus recursos tributaris (art. 156.2 CE); la determinació dels casos, requisits i terminis per a la celebració de convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes (art. 145 CE); les formes de participació en l'organització de les demarcacions judicials del seu territori (art. 152.1 CE); i, finalment, la creació i el reconeixement de circumscripcions territorials pròpies, constituïdes a partir de l'agrupació de municipis (art. 152.3 CE).

I un tercer àmbit per al contingut de l'estatut el conformen aquelles matèries pròpies de l'autogovern que són un contingut també addicional o possible, en la mesura que la seva inclusió sigui un complement o una definició més precisa de l'abast del contingut necessari que els estatuts han de tenir. En aquest context s'han d'incloure el títol I, dedicat al reconeixement dels drets, deures i principis estatutaris. Es tracta d'una previsió continguda a l'Estatut català que ha de merèixer especial atenció, a fi de justificar la constitucionalitat d'aquesta opció del legislador estatutari.

3. EL DRET COMPARAT OFEREIX EXEMPLES SIMILARS

En efecte, en primer lloc, cal assenyalar que en els estats políticament descentralitzats, amb independència de la forma que aquests hagin adoptat (ja sigui el clàssic d'estat federal o d'estat regional, els ens subestats del qual disposen d'autonomia política), no és inhabitual que les constitucions o els estatuts regionals incloguin com a part integrant del cos dispositiu una carta o declaració pròpia de drets i principis als quals s'ha de subjectar l'acció dels poders públics. Per tant, la previsió d'aquesta declaració per part de l'Estatut del 2006 no és una excepció en els exemples que aporta sobre això el dret comparat, en els casos d'estats compostos. En aquest sentit, són diversos els antecedents que es poden invocar d'ens subestats (estats membres, *länder*, cantons) integrats a estats políticament descentralitzats, que disposen d'una declaració pròpia de drets, a més de la que reconeix la constitució de l'estat del qual formen part. Aquest és el cas, entre d'altres, dels estats membres dels Estats Units, dels cantons de Suïssa, d'alguns *länder* a la República Federal d'Alemanya, d'algunes regions de la República Italiana, com és el recent cas que ofereix l'Estatut de la regió de la Toscana, a més dels de l'Úmbria i l'Emília-Romanya, i és en aquestes dues últimes on l'Estatut regional ha establert previsions respecte dels drets dels immigrants, qüestió que ha suscitat el pronunciament de la Cort Constitucional en les sentències de 2004 (372, 378 i 379) en un sentit, certament, poc favorable a la seva exigibilitat jurídica. I en el constitucionalisme llatinoamericà es pot citar el cas d'algunes de les províncies de la República Argentina, com és el cas de la capital federal, la Ciutat Autònoma de Buenos Aires, o el de les províncies de Catamarca, Córdoba o Jujuy.

En aquesta heterogeneïtat d'exemples, que responen a realitats històriques i constitucionals diverses, la singularitat que ofereixen les constitucions o normes institucionals dels ens subestats respecte de les previsions contingudes a la constitució de l'estat és variada, com ho és també l'abast i la rellevància dels drets reconeguts per les constitucions o les normes de *länder*, estats, cantons, províncies o regions. Però, en tot cas, sembla obvi que dels exemples que ofereix el dret comparat no es deriva que el reconeixement d'una carta o taula de drets pròpia per als ens subestats sigui únicament una característica pròpia dels estats descentralitzats de caràcter federal.

4. EL RECONeixEMENT D'UNA DECLARACIó DE DRETS ÉS UN LÍMIT I, ALHORA, UN IMPULS A L'ACCIó DELS PODERS PÚBLICS

La inclusió d'un títol en el qual es conté una declaració pròpia de drets i deures és una forma de limitar el poder públic, sense perjudici del que amb la mateixa finalitat ha previst la Constitució espanyola de 1978 en el títol I. A més, la incorporació del catàleg de principis rectors ampli i prolix és una forma d'institucionalitzar uns criteris generals que han d'operar com un impuls als poders públics per al desenvolupament de polítiques públiques en l'àmbit de les seves competències.

En segon lloc, aquesta previsió d'un títol dedicat a determinar els drets, deures i principis no contradiu l'ordenació constitucional vigent. En efecte, cal precisar que, d'acord amb el que preveu el títol I de la CE, els ciutadans de Catalunya són titulars dels drets i llibertats allà reconeguts amb independència del que estableixi l'Estatut d'autonomia. Igual com en altres estats compostos, el títol I és una concreció o especificació del contingut de drets ja existents i reconeguts per la Constitució, sense perjudici d'incorporar-ne altres de nova formulació, encara que la seva matriu es trobi ja recollida en els drets i llibertats garantits per la CE.

L'opció de la reforma estatutària en el títol I s'emmarca en les aportacions de constitucionalisme comparat, en el qual la descentralització de l'autonomia política ha permès que les declaracions de drets i llibertats dels ens subestats incorporin en els seus textos constitucionals o estatutaris cartes de drets, deures i principis com una forma d'expressió d'identitat política. D'aquesta forma, i assumint la superior garantia que la constitució de la federació o de l'estat ofereix per als drets i llibertats dels ciutadans, la norma institucional de l'ens subestatal (*länder*, estat, província, comunitat autònoma o regió) especifica i desenvolupa el contingut dels drets i llibertats preexistents, però també n'hi afegeix altres de caràcter emergent que són fruit tant de l'evolució social com de les transformacions operades en les relacions entre els poders públics i els ciutadans, en les formes democràtiques de govern democràtic, en les quals l'administració pública constitueix un nou *Leviathan* davant el qual es fa necessari articular nous controls i tuteles a fi de garantir el principi de llibertat. I, sens dubte, en les noves incorporacions de drets no poden oblidar-se les aportacions procedents d'altres declaracions de drets contingudes en constitucions estatals o en textos de dret constitucional supraestatal, com, per exemple, és el cas de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, proclamada a Niça el 2000 i que en l'actualitat opera com a paràmetre interpretatiu per al dret vigent. Tot això posa en re-

lleu que la garantia dels drets i llibertats s'expressa a través de diversos nivells institucionals, en els quals, sense perjudici de l'hegemonia de l'estat o de la federació, aquests ja no ostenten l'exclusivitat en la formulació i reconeixement dels drets i llibertats dels ciutadans.

En una norma institucional bàsica, com són els estatuts d'autonomia, és a dir, en una norma de naturalesa subconstitucional, escau assenyalar que els drets i llibertats desenvolupen una funció plenament constitucional al territori dotat d'autogovern en el qual s'apliquen. Una funció constitucional que no és nova, sinó que s'endinsa en la teoria clàssica de la constitució. A saber: els drets i llibertats, com a límit a l'acció del poder públic, conjuntament amb el principi de la divisió de poders, formen part dels signes d'identitat de l'Estat de dret i del constitucionalisme racional normatiu, com així el va posar de manifest l'article 16 de la cèlebre Declaració francesa de Drets de l'Home i del Ciutadà de 1789, incorporada a la Constitució de la V República Francesa de 1958. La CE de 1978, així com la majoria de les que es van promulgar després de 1945, és hereta d'aquesta tradició constitucional.

La incorporació d'un títol dedicat a drets, deures i principis en l'Estatut és una opció legítima des de l'òptica constitucional per dues raons fonamentals. La primera, perquè l'Estatut —cal reiterar-ho—, com a norma institucional bàsica de Catalunya (art. 147.1 CE) i també com a norma de l'Estat derivada de la Constitució, concreta el dret a l'autonomia política. Per la seva banda, els òrgans de la Generalitat, com a institució d'autogovern, i la resta dels poders públics a Catalunya exerceixen les funcions que l'Estatut els ha encomanat per dur a terme les polítiques públiques que estimin pertinents, d'acord amb la legitimitat que els dóna la representació política obtinguda en les eleccions, en el marc de les competències que l'Estatut, com a norma subconstitucional, ha establert. En aquest sentit, és un principi essencial del constitucionalisme democràtic que l'activitat dels poders públics està sotmesa a límits i les declaracions de drets i llibertats són la manifestació principal d'aquests límits, tant davant els poders públics com també respecte a les accions dels particulars (art. 9.1 CE). Per tant, el límit a l'acció dels poders públics i, en el seu cas, l'impuls a fi que aquests tinguin uns paràmetres per seguir en el desenvolupament de les seves polítiques públiques és una lògica conseqüència d'abast constitucional que l'Estatut ha d'establir, i la previsió d'un títol que determini drets, deures i principis és una opció que gaudeix de plena cobertura constitucional.

La incorporació, doncs, d'una declaració de drets i llibertats en l'Estatut és, en essència, una específica expressió d'autogovern però no significa augment de l'autogovern. És a dir, amb la incorporació del títol i el legislador estatutari expressa la seva autonomia política per establir uns límits i configurar uns princi-

pis d'actuació dels poders públics, que en uns casos —la majoria— són els propis de la Comunitat Autònoma i en alguns altres els destinataris són també els poders públics de l'Estat que actuen en l'àmbit d'aquella si es tracta d'una matèria competencial que correspongui a la Generalitat. La declaració o carta de drets és expressió d'autogovern en la mesura que el legislador de l'Estatut manifesta la seva voluntat de limitar l'exercici de les competències d'acord amb uns valors i principis, que han de gaudir de suport constitucional, a fi de garantir els drets dels ciutadans. I, amb la mateixa finalitat, la incorporació de l'ampli llistat de principis rectors —sens dubte, molt prolix, excessiu i retòric— ha de ser entès com un impuls per al desenvolupament d'un programa normatiu que el legislador, d'acord amb el valor indeclinable del pluralisme polític, haurà de concretar. En aquest sentit, doncs, els drets, deures i principis, en la condició de límit al poder públic que és imposat per l'Estatut (d'acord, és clar, amb la Constitució), són una expressió de l'autogovern i de la dimensió materialment constitucional de l'Estatut.

5. EL RECONeixEMENT D'UNA DECLARACIó DE DRETS ESTÀ VINCULAT A LES COMPETÈNCIES

Els drets, deures i principis que han estat incorporats a la Proposta de reforma no obeeixen a un acte de voluntarisme jurídic. La seva inclusió respon, en aquest sentit, a un criteri ben precís: la seva relació amb el contingut de les competències que són definides a l'Estatut. Així ho va posar també en relleu, en el Dictamen d'1 de setembre de 2005, el Consell Consultiu de la Generalitat.

En efecte, en la mesura que el títol IV de l'Estatut, d'acord amb la Constitució (art. 147.2d CE), ha determinat les competències amb una especial voluntat de concreció, tant pel que fa als aspectes materials com pel que fa als funcionals, és una conseqüència lògica que també es concretin tant els drets i deures que operen com a límits i impuls a l'exercici d'aquestes competències com també els principis que han d'informar l'acció futura del legislador autonòmic. Al cap i a la fi, la previsió d'un títol que, a més d'allò que preveu el títol I de la CE, consagri de forma específica una sèrie de drets i principis a què queda sotmesa l'activitat dels poders públics i dels particulars a Catalunya, és un contingut addicional que l'Estatut pot tenir sense contravenir ni violentar les previsions constitucionals, sobre la qual cosa els estatuts d'autonomia poden preveure (art. 147.2 CE).

6. LA DECLARACIÓ DE DRETS RESPECTA ELS LÍMITS CONSTITUCIONALS

L'Estatut s'adapta a tres prescripcions constitucionals ineludibles. La primera és el respecte a la reserva de llei orgànica referent al desenvolupament directe dels drets fonamentals i llibertats públiques de la secció primera del capítol II del títol I de la CE (art. 81 CE), una reserva que l'Estatut, malgrat el seu caràcter orgànic, no pot satisfer i a la qual la Proposta s'até; la segona, és la relativa a la subjecció a les condicions bàsiques que l'Estat hagi establert per garantir en tots els espanyols la igualtat a l'exercici dels drets i en compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE); i la tercera és la que es deriva de la pròpia naturalesa jurídica de l'Estatut, en la condició de norma institucional bàsica, la qual cosa significa que es tracta d'una norma dirigida de forma primordial a orientar i alhora limitar els poders públics de Catalunya, i, en el marc de les seves competències, els ens locals del mateix àmbit territorial. Tot i així, i atenent la seva condició —també— de norma estatal, no s'ha d'excloure que l'Estatut, en vincular els poders públics de Catalunya, pugui incidir simultàniament sobre l'exercici de competències estatals. En la seva formulació final, resultant del text aprovat en les Corts Generals, això es posa de manifest a l'article 37.1 de l'Estatut, en relació amb els drets i deures de coneixement i ús de les llengües i els drets lingüístics davant de les administracions públiques i les institucions estatals.

7. L'ORGANITZACIÓ DE LES GARANTIES DELS DRETS ESTATUTARIS: ESPECIAL REFERÈNCIA AL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

L'article 38.1 de l'Estatut estableix el següent: «El Consell de Garanties Estatutàries que reconeixen els capítols I, II i III d'aquest títol i la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya, d'acord amb el que estableix l'article 76.2.b i c». En aquest últim precepte determina que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar, en els termes que estableixi la llei, en els casos següents: «[...] b) L'adequació a aquest Estatut i a la Constitució dels projectes i les proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament i els decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament. c) L'adequació a aquest Estatut i a la Constitució dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern». Finalment —i aquí rau la novetat més rellevant per a les funcions d'aquest òrgan estatutari—, l'apartat 4 de l'article 76 determina: «Els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries tenen caràcter vinculant amb relació als projectes de llei i les proposi-

cions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per aquest Estatut».

L'atribució d'aquesta funció de tutela sobre els drets estatutaris al nou Consell de Garanties Estatutàries justifica el canvi de denominació que ha de tenir en el futur aquest òrgan. Les raons són les següents:

1) Sens dubte, el caràcter vinculant del dictamen del Consell de Garanties Estatutàries «amb relació als projectes de llei i les proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets [...]» suposa un canvi parcial en la naturalesa jurídica de les funcions d'ordre consultiu que fins i tot han caracteritzat l'estatut jurídic i la tasca de l'actual Consell Consultiu. Ja que en matèria —únicament— de drets estatutaris, en vincular el dictamen al Parlament, la funció deixa de ser consultiva per adoptar un caràcter que bé podria catalogar-se com a quasi jurisdiccional. En efecte, la cambra legislativa s'haurà d'atenir al sentit del dictamen sense possibilitat de fer abstracció o prescindir del seu contingut, sinó que, en cas d'una declaració explícita d'inconstitucionalitat, haurà d'incorporar al projecte o proposició la decisió del Consell de Garanties Estatutàries, llevat que, una vegada conegut el dictamen, el projecte o proposició legislatius siguin retirats pels òrgans proposants. D'aquesta forma, amb aquesta participació prèvia en el procés d'elaboració de la llei autonòmica, el Consell adopta una posició institucional assimilable a la que en l'actualitat ostenta el sistema constitucional francès, el Consell Constitucional.

2) Aquest dictamen vinculant no posa en qüestió el monopoli del control de constitucionalitat de la llei que correspon al Tribunal Constitucional. És evident, la interpretació constitucional és una funció que es troba disseminada entre els diversos operadors jurídics, siguin aquests de caràcter jurisdiccional o no. Un d'ells, sens dubte, són els consells consultius de les comunitats autònomes i, de forma singularment especial, també ho serà el nou Consell de Garanties Estatutàries. En aquest context de participació en la interpretació constitucional de les normes amb rang de llei, el Consell i les funcions que li han estat atribuïdes en matèria de drets estatutaris són una expressió de l'autonomia institucional de la Generalitat, per la qual disposa de capacitat de decisió, d'acord amb la Constitució, per a l'organització de les seves institucions. És a dir, amb la seva funció definida per l'Estatut de tutela prèvia dels drets, està exercint una funció d'autocontrol participant en el procés d'elaboració de la llei que, tanmateix, en cap cas no qüestiona ni suplanta el control *a posteriori* sobre la llei autonòmica, un cop aquesta ja està incorporada a l'ordenament jurídic després de l'aprovació pel Parlament de Catalunya.

3) En aquest sentit, la llei autonòmica que, en el seu cas, sigui jutjada pel Tribunal Constitucional serà lògicament aquella que hagi estat aprovada

pel Parlament de Catalunya, d'acord —si per a això ha estat requerit prèviament— amb el dictamen vinculant del Consell de Garanties Estatutàries. En conseqüència, aquesta llei autonòmica sempre serà el resultat de l'exercici de la potestat legislativa de què és titular el Parlament, que haurà d'assumir el dictamen del Consell o, si no ho fa, haurà d'instar el Govern a retirar el seu projecte o bé, si es tracta d'una proposició de llei, fer el seu propi projecte i no exercir la potestat de legislar amb el text censurat pel Consell de Garanties Estatutàries.

Per tant, la llei resultant després d'un dictamen del Consell no és producte d'una confluència de voluntats entre el Parlament i el Consell de Garanties Estatutàries. La intervenció prèvia d'aquest, que pot comportar la modificació del text aprovat per la institució legislativa, queda legitimada per disposició explícita de l'Estatut com a norma institucional bàsica. Certament, la controvèrsia que, sens dubte, pugui suscitar en aquest cas la relació entre la voluntat de l'òrgan legislatiu i l'opinió d'un col·legi de juristes ens ubica en un context similar al que en l'Estat social i democràtic de dret experimenta la relació entre democràcia i justícia constitucional.

4) L'objecte del dictamen són els projectes i proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts a l'Estatut. Aquesta formulació presenta problemes d'interpretació. En primer lloc, perquè assimila dos conceptes que són diferents: «[...] desenvolupin o afectin [...]». *Desenvolupar* és més precís que *afectar*, que raonablement cal deduir que és un concepte de contingut més genèric. En termes jurídics, *desenvolupar* un dret comporta la regulació dels elements bàsics del seu règim jurídic (aspectes relatius a titularitat, objecte, forma d'exercici, etc.), mentre que *afectar* és una noció més àmplia en la mesura que ha de servir per detectar la incidència d'una disposició normativa sobre el contingut general del dret. Entenc que, en aquest sentit, el precepte pot generar una notable confusió que, de segur, exigirà un esforç interpretatiu sobre l'abast d'aquesta important funció del Consell de Garanties Estatutàries. Probablement, en aquest sentit, puguin servir de referent per a aquest objectiu els criteris emprats pel Tribunal Constitucional sobre els límits materials que operen sobre el decret llei quan aquest pugui afectar els drets, deures i llibertats, continguts en la cèlebre Sentència del Tribunal Constitucional 111/1983, de 2 de desembre (*cas Rumasa*). Però també caldrà tenir en compte en el cas de l'afectació sobre drets estatutaris els supòsits —per exemple, dels principis rectors— d'incidència de la llei en el principi d'igualtat davant una acció normativa de caràcter prestacional del legislador.

EL NOU ESTATUT I L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL

Enric Argullol Murgadas

Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra

1. LES NOVETATS DE L'ESTATUT DEL 2006

L'Estatut d'autonomia del 2006 (EAC) conté novetats significatives sobre l'organització territorial de Catalunya. De manera breu, les assenyalarem a continuació:

1. Definició de l'organització territorial sobre una nova base essencial: els municipis i les vegueries. Si l'Estatut del 1979 posava l'èmfasi en les comarques, el paper central d'aquestes ha estat assumit per les vegueries.

2. Recol·locació de les comarques, amb l'afirmació de la funció central expressa de col·laboració municipal, però mantenint la seva condició d'entitat local necessària.

3. Afirmació municipalista que es manifesta en diverses direccions: en el vesant organitzatiu, en la previsió de reserves competencials i en el recordatori de la necessària dimensió financera.

4. Matisada i puntual referència a les realitats metropolitanes.

5. Reforçament de la competència de la Generalitat en matèria de règim local amb una correcció limitada de la configuració bifocal o bifàsica, que ha atorgat un gran protagonisme a l'Estat, segons el plantejament consagrat de la Llei de bases de règim local de 1985, avalada plenament pel Tribunal Constitucional. Aquesta redefinició de la competència autonòmica es manifesta tant en el camp de l'ordenació, amb un reconeixement més ampli d'espais normatius, com en l'àmbit de les relacions administratives amb les entitats locals; i, d'altra banda, es projecta no només en l'àmbit de l'activitat jurídica, sinó també en el de la financera. Això no obstant, hem d'insistir que la correcció és limitada i subsisteixen, per tant, delimitacions restrictives en alguns aspectes —règim electoral, demarcacions, hisenda, ordenació competencial. Si aquests són els trets nous més significatius, seria incorrecte deduir-ne la conclusió que l'organització ter-

ritorial és una qüestió merament interna i aïllable, sense necessitat de comunicació amb l'Estat. És cert que la regulació de l'organització territorial de la Generalitat té caràcter autònom i és un dels elements que conformen el nucli de l'autonomia, que quedaria desfigurada substancialment si es negués la capacitat de decisió en aquest camp. Ara bé, s'ha de tenir sempre present que l'autonomia se situa en el marc constitucional i la Constitució del 1978 conté opcions concretes que cal tenir en compte i respectar, sense perjudici de les variacions que hi puguin haver sobre la seva interpretació. L'encapçalament de l'article 151 EAC és prou expressiu: «Correspon a la Generalitat, respectant la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141 de la Constitució, la competència exclusiva sobre l'organització territorial [...]».

Així doncs, la Comunitat Autònoma ostenta competència exclusiva per desplegar les previsions estatutàries sobre organització territorial, però ho ha de fer en el marc que configuren els límits que es desprenen de la Constitució, bé per raó de determinades previsions concretes substancials que conté, bé per la configuració complexa de les competències sobre règim local i hisendes locals.

2. EVOLUCIÓ EN LA DEFINICIÓ DE L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL

A l'hora d'estudiar la nova regulació de l'organització territorial de la Generalitat és útil recordar algunes dades sobre iniciatives desenvolupades des del restabliment de la democràcia. Òbviament, no es tracta de fer un repàs complet sinó, únicament, d'al·ludir a alguns aspectes que són significatius per a aquestes pàgines.

En primer lloc, hem de recordar les previsions del Reial decret llei de 29 de setembre de 1977, que va restablir la Generalitat provisional, i del successiu Reial decret del dia 30, que el va desplegar. El primer, a l'article 6, lletres *b* i *c*, preveia la integració de les actuacions de les diputacions provincials «en allò que afecti l'interès general de Catalunya i coordinar-ne les funcions en l'àmbit de la Generalitat, tot mantenint les esmentades diputacions llur personalitat jurídica», i la realització de la gestió i administració, per part de la Generalitat, de les funcions i serveis que les diputacions li traspasessin. Per portar a terme aquesta operació es preveia una comissió mixta i un procediment que va regular l'esmentat Reial decret 2543/1977, de 30 de setembre. D'altra banda, la disposició transitòria del Reial decret llei assignava al president de la Generalitat, durant el període provisional, les funcions i atribucions de la presidència de la Diputació

provincial de Barcelona. S'ha d'afegir que la Comissió *ad hoc* va preveure la transferència a la Generalitat de la totalitat de les competències provincials, però el procés no va culminar. És un primer intent de reorganització territorial que es va frustrar en el moment decisiu. D'aquest període queda la previsió del Pla únic d'obres i serveis (Reial decret 2115/1978 de 28 de juliol), que ha arribat fins avui.

En el procés de redacció de la Constitució, a mesura que avançava, anava prenent més força un esperit provincialista, fins arribar a la regulació vigent que es concreta en els articles 137 i 141. Aquesta evolució es projectarà en el procés de definició de l'organització territorial a l'Estatut del 1979. Així, en el projecte d'Estatut, elaborat pels parlamentaris de Catalunya, l'article 5 ignorava l'existència de la província i afirmava l'estructuració territorial de Catalunya en municipis i comarques. Poc després, l'informe de la ponència del Congrés dels Diputats sobre el projecte d'Estatut, i així es va aprovar, incorporava el que seria el paràgraf 4 de l'article 5, que consolidava la província en el doble vessant d'entitat local i divisió territorial, a l'empara dels articles 137 i 141 de la Constitució. Quedava, així, definida una regulació que serà motiu de conflictivitat al llarg de més de vint-i-cinc anys.

Amb la vigència ja de l'Estatut, es va aprovar la Llei 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat, norma aprovada per una molt àmplia majoria, que pretenia buidar, per complet, les diputacions, enllaçant amb la proposta, fallida al darrer moment, com ja hem dit, que es va fer durant la Generalitat provisional. Però aquest intent no va reeixir, ja que la Sentència 32/1981 del Tribunal Constitucional, de 28 de juliol, en declarar inconstitucionals varis preceptes (articles 1, 2, 3, 5, 9, disposicions transitòries primera i final segona), va escapar-la, al mateix temps que iniciava la formulació de la doctrina, d'origen germànic, de la garantia institucional de la província com a entitat local, això és, que les regulacions han de respectar els perfils de l'entitat, de manera que se la pugui reconèixer com a tal (STC 109/1998). Aquest plantejament tindrà una projecció constant durant el període de vigència de l'Estatut del 1979.

Es pot assenyalar, com una altra fita, la Llei bàsica de règim local de 1985. D'aquesta àmplia intervenció del legislador estatal, que, aixoplugat en la jurisprudència constitucional, va consagrar la configuració bifrontal del govern local i va negar una construcció intracomunitària (que és la comuna dels estats federals), és important recordar una doble previsió: la fórmula de l'article 36.2 lletra *a* preservava la continuïtat del Pla únic d'obres i serveis; la disposició addicional quarta exceptuava el règim bàsic sobre comarques per raó de l'Estatut del 1979 i generalitzava amb caràcter preceptiu aquestes entitats a Catalunya. Im-

porta cridar l'atenció sobre el reconeixement del criteri segons el qual les bases poden tenir excepcions, les quals han de ser reconegudes pel legislador estatal, que, en tot cas, s'hi veu obligat quan aquestes excepcions deriven d'expresses determinacions estatutàries o de la consolidació del feix d'atribucions de les comunitats autònomes.

Una altra etapa la podem situar entorn de les lleis de reforma territorial de 1987. Del conjunt de quatre lleis —5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials; 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya; 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i es regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa; i 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya— importa remarcar la renúncia a una alteració global de la planta territorial municipal, la introducció de la comarca, segons la divisió republicana, amb un sistema electoral i organitzatiu discutit, posteriorment modificat, la molt debatuda extinció de la Corporació Metropolitana de Barcelona i la substitució d'aquesta per dues entitats amb funcions sectorials. De la Llei 5/1987, relativa a les diputacions, es poden recordar tant el règim inicial o provisional previst pel que fa a traspassos de serveis específics i continuïtat del Pla únic d'actes i serveis i la coordinació d'inversions provincials, com la regulació que s'entenia com a definitiva, però que va quedar inèdita, que preveia la conversió de Catalunya en una província única, amb l'alteració dels límits provincials, que s'havia de proposar a les Corts Generals (disposició addicional primera), al mateix temps que es dividia el territori de Catalunya «agrupant les comarques d'acord amb llur realitat geogràfica, social, econòmica i històrica» (disposició addicional segona).

El darrer intent de reorganització territorial durant la vigència de l'Estatut del 1979 no va anar més enllà dels treballs d'una comissió d'estudi. La proposta de reformar, amb considerable abast, la planta territorial municipal i, en concret, l'oposició generada van ofegar la iniciativa.

Com a consideració final d'aquesta breu crònica, es pot indicar que entorn de la província el debat ha estat permanent i s'han planejat molt diverses fórmules, però cap no ha arribat a bon port. Quasi trenta anys d'intents posen de manifest les dificultats. Cal tenir-ho present, encara que actualment hi ha un marc de referència parcialment diferent, per raó de la vigència del nou Estatut.

3. LA COMPETÈNCIA AUTONÒMICA PER AL DESPLEGAMENT DE LES PREVISIONS ESTATUTÀRIES SOBRE ORGANITZACIÓ TERRITORIAL

L'Estatut vigent conté un precepte específic atributiu de competències a la Generalitat en matèria d'organització territorial. La competència a l'article 151 EAC es configura com a exclusiva i, al mateix temps, s'assenyala com a límit el respecte de la garantia institucional de municipis i entitats provincials establerta per la Constitució. Seguint la tècnica normativa de l'Estatut del 2006, es precisen alguns aspectes que es consideren inclosos en l'àmbit material de la competència. Interessen de manera particular les lletres *a* i *b*, en especial, la primera, que enuncia com a contingut substancial d'aquesta competència exclusiva «la determinació, la creació, la modificació i la supressió dels ens que configuren l'organització territorial de Catalunya». Aquesta està definida en l'article 83 EAC, que diferencia entre l'organització territorial bàsica, que està constituïda pels municipis i les vegueries, i la no bàsica, que integren les comarques i els altres ens supramunicipals, sobre els quals afegeix alguna previsió puntual l'article 93. Així doncs, totes aquestes entitats constitueixen l'organització territorial de la Generalitat, sobre la qual es projecta la competència autonòmica exclusiva prevista per l'article 151.

Ara bé, seria incorrecte finalitzar en aquest punt l'exposició de les potestats de la Generalitat en aquesta matèria, ja que el mateix Estatut conté un conjunt de clàusules que també incideixen en les possibilitats d'actuació de la Comunitat Autònoma amb la confirmació, ampliació o restricció dels apoderaments més generals que, com hem vist, atorga l'article 151 EAC. En aquest sentit, s'ha de posar l'atenció en dos tipus de preceptes. D'una banda, en les diverses precisions que acompanyen les determinacions estatutàries concretes relatives a aspectes dels diferents components de l'organització territorial. Estan continguts en l'article 83; en alguns punts dels preceptes reguladors dels municipis als articles 86 a 89; en els articles 90 i 91, ordenadors de les vegueries, i en els articles 92 i 93, relatius a la comarca i als altres ens locals supramunicipals. Es pot afegir, a més, l'article 94, referent a l'organització institucional pròpia de l'Aran. D'altra banda, s'han d'esmentar l'article 160, relatiu a les competències en matèria de règim local, i les normes estatutàries sobre finances de les entitats locals, en particular, l'article 219.

No és ara el moment de realitzar un estudi de tots aquests preceptes. Indiquem-ne, però, alguns elements significatius. Així, són vàries les reserves expresses de llei autonòmica, forma indirecta de confirmar aspectes de la competència autonòmica: l'article 83.2 sobre les comarques, l'article 84.3 respecte a la

distribució de responsabilitats administratives entre les diverses entitats locals, l'article 86.7 sobre ens inframunicipals, l'article 89 sobre el règim especial del municipi de Barcelona, l'article 91.4 relatiu a les vegueries, l'article 92.2 sobre la comarca, l'article 93 sobre els altres ens locals supramunicipals i l'article 94.1 sobre el règim jurídic de l'Aran. L'objecte d'aquestes reserves de llei autonòmica és, en general, la matèria concernida (entitat o aspecte), globalment enunciada. En algun cas, però, s'inclouen precisions significatives, particularment si es fa la comparació amb clàusules similars relatives a altres entitats, que permeten apreciar, més acuradament, els matisos de l'abast de la competència sobre l'organització territorial autonòmica segons sigui l'ens considerat. De l'article 160 EAC, que regula les competències de la Generalitat en matèria de règim local, ens importa remarcar diversos extrems. Entre els sectors la competència dels quals s'atribueix a la Generalitat amb el caràcter d'exclusiva s'ha de posar l'atenció en la previsió de la lletra *e* de l'apartat primer, relatiu a la determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat. Menys significativa en aquest marc és la referència a les relacions interadministratives. Del tot transcendent és, en canvi, l'apartat tercer, que, després d'afirmar la competència exclusiva de la Generalitat pel que fa al règim electoral dels ens locals de creació autonòmica, n'exclou els garantits constitucionalment, això és, les entitats municipals i provincials, excepció que presenta una especial significació addicional en el segon cas. La regulació estatutària de les finances locals també incideix lògicament en la competència autonòmica per a regular l'organització territorial de Catalunya. Més enllà dels preceptes que afecten globalment el règim local, en incidir sobre els recursos econòmics i financers de les entitats locals, és important posar en relleu que l'article 219, al segon apartat, es refereix expressament al vessant financer de la reforma territorial, en allò que implica participació local en fons estatals, delimita la competència autonòmica i fixa directrius per al mateix legislador estatal.

En una recapitulació d'aquest breu repàs de les determinacions de l'Estatut sobre la competència autonòmica per a regular l'organització territorial cal indicar, en primer lloc, que s'atorga a la Generalitat poders caracteritzats com a exclusius en relació amb l'organització territorial, entesa de manera global o general. Sobre aquest apoderament genèric incideixen un conjunt de clàusules que matisen en ocasions, restringeixen l'abast dels poders en altres i n'exclouen la intervenció autonòmica en algun cas. Per això, tot afirmant l'existència de l'atribució de competència exclusiva, s'han de tenir en compte les delimitacions derivades de tots aquests preceptes relatius particularment al sistema electoral, a les finances i al règim jurídic a fi de precisar el marc d'actuació definit per l'Estatut —i la Constitució— amb vista al desplegament de les previsions sobre organització territorial.

4. LA REGULACIÓ ESTATUTÀRIA DE LA VEGUERIA

Després d'esmentar-la com a estructura bàsica de l'organització territorial de Catalunya a l'article 83.1, l'Estatut dedica dos articles —90 i 91— a la regulació dels aspectes més significatius de la nova entitat. Se li atribueix a l'article 90 una doble condició. D'una banda, és una entitat territorial autonòmica amb la comesa preferent de «l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local». És un enunciat no diferent del que utilitza la legislació estatal per a referir-se a la província com a entitat local. La triple condició de la personalitat pròpia, de la territorialitat i de l'autonomia confirmen la naturalesa d'entitat local de la vegueria. D'altra banda, l'article 90.1 EAC atorga a la vegueria la condició de demarcació o circumscripció per a l'organització desconcentrada de l'Administració de la Generalitat. Aquesta opció no és tampoc original. És similar a la que conté l'article 141.1 CE quan dota la província —el territori de la província— de la condició de divisió territorialitzada de l'Administració estatal. Així doncs, l'article 90 EAC utilitza el nom de *vegueria* per a referir-se a dues realitats institucionals diferents: *a)* una entitat local amb una missió preferent específica i amb règim d'autonomia; *b)* el territori d'aquesta entitat com a circumscripció per implantar l'organització perifèrica de l'Administració de la Generalitat.

L'article 91 EAC es refereix únicament a la vegueria com a entitat local i regula tres aspectes: els elements essencials de l'organització de la nova entitat, la reserva de llei per a la regulació de la vegueria i la successió respecte de la Diputació provincial, que és l'expressió institucional de la província com a entitat local. Els examinarem per aquest ordre. Els apartats 1 i 2 de l'article 91 EAC consagren un sistema d'òrgans de govern similar al general de les entitats locals: consell electiu i president escollit pels membres del consell i entre ells. L'Estatut no precisa el sistema d'elecció dels membres del Consell —encara que l'article 91.1 no precisa que els integrants del Consell són fruit d'un procés electoral, el caràcter autònom de la institució ho fa imprescindible i és incompatible amb un sistema de nomenament—, que haurà d'establir el legislador ordinari. Ara bé, a quin legislador ordinari —autonòmic o estatal— correspon establir el sistema d'elecció del Consell de Vegueria? Per respondre a aquest interrogant cal tenir present que l'article 160.3 EAC exclou de la competència autonòmica la regulació electoral de les entitats locals garantides constitucionalment, municipis i entitat provincial. L'apartat 4 de l'article 91 EAC es refereix a dues reserves de llei. D'una banda, assigna al Parlament la regulació de les vegueries com a entitat local —«la creació, la modificació i la supressió, i també el desplegament del règim jurídic»— amb una fórmula que el precepte següent repetirà per a les entitats comarcals, si bé amb una matisació. Mentre que per a aquestes darreres es

preveu que la llei autonòmica estableix el règim jurídic, en el cas de les vegueries s'assigna a la llei el desplegament del règim jurídic. Aquesta diferent dicció pot explicar-se possiblement pel paper de la vegueria com a substitució de l'entitat provincial, o més textualment, del Consell de Vegueria, que substitueix la Diputació provincial, cosa que reflecteix aleshores, per aquesta raó, la divisió competencial entre legislació bàsica i legislació de desplegament. Ara bé, d'això no es deriva que la competència autonòmica sobre règim jurídic és compartida en tots els aspectes, sinó que per a esbrinar en quins ho és, o no, cal anar a l'article 160 EAC, regulador de les competències en matèria de règim local, que precisa els sectors en què la competència és exclusiva. D'altra banda, en el mateix apartat 4 de l'article 91 s'al·ludeix a la variació dels límits provincials amb una remissió a allò «que estableix l'article 141.1 de la Constitució», això és, a la reserva de llei orgànica de l'Estat. Es recorda, per tant, que l'alteració dels límits provincials és en mans de l'Estat.

Finalment, l'apartat 3 de l'article 91 EAC conté un precepte de gran significació: «Els consells de vegueria substitueixen les diputacions». En són els successors. Ocupen el seu lloc. Recordem que les diputacions són l'expressió institucional de la província com a entitat local. Com diu l'article 31.3 de la Llei bàsica de règim local de 1985, «el gobierno y la administración autonómica de la provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo». Es podria afirmar que, de la mateixa manera que els consells de vegueria, que són l'expressió del govern i administració autònoma de la vegueria (article 91.1 EAC), substitueixen les diputacions, les vegueries ocupen el lloc de l'entitat provincial, això és, de la província com a entitat local. Però l'Estatut no es pronuncia expressament. No són possiblement província, però n'ocupen el lloc. Després del desplegament de l'Estatut, les entitats provincials no poden tenir a Catalunya administració i govern perquè les diputacions queden substituïdes pels consells de vegueria, els quals són, com hem dit, la institució de govern i administració autònoma de la vegueria. Aquesta regulació reflectiria essencialment la seva complexitat si el nombre de províncies actuals i el de vegueries previstes fos el mateix i amb els mateixos límits. En canvi, si no es donen aquestes coincidències, la complexitat es fa evident en tota la seva dimensió.

5. LA REGULACIÓ DEL FINANÇAMENT I L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL

Una de les novetats de l'Estatut del 2006 és l'atenció posada en les finances dels governs locals, tema pràcticament absent en l'Estatut del 1979, si pres-

cindim de l'article 48, que, de totes maneres, el legislador estatal i la jurisprudència constitucional van convertir en un precepte buit. La pràctica absència de competències autonòmiques en aquest àmbit va fer molt difícil, i de resultats incerts, qualsevol reforma territorial, atesa la pràctica impossibilitat de formular una redistribució de recursos entre les entitats resultants. Les dificultats de finançament de les comarques establertes el 1987 en són una prova clara.

El nou Estatut dedica el capítol III del títol VI sobre el finançament de la Generalitat a les finances dels governs locals. De la regulació, continguda als articles 217 a 221, interessa sobretot l'article 219, ja que, si bé l'article 218 reconeix explícitament la capacitat de la Generalitat per establir i regular els tributs propis dels governs locals, l'espai és petit, la conjuntura no és fàcil i el pes d'aquest tipus d'ingressos no és determinant.

De l'article 219, que preveu a l'apartat 1 la creació d'un fons de cooperació local, interessa sobretot l'apartat 2, que es refereix a dos tipus d'ingressos locals: *a)* participacions en tributs estatals; *b)* participacions en subvencions incondicionades estatals. En ambdós casos es preveu que les entitats locals els perceben per mitjà de la Generalitat —com ja establí l'article 48 del text de 1979—, que els ha de distribuir d'acord amb el que disposi la Llei de finances locals de Catalunya, però respectant els criteris que fixi la legislació estatal en aquesta matèria. Així, es reconeix expressament un espai de decisió autonòmica, que, en canvi, va ser negat, amb una discutible interpretació de l'esmentat article 48 de l'Estatut del 1979.

L'últim incís de l'article 219.2 fa referència a la reorganització territorial: «En el cas de les subvencions incondicionades, aquests criteris han de permetre que el Parlament pugui incidir en la distribució dels recursos amb l'objectiu d'atendre la singularitat del sistema institucional de Catalunya a què fa referència l'article 5 d'aquest Estatut». Vàries són les qüestions que aquest precepte planteja. És clar que el sistema institucional al·ludit no s'esgota en l'organització territorial, però en relació amb les entitats locals i el seu finançament pràcticament hi coincideix. Més important és l'interrogant sobre si la redistribució relacionada amb la reforma territorial s'ha de limitar a les subvencions incondicionades, o pot comprendre també la participació en tributs. Per donar-hi resposta cal fixar-se en els temes concrets del darrer incís de l'article 219.2 EAC, que no dóna pautes ni estableix restriccions per al legislador autonòmic, sinó que condiona els criteris que ha d'establir el legislador estatal. Són els criteris estatals per a la distribució de les subvencions incondicionades que poden trobar el límit derivat de les exigències generades per la reorganització territorial. És un objectiu que l'Estatut imposa al legislador estatal.

En canvi, pel que fa als criteris sobre redistribució de la participació en tributs, el legislador estatal no troba aquest límit. Això no vol dir, però, que en

l'espai que quedi a l'apreciació de la Generalitat —en el marc dels criteris estatals— el legislador autonòmic, per raó de la redistribució de responsabilitats administratives de la reforma territorial, no pugui establir les noves exigències que se'n derivin. En qualsevol cas, la corresponent decisió s'ha de canalitzar mitjançant un procediment legislatiu especial, en exigir-se l'aprovació per dues terceres parts de la cambra, que implica una garantia per a l'autonomia i la suficiència de recursos de les entitats locals.

Ens trobem, doncs, amb una regulació que preveu el necessari acompanyament financer de tota reforma de la planta territorial, encara que sense la col·laboració del legislador estatal, que almenys, en part, és preceptiva, el procés reorganitzador pot trobar-se mancat, almenys en part, de suport financer suficient.

CONFERÈNCIA DE CLAUSURA

EL DRET CIVIL CATALÀ EN L'ESTATUT DEL 2006

Ferran Badosa Coll

Catedràtic de Dret Civil de la Universitat de Barcelona

Les primeres paraules són d'agraïment a la Societat Catalana d'Estudis Jurídics, amb qui tinc una relació de fa molts anys començada amb l'enyorat senyor Mas Solench i que periòdicament he anat retrobant.

Trobo molt oportú l'esment de Josep Cruanyes de les paraules del professor Josep Quero Molares (1905-1987), a qui el catedràtic de la Universitat Pompeu Fabra Oriol Casanovas i la Rosa ha dedicat una magnífica necrològica (*Revista Española de Derecho Internacional* [REDI], 1988), de la qual prenc les notes biogràfiques personals. Era fill de pares forans i va ser professor de dret internacional a la Universitat de Barcelona (1930) i catedràtic de l'assignatura de les universitats de Sevilla (1935) i Autònoma de Barcelona (1936). Va ésser secretari de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat (1932). En la seva formació s'ha de subratllar l'estada a Berlín (1929), on fou deixeble d'Ernst Rabel (1874-1955), el capare de l'actual dret europeu. Pertanyent a Esquerra Republicana, va ésser conseller de Justícia (en el Govern del 31 de juliol de 1936 al 26 de setembre de 1936) i assessor (1937) i secretari (1938) del Ministeri d'Estat de la República. Per la meva banda, indico que com a conseller va promulgar un decret (18 de setembre de 1936) sobre la funció del jutge en la nova situació política que s'inspirava en l'article 1.2 del Codi civil suís, que, en cas de llacuna normativa, estableix que jutgi segons «les regles que establiria si hagués de fer de legislador». El Decret d'en Quero anava més enllà, perquè pretenia «elevant la llei el sentiment jurídic del poble», atesa la impossibilitat de modificar immediatament la legislació vigent. Per això, el seu article 1.2 deia que els jutges catalans havien d'interpretar-la segons «llur consciència, de forma que la norma que apliquin al cas concret pugui ser elevada a norma general que plasmi el sentit jurídic del poble».

El tema que se m'ha encarregat en aquests cicles és el dret civil català en l'Estatut del 2006. Dividiré la conferència en els dos grans temes que es presenten quan es parla d'una branca del dret: la competència legislativa i la norma jurídica. Una distinció important perquè històricament, d'ençà del Decret de Nova Planta de Felip V (16 de gener de 1716), el dret civil català ha estat de competència estatal, com ho proven la Llei «sobre inscripció, división y rendición de censos» de 31 de desembre de 1945 i les seves modificacions, i la Compilación del derecho civil especial de Cataluña (Llei 40/1960, de 21 de juliol), de manera que la catalanitat de la norma ha resultat de la vigència territorial catalana. Només en els dos períodes d'autonomia, el republicà i el monàrquic actual, la catalanitat de la norma ha brollat de la catalanitat del legislador.

1. LA COMPETÈNCIA EN DRET CIVIL

1.1. LA FONAMENTACIÓ HISTORICISTA DEL DRET CIVIL CATALÀ. L'ARTICLE 5 EAC

L'encert més important del nou Estatut (EAC) del 2006 respecte de l'Estatut del 1979 és la inclusió del dret civil català en l'article 5, «Els drets històrics», que importa a Catalunya una fórmula encunyada per a Navarra i el País Basc en la disposició final (DF) primera de la Constitució espanyola (CE). D'antuvi, és el reconeixement jurídic dels elements definidors del «poble català», dels quals forma part juntament amb la llengua i la cultura. Alhora, els «drets històrics» fonamenten una «posició singular» de la Generalitat que s'ha d'entendre en termes de política legislativa. Respecte del dret civil català, el valor més important de l'historicisme és distingir entre la fonamentació i el reconeixement i que la seva fonamentació és extraconstitucional. És una recordança del fet que el dret civil català no rep la legitimitat de la Constitució ni de l'Estatut ni d'una peculiar organització de l'Estat espanyol, tant si reconeix la personalitat política de Catalunya com si la nega. Per això, l'article 5 localitza el dret civil català en el «poble», per tant, en la normativa practicada per la societat, i no en el poder legislatiu propi. L'esquema constitucional espanyol només és la modalitat actual en la qual es reconeix el dret civil català, tant competencialment (art. 149.1.8, 129 EAC i 13.1 Codi civil espanyol [CC]) com normativament, verbigràcia, la supletòrietat del dret civil estatal (art. 149.3 CE i 13.2 CC).

L'historicisme de l'article 5 EAC situa el dret civil català en una «continuatio iuris» que enllaça amb Constitucions i altres drets de Catalunya (CaDdCat) vol. 1, llibre 1, títol 30, «Del dret que se a de seguir en declarar las causas», Consti-

tució 1 (Corts Felip II, Barcelona, 1599). Una continuïtat respectada pel capítol 42 del Decret de Nova Planta (Felip V, 16 de gener de 1716), que va mantenir la norma canviant-li la font del pactisme a l'absolutisme reial («mando se observen las constituciones que antes habia en Cataluña entendiendose que son de nuevo establecidas por este decreto»). I també respectada per la Codificació civil que va declarar subsistent el dret català juntament amb els seus supletoris canònic i romà a canvi d'estendre a Catalunya la vigència del Codi civil espanyol com a supletori d'aquells (art. 5 Llei de bases CC, 11 de maig de 1888). En els darrers tres-cents anys, el dret civil ha estat l'únic supervivent de la supressió progressiva del dret català per les normes del dret espanyol. El dret notarial pels Reales Despachos de 29 de novembre de 1736; Real Ordenanza de 24 de juliol de 1755. El dret registral per la Pragmàtica de 31 de gener de 1768. El dret penal pel Codi penal de 8 de juny de 1822. El dret mercantil pels art. 33 i 887 del Codi de comerç (CCom) de 30 de maig de 1829. Finalment, el dret processal per l'article 4 Reglamento provisional para la Administración de justicia de 26 de setembre de 1835 (que establia l'aplicació de la Novíssima recopilació).

1.2. LA COMPETÈNCIA EXCLUSIVA SOBRE LA MATÈRIA CIVIL. L'ARTICLE 129 EAC

En el tema estrictament competencial un altre encert és l'article 129 EAC, que fixa la «tipologia» (capítol I, títol IV) i l'extensió de la competència de la Generalitat «en matèria de dret civil» (també art. 111-1.1 Codi civil de Catalunya [CCCat]). En realitat, és en «matèria civil» perquè és la civilitat de la matèria, objecte de la regulació, la que determina la de la norma. La «matèria civil» és la que té per objecte la persona en abstracte, sense cap qualificatiu, verbigràcia, el de comerciant o de treballador per compte aliè que configuren les matèries mercantil o laboral. D'ací la seva extensió general, ja que regula la persona des d'abans de néixer reconeixent-li personalitat en els efectes favorables fins després de la seva mort, en la seva successió.

La tipologia de les competències de la Generalitat és que siguin «exclusives» (art. 110.1), cosa que comprèn «de manera íntegra» les competències legislativa i reglamentària i la funció executiva. Quant a l'extensió, s'estén a tota la matèria civil excepte en les matèries que l'article 149.1.8 de la Constitució atribueix en tot cas a l'Estat, que són sis. L'aplicació i eficàcia de les normes (capítols II i III, títol preliminar CC); les relacions civils derivades de les formes del matrimoni (art. 42-107 CC); l'ordenació dels registres públics, personals (art. 325-332 CC) i patrimonials (art. 605-608 CC), i els instruments públics (art. 317 Llei d'enjudiciament civil [LEC]); les bases de les obligacions contractuals (art. 10.5

CC) i els conflictes de lleis (art. 8-12 i 16 CC) i el sistema de fonts respectant les normes territorials (art. 111-1 a 111-5 CCCat).

Aquesta remissió a matèries és molt millor que la del derogat article 9.2 EAC-1979 a la «[c]onservació, modificació i desenvolupament». Aquesta tríada ha estat interpretada limitativament per a l'autonomia legislativa de les comunitats autònomes (CA) en assenyalar-los el seu exercici en la forma d'institucions connexes, de manera que tota nova institució hauria de recolzar en una de preexistent en les respectives compilacions (sentències del Tribunal Constitucional [STC] 88/1993, de 12 de març, FJ 3.2, i 156/1993, de 6 de maig, FJ 1*b*). La limitació no ha estat tinguda en compte en la pràctica, verbigràcia, en el Projecte de llei d'unions estables de parella (LUEP). Ara, l'èmfasi de l'EAC-2006 en la competència exclusiva i en la seva intensitat (art. 110.1) fa aconsellable no esmentar-ne la base constitucional. A part, «la conservación...» correspon a la consideració desvalorativa que els drets territorials són «especials», àdhuc en el seu propi territori, i que l'únic general és el dret estatal, on l'Estat no tindria cap límit d'exercici.

En l'EAC-2006, com en l'EAC-1979, la matèria civil es pot presentar com a «pura», com fa l'article 129 EAC, però també com a «mixta» per la concurrència d'altres matèries. Hi ha dues possibilitats: que la matèria concurrent no sigui de la competència de la Generalitat, verbigràcia, la constitucional present en les associacions i fundacions, o que ho sigui, verbigràcia, l'activitat comercial.

1.2.1. *La matèria civil «pura». Article 129 EAC*

La matèria civil de la competència exclusiva de la Generalitat ha estat classificada en l'article 3 de la Llei 29/2002, de 30 de desembre, Primera llei del Codi civil de Catalunya», en sis apartats corresponents a sis llibres del CCCat. El llibre segon, «relatiu a la persona i la família, que inclou [...] les matèries actualment compreses en el Codi de família» (CF) (Llei 9/1998 de 15 de juliol) i també «les lleis especials d'aquest àmbit» (verbigràcia, la Llei 10/1998, de 15 de juliol, LUEP). El llibre tercer, «relatiu a la persona jurídica, que inclou la regulació de les associacions i de les fundacions» (respectivament, Llei 7/1997, de 18 de juny, i Llei 5/2001, de 2 de maig). El llibre quart, «relatiu a les successions, que inclou la regulació de les matèries contingudes en el Codi de successions [CS] per causa de mort [...]» (Llei 40/1991, de 30 de desembre). El llibre cinquè, «relatiu als drets reals» (Llei 5/2006, de 10 de maig). El llibre sisè, «relatiu a les obligacions i els contractes». Precedits pel llibre primer, «Disposicions generals», que es refereixen al dret civil i a la seva posició dintre de l'ordenament jurídic català. Conté un títol I, «Disposicions preliminars», que estableixen les fonts

del dret i els principis bàsics de l'ordenament català, i un títol II, «La prescripció i la caducitat».

1.2.2. *La matèria civil «mixta» amb matèria que no és competència de la Generalitat. L'article 118 EAC*

Les associacions i les fundacions, òbviament, són matèria civil (art. 3c Llei 29/2002) i, en canvi, la competència civil de la Generalitat està diferenciada en un article independent, el 118. És perquè són institucions mixtes amb concurrència de matèria civil, de competència exclusiva de la Generalitat, i constitucional, de competència exclusiva estatal. De la concurrència de matèries, en resulta la concurrència de competències.

En les associacions hi ha dues matèries constitucionals que l'article 118.1 EAC reconeix. Són la qualitat de dret fonamental (art. 22 CE), que s'ha de regular per una llei orgànica (art. 81.1 CE) i la qualitat bàsica imposada per la «igualtat [...] en l'exercici» (art. 149.1.1 CE). Les dues matèries han estat regulades per la Llei orgànica reguladora del dret d'associació (1/2002, de 22 de març) en la DF 1a, primer apartat, on enumera els articles orgànics, i, segon apartat, on enumera els articles bàsics. Les fundacions (art. 34.1 CE) tenen només la matèria constitucional bàsica corresponent a l'article 149.1.1 CE que l'article 118.2 no esmenta. Per tant, la competència exclusiva estatal es limita a les normes bàsiques que enumera la DF 1a, primer apartat i segon apartat a, Llei de fundacions (LF) 50/2002, de 26 de desembre. La Generalitat no té competència sobre cap d'elles sinó només exclusiva sobre la matèria civil.

L'article 118 és la norma catalana de competència civil que la destria de la competència estatal i en combina la concurrència amb la fórmula «respectant». Amb ella, l'EAC indica que no és un límit de la titularitat de la competència, en aquest cas civil, però sí del seu exercici i també la prevalença de la competència estatal per raó de la matèria connexa, en aquest cas la constitucional. Tanmateix, com s'ha dit, només es refereix a les associacions i s'hauria de repetir per a les fundacions on es parla de «competència exclusiva», que no és exacta atesa la matèria constitucional de les fundacions, no orgànica però sí bàsica.

No sols l'article 118 és una norma de competència civil especial respecte de la general (art. 129), sinó que també és especial la norma civil que regula la matèria civil de les associacions i les fundacions. Són la Llei d'associacions (LA) 7/1997, de 18 de juny, de la qual la STC 135/2006, de 27 d'abril, ha declarat inconstitucionals deu articles i apartats i n'ha interpretat un (l'art. 21.3); i la LF 5/2001, de 2 de maig.

Un punt molt important de l'article 118 és que ha suprimit la limitació de l'article 9.24 EAC-1979 a les «associacions de caràcter docent, cultural, artístic, benèfic-assistencial i similars». Ara la competència ho és sobre totes les fundacions i associacions que actuen a Catalunya. La supressió d'aquestes espècies o modalitats amplia la competència de la Generalitat a l'associació com a institució jurídica general, l'anomenat pel Tribunal Constitucional (TC) «fenómeno asociativo en general». Així, queda inutilitzada la limitació competencial que la STC 173/1998, de 23 de juliol (FJ 4), va assenyalar en l'article 10.3 de l'Estatut basc i que la STC 135/2006, de 27 d'abril (FJ 4.1), estenia a l'article 9.24 EAC-1979. També permet reinterpretar extensivament l'article 1.2 LA 7/1997 quan parla d'«associacions de competència exclusiva de la Generalitat» silenciant-ne les modalitats.

1.2.3. *La matèria civil «mixta» amb matèria que és competència de la Generalitat. L'article 121.1 EAC*

Segons l'article 121.1 EAC: «Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de comerç i fires, que inclou [...] l'ordenació administrativa de l'activitat comercial, la qual alhora inclou en tot cas: [...] b) La regulació administrativa de totes les modalitats de venda [...] i també [...] les vendes promocionals i [...] la venda a pèrdua». És evident que la venda és matèria civil «en totes les seves modalitats» (i, per això, inclosa en el llibre sisè del CCCat). Però si les vendes es fan en el si d'una activitat comercial, estan sotmeses a control administratiu. És el Decret legislatiu (DLEG) 1/1993, de 9 de març, sobre comerç interior, que preveu les següents modalitats de venda: no sedentària en llocs fixos i en mercats i en la via pública, ambulant, domiciliària, a distància, automàtica, en piràmide, a preu rebaixat, oferta de premis, en liquidació i de saldos. Totes són comercials des del punt de vista de l'activitat del venedor, però com a contractes no són mercantils (art. 325 CCom, «compraventa de cosas muebles para revenderlas») sinó civils. Per tant, no hi concorre matèria mercantil, de competència exclusiva estatal (art. 149.1.6 CE), sinó matèria administrativa de competència de la Generalitat.

Aquestes modalitats tenen un contingut parcialment administratiu referit, en general, a l'activitat comercial (art. 3 i 4) i, en especial, a autoritzacions municipals, limitacions, requisits, infraccions i sancions. Aquesta matèria administrativa és precisament la que regula el DLEG 1/1993. Tot i que també s'hi esmuny normativa civil, verbigràcia, període de reflexió (art. 23). La part no regulada és la matèria civil.

1.3. LA PRÒRROGA DE LA COMPETÈNCIA LEGISLATIVA CIVIL SOBRE MATÈRIA NO CIVIL CONNEXA. LA MATÈRIA CIVIL COM A MATÈRIA SUBSTANTIVA. ELS ARTICLES 129 I 159.1C

Els articles 129 i 159.1c distingeixen normes substantives i de procediment: processals (art. 129) i administratives (art. 159.1c). Tots dos reproduïxen per separat una competència que l'article 9.3 EAC-1979 presentava unitàriament: l'extensió de la competència sobre «dret substantiu» a les «normes processals i de procediment».

Tots dos coincideixen a pressuposar la instrumentalitat general de les segones i que les primeres poden establir actuacions que exigeixen normes procedimentals. Finalment, traslladen aquesta instrumentalitat entre normes a les competències: la norma substantiva que estableixi «particularitats» prorroga la competència de la Generalitat a les normes adients de procediment.

Textualment, és una pròrroga de la norma substantiva a la competència instrumental. En realitat, és com si fos de competència a competència, només que condicionada a l'exercici efectiu de la primera. Quan s'exerceixi la competència principal es pot també exercir la procedimental. També posteriorment. Però no la segona prèviament a la primera.

Els dos articles qualifiquen el dret o norma no substantiu com a «processals» o de «procediment administratiu», però no diuen quin és el dret substantiu, tot i que la referència al dret civil resulta de la proximitat a la competència civil, ara limitada a l'article 129. Pel que fa al procediment administratiu (art. 159.1c), s'ha d'observar que el procediment és una matèria tan substantivament administrativa com l'organització de la Generalitat (art. 149.1.18 CE i Llei 30/1992, de 26 de novembre). En parlar de normes, els dos articles s'estalvien qualificar la competència complementària. Sí que ho fan els respectius rètols: competència de dret processal i de dret administratiu.

1.3.1. *Procediment processal*

Com que es tracta d'una extensió de la competència principal, la processal ha de manifestar-se en noves normes. Per això, no pertany a l'article 130 EAC sinó a l'article 111-4, «Caràcter de dret comú», CCCat que les normes civils catalanes impedeixen l'aplicació de normes processals incompatibles. Es poden citar dos casos. L'article 121-4 CCCat exclou l'aplicació de l'article 439.1 LEC. L'article 98 CF exclou el principi de prova de l'article 767.1 LEC, com ante-

riorment va excloure l'aplicació de l'article 127.2 CC derogat (entre d'altres, vegeu la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 31 de gener de 2000, que recull jurisprudència anterior).

Les normes processals catalanes s'han promulgat simultàniament a les civils. En la jurisdicció contenciosa, les normes de les accions de filiació (art. 98-112 CF). En la jurisdicció voluntària, l'oposició per al legitimari dels béns oferts en pagament de la llegítima (art. 363 CS i EM, paràgraf 7, Llei 8/1990, de 9 d'abril) o les diverses intervencions judicials (art. 121-123, 179.2, 201 i 235 CF, i 221 CS).

1.3.2. *Procediment administratiu*

Hi ha dos exemples en el Decret 2/1997, de 7 de gener, Reglament de protecció dels menors desemparats i de l'adopció. L'un és el «procediment per a l'assumpció de funcions tutelars», referit a l'expedient de desemparament (art. 8-16). L'altre és la «tramitació de l'adopció internacional» (art. 87-92).

2. LA NORMA CIVIL CATALANA

2.1. EL DRET CIVIL CATALÀ COM A DRET CATALÀ. LA VIGÈNCIA TERRITORIAL, L'APLICABILITAT PREFERENT I L'APLICACIÓ EFECTIVA

El dret «civil» o «substantiu» (art. 130 i 159.1, no el «règim de dret privat» de l'art. 71.6c) en l'article 111-1.1 CCCat, «Dret propi», és una part del dret català. Aquest té diferents noms en l'EAC: «dret català» (art. 110.2 i 147); «dret propi de Catalunya» (art. 102.2 i 102.3); «dret de Catalunya» (art. 95.3). En comparteix característiques regulades en l'EAC. Aquí em refereixo a la vigència territorial, l'aplicabilitat preferent i l'aplicació efectiva.

2.1.1. *La vigència territorial a Catalunya*

La vigència és el valor de la norma existent, entre la promulgació i la derogació, consistent en el deure públic d'aplicar-la que tenen els seus destinataris, és a dir, els funcionaris públics als quals en correspon la competència. L'EAC expressa aquest deure en forma d'exigència de coneixement del dret català i enumera els destinataris com el personal judicial, inclosos els fiscals (102.2), els notaris i els registradors (art. 147.1a, 147.1b). La vigència és, doncs, l'aplicabili-

tat de la norma fonamentada en la seva mera existència i basta que es presenti el supòsit establert en aquesta. La vigència del dret civil català, com de tot el dret català, està limitada al territori de Catalunya (art. 14.1, 110.1 i 115.1). Per això, el deure de coneixement es refereix als funcionaris que hi tinguin competència. Als components del personal judicial «que ocupin una plaça a Catalunya» (art. 102.2) o «òrgans judicials de Catalunya» (art. 95.4), és a dir, als jutges i fiscals amb circumscripció territorial a Catalunya (art. 35.1 Llei orgànica del poder judicial, 50 i seg. LEC). Igualment, als candidats a la provisió de les «notaries i registres» amb demarcació a Catalunya.

Tanmateix, a Catalunya no és vigent només el dret català sinó també el dret estatal (art. 149.3.III CE i 26.2 EAC-1979). Per al dret civil ho estableix l'article 13.2 CC i ho varen reconèixer els articles 1 Compilació 1960 i 1984.

2.1.2. *L'aplicabilitat*

L'aplicabilitat d'una norma no és la susceptibilitat d'ésser aplicada sinó el deure de les autoritats d'aplicar-la. El deure resulta principalment de la vigència, però no sols d'això (art. 95.2). També pot donar-se que, precisament perquè no sigui vigent en el territori, l'aplicabilitat vingui imposada per una altra norma vigent en el territori. Aquesta és precisament la funció de les regles de dret internacional privat: atribuir aplicabilitat a normes en territoris on no són vigents. En les dues direccions: excepte l'aplicabilitat de normes catalanes a Catalunya en favor de normes no catalanes, verbigràcia, el dret d'una altra CA o d'un Estat estranger (art. 14.1), o legitimant l'aplicabilitat de les catalanes fora de Catalunya (art. 115.1).

L'EAC ignora la diferència de la vigència i la mera aplicabilitat i opta per aquesta, textualment (art. 110.2) o amb el nom d'«eficàcia» (art. 14.1 i 115.1).

2.1.3. *L'aplicabilitat preferent*

L'article 110.2 estableix l'aplicabilitat preferent seguint l'article 26.1 EAC-1979 i diu que en totes les matèries en què la Generalitat tingui competència exclusiva les normes que doni seran les preferents a Catalunya. És el corol·lari *a contrari* de l'article 149.3.II CE (art. 31 Constitució alemanya, 1949), que fa prevaler el dret estatal en les matèries de competència no exclusiva de les CA. La regla de l'article 110.2 EAC-2006 procedeix de l'article 26.1 EAC-1979.

Per al dret civil la regla de la preferència és en l'article 111-5 CCCat. Malgrat les aparences, el seu fonament no són els articles 26.1 EAC-1979 i 110.2

EAC-2006 i l'ordenació de competències entre l'Estat i les CA. El seu origen és molt més antic i purament normatiu, atès que l'única competència legislativa en aquell moment era la de l'Estat. És l'article 5 Llei de bases del CC, d'11 de maig de 1888, i els articles 12.2 CC originari i vigent, i 13.2 CC segons la versió del Decret 1836/1974, de 31 de maig.

Tots aquests articles van resoldre un problema igualment normatiu. Era el conflicte d'aplicabilitats del dret català i del CC estatal resultant de la concurrència de vigències a Catalunya provocada per l'extensió de la del segon, malgrat que només pretenia derogar el dret de Castella (base 27 Llei de bases CC, de 1888, i article 1976 CC versió originària, «el llamado derecho civil de Castilla»). És el sentit normatiu que també li donaven els articles 1 Compilació 1960 i 1984. I que ha adoptat l'article 149.3.III CE.

És un encert dels articles 26.1 EAC-1979 i 110.2 EAC-2006 haver establert la preferència del dret català de manera general «a qualsevol altre» dret, preveient que a Catalunya es pot donar la vigència concurrent d'altres drets (convenis, dret de la Unió Europea, art. 189). La decisió de no anomenar-los està d'acord amb la idea que un ordenament ha de preveure el seu propi estatut, no el d'altres respecte d'ell.

2.2. L'«EFICÀCIA» TERRITORIAL CATALANA DEL DRET CIVIL CATALÀ. L'ARTICLE 14.1 EAC

L'article 14 EAC reproduceix l'article 7 EAC-1979. Ha reproduït, ampliat, l'article 111-3.1 i 111-3.3 CCCat, que és la seva veritable seu. La seva repetició en l'EAC és supèrflua.

És una norma complexa. L'article 14.1 estableix l'«eficàcia» territorial catalana de les normes catalanes: «Les normes i les disposicions de la Generalitat i el dret civil de Catalunya tenen eficàcia territorial». I en preveu dues excepcions (com l'art. 115.1), «sens perjudici de les excepcions que es puguin establir en cada matèria i de les situacions que s'hagin de regir per l'estatut personal o per altres normes d'extraterritorialitat», que són el dret internacional i interregional privat.

De la regla i de les excepcions resulta que «eficàcia» significa aplicabilitat en sentit tècnic, ja que la comparteixen el dret català i el no català que excepcionalment pugui aplicar-se a Catalunya. Referida al dret català, la paraula hauria de ser «vigència».

2.2.1. *L'article 14.2 és una norma d'estatut personal però no estableix la llei personal*

L'article 14.2 sotmet al dret civil català persones independentment del veïnatge català, que n'és l'únic criteri (segons l'art. 14.1 CC). Són els estrangers que «adquireixen la nacionalitat espanyola [...] mentre mantinguin el veïnatge administratiu a Catalunya, llevat que manifestin llur voluntat en contra». El DLEG 1/1984, de 19 de juliol, el va incorporar a l'article 4.2 Compilació. Clarament és una norma de dret civil (art. 111-3.3 CCCat) perquè configura l'estatut personal i, a més, és expansiva de l'aplicabilitat del dret civil català més enllà de l'article 14.1 CC. Tanmateix, no pretén determinar la llei personal del nacionalitzat, que és funció del veïnatge civil (art. 16.1.1 CC) i que és un estat civil. Al contrari, la submissió al dret civil català de l'article 14.2 no té fixesa, sinó que està condicionada pel veïnatge administratiu a Catalunya, basat en l'empadronament municipal (art. 38 Llei municipal i de règim local de Catalunya, DLEG 2/2003, de 28 d'abril), i s'extingeix quan el perdi. L'article 14.2 no infringeix la competència exclusiva estatal perquè l'article 149.1.8 CE es refereix a «les normes per a resoldre el conflicte de lleis» que correspon al veïnatge civil (art. 16.1.1 CC).

L'article 7.2 EAC-1979 tenia sentit protector de l'aplicació personal del dret civil català impedit la del CC a les persones designades. La seva finalitat, l'any 1979, era evitar l'aplicació de l'article 15.4 CC (Decret de 31 de maig de 1974), que imposava el veïnatge civil «común», és a dir, el CC, a l'estranger nacionalitzat espanyol encara que residia en territori de dret civil propi. L'estranger nacionalitzat havia d'esperar a adquirir-ne el veïnatge civil sempre que, a més, hagués optat per aquest en l'expedient de nacionalitat. L'article 7.2 EAC era una innovació, ja que aplicava el dret civil català al nou català administratiu al marge i més enllà del criteri fonamental del veïnatge civil (art. 14 CC). Ara, l'article 15.1 CC (Llei 18/1990, de 17 de desembre) imposa a l'estranger nacionalitzat l'obligació d'optar entre els quatre possibles veïnatges civils que li puguin estar més connectats en el moment de la inscripció en el Registre Civil. La Instrucció de la Direcció General dels Registres i Notariat de 20 de març de 1991 ha imposat la declaració de voluntat àdhuc si coincideixen els quatre criteris. L'opció per un veïnatge no català serà la declaració «en contra» de l'article 14.2 EAC. La seva funció actual és cobrir els casos excepcionals de no opció i proporcionar un estatut personal provisional mentre no es provi un veïnatge civil no català.

2.2.2. *La distinció de l'article 7.1 EAC-1979 entre «normes i disposicions de la Generalitat» i «el dret civil de Catalunya»*

La distinció de l'article 7.1 EAC-1979 entre «normes i disposicions de la Generalitat» i «el dret civil de Catalunya» tenia sentit l'any 1979, en què el dret civil català estava en dues normes estatals: la Compilació de dret civil «especial» de Catalunya (Llei 40/1960, de 21 de juliol) i la Llei d'inscripció, divisió i redempció de censos, de 31 de desembre de 1945 i les seves modificacions.

No el té en l'article 14.1 EAC quan la Compilació ha estat incorporada a l'ordenament jurídic català (art. 1 Llei 13/1984, de 20 de març) i la Llei de censos de 1945 ha estat derogada (per l'art. 33, DF 1a, Llei de censos 6/1990, de 16 de març). A part, la legislació civil catalana ja no ho és per raó de la vigència territorial (*ex art. Compilació 1960*), sinó perquè és exercici de la competència de la Generalitat. D'acord amb la Constitució, no és possible que l'Estat creï dret català perquè no en té la competència.

El principi de territorialitat del dret català, civil o no, està repetit en l'EAC. En l'article 110.2, en ocasió de la seva aplicació preferent, i en l'article 115.1, en ocasió de l'abast de les competències de la Generalitat amb la previsió d'extra-territorialitat a favor seu.

2.3. EL DRET CIVIL CATALÀ COM A «LEX FORI» I COM EL D'UNA «UNITAT TERRITORIAL». L'ARTICLE 14.1 EAC

El valor jurídic que l'article 14.1 EAC atribueix al territori català ultrapassa el fet obvi que la legislació catalana té aplicabilitat a Catalunya (art. 110.2 i 115.1 EAC).

2.3.1. *El dret civil català és la «lex fori» a Catalunya*

Un primer sentit s'ha de referir a la vigència en el sentit exposat més amunt. I a la seva conseqüència en relació amb l'aplicació efectiva del dret català. Resulta de la frase «tenen eficàcia territorial, sens perjudici de les excepcions que es puguin establir [...]», que significa que l'aplicació del dret català a un cas concret plantejat en el territori català és la regla i la seva no aplicació és una excepció el fonament de la qual ha de ser provat per la part interessada. L'article 14.1 esmenta els exemples del dret internacional privat. Això dóna al dret civil català la qualitat de «lex fori» o dret del lloc on s'insta el procés (diferent del «sigui

quin sigui el dret invocat» de l'article 95.2). La conclusió és que l'article 14.1 és un mandat adreçat al poder judicial establert a Catalunya i n'imposa l'aplicació efectiva *prima facie* als jutges de Catalunya.

2.3.2. El dret civil català com a sistema jurídic d'una unitat territorial

El valor territorial de l'article 14.1 té una segona manifestació, pròpia dels estats amb «sistemes no unificats». És el cas que el sistema jurídic d'una «unitat territorial» sigui tingut en compte per a l'aplicació de convenis internacionals. Aquesta «unitat territorial» serà Catalunya. Així, per identificar l'autoritat i el procediment d'aplicació de resolucions (art. 28 Conveni de l'Haia, de 2 d'octubre de 1973, sobre resolucions relatives a obligacions alimentàries), cal determinar l'existència de legislació aplicable en responsabilitat per productes (art. 12 i 13 Conveni de l'Haia, de 2 d'octubre de 1973) i de legislació aplicable en matèria d'obligacions contractuals (art. 19 Conveni de Roma, de 19 de juny de 1980).

DISCURSOS DE CLAUSURA

Amb la presentació del darrer conferenciant voldria fer dos comentaris sobre aquest seminari o cicle. El primer sobre el conjunt d'intervencions fetes fins ara i el segon sobre la d'avui.

Una de les constants de totes les intervencions ha estat la gran preocupació sobre el que pugui resultar del pronunciament del Tribunal Constitucional, tant pel que fa als recursos del PP i el Defensor del Pueblo com a la resposta de l'advocat de l'Estat, que ara podem dir de manera clara que és un recurs encobert contra l'Estatut. Els dos primers per atacar la constitucionalitat d'una part substancial del text i el darrer per fer-ne una interpretació que aconseguix el mateix objectiu, deixant sense efectes jurídics els elements més essencials del reconeixement d'una veritable autonomia política. Per tal que estigui a disposició de tothom esperem en breus dies poder penjar a la nostra web els quatre principals recursos.

La història del constitucionalisme espanyol sempre s'ha fet d'esquena als drets que ens pertanyen com a poble i això s'ha reflectit en una dita popular que ací a la seu de l'acadèmia nacional de la nostra llengua és ben propi de recordar. Sempre he sentit dir a la gent gran l'expressió «m'han fet» o «et faran jurar la Constitució» com un sinònim de fer-te passar per l'adreçador. Si els mals auguris es fan realitat, aquesta dita recobrarà actualitat.

Pel que fa a la conferència d'avui, hem d'agrair una vegada més la col·laboració del doctor Badosa.

El dret català és una prova irrefutable dels drets històrics en què es fonamenta el nostre dret a l'autogovern, com correspon a tota nació.

De la importància del desenvolupament del nostre dret per a la nostra cohesió com a poble Josep Quero Morales, que va ser conseller de la Generalitat el 1936, deia:

Una de les nostres preocupacions constants ha de ser elaborar un cos de lleis, que, recollint els elements permanents de la tradició catalana, obri les institucions a les noves exigències de la consciència social del poble català. Sense esperit d'imitació, allunyats de tota subjecció estranya, deduint les normes jurídiques de l'examen de les institucions a la llum de les circumstàncies presents, els catalans tenim el deure de promulgar un nou dret civil català. Abans ens cal retrobar l'enyorada terra catalana, a fi de donar-li un parlament que sigui artífex d'aquesta noble obra.

Això ho deia des de l'exili a Amèrica el 1946.

Per comprovar el camí que encara ens queda per recórrer i saber si amb l'actual Estatut el podem fer o si caldrà cercar nous camins té la paraula el doctor Ferran Badosa.

Llicenciat en dret per la Universitat de Barcelona (UB) el 1962, doctor en dret per la Universitat de Bolonya el 1964. Professor adjunt de la Facultat de Dret de la UB el 1968, d'on és catedràtic de Dret Civil des de 1978. Compta una nombrosa obra dins de la seva especialitat i, a més, és coordinador del *Manual de dret civil català*.

Josep Cruanyes i Tor
President de la Societat Catalana d'Estudis Jurídics

Vull saludar de manera especial l'il·lustre senyor Josep Cruanyes, president de la Societat Catalana d'Estudis Jurídics, i agrair, de manera molt especial també, al doctor Ferran Badosa i Coll la seva exposició en aquesta darrera conferència del cicle iniciat el 16 d'abril, que, sota el títol genèric de «L'Estatut del 2006: el dret i els drets de Catalunya a la cruïlla del segle XXI», molt oportunament ha organitzat la Societat en el conjunt de les seves nombroses activitats.

M'agradaria començar dient, en la solemnitat de l'espai que acull la seu de l'Institut d'Estudis Catalans i aquesta filial seva, la Societat Catalana d'Estudis Jurídics, que agraeixo a Prat de la Riba que des del primer moment en què decideix institucionalitzar, crear, potenciar i fer possible l'Institut d'Estudis Catalans, ja des del moment en què defineix i escriu les matèries que cal estudiar i en què cal aprofundir, hi inclogui el dret. Li agraeixo el dret sempre des de la perspectiva del rigor i del coneixement de les normes que regulen la convivència i totes les relacions privades i públiques que es puguin produir a Catalunya.

No oblidem que dels vuit grans estudiosos que configuren la primera junta de l'Institut d'Estudis Catalans, l'any 1907, quatre pertanyen al món del dret, i em sembla significatiu que sigui així. Per tant, vull iniciar la meua primera intervenció en aquesta Societat Catalana d'Estudis Jurídics amb unes paraules de reconeixement a tots aquells que des de fa cent anys, amb aquesta actitud de potenciar el coneixement de tot el que s'esdevé, primer en l'àmbit de Catalunya i més endavant a totes les terres de parla catalana, han anat fent possible que el dret formés part de l'element de rigor i de l'estudi acadèmic que després ha alimentat efectivament determinades decisions de caràcter legislatiu, de gran contingut polític. Tant és així que l'historiador Santiago Sobrequés, en una ponència publicada quan es recopila el Segon Congrés Jurídic, l'any 1970, on s'analitza l'evolució del dret català, fa una aportació molt interessant en què compara, en-

tre altres coses, la creació de Catalunya com a tal amb el naixement del dret català propi, partint efectivament de la base del dret romà, de les lleis d'homes i dones per a aquell precís moment. Quan Catalunya es comença a configurar amb els comtes reis, més tard amb els reis d'Aragó i finalment com a Corona d'Aragó, té com a singularitat l'existència d'aquest dret propi, del qual són exemples extraordinaris, inicialment, els Usatges i, més tard, la compilació de constitucions i altres drets que fa el 1704 el mateix Felip V, qui les derogaria dotze anys més tard amb el Decret de Nova Planta.

El dret propi de Catalunya ha estat inherent a la història del nostre poble i considero important, igual que el doctor Badosa, que el títol v de l'Estatut, quan parla dels drets històrics, plantegi de manera clara que no estem parlant tan sols de la llengua pròpia de Catalunya i de les institucions seculares recuperades al seu dia en l'Estatut del 1979, sinó que estem parlant de manera clara del dret propi de Catalunya. Aquesta és una afirmació que entre aquest públic al qual em dirigeixo avui resulta òbvia i sobrera, però que enllaça amb un dels propòsits que m'he marcat i que em sembla important de plantejar perquè s'hi reflexioni: com difondre de manera més popular el procés de codificació del dret civil que s'està duent a terme en aquests moments, iniciat l'any 2002, que es concretarà en sis llibres. En la legislatura passada es va aprovar el cinquè, sobre els drets reals, i està previst que s'aprovin els quatre restants en aquesta legislatura: persones jurídiques, successions, família i obligacions i contractes. Codificant el nostre dret propi, actualitzem els nostres drets històrics.

Cal fer saber que aquest procés no és només un element d'adaptació a les circumstàncies actuals de les relacions entre persones privades, no és només una necessitat d'adaptar el nou concepte de configuració de la societat, no és només una conseqüència del fet que es produeixin relacions internacionals diferents de les que hem tingut històricament, sinó que és un dels elements que ens configuren, que ens identifiquen, que ens fan possible afirmar que som una comunitat nacional, una realitat nacional, una nació, com diu el preàmbul de l'Estatut. Per tant, després d'aquell debat sobre els drets històrics que tant va interessar la societat catalana, o almenys els mitjans de comunicació, i la disconformitat entre partits polítics, entre grups parlamentaris, en el moment de l'elaboració de l'Estatut finalment ratificat en referèndum el 18 de juny de 2006, resulta que, en la pràctica diària i quotidiana, quan es parla de drets històrics, del que s'està parlant és precisament de la capacitat, de la possibilitat d'evolució del dret civil, del dret català, del dret propi.

Voldria, així mateix, fer un reconeixement als continguts de les conferències que s'han pronunciat en aquest cicle, que avui clausurem: s'ha parlat de quines diferències es produeixen en el marc estatutari en matèria de llengua, quines

en matèria d'ordre judicial, quines en les finances públiques, quines en la constitucionalitat dels drets estatutaris —ja saben que l'apartat dels drets i deures és una de les grans novetats del contingut d'aquest nou Estatut— i quines, també, en matèria d'ordenació territorial. Per tant, el debat en perspectiva jurídica que es fa des d'aquesta Societat Catalana d'Estudis Jurídics es fa amb una mirada ampla, molt oberta cap a tots els elements del nou Estatut que tenen, efectivament, repercussions en l'àmbit jurídic. I el clou de manera brillant el doctor Badosa quan ens explica que és precisament el dret català el que dona sentit, possibilita i finalment s'incorpora a l'Estatut d'autonomia, com a reconeixement de l'existència a Catalunya d'aquests drets històrics. És com si, a vegades, donéssim un gran valor al debat polític i en l'aplicació diària ens correspongués haver de fer pedagogia, haver de difondre més, explicar millor aquesta rellevància que les persones del món del dret han tingut sempre, fins i tot en l'etapa de la dictadura. Perquè en la dictadura franquista aquest dret va tenir també la seva activitat gràcies als juristes catalans, que s'hi van mantenir fidels i van persistir en la preservació de la seva vigència, encara que reduïda.

M'agradaria explicar-los, si m'ho permeten, algunes de les coses que des del Departament de Justícia ens sembla que, vinculades als continguts del nou Estatut i també vinculades específicament al dret català, s'han de treballar en els propers mesos. I voldria fins i tot fer-los alguna consideració, encara que sigui molt de passada, sobre alguns petits avenços que s'han aconseguit precisament per la posició del Govern de la Generalitat: aquí l'Estatut és una llei aprovada pel Parlament de Catalunya, ratificada per les Corts Generals i ratificada en referèndum, i, per tant, plenament vigent, hi hagi o no hi hagi recursos d'inconstitucionalitat pendants de la decisió del Tribunal Constitucional. És una llei vigent i actuem en conseqüència amb l'objecte d'aconseguir el màxim possible en el període que transcorre entre l'entrada en vigor d'aquest nou Estatut, el 9 d'agost del 2006, i la sentència que pugui dictar el Tribunal Constitucional.

Pel que fa a l'àmbit estricte de la justícia, voldria mencionar dos elements, potser tangencials, però dels quals està bé que parlem i que convé que siguin coneguts. D'una banda, l'acord signat entre el Ministeri de Justícia i el mateix Departament pel que fa al desenvolupament de l'article 147.1 de l'Estatut sobre notaries i registres públics, que començarà a permetre que la Generalitat executi les competències en matèria de nomenament de notaris i registradors de la propietat, entre d'altres, i que no hauria estat possible sense la redacció actual de l'Estatut.

Em sembla escaient recordar que l'Estatut del 1932 va ser aprovat a Catalunya, ratificat en referèndum i després enviat a les Corts Generals, amb la sol·licitud de competència en matèria executiva pel que fa al tema dels registres

de la propietat, i va tornar de les Corts Generals sense aquesta competència. Per tant, setanta-cinc anys després, el poble català ha vist com s'ha aconseguit una vella demanda, una vella petició, en compliment d'aquest article 147.1 del nou Estatut.

També em sembla important destacar que a l'Estatut aprovat en el Congrés —ara pendent de l'aprovació del Senat i que encara és susceptible d'alguna modificació esperem que favorable—, a l'Estatut vigent en aquests moments del 2006, en el Projecte de llei que regula l'Estatut orgànic del Ministeri Fiscal, es reconeix l'existència de la Fiscalia Superior de Catalunya i es reconeix l'obligació d'aquesta Fiscalia de retre comptes al Parlament de Catalunya. I, tot i que esperem i confiem que el Senat reconegui alguna altra competència vinculada a l'Estatut actual, la redacció que se n'ha aprovat al Congrés ja representa una gran diferència respecte a la situació anterior, en què la Fiscalia en Cap era únicament un organisme vinculat al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i, evidentment, a la Fiscalia General de l'Estat, el titular del qual no era considerat en cap cas fiscal superior de Catalunya ni tenia cap mena d'obligació de retre comptes davant dels representants legítimament escollits que formen el Parlament de Catalunya.

És aquesta Llei, curiosament, la de l'Estatut orgànic del Ministeri Fiscal —que no té rang de llei orgànica i, per tant, no ens dona les garanties jurídiques que esperem de la reforma de la Llei orgànica del poder judicial—, la primera en què es menciona el Consell de Justícia de Catalunya, es mencionen els consells de justícia territorials. Amb això comencem a tenir, si més no, determinades lleis estatals que parlen dels organismes que crea de nou l'Estatut del 2006 i que ens haurien de donar una certa cobertura davant la incisiva redacció de recursos d'inconstitucionalitat que s'han presentat sobre aquest Estatut, molt especialment sobre el títol III, que és el que regula el funcionament de la justícia.

En la dècada dels vuitanta, després de l'aprovació de la Constitució i dels estatuts d'autonomia, de manera especial el que ens va atorgar a nosaltres les institucions d'autogovern, es produeix aquell procés polític, que jo considero molt interessant, de forta descentralització d'un Estat dictatorial, extraordinàriament centralista i militarista; un procés potser insuficient, amb ombres, amb desencerts segurament, però, malgrat tot, molt significatiu i transcendent. Doncs bé, en aquest període del final dels anys vuitanta i principi dels noranta, tota l'estructura del poder judicial es resisteix d'una manera aferrissada a la descentralització; d'aquí que on crea institucions noves i on somia o anhela aconseguir majors competències l'Estatut del 2006 és precisament en l'àmbit de la justícia.

Molt probablement, el que preveu el títol III del nou Estatut no s'aconseguirà d'avui per demà, malgrat les esperances que hem dipositat en la modifica-

ció de la Llei orgànica del poder judicial, actualment en curs a les Corts Generals. No obstant això, creiem que en aquests propers mesos, arran d'aquesta modificació, hauríem d'aconseguir com a mínim, a més del reconeixement de la llengua com a requisit indispensable per accedir a l'Administració de justícia, que és tan obvi, tan general, tan equiparable als d'altres administracions, tres elements imprescindibles.

Un seria el tema de la cassació davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en darrera instància. Sembla gairebé absurd, després d'escoltar la conferència del doctor Badosa, que no sigui darrera instància en matèria de dret propi; fins i tot en matèria de dret públic ho pot ser, ja que fa referència a institucions que s'estan en territori català. Així doncs, hauríem d'avançar notablement en aquesta qüestió.

Un altre seria la creació del Consell de Justícia de Catalunya, que tindria competències delegades del Consell General del Poder Judicial i representaria allò que l'any 1980 no es va aconseguir per la persistència d'una estructura absolutament centralitzada del poder judicial.

I, finalment, la transferència del personal, una qüestió que pot semblar menor però que el Departament de Justícia troba molt important: a hores d'ara som l'única Administració que té tot el personal d'Administració de justícia, incloent-hi el de suport administratiu, pel que fa a la seva titularitat i a la seva gestió i execució, en mans de l'Estat.

Sembla que, en aquestes tres qüestions, la Llei orgànica del poder judicial que està en tràmit ens hauria de facilitar, si més no, l'accés a determinats aspectes, encara que sabem que després es triga anys a desenvolupar-los. En definitiva, si hem posat més èmfasi en aquests tres elements és perquè creiem que obren la porta al reconeixement de la necessitat de descentralitzar també el poder judicial, mantenint-ne, evidentment, la independència, la neutralitat en la impartició de la justícia, però modificant la dependència en matèria d'execució i gestió d'alguns aspectes pel que fa a la creació d'òrgans que l'Estatut estableix.

Voldria finalment explicar-los que, més enllà dels treballs de codificació —iniciats, recordem-ho, l'any 2002, amb el llibre I que en determina les característiques generals—, volem iniciar el procés de difusió àmplia del valor polític del nostre dret propi.

No es tractaria ben bé d'estendre'n el coneixement del contingut, que correspon a les persones que professionalment hi tenen vinculació, tracte i relació —evidentment el que vostès en tenen, com a científics i com a Societat Catalana d'Estudis Jurídics, és excel·lent—; es tractaria, més aviat, de fer sentir a la població en general l'orgull del reconeixement de la ciència elaborada, dels coneixements elaborats en aquesta gran casa que l'Institut d'Estudis Catalans representa.

Perquè no sempre es té prou coneixement de l'existència d'aquest fenomen, com a fenomen propi de Catalunya.

Per il·lustrar les línies generals i l'èmfasi que volem fer en alguns camps, els explico que en el si de l'Observatori de Dret Privat es creen diferents grups de treball que no fan altra cosa —jo almenys així ho entenc i ho visc— que desenvolupar o intentar desenvolupar allò que s'ha gestat en l'àmbit acadèmic, en l'àmbit universitari, en l'àmbit dels estudiosos, i que necessita un cert desenvolupament, una certa anàlisi des de la perspectiva política i, en alguns casos, l'articulació dels mecanismes legislatius per tal de fer-ho possible. Per això, els àmbits en els quals s'ha pensat que els grups de treball podien actuar ja no són només els diferents llibres del Codi civil, sinó, per exemple, les fonts legals i doctrinals. Treballar-hi i fer-ne un reconeixement públic significa precisament fer un reconeixement a tots els que han possibilitat que avui ens trobem en un seminari d'aquestes característiques, parlant de dret propi, del tema de la Llei del protectorat de les fundacions privades —ja que les fundacions tenen, efectivament, un protectorat, però una llei del protectorat, com a tal, no existeix, cosa que fa que parlem sempre de fundacions i associacions—, de dret internacional i interregional —que no podem obviar de cap de les maneres si volem mantenir el nostre dret propi en una situació de modernitat i d'utilitat real.

Esmentaré en últim terme un altre projecte que ens sembla molt remarcable: el de la Llei general de mediació, en la qual estem treballant en un intent de fer que Catalunya sigui capdavantera també en la mediació, prèvia als litigis, en els conflictes, en els afers de caràcter civil, privat, de relació entre les persones, com a solució avançada i moderna de prevalença del diàleg i de l'intent d'evitar que tot es resolgui davant dels tribunals.

No obstant que jo els hagi definit alguns dels elements als quals pensem dedicar especial atenció en els propers mesos i aquells elements que poden anar avançant a través de la negociació o el treball parlamentari de la reforma de la Llei orgànica del poder judicial, vull deixar clar de totes maneres que per al Govern de Catalunya l'Estatut del 2006 ha significat no tan sols una ampliació competencial, no tan sols la incorporació d'un conjunt de drets de ciutadania, sinó també un procés jurídicopolític que malauradament no s'havia pogut produir mai en el passat, perquè sempre que ens havien dotat d'un estatut d'autonomia o, més aviat, d'una constitució i d'unes normes que establien el funcionament d'un règim parlamentari, plural i democràtic, la iniciativa s'havia estroncat, en alguns casos de manera violenta, com van ser l'aixecament del 1936, la Guerra Civil del 1936 al 1939 i la dictadura posterior. Per tant, l'any 2006, vint-i-set anys després de l'any 1979, es va poder produir una reforma de l'Estatut en una situació de normalitat i de maduresa democràtica. La reforma de l'Estatut

del 2006 significa el reconeixement que les grans lleis, les lleis que emmarquen la nostra democràcia, són modificables; que en aquest cas la llei que emmarca el nostre autogovern pot ser reformada, revisada, feta nova en plena normalitat democràtica, amb el debat dels representants del poble presents al seu Parlament, no en comissions especials i extraordinàries com va succeir en els dos casos anteriors (Núria 1932, Sau 1979).

Per aquesta sola raó i per donar-li l'èmfasi històric que li correspon, el nou Estatut, malgrat que pugui tenir alguns desencerts, fins i tot algunes contradiccions, fins i tot algun article *sobrer*, ha de ser defensat com una llei d'absoluta vigència per al Govern de Catalunya i per a la societat catalana, que han de fer tot el possible, i amb la fermesa necessària, perquè sigui aplicada i perquè l'Estatut legisli amb lleis orgàniques de manera concordant amb el que diu l'Estatut i, per tant, hi hagi menys elements perquè el Tribunal Constitucional el consideri inconstitucional.

És a dir, jo crec que una de les fites més importants que tenim plantejades en aquests moments és, precisament, que les modificacions de lleis orgàniques que tenen a veure amb la justícia incorporin els elements del títol III de l'Estatut, perquè si es produeix la doble conformitat dels textos, no hi haurà elements perquè el Constitucional el declari inconstitucional o ens obligui a modificar-lo o en faci, com ja s'ha dit, una sentència interpretativa en un sentit restrictiu, que segurament és el que cap dels aquí presents no volem.

Per això m'ha semblat tan important destacar una vegada més que no ens hem quedat aturats, que l'acord sobre notaries i registres de la propietat i registres mercantils és un acord històric i fonamental, que la modificació de l'estructura jeràrquica i del funcionament del Ministeri Fiscal és important, i que el que succeeixi en els propers mesos amb la Llei orgànica del poder judicial tindrà molt a veure amb el que finalment sentenciï el Tribunal Constitucional. Per això, en aquest acte de cloenda no puc fer res més que dir-los que totes les seves aportacions han estat en realitat l'aliment del Departament de Justícia des que es va reinstaurar la Generalitat i hi va haver les primeres eleccions l'any 1980, i que avui són encara imprescindibles, i ho seran sempre, per avançar en aquests camins als quals l'Estatut del 2006 ens obre les portes; camins que probablement trigarem anys a tenir caminats, plenament desenvolupats, però als quals no hauria estat possible accedir sense vostès, sense el seu suport i sense actes i seminaris com el que avui cloem.

Per tant, des de l'Institut d'Estudis Catalans, des dels estudiosos del dret que el van fer possible, des de totes les persones que al llarg de la història han propiciat que Catalunya tingui un dret propi, fins als assistents avui en aquest acte, a tots, el meu reconeixement per les seves aportacions, molt més dignes de

consideració que el que hàgim pogut fer nosaltres des de l'Administració en compliment de la nostra obligació; el meu agraïment per una feina de caràcter voluntari, tributària del coneixement, la consideració, el prestigi, l'orgull de formar part d'un poble que en el passat s'emmirallava en estats o comunitats del nord d'Europa i avui, en canvi, pot demostrar amb satisfacció que és tan avançat o més que molts d'aquests estats europeus.

Montserrat Tura i Camafreita
Consellera de Justícia



ISBN: 978-84-92583-08-9



9 788492 583089