

Vint-i-cinc anys d'Estatut
1979 - 2004



PARLAMENT DE CATALUNYA

Vint-i-cinc anys d'Estatut
1979 - 2004

Jornades
amb motiu del 25è Aniversari
de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya



PARLAMENT DE CATALUNYA

Barcelona, 2005

BIBLIOTECA DE CATALUNYA, DADES CIP

Vint-i-cinc anys d'Estatut, 1979-2004 : jornades amb motiu del 25è aniversari de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. - (Testimonis parlamentaris ; 20)

Textos en català i castellà

ISBN 84-393-6884-4

I. Catalunya. Parlament II. Col·lecció: Testimonis parlamentaris ; 20

1. Catalunya. Estatut (1979) - Congressos 2. Autonomia - Catalunya - Congressos
342.4(467.1)(061.3)



Primera edició, octubre del 2005 (edició núm. 232)

Col·lecció Testimonis Parlamentaris, 20

© Parlament de Catalunya

Parc de la Ciutadella, s/n • 08003 Barcelona

Tel. 933 046 635 • Fax 933 046 636

www.parlament-cat.net

A/e: edicions@parlament-cat.net

Assessorament lingüístic: Departament de Serveis Lingüístics

Imprès a: Tallers Gràfics Hostench, SA (Barcelona)

Tiratge: 650 exemplars

ISBN: 84-393-6884-4

Dipòsit legal: B-41910/2005

Taula de continguts

Pròleg

ERNEST BENACH I PASCUAL	9
-----------------------------------	---

Introducció

JOAN VINTRÓ I CASTELLS	13
----------------------------------	----

Primera jornada. Les institucions de la Generalitat

Ponències

La centralitat del Parlament de Catalunya: Mite, realitat i perspectives

JOAN SUBIRATS	17
-------------------------	----

La preeminència del president de la Generalitat de Catalunya i la figura del conseller en cap

MANUEL GERPE LANDÍN	25
-------------------------------	----

Les institucions de rellevància estatutària: Consell Consultiu, Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes

TOMÀS FONT I LLOVET	31
-------------------------------	----

25 anys d'organització administrativa i funció pública de la Generalitat

JOAQUIM FERRET JACAS	44
--------------------------------	----

Taula rodona

DOLORS NADAL I AYMERICH	54
-----------------------------------	----

ISIDRE MOLAS I BATLLORI	55
-----------------------------------	----

MACIÀ ALAVEDRA I MONER	58
----------------------------------	----

HERIBERT BARRERA I COSTA	61
------------------------------------	----

VICENÇ CAPDEVILA I CARDONA	65
--------------------------------------	----

ANTONI GUTIÉRREZ DÍAZ	67
---------------------------------	----

Segona jornada. Les competències de la Generalitat

Ponències

Competencias exclusivas y competencias compartidas: factores condicionantes de su ejercicio

LUIS COSCULLUELA MONTANER	73
-------------------------------------	----

Les competències de la Generalitat i la jurisprudència del Tribunal Constitucional	
MARC CARRILLO	84
L'exercici efectiu de les competències estatutàries i el desplegament de polítiques públiques pròpies	
ENRIC ARGULLOL I MURGADAS	96
Reforma de l'Estatut de Catalunya i ampliació de competències	
RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO	102
<i>Taula rodona</i>	
CARLES VIVER I PI-SUNYER	113
RAMON M. LLEVADOT I ROIG	116
JAUME GALOFRÉ I CRESPI	120
Tercera jornada. El fet diferencial català i l'Estatut	
<i>Ponències</i>	
El concepte de fet diferencial	
ELISEO AJA	125
Fet diferencial i desenvolupament del dret civil català	
ENCARNA ROCA	134
Fet diferencial i règim jurídic de la llengua catalana	
JAUME VERNET I LLOBET	143
Federalisme, democràcia i plurinacionalitat. Reflexions entorn del procés de reforma de l'Estatut d'autonomia	
FERRAN REQUEJO	157
<i>Taula rodona</i>	
LLUÍS JOU I MIRABENT	169
JOSEP M. PUIG SALELLAS	171
LLUÍS RACIONERO I GRAU	174
Quarta jornada. L'organització territorial de Catalunya	
<i>Ponències</i>	
El marco constitucional y estatutario de las competencias de la Generalidad sobre organización territorial	
FERNANDO LÓPEZ RAMÓN	179
Les lleis d'organització territorial de Catalunya de l'any 1987	
ANTONI BAYONA I ROCAMORA	187
Règim singular de Barcelona i de l'Entitat Metropolitana de Barcelona	
JOAQUIM TORNOS I MAS	195

Elements per a una reforma de l'organització territorial de Catalunya	
MIQUEL ROCA I JUNYENT	202
<i>Taula rodona</i>	
M. EUGÈNIA CUENCA I VALERO	208
JAUME BOSCH I MESTRES	211
JAUME OLIVERAS I MARISTANY	213
JOSEP M. FABREGAT I VIDAL	215
JOSEP MIR I BAGÓ	217
Cinquena jornada. El sistema de finançament	
<i>Ponències</i>	
Balanç del sistema de finançament de Catalunya i perspectives de reforma	
NÚRIA BOSCH	223
Implicaciones financieras y fiscales de los sistemas forales y de su generalización	
IGNACIO ZUBIRI ORIA	247
Elementos para una revisión general de los sistemas de financiación de las comunidades autónomas	
JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL	260
Reforma de l'Estatut de Catalunya i sistema de finançament: model general o model específic	
ENOC ALBERTÍ I ROVIRA	273
<i>Taula rodona</i>	
ROC FUENTES I NAVARRO	283
JOSEP MARIA FABREGAT I VIDAL	284
JOSEP HUGUET I BIOSCA	286
FRANCESC HOMES I FERRET	288
MARTÍ CARNICER I VIDAL	291

Pròleg

El 31 de desembre de 1979 es publicava en el *Diari Oficial de la Generalitat* l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Eren temps difícils, molt difícils. Acabàvem de sortir d'una dictadura, d'un període de repressió que havia suprimit les institucions pròpies del país i que n'havia ofegat els sentiments i les expressions culturals, fins al punt de prohibir-ne la llengua pròpia.

Eren uns temps complexos. Després de gairebé quatre dècades de negació de la pròpia identitat i de submissió a un règim dictatorial, s'obria davant la societat del moment un horitzó ple d'esperances i il·lusions, un horitzó de democràcia i llibertat.

Fou en aquest escenari on es confeccionà l'Estatut d'autonomia, l'Estatut que ha arribat fins als nostres dies, 25 anys després.

Ningú no pot ignorar que eren altres temps, que ha plogut molt d'aleshores ençà i que la societat del segle XXI, la societat dels nostres dies, resta ben allunyada d'aquells escenaris de la Transició.

Si cerquéssim una descripció del món, si haguéssim d'escollir-ne els trets definitoris, característics, de segur que entre l'enfilall de qualitats que sortirien a la llum no hi faltaria el terme *evolució*. De fet, és impensable concebre un món sense moviment, sense canvis, sense transformacions, perquè el món, i Catalunya no n'és una excepció, viu un procés evolutiu constant, un procés d'adaptació a tots aquells nous fenòmens i plantejaments que dia a dia sorgeixen davant nostre.

Ara, entrats ja en el segle XXI, estem vivint uns temps de canvis accelerats, molt accelerats. L'esclat de les noves tecnologies de la informació i la comunicació, el procés de globalització, els corrents migratoris, les modificacions en el triangle clàssic de mercat-societat-estat, la configuració d'una nova Europa, l'envelliment demogràfic... són només alguns dels fenòmens que han convertit la nostra societat en una societat desconeguda amb relació a l'existent fa no gaires anys.

Tots aquests canvis ens obren un ventall d'interrogants. Uns interrogants que ens porten a plantejar-nos si els instruments polítics actuals, els instruments polítics dels quals ens hem dotat, són suficients i eficaços per a afrontar com cal les demandes que brollen de totes aquestes noves necessitats socials.

És en aquest punt que ens cal recordar la moltes vegades oblidada naturalesa dels instruments juridicopolítics. Els instruments juridicopolítics no són dogmes,

no tenen un origen diví ni són immutables. Aquests instruments són legítims per la voluntat de la ciutadania, per la voluntat de tot un poble que posa a les seves mans l'ordenament i l'autoritat, amb la finalitat de cercar la pau, el benestar i la seguretat dels seus membres.

Així doncs, si una societat evoluciona, si una societat canvia, els seus instruments jurídicopolítics, paral·lelament, també hauran d'evolucionar i canviar per tal de poder respondre als nous requisits i no romandre en un estancament del tot estèril.

És en aquest context on apareix la proposta d'un nou estatut, un estatut que substitueixi el que ha estat vigent durant 25 anys i que iniciï una nova etapa per la Catalunya del segle XXI. Ara ens cal un estatut que s'adapti als nous temps i que ens permeti redissenar el futur de la Catalunya que volem. Ens cal un nou estatut que permeti superar les imperfeccions que encara arrosseguem d'ençà de la Transició, imperfeccions com el marc competencial, el fet diferencial, l'articulació territorial i el sistema de finançament.

La qüestió de les competències és un aspecte fonamental en l'encaix de Catalunya a l'Estat espanyol, però també és decisiu Catalunya endins, entre el Govern de la Generalitat i els diferents governs municipals del país. Les competències són la base de l'autogovern, són allò que el tradueixen en realitats o bé en mancances.

Malauradament, sovint, la definició de competències s'ha vist esbiaixada, fruit d'una excessiva vinculació amb el concepte de poder, i ha generat una perversió dels objectius, una pugna entre àmbits de poder i una relació de mercedeig gens fructífera.

S'ha de pensar en una distribució lògica de les competències, s'han d'aparcar els interessos partidistes i les lluites de poder. Només així s'aconseguirà regir les competències amb criteris de funcionalitat i de lògica política i administrativa.

Tant per al conjunt del territori com per al Govern de Catalunya, és imprescindible que el nou Estatut defineixi un nou marc competencial, traçat en funció de la lògica política, l'eficàcia i l'eficiència, i que s'apropriï el principi de subsidiarietat que propugna la Unió Europea, en el sentit d'escurçar al màxim les distàncies entre els processos de decisió política i territorial i la ciutadania.

No es tracta de voler tenir competències pel simple fet de tenir-ne, sinó de tenir a les nostres mans els instruments necessaris per a construir un país millor.

Aquest nou marc competencial, però, no tindrà cap sentit i no serà gens resolutiu si no va acompanyat d'un nou sistema de finançament. El finançament és la clau de volta de la qüestió competencial i sense una autonomia financera suficient no hi ha competències que valguin. Catalunya necessita millorar els marges competencials i això comporta, indefugiblement, una millora del seu sistema de finançament. Necessitem un model que ens permeti dur a terme els projectes de país que volem emprendre.

A l'octubre del 2002 el Parlament de Catalunya ja resolgué que calia assolir un nou model de finançament en la via de l'obtenció dels resultats del concert econòmic, un nou model que donés resposta a l'insuficient finançament autonòmic i al dèficit d'inversions de l'Estat a Catalunya.

Posteriorment, l'Informe sobre la reforma de l'Estatut, elaborat per l'Institut d'Estudis Autonòmics, assenyalà que les inconcrecions de la Constitució amb relació a la regulació del finançament autonòmic obrien la porta a diverses opcions d'articulació d'aquest model.

No podem, doncs, perdre més temps. Cal parlar i dissenyar el finançament que més convé a Catalunya i cal concretar-ne els aspectes que siguin necessaris en el nou Estatut. Només així podrem garantir una suficiència financera i l'estabilitat del sistema.

El finançament del nostre Govern i dels nostres ajuntaments i l'ús que es fa dels nostres impostos són factors determinants per a la Catalunya del segle XXI. Ens hi juguem el benestar, l'individual i el del país.

Un altre dels aspectes que va quedar mal resolt en la Transició i que no pot esperar més temps és el fet diferencial català.

Per qüestions diverses vinculades al context del moment, el debat dels nacionalismes presents a l'Estat espanyol i de l'encaix que hi haurien de tenir va ser un debat tancat en fals. N'és un clar exemple la mateixa Constitució espanyola, un autèntic exercici d'enginyeria juridicopolítica que reflecteix els complicats equilibris amb què es va elaborar i aprovar.

Aleshores es reconegué d'alguna manera el fet diferencial de les anomenades *nacions històriques*, però, independentment de les expressions utilitzades, l'element clau fou el famós *café per a tothom*.

Sigui com sigui, aquesta fou una solució insatisfactòria per a molts, un pedaç que amb el temps ha deixat entreveure, un altre cop, el buit existent.

Ara la història amenaça de repetir-se amb una onada de revisions d'estatuts. És ben cert que tots els pobles són ben lliures de revisar i modificar les seves parcel·les d'autogovern, hi tenen ple dret. Però s'ha d'entendre que això no implica acceptar cap mena de rebaixa a favor d'un sistema homogeni basat en criteris purament administratius.

Hem de tenir present que les comunitats autònomes no són nacions, com ens ho demostren periòdicament les moltes enquestes científiques que interroguen sobre el sentiment de pertinença nacional. I és que les nacions no són fruit d'un fet administratiu. Com tan bé va expressar Antoni Rovira i Virgili: «Cal l'ànima perquè la nació existeixi. Sentir-se nació és ésser nació. I si cal, ho és àdhuc contra la història, i contra la raça, i contra les teories i contra la geografia i contra tot».

Aquesta ànima nacional existeix a Catalunya i la diferencia d'altres pobles d'Espanya. És per això que cal seguir recalcant els nostres fets diferencials i exigir gestos de reconeixement de la nostra realitat nacional inclosa en un estat plurinacional.

Finalment, vull esmentar la necessitat d'aplicar un nou model territorial a Catalunya que articuli eficaçment el territori. Han estat enfrontaments diversos els que han augmentat les desigualtats, han impedit el disseny i la implantació efectiva d'un model homogeni –que no vol dir pas rígid i uniforme– i han causat l'actual desgavell territorial.

El nou Estatut té, doncs, un gran repte més entre mans: la reordenació territorial que ha de permetre a les administracions locals i a la de la Generalitat gaudir dels

instruments necessaris per a donar una resposta adequada a les demandes de la població catalana.

Sense aquesta capacitat de resposta, sense una veritable autonomia local i nacional, es vulnera la igualtat d'oportunitats que ens ha de permetre l'exercici de la llibertat real. No es tracta només d'aconseguir un equilibri territorial d'infraestructures i serveis, sinó que cal un equilibri de país.

Competències, finançament, identitat, territori: aquests són els temes clau que s'han debatut al llarg d'aquestes jornades amb motiu del 25è aniversari de l'Estatut d'autonomia, jornades que han configurat una aportació a la memòria recent del nostre país i alhora una aportació científica amb la qual es complementa el debat i la participació que s'ha encetat entorn de l'elaboració del nou Estatut.

Estem vivint un episodi decisiu per al futur de Catalunya i només assolirem els objectius desitjats, només aconseguirem construir un futur de país millor, si l'assentem sobre els pilars de debat, participació i consens.

Totes les veus, totes les propostes, totes les aportacions, són necessàries per a aconseguir que el nostre país es regeixi pels conceptes de benestar, llibertat, pau i convivència. És per això que la celebració d'aquestes jornades ha aportat un gra de sorra més al futur de Catalunya.

És l'hora de fer un front comú: societat civil, polítics, experts... Es tracta d'unir forces, es tracta de ser responsables amb relació al futur benestar del país, es tracta de ser crítics i alhora participatius. Només així la democràcia romandrà viva i amb una bona salut, només així tindrem una Catalunya preparada per al segle XXI.

ERNEST BENACH I PASCUAL

President del Parlament de Catalunya

Introducció

Quan un text normatiu de caràcter fonamental, com ho és l'Estatut d'autonomia de Catalunya, compleix vint-i-cinc anys de vigència és obligat portar a terme una reflexió profunda i rigorosa sobre el que han representat per al país aquesta norma i el seu desplegament. Un quart de segle és, efectivament, un espai de temps suficient per a poder avaluar, d'una banda, les potencialitats i els límits del text i, de l'altra, els diversos factors polítics que han incidit a l'hora d'aplicar-lo. Al mateix temps, aquesta anàlisi pot servir també per a establir les bases d'un futur perfeccionament de la norma institucional bàsica de Catalunya.

Amb aquesta finalitat el Parlament de Catalunya va organitzar entre els mesos de maig i setembre del 2004 cinc jornades per analitzar l'Estatut del 1979 i, més concretament, els aspectes següents: les institucions, les competències, el fet diferencial català, l'organització territorial i el sistema de finançament. Es pretenia examinar al voltant d'aquests cinc grans eixos els punts més rellevants de la norma estatutària i del seu desenvolupament amb una aproximació fonamentalment jurídica però tenint també en compte el punt de vista dels actors polítics i de persones amb responsabilitats a l'Administració. Per aquest motiu cadascuna de les jornades es va estructurar en dues parts. En la primera, les ponències, encarregades a prestigiosos professors universitaris que en algun cas han tingut també responsabilitats institucionals, van oferir els plantejaments més acadèmics, mentre que en la taula rodona es van poder escoltar les valoracions de membres del Govern, de parlamentaris i d'altres càrrecs públics amb l'aportació de la perspectiva política i de l'experiència a l'Administració.

Aquest llibre recull totes les ponències presentades a les jornades, revisades i completades pels seus autors, i les intervencions inicials de les persones convidades a participar en les taules rodones. La qualitat de totes les contribucions permet afirmar que s'han assolit els objectius pretesos amb l'organització de les jornades sobre l'Estatut del 1979, i, en aquest sentit, el Parlament de Catalunya expressa el seu reconeixement a tots els participants.

JOAN VINTRÓ I CASTELLS

Lletrat del Parlament

*Coordinador de les Jornades amb motiu del 25è Aniversari
de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*

Les institucions de la Generalitat

PRIMERA JORNADA

La centralitat del Parlament de Catalunya: Mite, realitat i perspectives

JOAN SUBIRATS

Catedràtic de ciència política de la Universitat Autònoma de Barcelona

És obvi que la Generalitat es pot definir com un sistema parlamentari. Aquest element dóna a la institució del Parlament, en l'àmbit de les institucions de la Generalitat, una centralitat que el mateix títol de la meua aportació recorda i vol, al mateix temps, posar a debat després d'aquests vint-i-cinc anys de funcionament.

Quan Catalunya va accedir de nou a l'autogovern, a la fi dels anys setanta, inici dels vuitanta, és prou sabut que el sistema parlamentari a tot el món estava en una etapa del que es va anomenar en termes tècnics *parlamentarisme racionalitzat*, que implicava, bàsicament, una certa reducció de la preeminència de la centralitat –si volem dir-ho així– que havia tingut en anteriors etapes. Aquesta etapa de parlamentarisme racionalitzat es desenvolupa a cavall de la gran expansió de la despesa pública que es va anar produint al llarg del segle xx, sobretot a partir de la segona meitat, amb el consegüent augment de la tasca dels governs, que van acabar donant una preeminència clara als executius en l'equilibri institucional dels països democràtics contemporanis.

Per tant, si ens situem a l'any 1980, en l'inici d'aquest recuperat sistema parlamentari català, som lluny del mite d'aquella etapa que se n'ha dit *daurada* o *mítica* del parlamentarisme del xix. Tot i que, com bé diu el lletrat de les Corts Generals Fernando Santaolalla en el seu llibre *El Parlamento en la encrucijada*, «las supuestas épocas doradas del Parlamento no parecen tales cuando uno las examina de cerca». El cert és que aquest reinici del parlamentarisme en la Catalunya dels anys vuitanta es va situar en aquesta conjuntura històrica d'aparent menor centralitat.

De fet, com bé sabem, és bastant habitual que la comparació entre allò que estableixen les lleis, les normes i la teoria sobre les posicions de centralitat o l'exercici de certes funcions per part d'algunes institucions i la pràctica concreta d'aquestes institucions acabi donant lloc a aquesta mena de comparació insatisfactòria entre el que s'estableix i el que realment succeeix. El mateix acostuma a dir-se quan es comparen els programes de govern amb la pràctica d'aquests mateixos governs o quan es relaciona el que estableixen les lleis processals amb la realitat del funcionament de l'Administració de justícia. En tots els casos, és fàcil trobar-hi molts desajustos. En aquest sentit, la posició institucional del Parlament que estableixen els textos

constitucionals i estatutaris i el que acaben sent les seves funcions se situarien en aquest mateix context.

Malgrat tot, en un sentit potser contrari, o almenys de matisació del que acabo de manifestar, és cert que a la fi dels anys setanta, començament dels vuitanta, a Europa hi va haver una certa revifalla de la significació i potencialitat del parlament en les democràcies contemporànies. Va ser a Itàlia –recordo– que va aparèixer *Il Parlamento*, d'Andrea Manzella, llibre que va tenir un gran impacte en les reflexions dels acadèmics i els especialistes en aquells moments fundacionals del retrobat parlamentarisme català.

En l'àmbit italià, l'obra de Manzella se situava en la perspectiva que el Parlament tingués una posició més potent en el sistema polític, dins un cert bloqueig del sistema polític d'aquell país. La distribució de forces a Itàlia entre el *pentapartito* (democràcia cristiana, socialistes, liberals, socialdemòcrates i republicans), que controlava l'executiu, i el Partit Comunista Italià, a l'oposició, amb forta presència al país, les regions i les ciutats, però sense capacitat d'accedir al Govern, feia que des de l'esquerra es volgués reforçar la posició del Parlament en l'entramat institucional. Connectant, d'altra banda, amb reflexions que anaven més enllà del Parlament, com quan es parlava de l'*uso alternativo del diritto*.

En aquesta línia, tant Andrea Manzella com altres autors d'aquella època van mirar el model nord-americà –per tant, un sistema que no era parlamentari, sinó presidencial– per intentar importar –en part amb èxit– temes com el *legislative oversight*, els *hearings*, les comissions amb més capacitat d'actuació, la idea dels informes del Parlament sobre l'activitat del Govern... En definitiva, tot allò que a Itàlia se'n va dir l'*indirizzo politico*, que va ser una manera d'intentar posar en relleu aquesta major presència del Parlament en el sistema polític.

I, des del meu punt de vista, això va tenir una significativa influència en la redacció de l'Estatut i en la forma d'imaginar el funcionament del Parlament. Incorporant-hi, doncs, algunes d'aquestes fórmules de manera clara, com va passar amb la *funció d'impuls*, que se'n va dir, que en bona part incorporava la lògica del que els italians anomenaven *indirizzo*.

D'altra banda, això va coincidir en el temps també, en aquesta fase de transició política, amb un altre element que em sembla important a l'hora de fer el balanç. Em refereixo a la sensació que tenien els constituents i els *estatutents* –si valgués l'expressió– d'una certa desconfiança amb relació a formes d'exercici del poder que fossin obertes o que permetessin mecanismes de participació més enllà dels previstos a través del sistema de partits. Crec que és important no oblidar aquest tema. Em refereixo, per exemple, al fet que aquesta influència italiana que es va donar en el cas del Parlament i de la seva posició institucional no es va donar, en canvi, en temes com els referèndums abrogatius o la major capacitat de la societat d'influir en el funcionament de les institucions. Hi va haver una certa reticència, un cert blindatge, diguem-ne, del sistema amb relació a mecanismes participatius que anessin més enllà dels que eren tradicionals pel que fa a la forma de representació política.

Si volem analitzar quina ha estat la presència del Parlament de Catalunya en la vida política catalana al llarg d'aquests anys i ho fem des d'una perspectiva no

estrictament tècnica, direm que el Parlament ha estat el gran àmbit d'escenificació de la vida política catalana. I ho és. Perquè és probablement l'únic espai, també des del punt de vista mediàtic, en el qual és possible trobar tots els líders dels partits polítics presents en l'àmbit de les decisions. I això li ha donat una rellevància des del punt de vista simbòlic –ho repeteixo: de centre de l'escenificació política catalana– potser significativa. I no cal donar-ho per suposat. En efecte, si ens referim al País Basc, cal recordar que alguns dels seus líders més significatius no han estat al Parlament o a altres institucions. En aquest sentit, la tradició política basca és una tradició diferent de la catalana, i el Parlament, des d'aquest punt de vista més d'escenificació política i representativa, no ocupa aquesta posició més central que té en el cas de Catalunya.

Tot i aquesta escenificació que la cambra ha aconseguit mantenir, el cert és que la lògica de funcionament de les institucions de govern a Catalunya al llarg d'aquests vint-i-cinc anys ha fet que no es pugui dir que el Parlament hagi estat el centre d'atenció, de debat, de la vida política catalana. Podem parlar de moments puntuals en què aquest protagonisme parlamentari s'ha donat, però han estat comptats. Moments que coincideixen, com és prou clar, amb renovacions, inicis de legislatura, investidures, crisis polítiques significatives, certs debats que han tingut una especial incidència, com després comentarem, etc. Per tant, al marge d'aquestes ocasions, jo diria que la vida parlamentària catalana ha estat dominada per una certa placidesa.

Si entrem una mica més en detall, veurem com la cambra ha estat més animada quan al Parlament no hi ha hagut un grup que gaudís de majoria absoluta. Tampoc això no hauria de sorprendre a ningú. Si examinem les xifres corresponents a temes com el grau d'acceptació de les proposicions de llei presentades pels grups parlamentaris, de les proposicions no de llei o de les mocions –a temes, per tant, relatius a la ja esmentada funció d'impuls polític– i comparem les èpoques de majoria absoluta amb les de no-majoria absoluta, és bastant evident que el que ens indiquen les xifres és que l'animació de la vida parlamentària catalana ha estat més gran en moments en què no hi havia cap grup que disposés de majoria absoluta.

És cert també que el que anem dient no són trets específics o propis només del Parlament de Catalunya. Sabem bé que la dinàmica política i el seguiment de l'acció política que fan els mitjans de comunicació en les democràcies contemporànies són factors que no ajuden precisament a fer que les cambres parlamentàries tinguin avui dia una centralitat significativa. Si busquem factors explicatius, haurem de parlar de la poca capacitat executiva de les cambres davant la urgència amb què molts cops es presenten els problemes. És a dir, davant de la dinàmica dels problemes polítics i socials, el Parlament acaba tenint sempre una funció secundària respecte als governs, que disposen d'unes capacitats funcionals i executives molt més àgils. El *timing* i la forma de funcionar del Parlament estan pitjor dissenyats per seguir el ritme frenètic que marquen avui dia els mitjans de comunicació en el seu seguiment de l'activitat política. En el Parlament tot requereix més temps. És evident que la mateixa solemnitat i la significació del ritu parlamentari li donen força per la banda d'escenificació de la vida política, de *locus* del poder sobirà. Però, d'altra banda, aquests mateixos

trets o característiques li fan perdre agilitat per a estar present en el debat del dia a dia. Un debat que avui és decisiu en el procés de construcció de la realitat política i social que marquen els mitjans de comunicació.

En aquesta mateixa línia, diria que el Parlament té una estructura que no ajuda tampoc gaire a una funció avui molt valorada com és la de la personalització de qualsevol activitat, i per tant també de la política. És a dir, per a una persona que no tingui certes claus bàsiques del funcionament d'un parlament, l'activitat de la cambra sembla desenvolupar-se mitjançant un funcionament relativament mecànic. És a dir, els grups parlamentaris voten d'una manera més o menys establerta, estable. No acostuma a haver-hi sorpreses. Els portaveus dels grups aixequen els dits i proposen votar «sí», «no» o «abstenció». I tot acostuma a passar tal com està previst. D'altra banda, com bé sabem, l'especialització dels temes fa que moltes vegades es facin sessions en què manquen molts parlamentaris. I, per tant, tot plegat fa que es vegi l'activitat d'un parlamentari com la d'una persona amb poca autonomia personal. I aquesta visió de poca implicació es trasllada, vulguem o no, cap a l'exterior.

És, en aquest sentit, significatiu veure com aquest procés de relativa despersonalització de la vida parlamentària pot explicar parcialment el fet que el nivell de rotació dels parlamentaris al Parlament de Catalunya –i també a les Corts Generals– hagi estat notablement alt. Només queden dos supervivents, diguem-ne, dels 135 parlamentaris que van reiniciar l'activitat parlamentària catalana l'any 1980 (Jaume Camps i Higini Clotas). Com és prou conegut, en sistemes més personalitzadors de la representació política la lògica de continuïtat ha estat molt diferent.

És clar, tampoc no podem deslligar aquesta mena de balanç parcial de l'activitat parlamentària dels problemes que té la política en general. És a dir, no podem concloure que molts d'aquests temes són només propis del Parlament. En molts casos ens porten a parlar del funcionament general de la política en les democràcies contemporànies. De fet, tota la literatura que ha anat apareixent darrerament sobre el tema ens parla de «desafecció democràtica». I amb aquesta expressió es vol manifestar la idea que la gent valora molt la democràcia com a sistema, però que al mateix temps considera que la qualitat del funcionament d'aquesta democràcia és força més petita que la que imaginaven. Fa anys ja ens en parlava Norberto Bobbio quan es referia a les «promeses incomplertes» de la democràcia. I aquesta desafecció, aquesta baixa qualitat percebuda del sistema democràtic, és obvi que afecta també els parlaments. No ho dic només jo. El mateix Llibre blanc de la governança europea, elaborat per les institucions europees, ho expressa amb claredat en el preàmbul: «Avui els líders polítics de tot Europa s'enfronten amb una paradoxa. D'una banda, els europeus els demanen que trobin solucions als grans problemes que tenen plantejats les nostres societats, i, d'altra banda, la gent desconfia cada cop més de les institucions i dels polítics, o simplement han deixat d'interessar-los.» Vol dir que hi ha una certa constatació que aquest allunyament entre societat i política, entre institucions representatives i societat, no es dona només aquí, sinó que és un fenomen de caràcter general. Hi tornarem més endavant.

Seguint aquesta mena de balanç parcial i personal, deixeu-me espigolar alguns temes que em semblen significatius en aquests vint-i-cinc anys de funcionament del Parlament de Catalunya.

La funció representativa és una de les funcions més clàssiques i tradicionals a l'hora d'examinar el funcionament d'un parlament. Molts cops s'ha parlat i discutit sobre fins a quin punt el parlament representa o no representa el poble. Amb Ismael Pitarch, fa molts anys, vam intentar analitzar fins a quin punt la composició del Parlament de Catalunya s'acostava o s'allunyava, des del punt de vista de les característiques dels seus diputats, del conjunt de la societat catalana. I, com és fàcil d'imaginar, el Parlament representa d'una manera elitista i moltes vegades esbiaixada aquesta fotografia social que, d'alguna manera, diu representar. L'esbiaix es dona en el nivell d'estudis, en el nivell econòmic, en l'estructura d'edats o, com bé sabem, en la presència de dones als escons. No és una característica només del Parlament de Catalunya, sinó que es dona amb major o menor mesura a tot arreu.

També han sovintejat queixes sobre l'allunyament o manca de connexió entre parlament i societat. I molts cops això s'ha expressat en forma de demandes de reforma del sistema electoral, reclamant llistes obertes o més capacitat d'elecció per part dels votants. Normalment, aquestes opinions no expressen realment la demanda de llistes obertes en el sentit tècnic del terme, sinó que expressen la voluntat de personalitzar i reforçar el vincle entre representants i representats. Entenc que aquest és un element suficientment significatiu i que ens hauria de fer pensar en formes de canvi en el sistema electoral que facilitessin aquesta personalització, aquest major control, aquest major acostament a la societat.

Des del punt de vista legislatiu, el Parlament de Catalunya, en aquests anys, té un *rendiment*, si parléssim de rendiment legislatiu, realment alt. Si ens referim a les xifres dels primers vint anys de funcionament autonòmic a tot Espanya, seguint l'estudi del professor Antonio Porras sobre rendiment legislatiu, el Parlament de Catalunya, juntament amb el de Navarra, ocupava una posició de clar lideratge. I com bé sabem, el cas de Navarra és molt específic, perquè recordem que en molts casos les lleis d'aquesta comunitat són de caràcter molt singular i recorden els vells decrets forals. El mateix Antonio Porras analitzava el que en deia «la producció legislativa neta», és a dir, considerant només les lleis clarament innovadores, no de modificació o molt limitades, i també en aquest camp el Parlament de Catalunya ocupava la posició de lideratge. Passava el mateix en temes de modernització normativa, de lleis de vertebració, etc. És a dir que, seguint aquest estudi i altres estudis similars, podem dir que hi ha hagut un exercici de l'autogovern, al llarg d'aquests vint-i-cinc anys, que és comparablement i comparativament molt superior al de la resta de comunitats autònomes.

No ho és tant, probablement, si ens mirem el tema des d'altres perspectives. Per exemple, en el cas de la iniciativa legislativa popular. Des del meu punt de vista és prou emblemàtic el que va succeir, posem per cas, amb la iniciativa legislativa popular que postulava l'eliminació de la incineració a Catalunya. Crec que va ser un exemple del que no hauria de passar. Es van presentar desenes de milers de signatures. Es va iniciar la tramitació en el Parlament i la cambra va decidir convertir

una proposició de llei que propugnava l'eliminació de la incineració en una llei que va acabar regulant la incineració, sense que els promotors d'aquesta llei tinguessin capacitat no només de defensar-la en el Parlament, sinó de retirar-la si volien, veient que s'estava desvirtuant el que ells havien proposat. A mi em sembla, anècdotes a part, que aquest és un bon exemple de les poques escletxes que existeixen de participació directa en els processos polítics en aquest país. I entenc que caldria regular de nou aquesta institució per a permetre als promotors defensar la proposició i retirar-la, si així ho creuen convenient, al llarg de la tramitació parlamentària.

Amb relació als temes de la funció de control, també aquí el balanç és significatiu. És a dir, hi ha hagut moltíssima activitat i no només en l'àmbit dels debats d'investidura. S'han fet vint-i-un debats de política general i trenta-tres debats generals per temes concrets. També, dues mocions de censura –la de 1982, amb el candidat Benet, i la de l'any 2001, amb el candidat Maragall. Això podria semblar poc; no ho és si entenem, com tots sabem molt bé, que estem parlant de parlamentarisme racionalitzat, de moció de censura constructiva; per tant, de lògiques que fan molt difícil que la tradició de moció de censura com a gran exemple del control del Parlament sobre el Govern es pugui exercir com es podia fer molts anys abans. En general, diria que la capacitat de debat del Parlament en aquests temes ha estat relativament àmplia. Potser l'oposició, a partir de la reforma del 1987, va tenir més capacitat d'obrir espais de debat parlamentari en temes d'actualitat i en temes sectorials, o, a vegades, enfront de situacions excepcionals, com va passar en el cas dels incendis, del joc, dels casinos, etc.

De comissions d'investigació, se n'han creat dotze, de les cinquanta-dues que s'han sol·licitat. Aquí sí que sembla haver-hi un clar dèficit, però hem de tenir en compte que aquesta mena de correlacions es dona també en altres cambres de règim parlamentari, a causa de la tendència de les majories a negar aquesta possibilitat. Tot i que, en el cas d'Alemanya, el simple fet que una tercera part dels diputats demani la creació d'una comissió d'investigació ja dona lloc a la seva creació.

Quant a interpel·lacions i preguntes, és cert que la introducció –no per via reglamentària, sinó per via de fet, a través d'un acord de la Mesa– del que podríem anomenar la *question time* catalana, és a dir, les preguntes directes al president de la Generalitat, ha significat una major presència mediàtica del Parlament. D'aquesta manera s'ha donat resposta a alguns dels problemes que abans comentàvem: la no-immediatesa, la no-capacitat de resposta del Parlament en temes d'actualitat molt immediata. En aquest cas, a través d'aquesta via, aquest acostament actualitat-activitat parlamentària, s'ha aconseguit.

Pel que fa a les mocions i les proposicions no de llei, que són també un element significatiu d'*indirizzo politico*, d'impuls de l'acció de govern, s'han presentat, si ho tinc ben entès, un miler de mocions i se n'han aprovat set-centes cinquanta, la qual cosa és bastant significativa, i s'han presentat unes vuit mil proposicions no de llei i se n'han aprovat tres mil cinc-centes. Però, més enllà de les xifres, el que sí que es posa en relleu és que al Parlament l'oposició s'escarrassa a aconseguir que s'aprovi aquella moció o aquesta proposició no de llei i, en canvi, descuida notablement el

seguiment del grau de compliment d'aquestes mocions o proposicions no de llei. No hi ha hagut un debat tan significatiu a l'hora de veure'n el compliment. És cert que, molts cops, són mocions o proposicions no de llei d'un contingut relativament genèric o polític que fa difícil que s'examini exactament si s'estan complint o no. Però caldria, almenys, tenir-ho en compte.

I m'agradaria ara, a la part final de la meua intervenció, referir-me breument a les perspectives de canvi que es poden obrir davant d'aquests problemes o temes que he anat desgranant.

Des del punt de vista de la funció representativa, crec que és urgent que es posi fil a l'agulla per a aconseguir que la Generalitat de Catalunya disposi finalment d'una llei electoral pròpia, ja que és l'única comunitat autònoma que sabem que no té una llei electoral aprovada específicament pel seu parlament.

Sembla que en aquest tema hi ha un gran consens per introduir lògiques de major personalització de la representació, enfortint també la proporcionalitat del sistema i buscant fórmules que poguessin ajudar a donar resposta a la demanda de més connexió entre el parlament i la societat.

Entenc que també s'hauria d'intentar que el Parlament reforqués el seu caràcter representatiu reduint les prerrogatives dels parlamentaris, que els fan, diguem-ne, diferents de la resta de ciutadans. Per exemple, crec que valdria la pena reconsiderar temes d'immunitats o, per exemple, eliminar el secretisme de l'aprovació del pressupost del Parlament, que és un dels temes en què la sensació social és que potser expressa interessos específics del Parlament. Entenc que petits canvis com aquests ajudarien a acostar una mica més el Parlament a la societat i a fer més normal la relació entre ambdós.

Des del punt de vista legislatiu, ja he comentat les perspectives de reforma que caldria obrir pel que fa a la iniciativa legislativa popular, per aconseguir almenys que els que presenten la proposició la puguin retirar si consideren que s'està desvirtuant el que pretenien. Es podrien també generar més consultes, o fer-les preceptives en certs temes, en relació amb diversos agents socials, sobretot quan es toquessin temes legislatius que fossin del seu interès. Es generaria així més capacitat de relació entre societat i Parlament. I crec que s'hauria de buscar també més agilitat en els procediments legislatius, per a poder donar així respostes més ràpides a les preocupacions de la societat, sense, evidentment, anar en contra d'un element central de tot el procés, que és la capacitat de deliberació, de reflexió, que em sembla del tot significativa.

Des del punt de vista del control, crec que també es podrien introduir elements de major dinamisme, que donessin més capacitat d'avaluació de les polítiques. Per exemple, la iniciativa que en aquests moments ha proposat l'executiu socialista a Madrid, que és la creació d'una agència que realitzi l'avaluació dels serveis públics i de les polítiques públiques, segueix una mica aquesta tendència creixent a tot Europa de retre comptes als ciutadans de què ha acabat passant amb el que els legisladors han aprovat i el govern ha executat. A França, el Consell Científic de l'Avaluació és un consell que funciona sobre la base de l'acord entre el parlament, el Govern i la Cour des Comptes per a analitzar i avaluar polítiques. I el parla-

ment té així mecanismes de presència que són també més potents –o potser d'un altre caràcter– que els que té la Sindicatura de Comptes o el Síndic de Greuges. Institucions que són molt importants en el seu àmbit, però que segurament no esgoten la capacitat de control i de rendiment de comptes que va augmentant com a demanda ciutadana. El mateix es podria dir, com ja hem comentat, de la necessitat d'augmentar la possibilitat de crear comissions d'investigació.

En general, entenc que el cal és més renovació de la política, de la democràcia i, per tant, del Parlament, en la línia de generar més accés, més transparència, més capacitat de participació de la gent, més capacitat de retre comptes a la societat, sense la qual res del que fan les institucions té sentit.

I aquí simplement introdueixo la pregunta de fins a on les tecnologies de la informació i la comunicació poden servir per a això. Cal, sens dubte, anar amb compte. Com s'ha dit, «si les tecnologies de la informació i de la comunicació són la resposta, quina és la pregunta?». És a dir, ens hauríem de plantejar, realment, a quin problema volem respondre amb les tecnologies de la informació i de la comunicació. Perquè, si l'únic que fem és reforçar el que ara fem malament introduint-hi elements de tecnologia de la informació i la comunicació, doncs, no resoldrem el problema. No es tracta només de tenir un web personal i considerar que així els problemes de comunicació amb la gent ja s'han resolt. Entenc que caldria plantejar-nos, realment, quina és la funció d'aquestes tecnologies en una institució com el Parlament.

Com tothom sap, les tecnologies de la informació i la comunicació tendeixen a erosionar la credibilitat i la funcionalitat d'aquells processos d'intermediació que aporten valor afegit. Per tant, el Parlament hauria de pensar, en la seva funció de representació, quin és el valor afegit propi i específic que té –que en té, sens dubte– en aquesta societat i en aquesta manera de fer política cada cop més directa i personalitzada via *media*.

I finalment, quan discutim la centralitat del Parlament, hauríem de situar aquesta qüestió en el marc més general de la centralitat que volem que tingui la política en la nostra societat. Perquè, molts cops, el que està passant és que la política té cada vegada més dificultats per ser central en les dinàmiques econòmiques i socials. Recordo aquella frase de Lionel Jospin quan se li va preguntar en una entrevista què pensava fer davant del fet que l'empresa Michelin hagués acomiadat quatre mil persones el mateix dia que es feia públic que els seus guanys en l'exercici anterior havien augmentat un 16%. Van preguntar al senyor Jospin, primer ministre de França, què pensava fer davant d'aquesta aparent contradicció que afectava molts francesos i que responia a l'actuació d'una empresa francesa. I el senyor Jospin va dir: «No hi podem fer res.» És molt probable que aquella nit molts francesos es preguntessin quina és la funció de la política a les nostres societats, cada cop més afectades per decisions que no tenen responsable concret i clar, controlable des de l'àmbit aparentment sobirà de la política institucional. I és en aquest terreny en el que crec que hauríem de situar el debat del paper i la centralitat del Parlament.

La preeminència del president de la Generalitat de Catalunya i la figura del conseller en cap

MANUEL GERPE LANDÍN

Catedràtic de dret constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona

És ociós recordar que el tema de la meua intervenció té ja una extensa i valuosa bibliografia. Cal destacar les aportacions de Carles Viver, Enoch Albertí i Imma Folchi. També Joan Vintó i jo mateix hem publicat fa uns tres mesos un treball sobre la Presidència de la Generalitat, en el qual ens ocupàvem amb una certa extensió de la institució del conseller en cap.

La bibliografia existent i àmpliament coneguda i el limitat espai del qual dispo fan poc aconsellable que faci una intervenció purament descriptiva en què resumeixi els vint-i-cinc anys d'evolució institucional o en què, també d'una manera sintètica, recordi els trets estructuradors i definidors de la Presidència de la Generalitat i del conseller en cap. He considerat més oportú prendre com a referència de la meua intervenció la valoració de les conseqüències que la formació del govern de coalició tripartit pot tenir sobre la indiscutida fins ara preeminència presidencial i sobre la potestativa delegació de funcions presidencials en un conseller o consellera en cap.

La recent formació d'un govern de coalició en sentit estricte, una coalició qualitativament diferent de la formada per CDC i UDC en els governs presidits per Jordi Pujol, és l'inici en la Generalitat estatutària d'una nova situació politicoinstitucional. La nova realitat governamental, que sorgeix de les eleccions del novembre del 2003 i des de la qual es forma el govern presidit per Pasqual Maragall i integrat per PSC-CPC (42 diputats), ERC (23 diputats) i ICV-EA (9 diputats), mentre resten a l'oposició parlamentària CiU (46 diputats) i PP (15 diputats), ha de significar no solament un canvi radical de la coreografia del procés de formació, que ja hem pogut visualitzar seguint la tramitació dels pactes que precedeixen la formació del programa del nou govern i el repartiment de carteres ministerials, sinó també un canvi amb conseqüències substantives sobre la Presidència i el Govern de la Generalitat.

Aquesta nova experiència de govern de coalició planteja interrogants que la doctrina publicista, amb el suport d'experiències comparades, ha d'anar contestant. Des d'aquesta finalitat doctrinal, la meua intervenció es limitarà a plantejar i donar resposta a dues preguntes. A la primera em plantejo si podem continuar definint, com de manera unànime s'ha fet fins ara, la forma de govern catalana com un model

parlamentari presidencial o de canceller. En la segona l'interrogant afecta les conseqüències que pot tenir la coalició en la composició del Govern sobre la instauració i les funcions d'un conseller en cap.

Els avanço les meves respostes a les preguntes anteriors. El govern de coalició tripartit obligarà a corregir la caracterització presidencial del model, implicarà necessàriament un debilitament del presidencialisme que afavorirà un impuls de la col·legialitat governamental i, en conseqüència, un augment de les facultats decisòries del Consell Executiu de la Generalitat. Amb relació a la delegació de funcions, són dues les conseqüències que vull destacar: la primera és que el govern de coalició pot tenir en la instauració de la Conselleria en Cap un bon instrument per a escenificar el pluralisme partidista i el pes polític i la posició d'un dels partits integrants, però la segona és que el govern de coalició, encara que pot normalitzar la institucionalització de la Conselleria i incidir favorablement en la potenciació de la figura del conseller en cap, no solament no pot canviar radicalment la lògica monista del model, sinó que no és un bon terreny per a conrear pràctiques favorables a la desvinculació del president de la funció de direcció política i de la funció de canalitzador de la relació de confiança entre el Govern i el Parlament, que sí que quedaran matisades pel reforçament de la lògica col·legial. Tot seguit intento justificar les meves respostes.

Per què cal corregir la definició presidencialista del Govern de la Generalitat? El presidencialisme governamental, com sabem, és una variació del sistema parlamentari, un subsistema que ha estat teoritzat a partir de les experiències alemanya –model de canceller–, britànica –model de *premier*– o la d'Espanya –model de *presidente del Gobierno*.

Les característiques d'aquest subsistema parlamentari són la configuració dualista del Govern, institucionalitzat o estructurat en dues institucions amb autonomia: el president del govern, d'una banda, i el consell de ministres, de l'altra. El president n'és la figura preeminent, l'actor principal de l'escena política. El govern és l'òrgan de col·laboració amb el president en l'execució del programa de govern presidencial.

La preeminència del president del govern té com a principals expressions les següents: és el titular de l'elaboració del programa de govern, és l'investit parlamentàriament, canalitza les relacions interinstitucionals, nomena i cessa lliurement els membres del Govern, decideix discrecionalment el plantejament de la qüestió de confiança o la dissolució discrecional del Parlament.

El model català, concretat en la Llei 3/82, regula la presidència de la Generalitat amb aquests criteris: dualisme del govern, supremacia i preeminència del president, forma de govern parlamentària molt racionalitzada, com ens han recordat fa un moment. Hem seguit el model estatal; és a dir, ha estat un procés d'homogeneïtzació voluntària, que va més enllà del que imposa l'article 152 de la Constitució.

La supremacia del president de la Generalitat augmenta en coincidir-hi, a més de les funcions de govern, les de suprema representació de la comunitat autònoma i l'ordinària de l'Estat en la mateixa comunitat. Aquesta coincidència en el president de la Generalitat de funcions de govern i de representació és una de les originalitats

del model, encara que compta amb antecedents en la Generalitat republicana i en els *Länder* de la República Federal Alemanya. Sobre això convé recordar que la cosa més comuna en la forma parlamentària de govern és el desdoblament en dos del cap del poder executiu, de manera que al cap de l'Estat li corresponen les funcions representatives i al president del Govern les funcions de govern, i és aquest darrer el que canalitza la relació de confiança amb el Parlament.

El monisme en l'executiu de les comunitats autònomes té el seu fonament en la Constitució espanyola. L'article 152.1 CE acumula en el president facultats representatives i governamentals i estableix que el president és políticament responsable davant l'Assemblea que l'elegeix i de la qual és membre. El president és funcionalment assimilable al primer ministre d'un sistema parlamentari, encara que tingui també funcions de representació pròpies d'un cap d'Estat.

La literalitat de la Llei 3/82 permet afirmar que el model català es configura com un model parlamentari del tipus de canceller o de president. La preeminència jurídica del president és reconeguda quasi unànimement per la doctrina i ha estat molt ben analitzada i matisada per Carles Viver, el qual justament destaca els aspectes col·legials d'aquesta regulació, uns aspectes col·legials que poden tenir en aquest moment una gran rellevància, perquè poden reaparèixer.

Vull destacar que la preeminència reconeguda pel dret al president no implica necessàriament una pràctica política institucional de règim de canceller o de president. La política —els partits i la seva força parlamentària— determina el contingut concret dels preceptes jurídics i de la seva aplicació. Encara que el dret vol tancar en la seva xarxa escrita el conjunt de la vida política —i aquesta era la voluntat de Mirkiné, capdavanter del moviment racionalitzador del dret—, el govern és un poder essencialment polític, un poder molt resistent a la juridificació. Com ensenyava el professor Isidre Molas, ara vicepresident del Senat, l'anàlisi institucional obliga l'estudiós a incorporar la política als preceptes jurídics. La política complementa i de vegades distorsiona la literalitat de les normes jurídiques, i provoca veritables mutacions.

El govern presidencial requereix que coincideixin la titularitat formal, la titularitat jurídica, en el president, i la titularitat real i efectiva de la competència, de l'atribució; una coincidència que només es pot donar amb la presència d'unes circumstàncies polítiques concretes, d'un context polític concret; un context polític que es caracteritzaria per un president líder electoral, un president líder de partit, un president líder de la majoria parlamentària governamental, un president de govern, homogenis o monocolors, amb el suport de majories parlamentàries sòlides. Aquestes circumstàncies, que es donen des del 1982 i es mantenen durant els mandats del president Jordi Pujol, són els que determinen la forma de govern catalana com a model de president o model de canceller.

Si no es donen els pressupòsits polítics esmentats, la pràctica presidencial no té espai. Les atribucions presidencials es mantenen, la seva formalització jurídica continua essent una atribució pròpia i exclusiva del president de la Generalitat; però la determinació del contingut de la decisió i el procediment d'elaboració d'aquesta decisió requereixen integrar els condicionants de la nova realitat política al Govern de coalició i les seves conseqüències institucionals, internes i externes.

L'inici de la setena legislatura del Parlament de Catalunya ha permès acreditar el que he afirmat abans amb relació als efectes del govern de coalició. Els contrastos amb la formació dels governs presidits per Jordi Pujol han estat notoris i s'han pogut comprovar en el procés de formació del govern, en l'elaboració del programa de govern, en el nomenament dels consellers i en la instauració del conseller en cap.

Amb relació a la figura del conseller en cap, ens preguntàvem si la seva regulació normativa actual possibilita transformar el monisme governamental en dualisme i si aquesta transformació pot quedar afectada o condicionada per la formació del govern de coalició.

La delegació de funcions presidencials en un conseller és una de les aportacions del dret públic català al dret comparat. La regulació originària correspon a l'Estatut de Catalunya del 1932 i és desenvolupada o concretada pel denominat «estatut interior» de Catalunya del 1933. La finalitat de la delegació era per als legisladors republicans deixar en mans del president de la Generalitat la possibilitat d'alterar temporalment l'exercici de les funcions de direcció política i les de relació amb el Parlament. Era una decisió discrecional del president de la Generalitat que en el supòsit que l'adoptés tenia, en la regulació republicana, unes conseqüències importants sobre l'exercici de la funció de direcció política, atesa l'entitat material dels assumptes que s'havien de delegar i la responsabilitat política individual i separada del conseller en cap que la delegació implicava.

La regulació actual de la delegació de funcions en un conseller en cap es troba en l'Estatut d'autonomia (art. 36.2) i en la Llei 3/82 (art. 62, 63 i 64). Encara que la regulació normativa és poc precisa, i fins i tot és poc nítida la distinció entre la delegació en sentit estricte i la delegació com a efecte de la suplència del president de la Generalitat, és poc problemàtic afirmar que hi ha notables diferències entre aquesta regulació i la regulació republicana. Encara que totes dues tenen en comú el fet de concebre la delegació com una decisió potestativa i discrecional del president de la Generalitat, es diferencien notablement pel que fa a les matèries delegables, menors en la regulació actual que en la republicana, que a més establia que la delegació no podia ser parcial, i pel que fa a la regulació de la responsabilitat política, que en el model actual continua concentrada exclusivament en el president de la Generalitat.

La regulació vigent permet afirmar amb contundència que la delegació no és l'instrument adequat per a transformar el monisme governamental en dualisme. Certament, pot matisar el monisme però no pot transformar-lo sense contravenir al que estableixen l'Estatut i la Llei 3/82. La regulació republicana tenia una important capacitat transformadora del monisme, tant per l'entitat política del que era delegable com per la regulació de la responsabilitat política, però no era una opció dualista, llevat que la pràctica política anés creant convencions que mutessin el contingut de les normes jurídiques. Però aquesta situació no es va produir; encara que la delegació de funcions va ser un recurs habitual, el president de la Generalitat mai no va pretendre limitar la seva posició dins el sistema a la de ser una institució representativa, moderadora i arbitral.

Cal destacar la multifuncionalitat de la delegació. Aquesta no és únicament un bon instrument per a debilitar o flexibilitzar una concepció monista, sinó que és una bona tècnica per a racionalitzar l'exercici de les funcions de direcció i de coordinació governamental i per a exterioritzar davant l'opinió pública i els mitjans de comunicació la imatge singularitzada d'un dels integrants del col·legi governamental i del partit polític al qual representa. L'ús que s'ha fet de la delegació en l'època republicana i en l'actual permeten constatar que les motivacions que impulsen que el president de la Generalitat delegui en un conseller en cap mai no han pretès instaurar un primer ministre parlamentari i que totes elles són reconduïbles als criteris funcionals que acabem d'indicar (debilitar la presència i el control parlamentari del president, que va conduir a la delegació feta pel president Macià, reforçar la projecció mediàtica del conseller i preparar una campanya electoral futura en la qual el conseller es presenta com a candidat a la Presidència, que va ser present en la delegació del president Pujol, resoldre compromisos interns del partit governant, la qual cosa va afectar ERC durant la Segona República, o expressar la imatge del govern de coalició, que pot ser la causa principal de la delegació del president Maragall).

Es pot admetre sense una justificació excessiva que la delegació de funcions és una tècnica molt útil i eficaç per a integrar institucionalment la coalició governamental i per a exterioritzar la seva imatge davant l'opinió pública. Tanmateix, aquesta connexió, especialment intensa quan la segona força governamental té una posició determinant de l'existència mateixa de la coalició (com succeeix amb l'actual govern tripartit), portarà també alhora en aquests supòsits el manteniment dels aspectes essencials del monisme: el president no delegarà les funcions representatives, les de direcció política, ni les que afecten directament la relació de confiança amb el Parlament. En altres paraules, som davant una connexió que podem considerar paradoxal: s'imposa la delegació per a institucionalitzar la coalició governamental pluripartidista a canvi que no s'alterin les bases funcionals del monisme presidencial.

Les raons que influeixen en el fet que el govern de coalició condicioni l'extensió de la delegació, és a dir, la limití a aspectes de gestió i de coordinació governamental, sense incidir en el que és nuclear de la direcció política i de la relació de confiança, són bàsicament dues. La primera és que, en supòsits de govern de coalició, la Conselleria en Cap serà ocupada per un representant d'una força política diferent de la del president de la Generalitat; en conseqüència, el nexa de confiança entre tots dos és més feble que en el supòsit que la delegació recaigués en una persona del mateix partit polític que el president. No s'ha d'oblidar que la delegació s'estructura com una potestat discrecional del president de la Generalitat i que, com ha assenyalat la doctrina, la instauració requereix que el conseller en cap sigui una persona que estigui completament compenetrada amb el president, una mena d'*alter ego*.

La segona de les raons a esgrimir per a justificar el condicionament del quàntum de la delegació deriva de la potenciació de la col·legialitat governamental que comporta, com abans hem indicat, la coalició parlamentària-governamental. L'augment de la col·legialitat en l'actuació governamental redueix objectivament l'autonomia decisòria personal del president i redueix també les facultats

que discrecionalment pot delegar. La tercera minoria integrada en la coalició governamental, singularment si és decisiva per a la formació de la majoria parlamentària que sosté el govern, és la gran interessada a augmentar el camp de la col·legialitat.

Com a conclusió crec que pot afirmar-se que el conjunt de raons indicades han estat presents en la decisió del president Maragall de delegar en un conseller en cap d'Esquerra Republicana. En una situació de coalició en sentit estricte, la delegació es normalitza com a instrument d'estructuració del Govern de la Generalitat. La presència d'un conseller en cap d'una formació política diferent de la del president comporta importants condicionants funcionals sobre l'actuació del president de la Generalitat. El presidencialisme es debilita, però la forma de govern manté inalterats els ressorts del monisme presidencial. El conseller en cap pot tenir àmplies funcions de coordinació i veu pròpia davant l'opinió pública però no és ni pot arribar a ser un primer ministre parlamentari.

Les institucions de rellevància estatutària: Consell Consultiu, Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes

TOMÀS FONT I LLOVET

Catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Barcelona

1. Introducció

En commemorar els vint-i-cinc anys de l'Estatut, la invitació del Parlament per a intervenir en aquesta sessió em permet compartir amb tots vostès unes reflexions sobre les institucions que acompanyen les centrals –el Parlament, el president i el Govern, que ja han estat objecte d'anàlisi en aquesta mateixa seu– i que constitueixen uns elements d'equilibri, de garantia i de control de tot el sistema institucional de Catalunya. Cada una d'aquestes –el Consell Consultiu, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes– podria ser objecte d'una ponència específica, però, evidentment, ens hem de limitar a assenyalar els trets fonamentals del que ha estat i el que pot ser el desenvolupament de cada una d'aquestes institucions.

He dit que aquestes tres figures tenen en comú, en primer lloc, la seva funció de garantia o de control –de garantia de l'Estatut i de control dels poders públics de Catalunya– i, en segon lloc, la consideració que són institucions d'autogovern fruit de la mateixa decisió organitzativa de Catalunya; és a dir, són institucions que no exigeix l'article 152 de la Constitució, que només estableix un disseny institucional fonamental que ja ha sigut comentat, i que, en canvi, lliurement, l'Estatut de Catalunya crea aquestes tres altres institucions per completar el sistema institucional. En aquest sentit els és aplicable la competència de l'article 9.1 EAC, en reconèixer a la Generalitat la competència exclusiva sobre aquestes institucions, de manera que no els són aplicables les «bases del règim jurídic de les administracions públiques», que corresponen a la competència de l'Estat (art. 149.1.18 CE); amb la particularitat que, com que aquestes institucions ja estan establertes per l'Estatut, aquestes institucions gaudeixen d'una protecció constitucional superior a les que lliurement estableixi el legislador català (STC 35/1984, del 14 de juny, FJ 2).

D'aquesta manera es completa allò que és previst per l'article 153 CE respecte al control sobre l'activitat dels òrgans de les comunitats autònomes i que recau, segons els casos, com és sabut, en el Tribunal Constitucional, en la jurisdicció contenciosa administrativa i en el Tribunal de Comptes. L'Estatut català ha volgut introduir unes instàncies pròpies que realitzin una tasca autònoma de control de les institucions polítiques i administratives i, en definitiva, de garantia de l'Estatut mateix.

2. El Consell Consultiu

2.1 CONFIGURACIÓ INSTITUCIONAL

El Consell Consultiu es configura, bàsicament, com la resposta al que denominariem «la manca d'una jurisdicció estatutària pròpia de Catalunya», és a dir, el fet de no disposar d'un poder de control definitiu de les lleis del Parlament de Catalunya. En efecte, el nostre sistema institucional és incomplet des del punt de vista de l'estructura dels poders públics i, per tant, en no poder tenir un tribunal de garanties estatutàries, ja que la Constitució atribueix l'exclusiva del control de les lleis al Tribunal Constitucional, s'adopta la solució possibilista i s'estableix aquest mecanisme d'autocontrol, però amb caràcter consultiu, com és el Consell Consultiu.¹

S'havia pretès, en els moments inicials d'elaboració de l'Estatut, atribuir aquesta funció a una comissió parlamentària pròpia que dictaminés preceptivament tots els projectes de llei. Finalment, es va adoptar aquesta posició d'un òrgan independent, un òrgan extern, actuant amb autonomia orgànica i funcional, que dictaminés sobre els projectes i les proposicions de llei.²

Naturalment, això posa de manifest un problema de relació entre funció consultiva i poder legislatiu, tant poder legislatiu propi –la possibilitat que dictaminis sobre projectes i proposicions de llei en tramitació al Parlament de Catalunya–, com també funció consultiva amb relació al poder legislatiu estatal, és a dir, la seva intervenció amb dictàmens respecte a recursos d'inconstitucionalitat que es vulguin interposar contra lleis de l'Estat. I, per tant, té aquesta doble funció, de garantia de l'Estatut enfront del legislador, tant el legislador propi com el legislador estatal.

2.2 ARTICULACIÓ HARMÒNICA DE LA FUNCIÓ CONSULTIVA

A Catalunya podem parlar d'un «model català», que presenta la singularitat que dos organismes –el Consell Consultiu i la Comissió Jurídica Assessora– comparteixen harmònicament la funció consultiva en un adequat equilibri entre les seves distintes projeccions: l'un en el nivell de les garanties estatutàries i l'altre en el de la garantia del principi de legalitat: és a dir, la subjecció plena del Govern i de l'Administració a la llei i al dret.

Em semblaria exagerat atribuir aquesta característica dualitat al «fet diferencial» català; l'article 41 de l'Estatut el que fa és crear una funció, la de garantia estatutària per via consultiva, però no concreta la forma organitzativa que ha de donar vida a aquesta funció, que es remet a la llei, ni tampoc quina ha de ser la seva relació amb l'altre vessant de la funció consultiva assenyalada, la qual és objecte d'una garantia constitucional a l'article 107 de la carta magna.

1. FONT, T. «Els consells consultius de les comunitats autònomes». *Autonomies*, núm. 8, 1987.

2. MOLAS, I. «El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña». *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 4, 1992.

En aquest sentit, continuo mantenint l'opinió que allò que garanteix el dit precepte constitucional no és tant l'existència d'un determinat òrgan –el Consell d'Estat que hi és esmentat–, com la d'una funció determinada: la funció consultiva del Govern. Hi hauria, així, una mena de directriu constitucional que configura un model de govern i d'administració que en la seva subjecció plena a la legalitat compten amb un instrument de rellevància constitucional que és l'alt assessorament jurídic exercit per un òrgan consultiu.³

Per mi, la dada rellevant és que, tant la Constitució com l'Estatut, el que manen és que els poders públics estiguin assistits, en l'exercici de les seves funcions, per l'activitat consultiva fonamentada en el dret.

En conseqüència, no ha d'estranyar l'existència de diversos «models»: la concreta articulació orgànica de la funció consultiva, en els seus dos vessants assenyalats, és fruit de la lliure opció de l'Estatut o del legislador autonòmic. Seria útil que el nou EAC garantís aquest «model» dual que sembla que ha funcionat harmònicament.

2.3 BALANÇ DE L'ACTUACIÓ DEL CONSELL CONSULTIU

Com a sintètic balanç que podríem fer sobre l'actuació del Consell Consultiu, diria bàsicament que la seva activitat ha estat molt de diàleg amb el Tribunal Constitucional. El seu interlocutor ha estat el Tribunal Constitucional, perquè ha intervingut fonamentalment en qüestions de naturalesa competencial, en els problemes competencials entre Catalunya i l'Estat. I, per tant, la doctrina elaborada durant aquests anys pel Consell Consultiu, amb els més de dos-cents cinquanta dictàmens que ha emès, sobretot es refereix a qüestions de delimitació competencial, i, en canvi, molt menys amb relació a qüestions del sistema institucional propi de Catalunya, dels drets i les llibertats dels ciutadans, amb algunes excepcions, com pot ser el règim lingüístic, per exemple, en què la doctrina del Consell Consultiu ha tingut una influència decisiva, fins i tot en la jurisprudència constitucional.

D'altra banda, cal assenyalar que el Consell Consultiu efectua aquesta garantia de l'Estatut en un doble vessant: per un costat, pel que fa a lleis estatals que poguessin afectar competències pròpies i, per tant, elabora aquesta doctrina sobre les competències. Però al mateix temps també actua, o hauria d'actuar, com és previst, amb relació a projectes i proposicions de llei que estan en discussió al Parlament de Catalunya, i, per tant, el Consell Consultiu hauria de ser efectivament també un òrgan de protecció de les minories parlamentàries amb relació als projectes legislatius de la majoria o del Govern, que poguessin estar en eventual contradicció amb el contingut substantiu de l'Estatut. Per tant, en aquest altre vessant, funció de garantia interna, pròpia, no exterior, del sistema polític català.

3. FONT, T. «Función consultiva y Estado autonómico». RAP, núm. 138, 1995.

D'acord amb una metodologia d'anàlisi de la funció desplegada pel Consell Consultiu que vaig formular fa anys⁴ i que després ha estat seguida per altres autors, en la pràctica seguida en els primers vint anys del Consell Consultiu diríem que només el 20% dels dictàmens emesos ha versat sobre projectes i proposicions de llei en discussió en aquest Parlament, i el 80%, sobre lleis estatals. I, a més a més, d'altra banda, direm que el Consell Consultiu ha estat consultat pel Govern en el 70% de les ocasions, i només el 30% per aquest Parlament.

En la sisena legislatura, i en els dos darrers anys, hi ha hagut algunes variacions pel que fa a aquestes estadístiques. L'any 2003 i els primers mesos del 2004, El Consell Consultiu ha emès trenta-dos dictàmens –és un nombre molt alt amb relació a la seva història més recent. Continuen predominant els dictàmens sobre lleis estatals, referits a recursos d'inconstitucionalitat –un 90%–, però, en canvi, varia molt el sol·licitant dels dictàmens, se n'inverteix totalment la proporció, i ara és el Parlament el que en el 70% de les ocasions sol·licita el dictamen del Consell Consultiu, i només el 30% és sol·licitat pel Govern.

És evident que això depèn de les majors o menors sintonies de les respectives majories parlamentàries a Catalunya i a l'Estat, de la situació de minoria parlamentària en què es pot trobar un determinat moment el Govern català, etcètera.

Però no deixa de ser certa la impressió que la part més rellevant de l'ampli cos doctrinal del Consell Consultiu s'ha anat configurant més en l'exercici de la funció de control de l'activitat de l'Estat que no pas en la d'autocontrol de la mateixa Generalitat.

En definitiva, crec que avui hi ha les condicions perquè el «diàleg» que ha mantingut el Consell Consultiu amb el Tribunal Constitucional, a què abans feia al·lusió, s'eixampli i faci lloc a una major interlocució del Consell Consultiu amb el Parlament de Catalunya.

2.4 NOVES PERSPECTIVES PER AL CONSELL CONSULTIU

En aquest sentit, d'una banda, es pot pensar a incrementar la intervenció del Consell Consultiu amb relació als projectes i les proposicions de llei que es discuteixen en el Parlament de Catalunya.

Això hauria de facilitar que el Consell no intervingués només en qüestions competencials. És clar que això ha estat degut, fins ara, un cop més, al contingut prevalentment competencial de l'EAC, a l'escassa densitat normativa sobre elements substantius, de drets i institucions. Però si el nou EAC assumís una major regulació material de drets, de les institucions, del sistema d'organització territorial, etc., més sentit tindria que el control sobre l'adequació estatutària de les distintes opcions

4. FONT, T. *Manual de dret públic de Catalunya*. A: ALBERTÍ, E. (coord.), 1a ed., 1992; 3a ed., 2002. Vegeu també: VINTRÓ, J. «Institucions de control: Parlament, Sindicatura de Comptes, Síndic de Greuges, Consell Consultiu». A: *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona, 2003.

polítiques que la majoria pugui adoptar fos un control intern, propi de Catalunya, previ a l'aprovació de les lleis.

Certament, es pensa en ocasions que es pot donar peu a un risc d'una utilització més partidista, més instrumental, de la figura del Consell Consultiu, amb la finalitat d'evitar o demorar l'entrada en vigor de les lleis que s'estan discutint, és a dir, el risc d'un ús per part de les minories que no s'ajustés a la funció pròpia d'aquests òrgans. En relació amb això ve a la memòria fàcilment, en l'àmbit estatal, el moment en què es va suprimir el recurs previ d'inconstitucionalitat contra les lleis, precisament pel risc d'aquest ús més o menys instrumental.

Això pot fer pensar que una manera d'evitar aquest risc podria passar per una modificació eventual de les competències del Consell Consultiu, en el sentit d'establir, com succeeix amb els òrgans consultius d'altres comunitats autònomes, que el seu dictamen sobre projectes i proposicions de llei, en comptes de ser facultatiu, pugui arribar a ser preceptiu, per tal que la funció de garantia preventiva de l'Estatut no quedi en mans dels partits.

Aquesta idea del dictamen preceptiu d'estatutarietat previ a l'aprovació de les lleis havia estat ja manejada en el moment estatutari, encara que, com s'ha dit, inicialment es pensava atribuir-lo a una comissió del mateix Parlament.

Una novetat que ha vist recentment el Consell Consultiu en la seva activitat és l'atribució d'una nova competència: no només intervenir pel que fa a projectes i proposicions de llei catalanes o de lleis estatals quan s'interposen recursos d'inconstitucionalitat, o bé amb relació a conflictes de competències, sinó que se li ha atribuït la nova competència, amb motiu de la reforma de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, l'any 1999, per a dictaminar sobre els conflictes en defensa de l'autonomia local; conflictes que poden interposar o poden suscitar una setena part dels municipis, en aquest cas de Catalunya, que representin una sisena part de la població, contra lleis ja aprovades –no contra projectes o proposicions de llei, sinó contra lleis ja aprovades pel Parlament de Catalunya– susceptibles de vulnerar l'autonomia local, i aleshores s'estableix com a tràmit preceptiu la intervenció del Consell Consultiu.⁵

És clar que aquesta nova funció incrementa la posició del Consell Consultiu com a òrgan de control i de garantia, en aquest cas, de l'autonomia local, reconeguda a l'Estatut, respecte a les mateixes lleis catalanes. És una nova funció que se li afegeix –garantia de l'Estatut i garantia de l'autonomia local–, i ja s'ha exercit aquesta competència en un cas plantejat amb relació a una de les lleis d'acompanyament, la que acompanyava els pressupostos de l'any 2003, respecte a com la regulació de la línia 9 del metro podia afectar o no les competències de les entitats locals.

És una nova projecció d'aquesta funció del Consell Consultiu, de garantia de l'Estatut. El Tribunal Constitucional ha tingut una jurisprudència sobre aquesta

5. Aquesta intervenció dels consells consultius la vaig suggerir a: FONT, T. «El recurso de protección constitucional de la autonomía local», en el llibre col·lectiu *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. Madrid: MAP, 1997.

nova funció una mica restrictiva. En un recent Acte, el 418/2003, del 16 de desembre, ha rebutjat el plantejament d'un conflicte en defensa de l'autonomia local contra la Llei d'estabilitat pressupostària, plantejada per 1.185 municipis de tot l'Estat, que havia estat informat favorablement pel Consell d'Estat en aquesta funció de dictamen previ, perquè afectava tot l'Estat, i que en canvi el Tribunal Constitucional, recomptant un per un tots els acords adoptats per tots els ajuntaments, si tenien acreditada la majoria absoluta, o no, si s'havien adoptat els acords a temps, si hi constava l'acord explícit de plantejament del conflicte o bé un simple rebuig a la Llei, etcètera, ho ha anat garbellant i ha conclòs que no hi havia la legitimació suficient. I aquesta visió restrictiva, coincideix en el temps amb una opinió del Consell d'Europa, la Recomanació número 121 del Congrés de Poders Locals i Regionals d'Europa, que alerta sobre l'ús restrictiu, la interpretació restrictiva que es pugui fer d'aquest mecanisme d'intervenció jurisdiccional en defensa de l'autonomia local, amb relació a la legitimació.⁶

Jo penso que una manera possible de solucionar aquests problemes seria entendre que, si no s'establís el caràcter preceptiu del dictamen del Consell Consultiu amb relació a tots els projectes i les proposicions de llei que es tramiten en el Parlament de Catalunya, l'Estatut, fins i tot la legislació catalana, podria establir que els municipis de Catalunya, abans de l'aprovació d'una determinada llei que pogués afectar la seva autonomia municipal, poguessin plantejar la sol·licitud de dictamen del Consell Consultiu en relació amb aquestes normes; no després de la seva aprovació, com ja és possible ara, sinó abans de l'aprovació definitiva pel Parlament. Naturalment, això obre una quantitat de qüestions amb relació a la interferència en l'activitat del Parlament de subjectes aliens, però també amb relació a l'obertura del Parlament a intervencions de subjectes representatius d'altres àmbits socials o institucionals.

Des del punt de vista organitzatiu, una qüestió que pot ser objecte de reflexió amb relació a futures perspectives del Consell Consultiu és la que es refereix a la seva força, atès que la seva actuació no té caràcter vinculant i, per tant, la seva força rau més, com hem dit altres vegades,⁷ en la seva *auctoritas*, que no pas en la seva *potestas*, com succeeix generalment en els òrgans consultius. I, per tant, la regulació de la independència del seu funcionament i de l'actuació dels seus membres sembla que és un dels instruments per a garantir millor l'autoritat d'aquest organisme. I així, a banda de la qualitat personal dels membres, és evident que es pot valorar el règim d'incompatibilitats dels consellers amb altres funcions o càrrecs públics, però es pot valorar també, sobretot, la possibilitat de renovació de mandats o del nombre de renovacions, la qual cosa implica també reflexionar sobre la durada dels mandats, i veure si mandats més llargs i no renovables poden ajudar, o no, a garantir la major independència amb que sens dubte ha actuat fins ara el Consell Consultiu.

6. FONT, T. «La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos». A: *Anuario del Gobierno Local* 2003. Institut de Dret Públic - Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004.

7. FONT, T. «L'actuació del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya». RJC, núm. 4, 1997.

3. El Síndic de Greuges

3.1 LA FIGURA DEL SÍNDIC DE GREUGES

Pel que fa a l'altra institució de rellevància estatutària, el Síndic de Greuges, val a dir que es tracta d'una institució molt estudiada en el nostre àmbit.⁸ Poca cosa es podria dir quant a la seva naturalesa jurídica i el seu règim d'actuació. Com dic, ha estat prou estudiat i això m'eximeix de fer-ne una anàlisi aprofundida.⁹ És ben clar que l'Estatut de Catalunya no defineix el Síndic de Greuges com un comissionat parlamentari –podria haver-ho fet–, però és evident que la seva vinculació i la seva relació amb el Parlament són privilegiades. I, dintre d'aquesta relació, no només per la seva elecció, sinó per la seva activitat, doncs, té una especial projecció sobre el Parlament, i un moment clau és la rellevància que té l'informe anual, amb el qual el Síndic ret comptes de la seva activitat al Ple del Parlament.

D'altra banda, tampoc no és ben bé una administració independent, com en altres àmbits ha estat qualificada la figura, ja que veritablement no té funcions reguladores.

3.2 L'ACTUACIÓ DEL SÍNDIC DE GREUGES

Pel que fa a l'actuació del Síndic de Greuges, el significat bàsic originari és la defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans. Bé, avui dia, passats vint-i-cinc anys, podem dir que ja no és aquesta la qüestió essencial que es planteja. Podríem dir que els drets polítics, a grans trets, estan suficientment coberts, en l'aspecte de les llibertats polítiques, i, en canvi, la pràctica de la institució ha demostrat que la seva funció és, sobretot, la defensa del bon funcionament de l'Administració, o dels drets amb relació al bon funcionament de l'Administració, a les bones pràctiques i bones conductes administratives. El Síndic s'esforça en l'aplicació d'un cert principi d'equitat, de trobar l'actuació administrativa que pugui ser considerada la més justa per al ciutadà, sempre dintre de la legalitat, i, per tant, realitzant un cert control de la discrecionalitat. En definitiva, jo diria que el Síndic

8. Sobre el Síndic de Greuges i la institucionalització del Defensor del Poble al nostre ordenament, vegeu, entre molts altres: PITARCH, I. «Estructura i funcions de l'*ombudsman* al dret comparat. Propostes per a la Generalitat». *Administració Pública*, núm. I (1978), p. 129 i seg.; i GIL-ROBLES, A. *El defensor del pueblo*. Madrid: Ed. Civitas, 1979. Específicament sobre els defensors del poble autonòmics, el complet tractament d'EMBIÓ IRUJO, A. *El control de la Administración pública por los comisionados parlamentarios autonómicos*. Madrid: INAP, 2a ed., 1991; i també Díez BUESO, L. *Los defensores del pueblo (ombudsmen) de las comunidades autónomas*. Temas del Senado, 1999. Sobre el Síndic de Greuges a Catalunya específicament, entre altres, GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. «El Síndic de Greuges». A: *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*. Barcelona, 1988, vol. III, p. 295 i seg.; Díez BUESO, L. «El Síndic de Greuges a Catalunya», *Autonomies*, núm. 19 (1994), p. 25 i seg.; i la monografia de BARTLETT CASTELLÀ, E. R. *El Síndic de Greuges*. Barcelona: Marcial Pons - Institut d'Estudis Autonòmics, 2001.

9. Em remeto a T. FONT, «Institucions estatutàries de control de la Generalitat», en el *Manual de dret públic* citat.

de Greuges acaba controlant el principi de bona administració,¹⁰ principi que té una projecció europea en la Carta europea dels drets fonamentals, i que també orienta l'actuació del Defensor del Poble europeu.

La competència bàsica per a garantir aquesta bona administració del Síndic de Greuges, com sabem, és la seva funció de supervisar l'actuació administrativa, i al llarg d'aquests anys, amb més de mil cinc-centes actuacions anuals que es poden comptabilitzar, podríem dir que ha estat atent als problemes ordinaris del funcionament de l'Administració, del retard en l'actuació administrativa, als problemes d'inactivitat, però també fent una atenció especial a qüestions com la immigració, el maltractament d'infants, els drets de les persones grans, la situació dels detinguts, etcètera.

També és significatiu que en ocasions no actua per queixa, o d'ofici, sinó a instàncies de diputats del Parlament de Catalunya.

No hem d'oblidar que també és cert que en la praxi el Síndic de Greuges a vegades troba dificultats de col·laboració per l'administració objecte de supervisió; no sempre, però sí en algunes ocasions, i normalment quan es tracta d'administracions locals. Això planteja el problema de la falta de coercitivitat en l'actuació del Síndic, i en canvi la necessitat de reforçar la convicció, la força de convicció de la seva actuació, que és la que li dóna incidència en el canviament d'actituds de les administracions públiques.

Parlava abans de la importància dels seus informes, els informes al Parlament. Tots sabem que l'Informe anual consta de dues parts: un primer llibre que és expressiu de les actuacions realitzades i, per tant, d'aquesta microanàlisi del funcionament de l'Administració en el dia a dia; però després també inclou un llibre segon amb estudis monogràfics sobre temes d'interès general; el darrer, presentat recentment, sobre el problema de la videovigilància en llocs públics. És a dir, el Síndic fa també una funció, no només de seguiment singularitzat, sinó també de reflexió general sobre els problemes dels drets dels ciutadans en relació amb l'Administració. I després hi ha la funció d'informe extraordinari –n'ha fet sis al llarg dels anys de funcionament– sobre temes monogràfics, arran de situacions sorgides que requereixen un estudi més detallat, com recentment els drets dels ciutadans en el servei públic del subministrament elèctric, etc.

A part d'aquesta funció de supervisió, el Síndic de Greuges desplega en la praxi una funció no prevista expressament, o no atribuïda inicialment per l'Estatut, però sí que, en canvi, en la praxi dóna molt de joc, que és la funció de mediació o de conciliació amb relació a problemes que poden afectar determinats col·lectius amb relació a l'Administració. Així ho ha fet normalment: problemes o conflictes veïnals, conflictes urbanístics, de política social o de marginació social, etcètera. L'únic que es pot dir és que aquestes activitats del Síndic poden posar en risc, tot i ser útils, l'exigència de responsabilitats polítiques als poders públics, en la mesura que es puguin diluir aquestes responsabilitats cap a les funcions de la mediació.

10. Ha estat estudiat, entre nosaltres, especialment per Julio PONCE: *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Lex Nova, 2001.

3.3 PERSPECTIVES DE FUTUR

Des del punt de vista de les perspectives d'actuació del Síndic, jo crec que trobem bàsicament alguns fenòmens a millorar: així, per posar un exemple, el control de la inactivitat administrativa planteja resoldre la posició de les terceres persones, directament responsables del greuge, que són causants de la inactivitat de l'Administració, objecte de control pel Síndic, quant a la seva intervenció en els procediments seguits pel Síndic.

Des d'un altre punt de vista, cal afrontar els diversos problemes vinculats a la introducció de noves tecnologies, tant pel que fa al seu ús en les relacions dels ciutadans amb el Síndic, i d'aquest amb les administracions; com pel que fa a la protecció dels drets dels ciutadans que en poden quedar afectats.

Ens trobem, en efecte, amb uns «nous drets» cada cop més necessitats de protecció, relacionats amb la intimitat, la protecció de dades, l'audiovisual, etc., que, des de l'òptica del Síndic de Greuges, plantegen, almenys, la qüestió de la coordinació i la relació amb els nous organismes de protecció i fins i tot reguladors que incideixen sobre aquests drets i llibertats i que assumeixen aquesta característica d'autoritats administratives independents: el Consell de l'Audiovisual de Catalunya,¹¹ l'Agència Catalana de Protecció de Dades, etc. Noves qüestions que poden ser, d'una banda, com dic, de coordinació entre les funcions de supervisió de les respectives institucions, però que, d'altra banda, també poden plantejar la forma de subjecció d'aquestes noves autoritats al control exercit pel Síndic de Greuges, quan algunes d'elles són també d'extracció parlamentària, com el mateix Síndic.

I en un sentit diferent, l'abast de l'actuació del Síndic ha de tenir en compte també al fenomen de la progressiva privatització d'àmbits de l'actuació administrativa, o de liberalització d'activitats, de manera que funcions fins fa poc exercides per l'Administració passen a ser-ho per empreses privades, no només concessionàries, sinó merament autoritzades o acreditades per l'Administració. Caldrà pensar a adequar la protecció dels ciutadans davant aquestes noves situacions.

Hi ha, d'altra banda, un seguit de qüestions d'organització interna del Síndic i el règim jurídic del seu personal, que està regulat per unes normes bàsiques aprovades per aquest Parlament, que ofereixen la possibilitat de ser tractades amb cura, determinant quina ha de ser la norma més adequada, el rang legal d'aquestes normes, etcètera, per tal que la figura del Síndic de Greuges garanteixi la solidesa en el funcionament i la continuïtat institucional que fins ara ha adquirit.

11. TORNOS, J. *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*. Barcelona, 1999.

3.4 LA MULTIPLICACIÓ I LA DIVERSIFICACIÓ DEL SÍNDIC DE GREUGES

Quant a l'àmbit d'actuació, jo crec que algunes noves perspectives que es poden obrir són, bàsicament, les referents a la «multiplicació» dels síndics o defensors. La figura del Síndic té èxit i el perill a evitar és que... pugui morir d'èxit. M'explicaré.

Des d'un punt de vista de multiplicació de síndics, tenim, en primer lloc, en l'aspecte intern, la creació de nous adjunts nomenats pel Síndic de Greuges: ja existeix, a part de l'adjunt, l'adjunt per als drets dels infants; ara es planteja la creació de nous adjunts –un grup parlamentari ja n'ha fet la proposició– per a la gent gran, o bé síndics especialitzats en matèria de medi ambient, etcètera.

Sens dubte, és una situació que s'ha de tractar amb molta cura, sobretot la creació de síndics de greuges especialitzats i, per tant, que puguin actuar en paral·lel amb el Síndic de Greuges. Assenyalo qüestions a tenir en compte. D'una banda, pot disgregar la solidesa de la figura, i es poden produir duplicitats d'actuacions si no hi ha una coordinació adequada. D'altra banda, podria ser un estímul –o una temptació– cap a una tendència a la «quotització» del Síndic de Greuges, que portés a permetre designar-ne tants com els equilibris parlamentaris ho demanessin. És una qüestió a meditar. Això no vol dir que, en qualsevol cas, el que s'ha de fer és reforçar l'especialització i els mitjans amb què compta el Síndic de Greuges amb relació a les noves demandes sectorials, de gent gran, de medi ambient, de seguretat, etcètera.

En segon terme, aquesta multiplicació de síndics s'ha donat també en l'àmbit d'altres institucions catalanes. És el cas, per exemple, dels síndics universitaris, amb uns camps d'actuació molt específics i que, per regla general, no han generat cap problema de relació o coordinació amb la funció del Síndic de Greuges de Catalunya.

En tercer lloc, i com a fenomen més nou, observem la creació i l'increment de síndics de greuges o defensors locals, creats pels ajuntaments, en virtut de la seva potestat d'autoorganització en funció de l'autonomia local. El primer va ser el de Lleida i avui, si no m'equivoco, ja n'hi ha vint-i-cinc arreu de Catalunya. Fins i tot la darrera modificació de la Llei municipal i de règim local de Catalunya ja té en compte expressament aquesta institució. Per un altre costat, la Llei estatal 57/2003, de modernització del govern local, estableix per a les grans ciutats un comissió de reclamacions, de composició política, que no encaixa amb la configuració institucional dels defensors locals. Caldrà veure quin tomb agafa el desplegament d'aquestes disposicions.

Com a tota institució que comença, en el cas dels defensors locals, es poden presentar molts problemes de manca de mitjans, de com articular efectivament la independència real respecte a l'ajuntament que els crea, etc. Però en allò que aquí ens afecta, l'aspecte de més relleu és el de la relació i la coordinació del Síndic de Greuges de Catalunya i els síndics o defensors locals.

Si fa vint anys el problema que es plantejava era la coordinació del Síndic de Greuges amb el Defensor del Poble, i les relacions entre ambdues institucions, fins al punt que es va establir una llei específica i, en virtut d'aquesta, els convenis específics de col·laboració amb el Defensor del Poble, crec que avui dia el nou repte

és trobar el punt adequat en la relació i la coordinació entre el Síndic de Greuges de Catalunya i els síndics i defensors locals. Perquè, en efecte, el Síndic, per llei, supervisa les administracions locals, mentre que els defensors locals estan lògicament interessats que el Síndic els informi o, fins i tot, els trameti les queixes que afecten el seu poble.

D'altra banda, pot haver-hi el risc que el Síndic de Greuges es pugui convertir en una segona instància quan la queixa dels ciutadans referida a actuacions de l'ajuntament no hagi estat resolta satisfactòriament pel síndic o defensor municipal. I, després, respecte a aquella funció de mediació de conflictes de què hem parlat abans, es pot plantejar si en l'àmbit local també ha de ser exercida pel defensor municipal, o bé pensar si no és veritat que en aquests supòsits la distància és més bona consellera, més que no pas la proximitat; i que, per a mitjançar, el síndic local es pot trobar més immers en una polèmica ciutadana i, en canvi, el Síndic de Greuges de Catalunya, des de la seva distància, pot actuar amb més equanimitat. Com dic, són qüestions a meditar.

Els instruments per a articular les dites relacions, que sempre han de tenir en compte la perspectiva de l'autonomia municipal, es poden presentar de manera gradual, a partir de protocols o convenis marc entre el Síndic de Greuges de Catalunya i els síndics i defensors locals, passant per una regulació mitjançant una llei, fins a la incorporació al nou Estatut d'autonomia dels grans principis o criteris d'articulació.

4. La Sindicatura de Comptes

Passem ja, en el poc espai que ens resta, a l'última de les figures de garantia i control que hem de comentar, la Sindicatura de Comptes. Aquesta és una institució, acceptada avui dia en tots els sistemes, de control dels aspectes econòmics i pressupostaris de l'activitat pública, de la despesa pública, que ha estat objecte també de força estudis,¹² i recentment, d'un excel·lent treball d'abast més general sobre la configuració i la garantia constitucional del control extern de la despesa pública.¹³ Em limitaré a assenyalat alguns punts.

12. Sobre la Sindicatura de Comptes, la seva relació amb el Tribunal de Comptes i, en general, la fiscalització externa del sector públic, vegeu els diversos treballs inclosos als volums: Autors diversos. *El Tribunal de Cuentas en España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1982. Més específicament, PERULLES I BASSAS, J. J. «La Sindicatura de Comptes». A: *Comentarios sobre l'Estatut*. Op. cit., III, p. 487 i seg.; CASAMORT, E. «Les relacions entre el Tribunal de Comptes i els òrgans de control extern creats per les comunitats autònomes». *Autonomies*, núm. 10, 1989, p. 87 i seg., amb bibliografia abundant; TORRES, M., i VINTRÓ, J. «La Sindicatura de Comptes de Catalunya: trets generals i relacions amb el Parlament». *Nota d'Economia*, núm. 63, 1999. Sobre la fiscalització de les entitats locals, FANLO LORAS, A. *El Tribunal de Cuentas y las Corporaciones locales*. Madrid: IEAL, 1986, p. 128 i seg.

13. VALLÈS, Francesc. *El control extern de la despesa pública. Configuració i garantia institucional*. EAPC, 2003, amb abundant bibliografia.

4.1 CONFIGURACIÓ INSTITUCIONAL

D'una banda, l'Estatut ja estableix la posició de la Sindicatura de Comptes amb un «sens perjudici»: sens perjudici de l'actuació del Tribunal de Comptes del Regne, i, per tant, això ha desplegat una problemàtica competencial i de relació que ha donat lloc a una jurisprudència constitucional. No ens hi detindrem ara, però aquesta ha estat una de les perspectives conflictives de l'actuació de la Sindicatura de Comptes en relació amb l'Estat.

D'altra banda, la seva funció de fiscalització del sector públic de Catalunya es determina amb una certa amplitud, amb una gran amplitud. Jo crec que s'ha de destacar que no analitza només la legalitat de la despesa pública, sinó que actua també amb criteris d'oportunitat, i la seva funció ha d'atendre la racionalització o la racionalitat de l'execució de la despesa pública, basada en criteris d'eficiència i economia; una àmplia funció que no es limita al mer control formal de la despesa pública.

4.2 L'ACTUACIÓ DE LA SINDICATURA DE COMPTES

Des del punt de vista organitzatiu, tots sabem que és una organització col·legiada i que la figura del síndic major, proposat pel Ple, ha trobat un *impasse* en la seva designació, que ha incidit en el funcionament pràctic dels darrers anys, i que ha calgut una llei específica, l'any 2002, per a reformar-ne o modificar-ne el sistema i per a aplicar-lo, a més, en el procediment en curs que ja estava iniciat.

Quant a les seves funcions, jo diria que, bàsicament, els reptes de la Sindicatura de Comptes es troben en aquest increment d'una activitat no només de control de la documentació comptable, sinó de recerca d'una gestió rigorosa i de regularitat de la gestió administrativa; això implica un control d'objectius, dels costos, de l'estalvi, de la no-discriminació entre beneficiaris de la despesa pública, que reben ajuts, etcètera. Això va més enllà, per tant, d'un simple control formal. I, per tant, és important que la Sindicatura de Comptes disposi dels mitjans tècnics adequats, suficients, la qual cosa en determinats informes s'ha ocupat de reclamar reiteradament.

L'actuació de la Sindicatura de Comptes ha seguit en la pràctica les diverses vies assenyalades legalment. Ha actuat a instàncies del Parlament, i àdhuc d'ofici. Sovint, la intervenció de la Sindicatura ha estat el fruit d'una resolució del Parlament adoptada a conseqüència d'una moció; o en virtut d'una resolució subsegüent a un debat de política general, mentre que els informes de la Sindicatura, presentats a la comissió parlamentària corresponent, poden donar lloc a acordar aprovar-los de nou o no.

Un dels mitjans importants de l'actuació no és només la projecció dels seus informes anuals o puntuals que ret al Parlament, sinó la difusió de la seva activitat. Això també és important amb relació al Síndic de Greuges: la difusió pública, cap a la societat, de la seva activitat i, per tant, la visibilitat mediàtica d'aquestes institucions de control.

Quins problemes s'han plantejat? Entre altres, la distància temporal entre l'activitat controlada i el retiment de comptes –que fins i tot fa que s'hagi canviat de legislatura mentre es fa l'informe–, i, després, no és cap descobriment assenyalar el risc que la circumstància que la Sindicatura de Comptes controla tant el sector públic de la Generalitat com el de les administracions locals pugui fer possible un ús, podríem dir-ne, també instrumental o partidista, de sol·licitar la seva actuació en un determinat àmbit a canvi o com a contrapès de les seves actuacions respecte d'una altra administració.

4.3 PERSPECTIVES DE FUTUR

Com a perspectives de la seva funció, ens trobem sense dubte amb totes les transformacions de les funcions públiques i les noves àrees d'actuació de les administracions públiques; els aspectes de la nova gestió pública, a la vista de criteris com l'equilibri financer estable, d'altra banda, prou discutit. Però també la Sindicatura de Comptes ha de ser sensible al control de la qualitat i l'eficiència dels serveis públics, de la transparència de la seva gestió, i tot just crec que ara comença a arrelar la cultura, en el nostre àmbit administratiu, de l'establiment d'estàndards de qualitat en els serveis, com són les cartes de serveis i els indicadors de qualitat, que serveixen de paràmetre de control i fiscalització posterior. La Llei 57/2003, ja esmentada, en referir-se a les grans ciutats, inclou, entre els criteris de gestió econòmica i financera la introducció de l'exigència de seguiment dels costos dels serveis. Per tant, s'obre una nova perspectiva de control de la qualitat i del cost dels serveis públics.

5. Conclusió

En conclusió, en relació amb totes aquestes tres figures de rellevància estatutària, podríem dir que fa vint-i-cinc anys l'Estatut d'autonomia va ser relativament auster en la mera previsió d'aquestes institucions –que ja va ser prou, no estaven constitucionalment exigides–, però amb una escassa regulació. I el desplegament d'aquests anys ens ha fet veure que, dintre d'una indubtable valoració general positiva, han desplegat la respectiva funció de control o garantia d'una manera diversa, heterogènia i fins i tot m'atreviria a dir que heterodoxa.

Així, d'un costat, l'òrgan –Consell Consultiu– que havia de controlar les lleis del Parlament, en la praxi, controla les lleis de l'Estat, com hem vist. D'un altre costat, l'òrgan que havia de defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques –Síndic de Greuges–, en realitat s'ocupa que hi hagi una bona administració. En fi, l'òrgan que havia de fiscalitzar la despesa pública en la seva legalitat, eficàcia i eficiència –Sindicatura de Comptes– no sempre ha trobat les circumstàncies per a poder-ho fer en la legalitat amb eficàcia i amb eficiència.

Bé, no passa res. O potser sí que passa: passa, senzillament, que han transcorregut vint-i-cinc anys de l'Estatut, que les institucions s'han anat modelant en la pròpia praxi i crec que ara estem en un moment idoni per a plantejar l'actualització normativa, fins i tot estatutària, de totes aquestes institucions.

25 anys d'organització administrativa i funció pública de la Generalitat

JOAQUIM FERRET JACAS

Catedràtic de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona

Director de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1989-1996)

Aquesta intenta ser una reflexió valorativa i de síntesi del que han representat els 25 anys d'experiència administrativa de la Generalitat, en la perspectiva d'un nou període que pot venir marcat pel nou Estatut. No es pretén, per tant, una descripció de l'Administració de la Generalitat i de la seva funció pública, ni tampoc de les diferents etapes de la seva evolució. Des d'una perspectiva tècnica, essencialment jurídica, es volen fer ressaltar els trets que poden ser útils per a un judici sobre el procés d'institucionalització d'una administració catalana i les seves perspectives de futur.

1. Les causes de la inexistència d'un model administratiu català

En una primera i elemental aproximació es pot dir que no hi ha una manera específica catalana d'entendre l'organització administrativa i la funció pública. Encara que l'afirmació mereixi matisacions, no és gens estrany que Catalunya, que té uns forts trets d'identitat cultural, no tingui la mateixa especificitat en un terreny on històricament ha tingut poques possibilitats d'expressar-se. En l'edat contemporània, l'actual règim estatutari és el més llarg període d'institucionalització política de Catalunya i l'únic amb una durada suficient per a començar a permetre la creació d'un model organitzatiu i burocràtic. Tanmateix, hi ha hagut raons que han dificultat aquest procés creatiu.

Podem distingir tres causes importants. En primer lloc, la distribució competencial establerta per la Constitució fa que es reservi a l'Estat una legislació bàsica en matèria de règim jurídic de les administracions públiques i règim estatutari dels seus funcionaris. Aquesta legislació bàsica, en aquest com en altres terrenys, lluny d'un model de principis, ha estat molt de detall i, per tant, ha regulat temes molt minuciosament, la qual cosa ha fet que, com en tantes altres matèries, la legislació catalana fos intersticial, fos una legislació de baixa qualitat política que difícilment permet polítiques diferents.

Però no és només l'element de la legislació estatal el que compta. La legislació bàsica ha estat potser l'element decisiu pel que fa a la funció pública, però ha tingut menys pes pel que fa a l'organització administrativa, tret de la territorial. Hi ha també l'element del traspàs dels serveis. És evident que l'Administració catalana es crea en el seu origen mitjançant l'Administració rebuda de l'Estat. Això significa que, d'entrada, s'accepta necessàriament el model estatal que hi havia en aquell moment.

L'acceptació del model comporta no sols la constatació d'un fet i de la seva inèrcia, sinó també l'admissió d'una tradició —de la qual probablement els professors universitaris som també responsables—, d'una certa tradició cultural, d'una certa manera de pensar, que òbviament és la que hi ha en aquell moment i és la que s'ha anat reproduint, amplificant, modificant, però que és un obstacle també per a la formació d'un model autòcton clarament diferent. Aquesta incidència cultural de la tradició administrativa espanyola és la tercera causa que ha influït poderosament el model administratiu català.

Cal dir, però, que la incidència del model organitzatiu estatal, quan s'aplica o quan es copia a Catalunya, passa a tenir una significació diferent. Espanya, en el seu moment, va crear un dret administratiu mal copiat del francès i, últimament, ha copiat malament les institucions americanes. El governador civil espanyol, essent una còpia del prefecte francès, ha tingut un significat molt diferent. De la mateixa manera, les nostres administracions independents es diferencien en molts aspectes de les agències independents americanes. Aquest canvi de significat, que es produeix quan hi ha importació d'institucions en un context diferent, s'ha produït també en el cas de l'organització administrativa de Catalunya. Quan l'Administració catalana s'estructura d'acord amb el sistema tradicional espanyol, la recepció es fa amb uns condicionaments diferents. Un exemple ens ho aclarirà: l'Estat espanyol, per la seva tradició, té uns cossos de funcionaris d'elit, forts, que poden exercir una certa pressió, amb tots els avantatges i tots els inconvenients que això significa, i aquí no hi són. Per tant, la mateixa normativa dóna resultats diferents en un cas i en l'altre.

Però hi ha un element a considerar de conseqüències més profundes. El model que rep Catalunya no és estàtic. I el rep en un determinat moment històric, quan molts aspectes fonamentals estan en crisi. L'Administració espanyola no ha estat sense canviar durant tots aquests anys; ha obeït unes tendències que li vénen imposades a vegades jurídicament, per la pertinença a Europa, o que li vénen a vegades imposades culturalment, pel fenomen de la mundialització.

2. Burocràcia i organització administrativa en el moment de la crisi de l'estat

El paper de l'estat ha sofert canvis. Podríem dir que a Espanya, on s'ha construït només des de la democràcia un autèntic estat del benestar, s'ha muntat aquest estat del benestar precisament en el moment de la crisi de l'estat. Paradoxalment, Espanya ha hagut de muntar un estat de prestació de serveis públics als ciutadans quan estava en crisi la noció de servei públic en el seu aspecte tècnic.

És evident que tot això no ha estat sense grans conseqüències. Catalunya, si anéssim més lluny, està muntant, ha muntat o muntarà la seva construcció política nacional quan el model que sorgeix de la Pau de Westfàlia (*cuius regio, eius religio*) està en crisi i està albirant la seva fi. Però probablement, si es pot muntar l'estat del benestar en un moment de crisi de l'estat del benestar, també es deu poder muntar una realitat política de Catalunya en un moment de crisi de l'estat nacional.

El cert és que Catalunya, per tant, no ha fugit de les tendències generals: introducció del mercat en el camp dels serveis públics, tendències privatitzadores, ús progressiu del dret privat, col·laboració públic - privat o primacia de l'eficiència sobre l'eficàcia, en contra del que és més elemental en el principi de sotmetiment de l'Administració a la llei, d'acord amb el qual primer és el compliment dels objectius legals –l'eficàcia– mentre que el seu cost –l'eficiència–, essent important, resta subordinat a l'eficàcia o compliment de la llei. Catalunya no solament construeix els aspectes polítics de la seva realitat nacional en un moment de crisi de l'estat nació, sinó que crea una administració en un moment de crisi de tot el que és públic.

3. L'Administració central catalana: una reproducció del model estatal

Si mirem la nostra Administració central catalana, veiem que és bastant semblant a l'Administració central del Govern espanyol. Ens referim als aspectes estrictament administratius, als que tenen com a sostre la figura del conseller. Encara que surten del nostre camp d'estudi, els aspectes que podríem anomenar *constitucionals* no tenen tampoc particularitats, tret de la problemàtica figura del conseller en cap. Els consellers serien els ministres, els quals constitueixen el cim dels departaments sectorials o transversals en què s'estructura l'Administració. En un primer moment es va intentar que per sota del conseller només hi hagués directors generals i un secretari general tècnic, que venia a ser un igual o un *primus inter pares* dels directors generals. A poc a poc, aquest secretari general va perdre l'adjectiu de tècnic, es va reconvertir en secretari general i es va convertir en el subsecretari estatal tradicional o segona autoritat del departament. I després van aparèixer els secretaris generals sectorials, que són els *secretarios generales con rango de subsecretario* del Govern espanyol. Només ens falten els secretaris d'Estat, si bé, si mirem la figura dels comissionats –almenys algun dels comissionats que hi ha hagut, que podien assistir al consell de govern i hi assistien habitualment–, veiem que constitueixen pràcticament la figura del secretari d'Estat. El que passa és que la figura del comissionat és molt flexible i pot complir funcions molt diferents, i en conseqüència podem dir que no tenim la figura de secretari d'Estat. Sí que tenim la de subsecretari i la de director general.

La reproducció del model estatal no garanteix l'evolució en el mateix sentit. Des de la Llei d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat (LOFAGE) i la Llei del Govern, en el cas d'Espanya, hi ha hagut un intent –tímid, però real– de tecnificació dels llocs polítics: els subsecretaris han de ser funcionaris; els directors generals han de ser funcionaris, tret d'excepcions; els secretaris generals amb rang de subsecretari han de tenir experiència de gestió en el camp públic o

privat. Doncs bé, aquestes necessitats de caràcter professional i tècnic no existeixen en la legislació catalana. Aquí seguim amb el vell principi que el nivell polític arriba fins a directors generals, inclosos, i per tant aquests són de la classe política. Certament que, cada vegada més, aquests càrrecs polítics procedeixen, de fet, de la funció pública. Aquesta procedència de la funció pública ha anat augmentat pel fet que hi ha més tradició funcionarial. Però no s'ha donat el pas de convertir una realitat pràctica en necessitat jurídica, mitjançant la corresponent regulació. Els elements de tecnificació que tímidament han aflorat en el camp administratiu de l'organització del Govern a Espanya no han estat rebuts a Catalunya.

4. L'Administració perifèrica amb una ordenació territorial en permanent provisionalitat

I el mateix podríem dir de l'Administració perifèrica. S'ha copiat el governador civil espanyol, que a la vegada era una mala còpia del prefecte francès. El prefecte francès ha estat sempre un funcionari, no ha estat mai una persona que intervingués en els processos electorals, mentre que la vella tradició del governador civil espanyol era, en el segle XIX, alterar els processos electorals i, a l'època del franquisme, ser *jefe provincial del Movimiento*. Res més lluny, òbviament, aquestes pràctiques, del model teòric que s'havia copiat. Només amb la substitució del governador civil per la figura del subdelegat del Govern es produeix la funcionarització a Espanya.

A Catalunya els delegats territorials del Govern són la reproducció del governador civil tradicional. S'han caracteritzat per una forta càrrega de politització, encara que òbviament no han tingut els defectes de l'època predemocràtica. Però també en aquest cas, quan a Espanya es produeix la tecnificació i aquests governadors passen a ser subdelegats i, necessàriament, funcionaris –per bé que la dependència i el nomenament del delegat general i altres elements facin que la seva despolitització sigui també tímida i moderada–, a Catalunya aquesta línia no se segueix. Fins i tot els delegats dels diversos departaments, tot i ser funcionaris –en algun cas, personal eventual–, tenen un cert toc polític potser més fort que el que es dona a les delegacions ministerials provincials.

Hi ha un altre problema tradicional de l'administració perifèrica. Es tracta de la relació entre l'òrgan que té les competències de caràcter general i els delegats dels diferents ministeris. Aquest ha estat un problema tradicional també a França. Les relacions a França entre el prefecte i el delegat d'hisenda o els delegats en matèria escolar o en matèria de seguretat social, que són els sectors que tenen poder, no han estat fàcils. A Espanya, aquest problema també hi ha estat, i encara hi és. Tanmateix, en l'Administració perifèrica espanyola hi ha hagut diversos intents de solucionar els problemes de coordinació. L'última regulació de les delegacions i subdelegacions del Govern, en principi, intenta que hi hagi el mínim d'Administració perifèrica de l'Estat que no estigui dins d'aquests òrgans coordinadors. Es busca que tota l'Administració perifèrica amb les mínimes excepcions estigui inserida dins de les delegacions i subdelegacions del Govern. La asimetria de les diverses delegacions a l'Administració perifèrica de la Generalitat és més gran que el que

ho és a l'Estat. Aquí també, probablement, queda alguna cosa per fer en el camp de l'Administració catalana.

L'Administració perifèrica catalana ha tingut un altre problema, que és la no definitiva estructuració de la divisió territorial catalana. No correspon aquí estudiar el tema de l'ordenació territorial de Catalunya, però sí que cal dir que el fet que la província no fos totalment acceptada ha portat a una divisió de l'Administració perifèrica més insegura. A la pràctica, s'ha acceptat la província, però amb excepcions i sense reconèixer-ho clarament. Aquest ha estat també un problema i un motiu de debilitació d'aquesta regulació de l'Administració perifèrica de la Generalitat.

5. Serveis públics i autoritats administratives independents: una possibilitat de recentralització

Més important que tot això, potser, és la prestació dels serveis públics i l'organització de l'Administració per a prestar aquests serveis públics. Parlàvem abans de la incidència del dret europeu (autoritats administratives independents, introducció del mercat...). La introducció dels grans canvis en la concepció dels serveis públics no podia ser indiferent en l'organització administrativa de la Generalitat.

Cal remarcar que la incidència d'una nova concepció dels serveis públics ha estat molt més de caràcter competencial que no pas organitzativa. En primer lloc, perquè la reducció del camp del que és públic disminueix les potestats de totes les administracions públiques, i, per tant, també de la Generalitat. Però, en segon lloc, perquè la regulació del mercat és essencialment estatal, per la seva competència en dret privat i per l'àmbit territorial que generalment té el mercat. La competència per a regular i prestar un servei propi no es traspasa necessàriament a la competència per a regular el mercat en què es desenvolupa aquest servei un cop privatitzat.

Per les raons apuntades, encara que la Generalitat de Catalunya ha admès perfectament la creació d'autoritats independents, el nou tipus d'òrgan regulador, no ha tingut l'ocasió de fer-ho en tots els sectors de la seva competència. El problema aquí, com hem dit, no ha estat organitzatiu: ha estat competencial. Hi ha hagut Tribunal de Defensa de la Competència a Catalunya quan una sentència del Tribunal Constitucional ho ha permès. La Generalitat ha creat autoritats administratives independents en el seu àmbit quan li han estat reconegudes les necessàries competències per a fer-ho. La Generalitat, en la creació d'administracions independents, no solament ha seguit l'exemple estatal, com en el cas de l'Agència de Protecció de Dades, sinó que fins i tot s'ha avançat a l'Estat, com en el cas del Consell Català de l'Audiovisual —no hi ha encara un òrgan estatal de les mateixes característiques—. I la Generalitat aspira a tenir autoritats reguladores en altres àmbits, com en el camp de l'energia (del gas, de l'electricitat, etc.), sempre en el seu marc territorial i competencial.

Per tant, la incidència del nou servei públic s'ha notat a Catalunya en l'únic sentit en què es podia notar: la creació de nous òrgans reguladors dotats d'independència. I probablement no s'ha notat prou perquè la introducció d'aquesta nova tècnica de serveis públics ha servit com a pretext per a una recentralització i, en conseqüència, ha deixat fora de joc la Generalitat.

6. La impossible privatització i la utilització amb entusiasme del dret privat

Podem afirmar que hi ha hagut una certa impossibilitat de privatització, perquè no hi havia un sector públic català; més aviat s'ha creat que no pas s'ha eliminat. La contradicció entre el corrent històric predominant i la posada en marxa d'una nova realitat política i administrativa és en aquest cas especialment evident. La creació de Petrocat és un bon exemple d'aquesta creació de sector públic contra corrent. Però una altra cosa és la fugida al dret privat i la col·laboració amb els particulars.

La col·laboració amb els particulars ha estat molt important. Això s'ha produït, en primer lloc, per la continuació de la utilització molt intensa del concert amb els particulars en dos sectors tan importants com són la sanitat i l'educació, probablement per raons fins i tot de caràcter tradicional. A Catalunya hi havia una tradició d'escola catalana progressiva, gairebé amb voluntat i esperit de ser pública, i també, en un altre sentit, hi havia una tradició de sanitat privada (mutualismes i altres fórmules). Això ha estat consagrat tal com s'han regulat els sistemes de prestacions sanitàries i educacionals.

Al costat d'això hi ha hagut altres intervencions en l'economia per a col·laborar amb els particulars, que han donat lloc a una enorme proliferació d'ens públics i privats. Les finalitats han estat diverses. Unes, potser més de l'època actual: capital risc, millora de la R+D... Altres, amb una concepció més vella: socialització de pèrdues, amb perills clientelars però també amb l'objectiu del manteniment dels llocs de treball.

I precisament, amb relació al fenomen de la proliferació d'ens, no es pot deixar de parlar de la fugida al dret privat. Aquesta ha estat una temptació a què no s'ha resistit, per descomptat, l'Administració catalana, com tampoc l'espanyola. El cas de GISA en la gestió de la construcció d'infraestructures és prou eloqüent. No cal ara entrar en la polèmica de l'ús del dret privat de manera instrumental per les administracions públiques. El dret privat té els seus avantatges, però el seu ús de forma arbitrària no és sempre positiu. I aquí no es pot donar la culpa a la legislació bàsica estatal, perquè, si mirem la tipologia d'ens públics catalans, veiem que no coincideix amb la de la LOFAGE, perquè la LOFAGE, en aquests articles, no és norma bàsica. I, de fet, de la contraposició entre un model i l'altre, és difícil fer-ne una valoració.

El que sí que és criticable –ho és a Espanya i ho és a Catalunya– és que, arbitràriament, a vegades s'agafa el mateix tipus d'ens per a fer coses completament diferents i altres vegades per a fer la mateixa cosa s'agafen tipus d'ens diferents. I això no pot ser encertat. Em sembla que s'hauria de tenir en compte, a l'hora de triar un ens més regit pel dret públic o més regit pel dret privat, quines potestats exerceix, si dóna serveis o béns, si els dóna al mercat, quina forma té de finançament, quina forma té de control de preus... Perquè, com més llibertat hi hagi, com més coses faci com les empreses privades o assimilables a les empreses privades, més útil serà el dret privat. Quan s'estigui movent en el camp més estricte i tradicional de l'exercici de poder, el dret privat disminuirà les garanties i no serà la solució més útil.

I tampoc no ha faltat en la proliferació d'ens el cas dels ens instrumentals atípics. Això ve provocat per una altra herència espanyola mítica: que els ens públics

s'han de crear per llei. En crear-los per llei, com que la llei no té per què obeir les lleis anteriors, sinó que les deroga, es permet que, cada vegada que se'n creï un, es creï en circumstàncies noves i no se segueixi el model establert. La diversitat no és en si dolenta, però trencar l'esquema racional comporta un perill enorme que es creïn disfuncionalitats. I cal remarcar que la utilització de l'instrument llei per a la creació d'ens públics ha estat una decisió del legislador català, que ha seguit el model tradicional espanyol. Decisió que podia haver estat diversa perquè no hi normativa bàsica ni reserva constitucional que obligui a això. A Catalunya, com a Espanya, l'ús de l'instrument llei ha afavorit la proliferació dels ens atípics.

7. La col·laboració entre ens públics: l'ús intens dels consorcis

L'ús dels consorcis ha estat intens, i no es pot dir que no hagi estat útil. Des del Lliceu fins als Jocs Olímpics trobem exemples que acrediten aquesta utilitat. Malgrat la crítica freqüent de manca d'entesa entre les diferents administracions a Catalunya, la utilització reiterada de la figura del consorci sembla indicar que, més enllà de les dificultats polítiques, el pactisme català, en certa mesura, ha funcionat.

La lleial cooperació entre administracions només pot merèixer un judici positiu. Tanmateix, en algun cas s'ha arribat a l'abús de la institució consorcial. Destaca el cas de la Carta municipal de Barcelona, en què el consorci és pràcticament instrument únic, la qual cosa condueix a una certa confusió sobre a qui pertoca la decisió. El problema dels consorcis és el que els americans en diuen «la trampa de la decisió conjunta». El ciutadà ha de saber qui és el responsable de l'exercici de la competència entre aquelles instàncies polítiques sobre les quals pot incidir amb el seu vot. Si es produeix una confusió en la responsabilitat respectiva de les administracions consorciades, el ciutadà restarà perplex a l'hora de votar i no sabrà a qui atribuir les decisions. S'ha de deixar molt clar qui és el qui decideix, què decideix cadascú i què paga cadascú. D'altra part, més enllà dels problemes democràtics, la confusió dificulta enormement el funcionament.

8. La funció pública: cossos i llocs de treball

Respecte de la funció pública, s'ha de dir que és un cas en què les bases legislatives estatals han tingut un caràcter fortament restrictiu de les possibilitats de la Generalitat de Catalunya. Òbviament, també els altres elements, com el traspass de serveis o la tradició cultural, hi han incidit. Però, en la matèria de funció pública, la incidència del legislador estatal ha estat decisiva.

Les bases estatals en matèria de funció pública estan delimitades amb arbitrarietat. Alguns exemples ens ho aclariran. Les bases no regulen pràcticament els tribunals de selecció, quan la imparcialitat d'aquests és imprescindible per a l'aplicació dels principis constitucionals de capacitat i mèrit i per al tractament en condicions d'igualtat dels ciutadans per les administracions públiques. Les raons apuntades no exigeixen una regulació estatal, però podrien justificar-la constitucionalment. En canvi, regula que ha d'haver-hi triennis. Ens podríem preguntar per què no biennis,

quadriennis o quinquennis. El que ha succeït és que, sense uns criteris prou racionals, s'ha considerat bàsic una part de la normativa estatal existent. Probablement, el principal criteri per a determinar el que és bàsic hagi estat la intenció de facilitar la mobilitat dels funcionaris entre les diverses administracions públiques. I aquest objectiu, a la pràctica, no s'ha aconseguit.

No hi ha hagut per part del legislador bàsic cap criteri d'un model per a totes les administracions públiques. S'ha optat per una imposició parcial del model estatal. Com és sabut, el model funcionarial espanyol es caracteritza per ser un híbrid entre el model de cossos i el de classificació de llocs de treball. En síntesi, podríem dir que s'aplica el model de llocs de treball no a la totalitat del mercat de treball, sinó a un univers reduït: el dels membres dels cossos de funcionaris. De fet, és un sistema de cossos sense carrera lligada al propi cos.

En el model estatal dels dos components (cossos i llocs de treball) acaba pesant més el cos. Però la gran diferència de la Generalitat respecte a l'Estat és que no tenia cossos d'elit i no hi ha jugat. Es pot pensar que no havia de jugar-hi perquè les catedrals gòtiques probablement són, dins de l'arquitectura de la humanitat, el millor que hi ha, però actualment fer catedrals gòtiques no sembla que sigui aconsellable des del punt de vista arquitectònic.

Això ha donat flexibilitat, però també ha ocasionat manca de qualitat. Més enllà d'aprofitar els avantatges de la flexibilitat, no hi ha hagut un model alternatiu als cossos –almenys en la mesura en què ho permetia la normativa bàsica–. I a vegades s'ha passat d'un extrem a l'altre. Un exemple concret és el del Cos de Lletrats de la Generalitat. Neix molt tard. Això significa que s'han d'integrar al cos els que durant molts anys exercien les corresponents funcions. D'aquesta manera és molt difícil ja marcar un nou perfil. Però, a més, el mètode triat ha estat el més tradicional i el sistema d'oposició que s'hi segueix és absolutament el clàssic, basat en l'aprenentatge de memòria d'un temari, que s'haurà de recitar oralment. La tradicionalitat del model es palesa en el fet que es procura que els temes siguin idèntics als de l'advocacia de l'Estat, d'aquesta manera es pot aprofitar el planter d'opositors als grans cossos de l'Estat.

Com es veu, quan s'ha intentat crear un cos d'elit s'ha estat extremadament conservador. En general, no s'ha apostat pels cossos i, si bé és cert que s'ha fet un esforç per a realitzar unes relacions de llocs de treball que responguessin a les necessitats reals, no es pot dir que s'hagi arribat a un alt nivell en la *job description* ni que s'hagi afinat en la formació i selecció per a aquests llocs de treball. Especialment això és veritat per a la funció directiva. No s'ha objectivat un procediment de formació i selecció de directius, malgrat alguns intents en el camp de la formació. En qualsevol cas, no s'ha creat un diploma o una categoria de directiu.

En general, s'ha posat l'accent en les tècniques per aconseguir una major eficiència. L'eficiència ha estat una ideologia de la nostra Administració. Però no ha estat gaire cosa més que una ideologia.

De tot el que s'ha dit podria deduir-se'n un judici completament negatiu. Però el resultat no ha estat pas especialment negatiu. Per diverses raons. Una, perquè és cert que sí que hi ha coses diferents a Catalunya. L'economista Marshall parlava de

la importància de l'atmosfera industrial. Doncs bé, aquesta cultura industrial existeix a Catalunya, existeix en la seva població i incideix també sobre els funcionaris catalans. També ha jugat un paper positiu la il·lusió del primer moment en la creació d'una nova administració. I no s'ha d'oblidar el fet de l'aparició d'una nova classe política catalana, que ha tingut un paper important, sobretot perquè ha realitzat no solament la tasca estrictament política, sinó en bona part la corresponent als inexistents alts funcionaris. D'altra part, les noves tecnologies han augmentat la productivitat de tots els sectors, i també de l'Administració pública. Finalment, la flexibilitat, a la qual ja ens hem referit, que pot ser un defecte per a la qualitat, té aspectes positius per a una gestió més eficient.

Per tant, hi ha també elements que hi han jugat a favor i que han fet que el resultat no fos aclaparadorament dolent, sinó un resultat acceptable dins del que són les administracions públiques.

9. Les perspectives de futur, com a conclusió

És sempre difícil determinar l'evolució futura de qualsevol realitat. No sembla, però, gaire agosarat afirmar que un dels fonaments per a una millora dels aspectes organitzatius de la Generalitat és l'augment de l'autogovern. Ja s'ha dit que el pes de la legislació bàsica estatal era un problema en el cas de la funció pública, en el cas de l'Administració territorial i, en certa manera, de la perifèrica, encara que menys que en els altres casos.

Per a l'augment de l'autogovern, si es vol modificar l'Estatut, és adequada la idea del blindatge de competències. Aquesta tècnica té problemes, com és la petrificació, però em sembla que és l'única línia si el camí és el de la modificació estatutària amb augment de les competències.

Però potser tan important com això és la decisió d'assumir un model, creure's la tipologia d'ens i creure que no són intercanviables, sinó que cada ens és bo per a determinades coses –un és un ens regulador independent, un altre és un ens que presta serveis, un altre és un ens que dona béns al mercat– i cal posar cada un al calaix que correspon. I també el mateix pel que fa a creure en el sistema de funció pública o d'organització del treball del sector públic. Cal jugar bé entre cossos i llocs de treball. Cal saber que no podem repetir –ni fóra bo repetir– coses que ja han quedat obsoletes, però potser, amb aquest sistema més flexible que tenim, s'hauria de fer de la necessitat virtut i crear famílies de llocs de treball que siguin un *cursus honoris* no tan rígid com els dels cossos. Cal lligar la formació no sols al lloc concret, sinó a la carrera del funcionari, i potser també lligar formació externa i selecció, aprofitant la gran oferta educativa existent.

En tot cas, són decisions polítiques que no em pertocuen a mi, però que em sembla que són en la ment d'aquelles persones que, amb una mica de racionalitat, han pensat en aquests temes. I així es podria evitar, potser, el perill de –volent ser molt moderns– repetir un *spoils system* i fer un sistema americà, però un sistema americà com el d'abans de la Paddleton Act, del 1887. Esperem que això no sigui així i que aquelles deficiències que poden haver existit es puguin modificar, i potser

algun dia –cosa difícil en un món cada vegada més igual– parlarem d'un model original català d'organització administrativa i funció pública.

Bibliografia

- ALBERTÍ, E. (coord.). *Manual de dret públic de Catalunya*. Barcelona, 2003.
- ARGULLOL, E., i BERNADÍ, X. «El Gobierno y la Administración Pública de la Generalidad de Cataluña». A: BASSOLS, M. (coord.). *La Administración pública de las comunidades autónomas*. Madrid, 2004, p. 195-226.
- BARCELÓ, M., i VINTRÓ, J. (coord.). *Dret públic de Catalunya*. Barcelona, 2001.
- FERNÁNDEZ, A.; MUÑOZ, X., i SISTERNAS, X. *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona, 2003.
- MORERA, J. R. *L'evolució de l'Administració i la funció públiques a Catalunya*. Barcelona, 2003.

Taula rodona

DOLORS NADAL I AYMERICH

Diputada al Parlament de la V a la VII legislatura

En primer lloc, felicitar el Parlament de Catalunya per l'organització d'aquestes jornades amb motiu del vint-i-cinquè aniversari de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que demostra, doncs, si bé algunes mancances en aquesta connexió entre Parlament i societat que destacava el professor Subirats, també la capacitat d'iniciativa d'aquesta casa.

Des del punt de vista científic, no gosaria afegir res al que han dit veus tan autoritzades com la del mateix professor Subirats, el professor Gerpe, el professor Font o el professor Ferret. Per tant, a mi em sembla que el que pertoca més des d'aquesta banda del col·loqui és potser fer una valoració política o una valoració de línies de futur, no?

En aquest sentit, voldria aprofitar unes paraules, les primeres paraules que ha pronunciat el president del Parlament en presentar aquesta Jornada, perquè m'han portat a tornar a pensar en allò que s'ha anat veient aquests dies. Ha parlat, el president del Parlament, en la inauguració d'aquesta Jornada, d'imperficcions de la Transició. És a dir, sembla com si aquestes institucions d'autogovern –de les quals a mi em sembla, de les quatre intervencions que s'han produït aquest matí, que hom feia una valoració molt positiva en aquest desenvolupament, sens dubte amb qüestions a corregir, amb elements a enfortir, però se'n feia una valoració molt positiva–, sembla que per algunes reflexions o per algunes aproximacions al que hauria de ser aquest nou Estatut o aquesta reforma estatutària, doncs, tindrien un vici d'origen, les actuals institucions, que seria aquest consens que justament va ser un dels mèrits de la Transició, no?, aquest consens a què es va arribar, en el sentit que hauria fet abdicar o renunciar, per part de Catalunya, a algun dels seus objectius o de les seves finalitats polítiques.

Jo crec que el pacte en la Transició té un valor en ell mateix de construcció de les institucions, però té també un valor de futur, eh?, aquesta voluntat d'arribar a acords, d'arribar a pactes per arribar a construir, doncs, unes institucions compartides, perquè un país que no té institucions compartides és un país afeblit, i un país que té institucions compartides és un país certament enfortit.

Per tant, jo crec que aquesta és una reflexió política, a mi em sembla, al voltant de l'elaboració del nou Estatut, doncs, que em sembla important fer-la, no?, aquest valor del pacte a la Transició com un valor no de passat, sinó de present i de futur.

Des del punt de vista tècnic o des del punt de vista científic o jurídic, només assenyalar que algunes de les qüestions manifestades, doncs, no s'han encarat per aquest Parlament, no? És a dir, la mateixa reforma del Reglament del Parlament és una assignatura pendent que permetria dinamitzar i fer que la primera institució de Catalunya, el seu Parlament, estigués més en contacte amb el que és la realitat, les necessitats, les inquietuds dels ciutadans, i això és una assignatura pendent que és únicament i exclusivament responsabilitat també d'aquest Parlament. Em sembla que és una qüestió que no s'ha posat damunt de la taula, i em sembla importantíssima, una mica, per fer aquesta connexió entre el Parlament i la societat que es plantejava.

I finalment, només insistir en aquesta idea que qualsevol reforma de les institucions hauria de ser, ha de ser —en opinió del Partit Popular, del Grup Popular—, una reforma que compti amb el mateix consens que va donar origen a unes institucions que han donat un resultat preuat per tothom, com s'ha vist aquest mateix matí, la qual cosa no vol dir que no pugui ser objecte de reforma i de millora.

ISIDRE MOLAS I BATLLORI

Diputat al Parlament durant la I i la II legislatures

Per mi és una satisfacció ser aquí. Hi vaig ser vuit anys; vaig ajudar a posar en marxa el Parlament de Catalunya i l'autonomia de Catalunya.

La valoració, per mi, d'aquests vint-i-cinc és una valoració positiva. És millorable, certament. Segurament hi ha alguns punts de fons que..., és més el to de la societat el que pot canviar el to de la política. Aquesta confusió, a vegades, d'una societat civil en què en part som civils i en part som polítics forma part d'una retòrica que potser hauríem de plantejar d'una manera diferent.

Jo crec que, quan vam arribar, la meva valoració és que teníem tots un cert menysteniment de la tendència europea del predomini del govern, i potser, fins per aquells que n'èrem més conscients, les tesis de la centralitat de la vida parlamentària eren alguna a aconseguir que a Catalunya es realitzessin. I la primera legislatura sense una majoria absoluta i amb majories canviants de tipus legislatiu segurament va contribuir a fer possible creure que aquesta centralitat del Parlament seria un element que caracteritzaria la vida política catalana en el futur. Després, segurament tot va canviar i va fer plantejar reflexions diferents que avui tenim sobre la taula, malgrat que les situacions polítiques al llarg d'aquests vint-i-cinc anys han anat canviant: les majories, les formes de fer les majories, etcètera.

A mi les reflexions que se m'acudeixen són poques, per una cosa d'aquest tipus i per no diversificar molt la meva intervenció. La primera és una pregunta, si volen. És: els òrgans elegits per controlar l'activitat de l'executiu, del Govern, que són elegits per la majoria —són d'elecció parlamentària i, per tant, són elegits per la

majoria—, quin grau d'eficàcia tenen en situacions de govern majoritari monocolor?, que aquest jo crec que ha estat un dels temes que està per sota de l'anàlisi dels vint-i-cinc anys i que hi hauríem de donar alguna resposta.

La segona pregunta, si volen, que podria fer és: és suficient, el control de coneixement existent avui sobre l'execució del pressupost de la Generalitat, per dir que hi ha un control *sobre* l'execució de la Generalitat? Tècnicament i políticament, és suficient per dir allò que es diu habitualment, que el debat del pressupost i les coses estan en el pressupost per fer una anàlisi política del que passa en realitat? O el control d'execució del pressupost és més important?

Saben que hi ha branques del pressupost, aquí i a altres llocs, que més enllà del 50 per cent no s'executen, i s'executen altres coses que no són en el pressupost. Aleshores, n'hi ha uns, que normalment són els que estan al Govern, que parlen del que hi ha en el pressupost, i uns altres, que són l'oposició, parlen del que s'executa. El que passa és que, el que s'executa, normalment el Parlament no ho coneix. No és aquest un element més enllà d'un element tècnic important de les relacions entre el Parlament i el Govern? Això és especialment important, per exemple, en la capacitat de coneixement —i estic parlant de control de coneixement, eh?—, en el tema del sector públic, un sector públic que existeix i que ha anat creixent en aquests vint-i-cinc anys i que té una certa importància respecte a l'endeutament; per tant, amb una incidència notable en les relacions amb la societat civil de veritat.

Jo crec que les dues preguntes que he fet, que són a fi de bé, han de marcar molt l'anàlisi més realista del que ha de ser una millora de l'Estatut actualment existent, i que el nou Estatut que es pugui presentar ha de plantejar-se els temes de la relació entre l'opinió pública, a través dels representants elegits, i el coneixement del que fa el Govern. Perquè, al capdavant, el sistema liberal l'únic que té com a fons indubtable és que la societat —els que siguin— coneix i pot criticar el que fa el Govern. Si això no està assegurat, doncs, vol dir que hi ha alguna cosa que no és de Catalunya, sinó que és del sistema, que tremola més, jo crec, que no des del punt de vista que sectors de la societat puguin dirigir-se directament al Govern o al Parlament.

I la tercera cosa que voldria assenyalar és que hi ha un tema de decisió política que vam resoldre els anys anteriors al 80 i que després vam desplegar, que és el tema de l'organització interna dels poders. Vostès saben que la Constitució, en el 152, si no m'equivoco, estableix alguna exigència constitucional respecte a l'elecció del president de la Generalitat, que ha de ser diputat. Vostès saben que això va ser fruit d'un pacte per aconseguir determinades finalitats que en aquells moments diversos partits, o la majoria dels partits, consideraven adients; en concret, diríem, que el president de la Generalitat hagués de presentar-se a les eleccions. Però, a part d'aquest tema, quedava oberta una discussió que va durar tot el que és la tramitació de l'Estatut i, després, la primera fase de la primera legislatura del Parlament de Catalunya, que era si l'Estatut havia de ser considerat un estatut exterior, o l'Estatut havia de ser una carta constitucional.

La veritat és que l'Estatut exterior, és a dir, les relacions de la comunitat autònoma de Catalunya amb l'Estat espanyol, que permetria aleshores fer una constitució

interior de Catalunya, un estatut interior, que era una tesi discutida durant la República, era una alternativa. L'altra era que l'Estatut ho contingüés tot i, per tant, hi estigués regulat tot el que havia d'estar regulat, no hi hagués llei de govern ni del Parlament, o almenys no de relacions, sinó que estigués definit com una constitució. Es va decidir una fórmula mixta al final, fórmula mixta que explica per què tenim dos procediments en l'Estatut per reformar l'Estatut, diríem, que és el lloc on es manifesta, en el fons, aquesta discussió.

Aquest debat dóna com a conseqüència la necessitat de fer una cosa insòlita, i és que per llei es regula el Parlament, cosa que en els altres països democràtics no es regula per llei, ho regula el reglament; hi ha la constitució i el reglament. Aquí no, aquí hi ha una llei que ho regula.

I una altra qüestió purament tècnica, però d'importància, i és: com s'assegura l'estabilitat de les institucions polítiques de Catalunya? En l'Estatut? És una estabilitat. Per llei interior, n'és una altra, perquè la reforma de l'Estatut o la reforma de la llei interior té procediments diferents. Llavors, com donar estabilitat a les institucions, al marc institucional fonamental? A través d'una llei ordinària catalana. Com establir una garantia de suprallegalitat per al funcionament de les institucions i la regulació de les institucions?

En la línia que es va adoptar es va enviar això a un article del Reglament del Parlament de Catalunya, l'article 110, que de vegades s'ha seguit, de vegades no, perquè de vegades s'ha interpretat com a potestatiu en el cas de reforma obligatòria, en el cas de primera llei. Com ja saben, l'article aquest, el 110 –ara encara ho deu ser, el 110... (*veus de fons*)–, doncs, estableix una votació final sobre uns determinats textos legals amb majoria absoluta i, fins i tot en el cas que no s'obtingués, un retorn, una segona oportunitat, i n'estableix la redacció –si la Junta de Portaveus ho accepta, és a dir, ho aprova– per ponència conjunta –que se'n deia, almenys en el seu moment–, és a dir, una redacció sense text legal previ, diríem, sense projecte de llei. En el cas que hi hagués un projecte de llei o una proposició de llei, passava a ser document de treball i redactat en l'interior, com a element d'informació, per la ponència conjunta.

Aquestes dues coses, obligar determinades matèries a ponència conjunta si ho aprova la Junta de Portaveus i el tema de la majoria absoluta, permetien resoldre algunes qüestions, però no asseguraven el tema de l'estabilitat suficient, entre moltes raons perquè la reforma de l'Estatut d'autonomia és d'una majoria més forta i un procediment més complex, mentre que, en canvi, aquí un govern amb majoria absoluta pot impulsar, per la via que vulgui, l'aprovació de les modificacions de les regles de joc de la vida política interior. I, per tant, aquí hi ha un element, si es vol amb el sistema actual, que està basat en la confiança parlamentària o la confiança, si es vol, estatutària, i està basat en el no-ús de tècniques legals que poden ser lesives per a allò que un sistema polític necessita, que és l'estabilitat. És més flexible legalment del que seria desitjable, i s'entrega als actors la decisió de convertir-ho en més rígid del que és normalment la llei, i estableix un tema discutible, que si és una llei ordinària hagi de ser aprovada per mandat del Reglament per majoria absoluta i no pugui ser derogada, si no s'utilitza aquesta via sobre els mateixos temes, per majoria simple.

Jo crec que aquest tema és una expressió d'una de les complicacions que hi ha hagut, de les posicions que hi ha avui, que no diferenciï els partits, sinó que diferenciï, jo crec, els representants, que és: com s'ha de concebre l'Estatut d'autonomia de Catalunya?, si com el codi constitucional de Catalunya, o bé com una relació, simplement, de la comunitat autònoma catalana o de la Generalitat amb l'Estat?, que d'aquesta decisió, de la forma com s'abordi, en depèn després una sèrie de problemes que vénen seguits. I nosaltres ens els vam trobar, ho vam resoldre, durant vint-i-cinc anys ha rutllat, és millorable i espero que, si anem a reformar l'Estatut, aquests temes estiguin conscientment situats en la decisió política inicial, perquè d'aquí ve molt el que vingui després.

MACIÀ ALAVEDRA I MONER

Diputat al Parlament de la I a la V legislatura

En primer lloc, vull expressar la satisfacció de trobar-me aquí, perquè també vaig tenir el privilegi de ser un dels diputats, amb molts dels que m'acompanyen en aquesta taula –jo crec que amb tots els que m'acompanyen–, d'entrar el 1980 a una casa on tot estava per fer, fins i tot des d'un punt de vista arquitectònic. I, a més a més, alguns de nosaltres –l'Heribert Barrera, l'Antoni Gutiérrez i el Vicenç Capdevila– veníem de Madrid, de ser diputats a Madrid, des del 77, on es van fer la Constitució i l'Estatut.

Dins del funcionament de les institucions, en aquella primera legislatura amb minoria..., bé, amb majoria relativa del partit que donava suport al Govern i del qual jo era portaveu, Convergència i Unió, hi va haver grans pactes per fer el Reglament i el que en diem «l'Estatut interior», que em sembla que es diu Llei del Parlament, del Consell Executiu i del President –el president en primer lloc, em sembla que és l'ordre del títol... (*Veus de fons.*) Perdó, perdó, això és un error imperdonable, trobant-me en seu parlamentària. (*Veus de fons.*) Sí, ja ho explicaré, el perquè. Aleshores, fent allò des d'una minoria que havíem de pactar amb tots els altres grups –perquè crec que hi havia dos grups que principalment ens donaven suport en els moments de dificultat, però en aquest cas vam parlar amb tots i, realment, es van fer de comú acord moltes coses– es va fer bastant bé. Jo no puc dir altra cosa, però deixeu-me dir que tot això ho dic convençut, perquè hi hagut estabilitat de les institucions i les institucions han funcionat, com ara deia l'Isidre Molas, bastant bé.

Jo voldria recordar fets concrets. Per exemple, en el debat del Reglament, nosaltres propugnàvem –i altres grups– que el Govern podia presentar propostes, i els grups de l'oposició, proposicions de llei; i que les proposicions de llei necessitaven l'aprovació de la majoria de la cambra per ser tramitades. Semblava lògic perquè el Govern havia aconseguit una majoria, i, per tant, qualsevol proposició de llei d'un grup minoritari necessitava l'aprovació de la majoria de la cambra.

Hi havia grups que volien que el projecte de llei del Govern i la proposició de llei que qualsevol grup pogués presentar tinguessin el mateix tractament. Em sembla

que això hauria donat una gran inestabilitat a les institucions catalanes. En dret comparat, això només es trobava en algun país asiàtic molt exòtic.

I, finalment, certs grups insistien en això, però es va trobar un acord, jo crec que assenyat, que ha fet que, realment, s'apliqués aquí el que és normal en qualsevol democràcia parlamentària occidental. Dic això perquè ens hem de situar a l'època: en aquella època es venia d'un estil més assembleari, i vam tenir tots prou seny per fer un parlament que funcionés segons les normes del parlamentarisme occidental.

Un altre tema que recordo va ser el debat sobre la moció de censura. Aquí també tenim, com diu la Constitució espanyola, una moció de censura constructiva, que bàsicament –vostès ho saben– és proposar el nom del qui ha de ser president de la Generalitat en successió del president censurat. Això també finalment es va establir, i crec que això és un tema d'estabilitat. Hi ha hagut, em sembla que en aquests vint-i-cinc anys o vint-i-tres anys, dues mocions de censura, que no han prosperat cap de les dues, però que han donat lloc a un debat interessat. Però, en tot cas, sí que jo crec que dóna estabilitat al Parlament el fet, ja, de no fer una moció de censura perquè sí, sinó de poder presentar un nom concret per ser president de la Generalitat.

I l'altre tema més polèmic i que vull plantejar aquí és que jo en aquell moment defensava –en els debats, em sembla que era, sobre l'Estatut interior– que el president de la Generalitat pogués dissoldre el Parlament i convocar eleccions. Aleshores, aquesta posició, jo la vaig perdre, i quan tu governes amb minoria, abans de perdre, t'ajuntes amb els altres; segons diu un proverbi anglès, «si no els pots guanyar, ajunta't amb ells», i, per tant, em vaig ajuntar amb els altres, tot i marcar les nostres posicions. Doncs bé, quan al 84 vam tenir majoria absoluta, això ho vam modificar, davant de les crítiques generals de tots els grups de l'oposició, i vam sostenir i vam presentar un projecte –i es aprovar amb la nostra majoria absoluta– perquè el president de la Generalitat pogués dissoldre el Parlament i convocar eleccions.

Crec que per part nostra va ser una aportació positiva, que no s'ha utilitzat durant aquests vint-i-tres anys; però, ara que hi ha una nova majoria en el Parlament, jo els recomanaria que no ho canviessin. Als que s'hi van oposar –estant a l'oposició, a vegades es diuen coses que no es mantenen estant en el Govern–, els recomanàrem que això no ho canviessin, perquè seria convertir la Generalitat en un ajuntament, que crec que ha de durar forçosament quatre anys. Aquest és un sistema parlamentari, i el president de la Generalitat ha de poder dissoldre el Parlament.

Recordo aquests tres temes, que són tres temes prou interessants, i els cito, i que els meus companys van viure intensament, i suposo que alguns d'ells van fer intervencions brillants sobre aquests tres casos.

Jo no puc resistir, de tota manera, anar més enllà del debat del funcionament de les institucions i parlar de dos temes polítics. Ho faré molt breu –no sé, president, si estic fora d'hora...

Reforma de l'Estatut. Hi ha hagut una primera onada, que ha durat vint-i-tres anys, que podríem definir-la com la construcció d'una autonomia política important, amb un pressupost important i amb ens importants. S'ha fet millor o pitjor; això forma part del debat polític, i cadascú opinarà el que hagi d'opinar, però s'ha construït una gran autonomia política. Ambdós temes, en aquell moment, criticats

bàsicament per l'Heribert Barrera –en aquell, moment, eh?, dic–. Un, el de la seguretat ciutadana, que en dèiem «ordre públic», i ell feia notar les mancances de l'Estatut, i jo crec personalment –i no estic aquí per debatre, eh?– que en aquest cas s'ha fet un gran pas: la creació de la policia autonòmica i tot el que ha representat la seguretat ciutadana. I l'altre, el del finançament, que encara hi som i que serà el tema d'avui i d'aquesta legislatura que ve. Eren les dues grans mancances de l'Estatut.

Després, en la pràctica, n'hi ha hagut una altra, de molt greu, que és el tema de les competències exclusives, que ja la LOAPA en negava l'existència, que deia que totes les competències eren compartides i que, si el nou Estatut no és capaç de resoldre això i el tema del finançament, tot el debat aquest de l'Estatut seria bastant inútil. Però si realment les competències exclusives que tingui la Generalitat, que l'Estatut doni a la Generalitat, es poden blindar jurídicament, sense que el Tribunal Constitucional pugui tenir cap dubte d'interpretació, com ha tingut fins ara, que ha dit: «Això és constitucional, però allò altre també», i depèn, en definitiva, de la voluntat política i de l'acord polític del moment; si realment aquest tema de les competències exclusives es pot resoldre jurídicament i té una conseqüència política que ens allunyi d'aquesta discussió permanent, valdrà la pena. Si no, jo crec que el debat de l'Estatut seria un debat absolutament inútil –sobretot si no es pot retocar la Constitució–, en el qual generariem unes grans expectatives i que finalment acabaria en molt poca cosa. Però, si realment això es pot fer, valdrà la pena.

De passada voldria dir que som un país, realment, que té moltes virtuts i molts defectes, però una de les virtuts és que és el país on el surrealisme ha tingut més arrelament, i hem tingut realment uns creadors fantàstics en el surrealisme, com el pintor Dalí, i ara, en aquests moments, jo diria que també el cuiner Ferran Adrià –sabeu que sóc aficionat a aquests temes–. No hi ha res més surrealista que defensar un estatut del qual no s'ha redactat ni una ratlla, i això és realment el que està passant avui en la política catalana i que jo contemplo, realment, amb un gran grau d'estupefacció.

L'altre tema és el tema del finançament. Aquest és bàsic; és més important que l'anterior. No, l'anterior..., faig l'excepció d'aquest de les competències exclusives. Aquest és bàsic, perquè si tens recursos..., i que consti que Catalunya pretén tenir recursos suficients. Els recursos mai són suficients. La sanitat aquí és un greu problema, però també ho és a França, a Alemanya i fins i tot als Estats Units; això també ho he de definir, eh? Perquè els recursos, per definició –si no, no existiria l'economia–, sempre són limitats, en comparació del que es vol fer.

Però en aquest cas es parla que el model econòmic –i perdoneu que, per deformació, parli de temes industrials i econòmics– català està exhaurit i que s'ha de trobar un nou model, enfront de tot el problema de la deslocalització, basat en la formació i basat en la recerca, bàsicament. Són dos temes que requereixen diners, i molts diners. Per tant, és impossible parlar d'un nou... –perdó, president, acabo de seguida–, sense parlar dels diners.

Es diu de pagar segons els ingressos i rebre segons la població. Això, fa anys que ho diem, i fa anys que negociem sobre aquest tema. Jo diria que en això hi estem molt a prop, si agafem les pessetes que rep cada comunitat autònoma per habitant.

Durant aquests anys ha sorgit el tema del dèficit fiscal. Jo, per acabar, sobre aquest tema només volia dir una cosa. Aquí segurament el nou model de finançament anirà en la línia de posar més recursos sobre la taula –que ha passat a cada negociació– i després repartir-ho amb uns criteris. Aquests criteris són, per una banda, un mètode per obtenir-los, que és la coresponsabilitat fiscal, en què s’ha avançat molt, però que teòricament no té per què donar més recursos, sinó que dóna més autonomia financera. I, aleshores, el repartiment dels diners que es posen sobre la taula es fa en funció de la població. Però després hi ha uns criteris de modificació, que són: el famós criteri de sempre, de la solidaritat, que s’aplica a Espanya i després s’aplica a Europa –per tant, la solidaritat s’aplica dues vegades–, que és que s’aporta un correctiu en funció inversa de la renda, amb el qual Catalunya sempre perd, amb aquest correctiu, i Andalusia i Extremadura, naturalment, guanyen, i després molts criteris per afavorir una determinada comunitat autònoma o l’altra, com el de la dispersió, per afavorir Galícia; la insularitat, per afavorir les Canàries i les Balears, etcètera.

Tot això probablement és el que es farà si no hi ha una posició catalana molt clara. Tot això és el que es farà i hi haurà més recursos, es repartiran amb aquests criteris, Andalusia en rebrà més que Catalunya i, per tant, el famós dèficit fiscal no es corregirà per aquesta via, sinó que fins i tot pot augmentar.

Només hi ha una altra via, que és la inversió de l’Estat en infraestructures a Catalunya. És a dir, en el dèficit fiscal, hi juga el que nosaltres paguem i el que rebem: Generalitat, ajuntaments, institucions i inversions directes de l’Estat a Catalunya. Jo crec que, per corregir el dèficit fiscal, aquí està la línia en la qual hem d’actuar, que també em sembla una línia molt difícil.

Per tant, ve una etapa apassionant. El partit que jo representava quan he parlat de l’Estatut interior no està en el Govern, però és igual: com a ciutadà... Bé, és igual: no és igual. (*Rialles.*) Als efectes del que vull dir, ve una etapa apassionant si aconseguim realment fer una segona onada. He dit que la primera onada va ser la construcció d’una autonomia política; la segona onada és avançar en aquestes línies d’estatut, de competències exclusives i, sobretot, hi insisteixo, de finançament.

HERIBERT BARRERA I COSTA

Diputat al Parlament durant la I i la II legislatures

Voldria començar felicitant el Parlament per l’organització d’aquestes jornades, i felicitant també els ponents, les quatre intervencions dels quals han estat molt interessants per a tots, no solament per als que tenim una certa experiència d’aquesta casa, sinó, em penso, per a tots els presents.

Bé, potser aquí, jo em penso, pel que he vist de les intervencions dels meus companys, no venim tant a fer un balanç com a comentar algunes coses i intentar veure algunes línies de possible millora. Respecte al balanç, de tota manera, dues paraules, no? Penso que en aquests vint-i-cinc anys el balanç globalment és satisfactori. Com ja s’ha dit i es diu sempre, tot és millorable, no n’hi ha cap dubte. Però,

dintre de tot, em penso que ningú..., i el país em penso que no està decebut fins al punt que consideri que l'autonomia, fins ara, ha estat un fracàs. No obstant això –s'ha dit moltes vegades, i en certs moments amb més intensitat que ara–, hi ha una certa decepció, potser perquè les expectatives eren massa grosses. I aquesta decepció, evidentment, porta tres aspectes: l'aspecte de competències autonòmiques, l'aspecte del funcionament democràtic de l'autonomia i, en fi, l'aspecte de l'Administració.

De les competències autonòmiques, evidentment, podríem passar aquí moltes hores parlant-ne. Jo, desgraciadament, no sóc gaire optimista respecte als canvis que pugui introduir el nou Estatut, perquè el punt essencial, que assenyalava amb molt d'encert Macià Alavedra, és el de l'exclusivitat de les competències que ens són atribuïdes. Ja s'ha dit com per Prat de la Riba, per exemple, era una de les qüestions importants; preferia menys competències, però que fossin ben nostres, que no pas moltes competències compartides amb proporció, en general, sempre desfavorable.

I deia que sóc pessimista o, millor dit, no sóc gaire optimista respecte a les possibilitats de la reforma, perquè cada vegada es veu més clar que aquesta reforma s'enfoca prescindint de la reforma constitucional que seria necessària per canviar realment la situació en aquest aspecte. Ja sé que es reformarà la Constitució, es reformarà el Senat, i tindrem una organització més federal, però federal en el pitjor sentit de la paraula, no? I, en canvi, no es modificarà res del títol V i de les qüestions essencials. I sobre aquesta base, evidentment, el Tribunal Constitucional estarà sempre qualificat i justificat per dir que, de competències exclusives, no n'hi ha –tal com ja ha dit, no?–, perquè és molt difícil trobar alguna qüestió sobre la qual la Constitució no permeti dir que l'exclusivitat és impossible. Bé, només això sobre aquesta qüestió de les competències.

L'altre aspecte de decepció és el del funcionament democràtic de les institucions. I aquí, em penso, la qüestió essencial és aquesta que ha plantejat molt bé el doctor Subirats, de la centralitat del Parlament, i que ha plantejat també, en cert aspecte, Macià Alavedra.

La posició que el meu partit i jo personalment vam defensar en la primera legislatura tendia a donar la màxima centralitat possible al Parlament, a còpia de buscar un equilibri entre la presidència i el Parlament. I aquest equilibri ens semblava que passava per no donar excessius poders al president, des del moment que acceptàvem tots el principi de la censura constructiva. Evidentment, no és que la censura constructiva sigui quelcom d'una antiga tradició democràtica, ni és tampoc quelcom que no pugui ser discutit; però, en fi, teníem l'experiència d'Itàlia, de França, etcètera, d'instabilitat, i ens semblava que, en el moment de posar en marxa les institucions, garantir l'estabilitat era important. Per tant, no hi va haver qüestió, no hi va haver discussió de base, sobre la censura constructiva: l'acceptàvem.

Ara, el punt de vista d'Esquerra Republicana en aquell moment era que, si hi havia censura constructiva, el poder de dissolució del Parlament exclusivament en mans del president era desequilibrar la situació, i nosaltres vam aconseguir que, com recordava Macià Alavedra, en la primera legislatura el president de la Generalitat

no tingués poder de dissolució. Això va ser rectificat en la segona legislatura, quan Convergència i Unió va obtenir majoria absoluta.

Bé, reflexionant sobre la qüestió, jo potser he arribat també a la conclusió que no està malament i que pot permetre resoldre moltes situacions polítiques que el president de la Generalitat pugui dissoldre el Parlament. Però caldria, tanmateix, per equilibrar les coses, donar un altre poder al Parlament que actualment no té, que és el poder de l'autodissolució.

En la Generalitat republicana, en l'Estatut, en el que s'anomenava «Estatut interior», que era l'equivalent de la nostra Llei del President, el Parlament i el Consell Executiu, el Parlament de Catalunya, per votació de majoria absoluta, podia acordar autodissoldre's. Ara això no és possible, i només el pot dissoldre el president. I això jo, realment, crec que desequilibra la situació.

I en podríem posar alguns exemples, no? Jo recordo molt bé –perquè aquest sistema és el mateix que el sistema de l'Estat espanyol, el qual nosaltres sempre hem tendit a copiar en tot, desgraciadament moltes vegades–, doncs bé, recordem la darrera legislatura del Govern de Felipe González. En aquella legislatura, molt aviat, va quedar clar que hi havia una majoria parlamentària contra el Govern. Però què passava? Era impossible que el senyor Anguita i el senyor Aznar es posessin d'acord per una moció de censura, pel fet de la censura constructiva. I què va passar, doncs? Que allò es va allargar, per mal del país, jo crec, perquè no es podia prendre l'acord, al mateix Parlament, d'autodissoldre's.

Ara és possible que en aquesta legislatura a Catalunya es puguin presentar situacions semblants pel fet d'un govern tripartit, d'un govern de coalició. I, bé, ens trobarem igualment desarmats, perquè, suposant, per exemple, que les diferències entre Esquerra Republicana i Partit Socialista de Catalunya s'aprofundissin i que arribessin, en fi, a un moment de dir «és el poble el que hauria de decidir», és evident que el blindatge de la presidència és total, perquè en les circumstàncies presents és impensable que els diputats de la federació de Convergència i Unió votin la investidura del senyor Carod-Rovira, i penso que també és inversemblant que els diputats d'Esquerra Republicana votin la investidura del senyor Artur Mas.

És a dir, ens trobem davant d'una situació, novament, blindada. És a dir, tal com és actualment la legislació catalana, el president de la Generalitat està blindat en els seus poders. Encara que s'hagi distanciat del país, encara que la majoria que l'ha elegit en el moment de la investidura hagi canviat, és molt difícil de modificar això.

Per tant, a mi em sembla que una bona reforma, que no suprimiria de cap manera el dret del Parlament de dissoldre, seria atorgar al mateix Parlament, atorgar-se el mateix Parlament, el dret d'autodissolució.

Bé, les intervencions dels ponents han estat tan interessants que hi ha moltíssimes coses que m'agradaria comentar, però jo no voldria abusar gaire del temps tampoc, i després potser tindrem ocasió de tornar sobre algunes qüestions. Per acabar, doncs, voldria dir que, en efecte, com ja ha dit Joaquim Ferret, hi ha també una certa decepció o hi ha hagut una certa decepció en l'opinió pública catalana pel fet que no hi ha un model d'administració propi de Catalunya. Al començament de l'autonomia, d'aquesta etapa de l'autonomia, tots somiàvem de poder fer una administració més

eficaç, més pròxima al ciutadà; en fi, una administració millor que l'Administració tradicional espanyola. No n'hem estat capaços. En gran part, és evident que les bases, aquestes bases abusives que hi ha a la major part de les lleis de l'Estat, doncs, ens ho impedeixen, perquè no hem pogut fer lleis com normalment esperàvem d'acord amb les competències que se'ns atribuïen. Però, així i tot, també hi ha hagut, certament, una mancança nostra. I aquesta decepció administrativa, diguéssim, crec que és un dels factors d'aquest allunyament de la política de molts ciutadans.

Bé, les tres coses, tenim possibilitat segurament de modificar-les, no? Podem modificar la qüestió de les competències amb el nou Estatut; podem modificar el funcionament intern de les nostres institucions, perquè això està sempre a l'abast de la nostra mà, i, en fi, podem sempre modificar —encara que hi ha molta inèrcia, hi ha una gran inèrcia en aquest aspecte— l'Administració.

Ara bé, el que jo crec que hauríem de modificar amb urgència, perquè això està a la base de gairebé tot, és la llei electoral, el sistema electoral. Perquè el sistema electoral vigent, que és el sistema electoral que va implantar el senyor Suárez i que ni s'ha modificat a l'Estat ni l'hem modificat nosaltres —el senyor Suárez, sense legitimitat democràtica, va implantar aquest sistema, i el mantenim—, aquest sistema, evidentment, no ens porta a una democràcia parlamentària representativa. Millor dit, ens porta a una democràcia parlamentària representativa, però no de les persones, sinó dels partits. Aquí qui representa el poble no són els diputats, sinó que són els partits, i això és conseqüència de la llei electoral. Fixeu-vos que allà on hi ha realment una centralitat del Parlament és en països com Anglaterra o els Estats Units, on els diputats, els senadors i els representants dels Estats Units, els diputats al Parlament britànic, pel sistema electoral, tenen un contacte directe i una representació directa de l'elector. Aquí els diputats no tenen cap representació directa de l'elector. L'elector delega en els partits els poders. I aquesta reforma de la llei electoral crec que seria la reforma bàsica a emprendre si volem que, realment, les altres coses canviïn.

M'hauria agradat parlar sobre la qüestió de la delegació, sobre això que s'anomena «conseller en cap», i que a mi m'hauria agradat més que s'hagués utilitzat la fórmula de la Generalitat republicana, «conseller primer», no?, deixant el conseller en cap per al Consell de Cent de la ciutat de Barcelona. Però en aquest moment, almenys, no tinc temps.

Voldria dir només que quan en l'Estatut interior, amb la Generalitat republicana, es va crear aquesta institució, és perquè aleshores hi havia un criteri més sobiranista en el partit que controlava l'autonomia que no pas en el sistema actual. I, ja que no era possible, pel que imposaven la Constitució i l'Estatut, elegir un president de la Generalitat que fos realment una personalitat nacional, almenys intentàvem que això fos possible a través del sistema de delegació, que hauria permès al president de la Generalitat ser, realment, una figura representativa per damunt de partits. Per tant, aquest era el sentit de la delegació en aquell moment. Ara és evident que, ni d'acord amb els textos ni d'acord amb la pràctica, la delegació no té gaire sentit.

VICENÇ CAPDEVILA I CARDONA

Diputat al Parlament durant la I legislatura

Com sempre, obligat a agrair la invitació per estar avui aquí, i felicitar també els ponents per les magnífiques exposicions que han fet.

Jo intentaré sintetitzar, ser una miqueta breu –aquesta és la voluntat inicial de tot orador, i després la infringeix claríssimament–, i potser començaria amb un tema que ha sortit ja, que és la possibilitat del president de la Generalitat de dissoldre el Parlament. Bé, reproduiríem una mica la ponència i la comissió d'aquells temps, justament fa vint-i-quatre anys.

És conegut que, aquesta facultat, la té en els diferents països el president, el cap de l'estat, amb independència de les fórmules per posar en marxa aquesta possibilitat, aquest exercici d'aquesta possibilitat, però que, la decisió última de dissoldre les corts, no la té el president de l'executiu, sinó, ho repeteixo, el cap de l'estat. Bé, quan es fa la Constitució espanyola, com que es restableix una monarquia parlamentària constitucional, aquesta facultat no es dóna al rei i sí que es dóna, en virtut de la Constitució espanyola, al president del Govern.

És cert que, quan vam debatre i vam aprovar la Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu, no es va incorporar aquesta possibilitat, i, com ha recordat també Macià Alavedra, l'any 85, quan hi ha majoria absoluta de Convergència, dient que hi havia aquí un buit legal, doncs, va i s'aprova aquesta possibilitat, copiant literalment l'article de la Constitució referent al president del Govern.

Jo potser mantindria una mica o bastant el paper de fa vint anys i escaig, perquè entenc que aquesta possibilitat que es dóna al president de la Generalitat, en definitiva, al cap de l'executiu, és una intromissió clara sobre un altre poder de l'Estat, que és el Parlament. El mateix Estatut diu que la Generalitat està integrada pel Parlament, el president de la Generalitat i el Consell Executiu o Govern. És a dir, sempre parla en primer terme del Parlament. El Parlament, per altra banda –continua l'Estatut–, representa el poble de Catalunya, i exerceix la potestat legislativa, aprova pressupostos, impulsa i controla l'acció política i de govern, etcètera. I també diu que el Parlament és inviolable. També diu que el Parlament serà elegit per un termini de quatre anys, per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret; que els membres del Parlament són inviolables i que els diputats representen també políticament tot el poble i no estan sotmesos a un mandat imperatiu. És a dir, hi ha una tirallonga d'adjectius, de manifestacions, de proclames a favor de l'excel·lència del Parlament, dels seus integrants, de la protecció d'aquests integrants, i resulta que quan vulgui, perquè la Llei del 24 de maig del 85 diu: «Quan el president de la Generalitat, sota la seva exclusiva responsabilitat...» –exactament igual com dèiem del president del Govern espanyol–, doncs, pot dissoldre aquest Parlament que està tan blindat, d'alguna manera, i tan magnificat en les expressions per part de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

És possible que això comporti alguna vegada una certa possibilitat. Bé, el contrapès que apuntava Heribert Barrera em sembla bé, em sembla lògic, que

el Parlament també, valorades les circumstàncies, pugui autodissoldre's, però jo entenc que difícilment aquest article desapareixerà del futur Estatut. I, per tant, la meva pretensió és més modesta i és que no sigui sota l'exclusiva responsabilitat, és a dir, que ho faci quan vulgui. Perquè tots recordarem..., aquesta legislatura encara no ha començat, no sé si començarà aviat, però tots recordem com al cap d'un any i escaig, dos anys com a màxim, els diaris comencen a parlar ja sobre la dissolució del Parlament, i sembla que els governants ho facin en funció de les enquestes que periòdicament encarreguen. Si els va bé, dissoldrem; si no els va bé, no dissoldrem.

Aleshores, com a mínim, entenc que, si es manté aquesta possibilitat, aquesta facultat, en mans del president del Parlament ha d'estar acotada, com per exemple a Alemanya, ho repeteixo, en què la facultat de dissolució no la té el canceller; la té, com he dit abans, com a la majoria de repúbliques, el president d'Alemanya, i el canceller del Govern pot demanar-la quan perdi una qüestió de confiança, i aleshores, automàticament, el president dissoldrà el Parlament alemany. Bé, per tant, vull dir, hi ha exemples on pot ser possible aquest poder en mans del president de l'executiu, però que estigui acotat i objectivades les causes per les quals això pot ser.

Dos punts més, molt ràpidament. Del conseller en cap, se n'ha parlat; l'experiència que ens ha aportat Heribert Barrera sobre la figura, com neix i quina era la seva naturalesa jurídica i política en temps de la Generalitat republicana. I jo el que demanaria és que ja portem dos consellers en cap, doncs, amb un origen purament... (*Algú diu: «Tres.»*) Tres –perdoni–. Però, en tot cas, no assentat sobre cap llei, sinó simplement un decret que possibilita la delegació de funcions del president de la Generalitat, sempre temporal, o sigui que pot revocar aquesta delegació i tornar a assumir les competències que ha delegat. Jo crec que és una figura prou important, dintre de l'esquema institucional de Catalunya, perquè immediatament anem a la creació o recreació per llei del conseller en cap.

Per últim, Síndic de Greuges. Pel que fa al Síndic de Greuges també s'ha exposat, doncs, com ha canviat extraordinàriament la concepció del Síndic de Greuges des de la Llei de 1984 fins ara, i com han anat sorgint una sèrie de noves facultats, noves funcions en aquest Síndic; la creació, com s'ha dit també, de síndics locals, etcètera. Jo crec que faria falta dictar una llei modificadora que recollís amb tota la seva amplitud la naturalesa i les funcions d'aquest Síndic de Greuges.

I aquí també, inevitablement –allò que un és la seva pròpia història–, doncs, tornaria a posar sobre la taula una esmena que vaig perdre en ponència i en comissió, quan vam aprovar la Llei del Síndic de Greuges, i era la que feia referència... La Llei diu que, entre les seves funcions i tal, també supervisa l'actuació dels ens locals de Catalunya en tot allò que afecta les matèries sobre les quals l'Estatut d'autonomia de Catalunya atorga competències a la Generalitat. L'esmena que vaig fer aleshores i que vaig retirar per establir un cert consens a l'entorn de la Llei, pel fet de ser una llei important dintre de les institucions catalanes, doncs, deia que supervisaria «les actuacions dels ens locals de Catalunya», i punt; no simplement en les matèries sobre les quals l'Estatut atorga competències a la Generalitat.

Jo crec que, en definitiva, això –vull dir, aquesta limitació– pràcticament ha desaparegut, atesa l'evolució de la figura del Síndic de Greuges i com, doncs, fiscalitza aquesta actuació administrativa, més que no el respecte dels drets i les lleis fonamentals. Però, bé, ja que és així i d'aquesta manera, em consideraria personalment satisfet si aquella vella esmena per fi fos recuperada i se suprimís amb la nova llei sobre el Síndic de Greuges aquesta limitació de les funcions del Síndic de Greuges només en aquelles matèries de la vida local que fossin recollides per l'Estatut de Catalunya.

ANTONI GUTIÉRREZ DÍAZ

Diputat al Parlament durant la I i la II legislatures

No és una formalitat, sinó una necessitat, diríem, d'exposar públicament un sentiment, i és que jo també, com han dit els altres companys i companya que han intervingut, agraeixo la invitació a participar en aquest acte, i més perquè em dóna l'oportunitat de venir de nou en aquesta casa. He estat a tres parlaments; aquest sempre ha estat considerat per mi casa meva, si és que hi ha casa d'algú. Però es pot entendre perfectament, perquè amb altres dels que estan aquí, doncs, un dia gloriós, i encapçalats –vull recordar-ho aquí– per Joan Reventós, físicament vàrem obrir la porta del clausurat hemicicle. Per tant, a ningú se li pot escapar, doncs, el que en realitat pot significar venir a aquesta casa i prendre de nou la paraula.

I prendre-la després d'haver sentit els quatre professors que m'obliguen al difícil exercici de baixar de l'acadèmia a l'àgora, perquè les seves brillants i acadèmiques intervencions han estat extraordinàriament importants. És clar, la temptació immediata del polític és enganxar-se a la intervenció primera del president del Parlament, però resistiré –n'estic segur– aquesta temptació, deixaré això per al final, i voldria dedicar un minut a cada una de les intervencions, que tant m'han interessat i tan importants les he considerat.

Començaré per la del professor Joaquim Ferret, que ha iniciat la seva intervenció amb unes paraules quasi provocadores, i després les ha matisat tant que quasi semblava que entrava en contradicció –dic «quasi»– amb la seva intervenció inicial, però que ens ha subratllat que el resultat era acceptable –em sembla que aquesta és una definició que ell ha utilitzat i que hauríem d'annotar-nos bé–; que ens ha recordat que la fugida cap al dret privat no és útil quan es refereix als partits polítics, i ha acabat recordant-nos una cosa que a mi em sembla que és una mica un tòpic, però que cal, val la pena, recordar-la, i és que als segles xx i xxi les catedrals gòtiques segueixen sent molt boniques, però que no és moment de fer catedrals gòtiques. Implícitament, jo crec que ell pensava alguna cosa que diré jo: que es corre el perill que en lloc de fer una catedral gòtica es faci l'Almudena, i això també cal vigilar-ho.

El senyor Tomàs Font ha fet un repàs d'algunes institucions, i sols vull, jo, recollir, de tota la seva interessantíssima reflexió, la referència que ha fet al Síndic de Greuges, que, malgrat la poca experiència que es tenia, doncs, ja està configurat, i que avui

dia, en el nou Estatut, caldrà aprofitar tota l'experiència positiva que ens ha aportat. I, de tot això, dues qüestions només: una, la vigilància del perill de la dispersió –ell ho ha dit–, i una altra –que estava implícita, però que crec que cal subratllar, perquè el síndic actual ho ha tingut molt en compte– és la nostra pertinença de ple dret a la Unió Europea, i, per tant, que la coordinació no sols ha de ser amb el Defensor del Poble estatal, sinó amb l'Ombudsman europeu, com ell ha fet contínuament.

I el professor Manuel Gerpe, doncs, és el que, diríem, més s'ha mogut al cantell de la reflexió política, perquè, és clar, ha començat amb la idea que el tripartit obria noves expectatives i que es passava del monisme al dualisme. Cal recordar que en legislatures anteriors no hi havia monisme; eren dos partits, els que hi havia: Convergència i Unió. Per tant, cal pensar que alguna cosa més ha passat; no sols que hi ha un tripartit, sinó que ha passat alguna cosa més, i que una certa concepció hegemònica ha acabat el seu cicle. I aquesta concepció hegemònica obre la necessitat, efectivament, de noves perspectives, i, com ell deia molt bé, d'obrir pas amb claredat al paper que correspon al conseller en cap. No pot ser que el conseller en cap sigui més important per les competències que té que per la seva condició de ser conseller en cap. I aquí cal una clarificació urgent, jo crec, d'aquest àmbit, no sols per evitar, efectivament, encavallaments, sinó perquè, en un àmbit on no hi ha una gran hegemonia, com s'ha viscut en els anys anteriors, doncs, no hi hagi conflictes. I per això estic completament d'acord amb ell.

I el professor Joan Subirats ens ha recordat una cosa que l'Heribert també ha subratllat, i és la necessitat urgent –en aquesta sí que anem amb retard– d'una llei electoral nacional catalana. És quasi inconcebible que seguim vivint amb la Llei electoral amb què hem viscut durant aquests anys. Ell ens ha fet algunes reflexions interessants, recordant-nos la llei alemanya com a llei tipus, però és que jo crec que hi ha una qüestió molt, molt important.

S'ha dit moltes vegades –i jo no ho he compartit mai, fins i tot ho he combatut– que Catalunya era un oasi. Catalunya no és un oasi; no ho ha estat mai. Ha tingut les tensions, les confrontacions, podem tenir estils determinats... Ara, què és el que té Catalunya? Catalunya té un microclima polític, i aquest microclima polític, entre altres coses, el defineix el pentapartit; que si un és rigorós ha de dir que n'hi ha sis, de partits, no cinc, però si mirem l'hemicicle, doncs, hi ha realment un pentapartit. I això és una riquesa nacional important a Catalunya.

I és clar que, diríem, un microclima s'afecta de les coses que vénen dels climes del voltant: l'anticicló hi pot entrar, i les turbulències hi poden entrar; però la identitat és important. A nivell de tot l'Estat, al Congrés de Diputats, hi ha un bipartidisme imperfecte, trufat per les representacions autonòmiques i per la modèstia representativa d'Izquierda Unida. Però aquí sí que hi ha cinc, sis forces amb autèntica representativitat que expressen la riquesa política de Catalunya i que a mi em sembla que han de ser ben recollides a través d'una llei electoral pròpia.

I per acabar, és clar, la qüestió de què més m'hauria agradat parlar l'últim minut és la necessitat del nou Estatut. Jo, com que no sóc de l'Empordà i no sóc surrealista, sí que crec que és molt important que parlem del nou Estatut sense tenir-ne encara escrit un borrall. Perquè què és important? És un estat d'opinió a la societat i als

partits polítics que després de vint-i-cinc anys necessitem un nou estatut. I a mi em sembla això molt important. Abans de tenir l'Estatut que vam fer, cridàvem: «Llibertat, amnistia i estatut d'autonomia», i tampoc en sabíem el contingut. Encara no sabem quin en serà el contingut.

Què sabem? Que estem en una situació política completament diferent de la de fa vint-i-cinc anys i que les analogies no valen. Fa vint-i-cinc anys, si donàvem un pas menys, ens quedàvem curts, i si donàvem un pas més enllà, amb la situació que teníem, podia ser que n'haguéssim de donar tres enrere. Avui dia, la democràcia està consolidada. Es podrà utilitzar en sentit restrictiu o en sentit ampli, però avui ja no tenim el problema que podíem perdre com llavors la democràcia, perquè encara hi havia totes les forces franquistes. Però avui dia la democràcia està consolidada.

Per tant, aquí no ens cal ser ni pessimistes ni optimistes; cal ser agosarats. I «agosarats» no vol dir ser inflexibles; cal tenir idea de la capacitat de negociació i del consens. Però cal ser agosarats, tenint en compte que, si el projecte d'estatut que surti empeny necessitats de canvi de la Constitució, també les haurem de plantejar. En aquest moment, per mi, el més important és que, efectivament, Catalunya necessita un nou estatut, que això està influint poderosament en tota la situació política espanyola i que, conscients d'això, cal que nosaltres siguem agosarats, però no inflexibles, i que, de nou, tinguem en compte el valor del consens.

Les competències de la Generalitat

SEGONA JORNADA

Competencias exclusivas y competencias compartidas: factores condicionantes de su ejercicio

LUIS COSCULLUELA MONTANER

Catedrático de dret administratiu de la Universitat Complutense de Madrid

Ministre d'Administració Territorial (1982)

En primer lugar, quiero dar las gracias al Parlamento de Cataluña por su amable invitación a participar en un tema que me es muy grato. No en vano llevo ocupándome de él desde prácticamente el año 1973, en que se publicó mi trabajo «La región» en la obra colectiva *Descentralización administrativa y organización política*, coordinada por S. Martín-Retorillo, obra que realizamos fundamentalmente profesores de la Universidad de Barcelona.

El modelo constitucional de distribución de competencias

A mí me ha correspondido analizar el tema conceptual de las competencias, fundamentalmente desde la perspectiva de la Constitución. El modelo constitucional del reparto o distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas gira en torno a una lista que yo he calificado, muy tempranamente, como «lista única», la única lista que tiene carácter permanente: la que contiene el artículo 149 de la Constitución. Hay otro artículo que contempla las competencias de las comunidades autónomas, el 148, pero este artículo nunca ha tenido ninguna relación con la Generalidad de Cataluña, que es lo que importa ahora. Por otra parte, aunque el Tribunal Constitucional ha querido darle un contenido, diciendo que el artículo 148 constituye el «núcleo duro» de las competencias de las comunidades autónomas, es evidente que esto es sólo una forma de hablar, que no tiene ninguna relevancia jurídica. Todas las competencias de las comunidades autónomas que les son propias son núcleo duro de competencias para ellas y, por lo tanto, hablar de *núcleo duro* sólo de las del 148 no tiene el más mínimo sentido. Y, por último, debemos recordar que la lista de competencias del artículo 148.1 sólo constituía un límite para la asunción de competencias en los estatutos de las comunidades autónomas del artículo 143, durante los cinco primeros años; después, en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.2, mediante la reforma de sus estatutos, dichas comunidades autónomas podían ampliar sus competencias con el único límite del listado de competencias que reserva al Estado el artículo 149. Reforma de estatutos

y ampliación de competencias que han realizado todas las comunidades autónomas del artículo 143, lo que prueba mi afirmación de que el artículo 148 de la Constitución sólo tenía el carácter de disposición transitoria.

¿Qué imagen proyecta este artículo 149.1 sobre el modelo de estado? En mi opinión es la de un modelo estatal con vocación de convertirse predominantemente, en las materias que la Constitución le reserva, en un estado legislador y no administrador; pero con una precisión: sus facultades legislativas están predominantemente referidas a la aprobación de la legislación básica en la materia. Modelo que aproxima el Estado español al modelo federal, más que al modelo regional que nosotros acuñamos para la ciencia política en la Segunda República. Un modelo «*quasi* federalizante», como lo calificué yo en uno de los primeros trabajos publicados tras la aprobación de la Constitución.

Clasificación de competencias

Partiendo de estas premisas, vamos a analizar algunos conceptos clave en el tema de las competencias, comenzando por la clasificación de las mismas. El criterio que a mi me parece más clásico es el que diferencia las clases de competencias en función de qué entidad, Estado o comunidad autónoma, ejerce facultades públicas sobre la materia de que se trate. Se distingue así entre competencias exclusivas y competencias compartidas. Clasificación que también adopta el Tratado por el que se instituye una constitución para Europa.

Competencia exclusiva significa que todas las facultades sobre una misma materia están atribuidas al Estado o a una comunidad autónoma. Y *competencia compartida* es aquélla en la que las diversas facultades sobre una misma materia se distribuyen entre el Estado y las comunidades autónomas.

Partiendo de este criterio clasificatorio, las competencias del artículo 149.1, son fundamentalmente competencias compartidas, siendo las competencias exclusivas del Estado muy escasas, contrariamente a lo que afirma literalmente el encabezamiento del artículo 149.

En las competencias compartidas, evidentemente, el Estado tiene algunas facultades normativas, o todas –aunque en el modelo español, las competencias normativas del Estado se reconducen, generalmente, a la legislación básica exclusivamente–, y las competencias que pueden asumir en sus estatutos las comunidades autónomas son el resto de las facultades normativas no reservadas al Estado, y la competencia ejecutiva en todo caso. El Tribunal Constitucional ha reconocido este alcance afirmando que «las competencias básicas no permiten, con carácter general, la atribución de facultades ejecutivas a órganos del Estado» (STC 206/2001); aunque en el plano de la ejecución pueda el Estado reservarse la facultad de supervisar dicha ejecución autonómica en las competencias compartidas (STC 76/1983).

A sensu contrario, cualquier materia incluida en el artículo 149 no puede ser asumida como exclusiva por los estatutos de las comunidades autónomas.

Sin embargo, el término *competencia exclusiva* ha sido evocado de forma distinta en la propia Constitución y en algunos estatutos. Ya hemos visto como el artículo

149 atribuye el carácter de competencia exclusiva a todas las materias que relaciona, pese a que la mayoría de ellas deben calificarse en puridad de competencias compartidas. Para salvaguardar esta aparente contradicción, algunos autores pretendieron dar un concepto distinto de *exclusividad*: *competencia exclusiva* no se predicaría de la materia, sino de las facultades que la Constitución o los estatutos reservan respectivamente al Estado o las comunidades autónomas. Interpretación que empezó formulando el profesor Salas y que luego recogieron otros autores. Sin embargo, en mi opinión el concepto clásico que antes hemos dado de *competencia exclusiva* sigue siendo el más apropiado y el que utiliza más ampliamente la doctrina internacional. La exclusividad debe predicarse de la materia, no sólo de las facultades que una entidad tenga sobre ella. Si sobre una misma materia ejercen facultades entidades distintas, la competencia debe calificarse de compartida.

En este sentido, sólo se afirma la exclusividad de la competencia estatal en siete materias del artículo 149: las relacionadas en los números 2.^a, 3.^a, 4.^a, 5.^a, 10.^a, 14.^a, 16.^a (sanidad exterior) y 20.^a (marina mercante, abanderamiento de buques y control del espacio aéreo). alguna materia, como el sistema monetario, ya es competencia europea y por ello no se relaciona en este listado. Con todo, debe advertirse que sobre algunas de estas materias se reclama que las comunidades autónomas puedan tener alguna participación, pese a su carácter exclusivo de competencia estatal. En este sentido, cabría entender que reconocer un derecho de participación no altera el carácter de competencia exclusiva del Estado y que, en este sentido, una reforma estatutaria que así lo hiciera no impondría una necesaria reforma constitucional, dependiendo claro está del alcance real del derecho de participación que se reconociera a las comunidades autónomas en estas materias. El caso de la Administración de Justicia es muy clarificador al respecto: tanto la propia Constitución como la legislación en la materia reconocen amplios márgenes de participación de las comunidades autónomas en la misma, pero los órganos jurisdiccionales se integran en el Poder Judicial, que es un poder del Estado.

Otros autores emplean criterios de clasificación de las competencias distintos, siguiendo fundamentalmente una clasificación que formulara Alessi para las competencias de las administraciones públicas. Creo que estos criterios no tienen la relevancia de los anteriores, porque la clasificación de Alessi está originariamente construida para competencias administrativas, especialmente para la clasificación de competencias (atribuciones) dentro de una misma persona jurídica, y aquí estamos hablando de entidades distintas. Siguiendo la clasificación del autor italiano, algunos autores distinguen entre competencias absolutas, exclusivas limitadas, compartidas, concurrentes e indistintas. Sólo las competencias indistintas, que a veces también son denominadas *concurrentes* por algunos autores, pueden añadirse a la clasificación fundamental que las divide en exclusivas y compartidas, para encuadrar las materias en las que ambas entidades, Estado y comunidades autónomas, pueden ejercer facultades no excluyentes de la actuación de la otra entidad. En dicha categoría se encuadraría la cultura, prevista en el artículo 149.2.

El sistema de distribución de competencias en la Constitución española

Llegados a este punto, en el que hemos clarificado conceptos, podemos analizar la cuestión capital: ¿cuál es el sistema de distribución de competencias en la Constitución española? Los textos fundamentales, obviamente, son la Constitución y los estatutos, formando el llamado *bloque de constitucionalidad*, que será más extenso en algunas materias en que el Estado tiene competencia para establecer la legislación básica, constituyendo los estatutos el punto de partida para determinar qué competencias corresponden a cada comunidad autónoma y precisando las facultades que tiene atribuidas en cada materia.

La Constitución juega primariamente como un límite a la aprobación de dichos estatutos en este tema competencial. Actualmente el límite general en materia de asunción de competencias en la reforma de cualquier estatuto de autonomía se contiene en el listado de materias relacionadas en el artículo 149. La Constitución juega también como un criterio de interpretación de los propios estatutos de autonomía, que opera con la finalidad de hacer prevalecer el texto constitucional sobre el texto del estatuto, siempre y cuando el primero se interprete correctamente y conforme al modelo de descentralización política que la Constitución impone. Y, por último, juega también como título habilitante donde encuentra el Estado el apoyo para ejercer alguna de las competencias que allí se enumeran. Título habilitante que se expresa formalmente en las distintas facultades, normalmente legislativas, que el Estado emprende.

Pero, al margen de estos dos textos, fundamentalmente el artículo 149 de la Constitución y los estatutos, debe señalarse la importancia política de las previsiones del artículo 150. Un precepto, que permite, en sus dos primeros números, atribuir, delegar o transferir amplias competencias del artículo 149 a las comunidades autónomas, conformando así para todas o para algunas de ellas dos bloques de competencias: las que les atribuye su estatuto de autonomía y las extraestatutarias, que le son transferidas por los mecanismos previstos en el artículo 150, apartados 1 y 2, de la Constitución.

Si esto fuera todo, podríamos decir que el tema competencial sería relativamente sencillo. Pero el tema es más complejo: a la consideración de la Constitución, los estatutos y los mecanismos previstos en el artículo 150, debe añadirse la interpretación que haya dado a dichos textos el Tribunal Constitucional. Y, por lo tanto, hemos de considerar otros conceptos que ya no son los propios de establecer clasificaciones de competencias, sino que han de analizarse conceptos tales como el alcance de las bases y los títulos cruzados o transversales. Además, naturalmente, de considerar la especial dificultad de la determinación del sentido exacto de cada materia, o mejor, del encaje de un supuesto de hecho en una concreta materia, para, partiendo de dicha determinación, precisar de quién es la competencia discutida. Porque a veces se evoca una materia y, una vez analizado el tema, resulta que no es ésa la materia en la que encaja el supuesto cuestionado, sino que es otra, lo que comporta que los títulos competenciales sean diversos de los primeramente invocados. Por ejemplo, la STC 239/2002 diferencia entre asistencia social y seguridad social, y encaja en la

primera la ayuda a jubilados, por lo que se consideró que era una materia prevista por el estatuto de autonomía como competencia atribuida a la comunidad autónoma, mientras que, de haber entendido que encajaba en la seguridad social, la solución competencial hubiera sido distinta.

Vamos, pues, a analizar estos temas sin los que el análisis conceptual de esta materia no estaría completo.

Legislación básica

El concepto más difundido es el que identifica esta legislación con los extremos de una materia que deben tener una regulación común que permita una aplicación necesariamente uniforme en todo el territorio del Estado. Por ello, la definición de *legislación básica* más extendida es la de ‘común denominador normativo en una materia’. Son conceptos obviamente relativos, difíciles de precisar en abstracto sobre cualquier materia, y que el Tribunal Constitucional se ve obligado a precisar sobre la base del enjuiciamiento de un concreto precepto normativo sobre una determinada materia.

En cualquier caso, la legislación básica no se identifica con una legislación de principios. Esta es la primera afirmación que hay que destacar para diferenciar, por ejemplo, la Constitución española de la Constitución italiana de 1947, que sí previó este tipo de legislación principialista.

Por otra parte, aunque las bases se deben ceñir a la regulación de los aspectos centrales o nucleares de una institución, siendo éste el alcance normal o institucionalmente propio de las bases, el propio Tribunal Constitucional y la doctrina admiten que la legislación básica pueda descender a regular aspectos no centrales, e incluso –muy excepcionalmente, pero se admite– aspectos coyunturales. Por ello, evidentemente, la definición de bases resulta, a la postre, un tanto relativa, pues permite que por la vía de la excepción las bases puedan tener un alcance que parece alejado de su significado más propio.

El problema central de las bases es determinar hasta dónde alcanzan, qué es lo que debe considerarse básico en una materia y quién debe determinarlo. Nos enfrentamos directamente con lo que se ha denominado *la densidad normativa* de la legislación básica. El legislador estatal, al establecer la legislación básica, no puede establecer una legislación estatal tan densa que restrinja arbitrariamente las facultades normativas de las comunidades autónomas para desarrollar, o mejor, para completar, la legislación en la materia. Porque es importante emplear la palabra correcta. Estamos acostumbrados a denominar *legislación de desarrollo de las bases* a la que aprueban en estas materias de competencia compartida las comunidades autónomas. El propio Estatuto catalán, en su artículo 10, utiliza esa expresión, «desarrollo legislativo de las bases». Pero, como sabemos, lo de «desarrollo legislativo» es una forma de hablar. No desarrollan las bases: legislan en el espacio normativo que les es propio y que les viene atribuido desde el Estatuto, no desde las bases, tema en el que no voy a entrar, porque ha dado lugar a una conocida polémica sobre si desde las bases se pueden condicionar las soluciones legislativas del «desarrollo legislativo»

de las comunidades autónomas. Baste sólo, para dar mi opinión sobre ese tema, decir que, evidentemente, en el desarrollo legislativo de las bases las comunidades autónomas deben tener espacio suficiente para desarrollar políticas propias, lo cual no ocurriría si las bases condicionaran absolutamente ese desarrollo legislativo.

Las bases, en definitiva, deben permitir desarrollar políticas propias alternativas, no únicas, plasmadas en la legislación autonómica que completa la legislación estatal básica. También el Tribunal Constitucional sentó esta conclusión al afirmar en la STC 156/1995 que la legislación básica no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno a las comunidades autónomas con competencia legislativa en la misma materia. Y debe reconocerse que el Estado ha sobrepasado, en muchos momentos, estos límites de la legislación básica y también que en bastantes supuestos la reacción del Tribunal Constitucional no ha sido todo lo contundente que debiera en su tarea de fijar los límites de lo básico como competencia estatal.

En las bases juega otro principio que también debe destacarse: el principio de ley formal. Sólo por ley, que es lo mismo que decir sólo las Cortes, puede establecerse la legislación básica. El Tribunal Constitucional ha sido rotundo al respecto, y no es preciso recordar sus abundantes sentencias estableciendo esta doctrina. Pero ese principio también ha sido excepcionado en determinadas ocasiones, permitiendo que el Estado, en este tipo de materias, reserve en la propia ley de bases un espacio normativo para dictar reglamentos, e incluso se ha llegado a admitir que en ocasiones excepcionales se adopten simples actos que resuelvan problemas muy específicos. Evidentemente, la posibilidad de que las bases se dicten al margen de la ley formal que las establezca debería admitirse sólo como excepción muy singular. Así, cabe constatar que, si las excepciones menudean, se produce una situación patológica en las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómico.

Por otra parte, el Estado debe justificar siempre el título competencial que utiliza cuando establece su legislación. Además, cuando las leyes son mixtas, como ocurre con frecuencia, es decir que contienen preceptos básicos junto a otros que no lo son en el mismo texto legal, la precisión de qué preceptos son básicos acostumbra a establecerse en las disposiciones finales, y es conocido que en las comisiones legislativas de las Cortes, cuando han sido aceptadas enmiendas al texto del proyecto o de la proposición de ley, la precisión de si las mismas son o no legislación básica no se realiza con la debida reflexión. Sería probablemente muy interesante un estudio de este tema, que pusiera de manifiesto cuál ha sido el grado de acierto al establecer preceptos básicos a través de enmiendas parlamentarias.

Otro aspecto capital en el tema de la legislación básica son las materias reservadas a ley orgánica. Si una materia está reservada a ley orgánica, pero la competencia estatal es sólo el establecimiento de las bases, la ley estatal debe dejar también que las comunidades autónomas que tengan atribuido su desarrollo normativo puedan hacerlo. Es decir, la reserva de ley orgánica no amplía la competencia estatal por la sola razón de que la ley orgánica sea un tipo formal exclusivo del Estado. El Tribunal Constitucional ha sido claro en este tema: si el estatuto autonómico admite la posibilidad de regular el desarrollo legislativo de esas bases, la ley orgánica debe

establecerse exclusivamente para determinar las bases en la materia, pero no puede ir más allá. Debe dejar otro espacio normativo, el que es propio, según los estatutos, de la comunidad autónoma. Es evidente que en el espacio normativo autonómico no se aprobará ninguna ley orgánica, sino legislación ordinaria, y también puede considerarse que esta legislación no podrá regular aspectos esenciales de la materia, que deben regularse por ley orgánica, pero no cabe sustraer la competencia normativa que puedan tener atribuida por sus estatutos las comunidades autónomas, a pretexto de la reserva de ley orgánica en la materia.

Otros problemas importantes, en esta materia, son el de la técnica legislativa empleada por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas al aprobar su legislación de desarrollo de la legislación básica estatal y el del control jurisdiccional de este tipo de legislación autonómica, temas sobre los que he publicado mi opinión en otras obras, pero en los que ahora no procede entrar.

Tampoco me referiré al problema de la incidencia de la reforma de la legislación estatal básica en la legislación autonómica de desarrollo porque sobre este tema ya existe abundante literatura y un claro posicionamiento del Tribunal Constitucional.

Los títulos cruzados o transversales

Constituyen, quizás, uno de los temas más delicados en la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. En primer lugar, porque, como he dicho, determinar de qué materia se trata es una operación puramente ideal o conceptual. En la realidad, las materias se entrecruzan completamente y en una misma materia cabe apreciar que estamos ante temas conexos, que no tienen —o no tienen por qué tener— relación exclusiva con una sola materia idealmente definida. Sentado que cualquier actuación puede encajar en más de una materia, lo primero que debemos analizar es cómo juegan los títulos competenciales, que como hemos visto se refieren a materias concretas, cuando un supuesto de hecho que se nos plantea se relaciona con distintas materias. ¿Qué entidad es la competente para ordenar este tipo de situaciones? Es el problema de los llamados *títulos cruzados*.

El ejemplo más ilustrativo donde se plantea este tema, en que convergen varios títulos cruzados sobre una misma realidad, es el urbanismo. Evidentemente, se trata de una competencia que, empleando otra vez la terminología del Tribunal Constitucional, constituye el núcleo duro de las competencias de las comunidades autónomas por estar entre las competencias que el artículo 148 de la Constitución permite asumir a todas las comunidades autónomas. Pero hay una serie de materias conexas con ésta que, incidiendo claramente en el urbanismo, suponen títulos competenciales reservados por la Constitución al Estado. Por ejemplo, el derecho de propiedad o la expropiación forzosa. Es evidente que, tomando como títulos habilitantes de competencias estos títulos cruzados, el Estado no podría aprobar una legislación completa en la materia. ¡Y, sin embargo, lo hizo! La ley del suelo de 1990 y el Decreto legislativo de 1992 constituyen todo un ejemplo de abuso de competencia estatal para ordenar una materia sobre la base de unir todos los títulos

cruzados que le atribuyen competencias existentes sobre la misma. La respuesta del Tribunal Constitucional en este caso fue, como se sabe, contundente.

Los títulos cruzados obligan, en todo caso, al legislador competente en la materia a no desconocer las competencias de la otra entidad, sea estatal o autonómica, y en cualquier caso al empleo de técnicas de coordinación en la acción administrativa.

Los títulos cruzados, más amplios en favor del Estado, son varios. Aquí nos vamos a limitar a analizar tan sólo los dos siguientes:

a) El artículo 149.1.1.^a, que atribuye al Estado «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Si damos una excesiva amplitud a este título, el Estado se filtra con este título cruzado por la práctica totalidad de las materias que pueden ser competencia de las comunidades autónomas. Es evidente que debe darse a este título competencial una interpretación restringida; de lo contrario, estamos interfiriendo gravemente el modelo de Estado autonómico que sanciona la Constitución.

De modo que debemos entender que este precepto no atribuye al Estado la fijación de las bases sobre todos los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento de las condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. En definitiva, que su finalidad es sólo regular lo imprescindible para garantizar la igualdad. No puede ir más allá. En este sentido se ha pronunciado también la STC 61/1997, que además ha precisado que, en todo caso, la competencia estatal queda constreñida al ámbito normativo –aunque esta posición ha sido contestada por algún voto particular–, estimando que *condiciones básicas* no debe equipararse a *establecer una legislación básica en la materia*. Pero la posición dominante en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es la de que al amparo de este título competencial sólo cabe determinar lo imprescindible para garantizar las condiciones de igualdad, determinar en suma el contenido primario del derecho y las posiciones jurídicas fundamentales que garantiza, esto es, las facultades que integran el contenido del derecho o libertad, sus límites, los deberes esenciales que comporta su titularidad, las prestaciones básicas e incluso las condiciones de acceso al ejercicio de aquellas facultades (STC 154/1988); pero no entran en la determinación del contenido primario del derecho cuestiones que no gozan de estabilidad o permanencia, sino que son coyunturales (STC 188/2001).

b) El segundo título cruzado que aparece, no al mismo nivel que el anterior, pero con una utilización muy amplia por parte del Estado, es el que se atribuye en el artículo 149.1.13: «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». El propio Tribunal Constitucional ha considerado este título como fundamento de la habilitación de competencias económicas en favor del Estado. En este título competencial se ha encajado incluso la unidad de mercado, concepto dotado de gran fuerza expansiva. También se han cobijado en este título competencial muchas normas de ordenación económica e incluso de técnicas de coordinación de distintos sectores no directamente relacionados con la economía. El propio artículo 12

del Estatuto catalán hace apelación a ese número 13 del artículo 149.1 de la Constitución, junto con otros preceptos.

Sin embargo, este título cruzado o transversal debe tener también una interpretación si no restrictiva sí al menos más ponderada de lo que su uso habitual por el Estado mantiene. Sin necesidad de intentar reconducirlo a sus propios términos literales que aluden a una «planificación general de la actividad económica» inexistente, porque no hay planificación general de la economía, ni creo que pueda llegar a haberla en el marco de una economía europea, habría que evitar que se pudiera utilizar para que el Estado se infiltre en cualquier materia relacionada con la economía.

Títulos concurrentes acumulativos

A veces doctrina y jurisprudencia utilizan el término *título transversal* para referirse no a títulos cruzados de competencia, sino a títulos concurrentes acumulativos. Son materias complejas en las que el Estado tiene distintos títulos competenciales, que encajan en varios números del artículo 149.1, y se invocan conjuntamente en la legislación que aprueba.

En estos casos, la obligación del Tribunal Constitucional ha sido siempre desmenuzar, precepto a precepto, las distintas materias que regula una ley, porque una ley no es más que un recipiente formal donde caben gran cantidad de elementos normativos, y no todos ellos pueden obedecer al mismo título competencial, no todos ellos regulan las mismas materias idealmente separadas por la Constitución o los estatutos para determinar la competencia. Por lo tanto, es muy posible que en una ley haya más de un título competencial a invocar.

La solución, en caso de conflicto de competencias, puede no consistir en todos los casos en la declaración de nulidad de los preceptos cuestionados, sino que en algunos supuestos puede consistir en una simple inaplicación de la norma cuestionada al territorio de una o varias comunidades autónomas, o incluso en diferir la inaplicación de la norma hasta que la comunidad autónoma ejerza sus propias competencias en la materia, con el fin de evitar un vacío normativo (STC 208/1999).

Títulos cruzados de las comunidades autónomas

Aunque normalmente sólo se consideran los títulos cruzados que habilitan competencias estatales, también existen otros que juegan en favor de las competencias autonómicas. Vamos a analizar los dos siguientes:

a) La organización. En cualquier materia exclusiva de la comunidad autónoma o de competencia compartida, la potestad organizativa está atribuida siempre a la comunidad autónoma. Debe tenerse en cuenta que lo organizativo no se incardina sólo en la función ejecutiva, sino que comprende también la legislación sobre la organización, es decir que incluye siempre facultades normativas y no sólo ejecutivas.

Por supuesto, lo organizativo incluye también la facultad de dirección, la de dictar instrucciones de servicios o circulares organizativas, las facultades de inspección –sin perjuicio de que en alguna competencia compartida el Estado pueda tener atribuida la alta inspección– la resolución de los recursos administrativos y la organización de los servicios.

Desde este punto de vista, podríamos plantearnos también qué significa un concepto que a menudo está flotando sobre algunas materias: la alta inspección. ¿La alta inspección es un condicionante de los títulos que corresponden a las comunidades autónomas en lo organizativo? Creo que la alta inspección es, desde el punto de vista ejecutivo, inoperante; y al introducir este calificativo no me estoy refiriendo a su operatividad efectiva, que también, sino al alcance de la alta inspección. En mi opinión, lo único que puede hacer el Estado mediante esta competencia es instar la actuación de otros órganos del propio Estado, pero no puede actuar directamente implicándose en la función ejecutiva de las materias en las que está expresamente prevista.

La materia organizativa supone, desde otro punto de vista, un límite a las facultades normativas del Estado en las materias de competencia compartida.

b) La función ejecutiva. Como hemos señalado, con la excepción de las materias que son competencia exclusiva del Estado, que son las menos de las que se relacionan en el artículo 149 de la Constitución, la función ejecutiva sobre cualquier otra materia corresponde siempre a las comunidades. Este es en mi opinión un título transversal que existe hoy en nuestro sistema constitucional, sin necesidad de invocar el denominado *federalismo de ejecución* o la *administración única*, aunque es evidente que estos conceptos van más allá del significado actual del título transversal que analizamos.

Los límites del ejercicio de las competencias autonómicas

a) El territorio. Las competencias de las comunidades autónomas tienen en su territorio un límite. El propio Estatuto de Cataluña, en el artículo 25, fija ese límite: las competencias de la Generalidad se entienden referidas al territorio de Cataluña, lo cual, como es sabido, no quiere decir que los efectos de las decisiones tomadas por una comunidad autónoma no puedan producirse fuera de ese territorio. Ése es un tema ya conocido y, por lo tanto, sólo cabe tener en cuenta que el territorio juega como un límite, pero no como un límite absoluto, puesto que, evidentemente, los efectos de las medidas adoptadas pueden hacerse extensivos fuera del propio ámbito territorial de la comunidad autónoma que las adopta, siempre que los hechos a los que responden sí se hayan producido en su territorio.

b) El interés de la comunidad autónoma. Es este un tema que siempre he considerado muy importante, aunque algún sector doctrinal muchas veces me lo ha reprochado, considerando que yo no tenía razón. Se trata del concepto de interés: el concepto de interés general y el concepto de interés de la comunidad autónoma.

Hay muchos autores que opinan que el interés general o el autonómico sólo juegan en el momento constituyente y estatuyente, y, por lo tanto, sólo deben servir de criterio para determinar las correspondientes listas de competencias del Estado o de las comunidades autónomas. Yo no comparto este criterio.

En primer lugar, el propio artículo 149.1 lo recoge en varios de sus números: el 20, el 24 y el 28 hablan de *interés general* y, por lo tanto, va a jugar ahí, no sólo en el momento constituyente o estatuyente. Por otra parte, con distintos nombres —entre otros, *competencia más específica*—, el propio Tribunal Constitucional lo maneja como criterio para resolver conflictos de competencias. Debe analizarse cuál es el interés prevalente cuando hay un conflicto. El criterio del interés prevalente hay que manejarlo siempre, y hacerlo sin partir de un apriorismo, cual sería considerar que el interés prevalente, por definición, es el interés estatal. El interés prevalente debe establecerse en cada caso concreto y puede jugar tanto a favor del interés estatal como del autonómico, dando respuesta al posible conflicto planteado.

Ya no me queda más tiempo. Sólo quiero anunciar dos temas que tenía pendientes, relativos a los falsos títulos habilitantes de competencias: las subvenciones —la potestad de gasto, como se sabe, no es un título competencial en si mismo, sino que debe ir siempre unida al orden competencial de la actividad material subvencionada— y la supletoriedad. Este último, como falso título competencial derivado de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal respecto del derecho autonómico. El Tribunal Constitucional ha establecido que el artículo 149.3, que prevé la citada cláusula de supletoriedad, no es tampoco título habilitante de competencias del Estado y no permite al Estado dictar normas con el solo fin de crear normas supletorias de competencias que ya son de titularidad de las comunidades autónomas en virtud de sus estatutos.

Les competències de la Generalitat i la jurisprudència del Tribunal Constitucional

MARC CARRILLO

Catedràtic de dret constitucional de la Universitat Pompeu Fabra

Tractaré de la incidència que la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha tingut en l'Estatut d'autonomia de Catalunya i en les competències assumides d'acord amb la Constitució i l'Estatut, fent una anàlisi sumària de l'efecte que han tingut algunes sentències paradigmàtiques en el reconeixement de l'autogovern, tant en un sentit positiu com també aquelles altres que, de manera simultània, han significat una interpretació restrictiva del seu abast, sigui per la mateixa posició adoptada pel Tribunal Constitucional a causa de la deferència mostrada envers el legislador, o perquè les Corts Generals han esdevingut un òrgan especialment bel·ligerant en atribuir a la seva legislació bàsica una concepció expansiva sobre l'abast de la legislació bàsica.

Tanmateix, vull remarcar que, a parer meu, a l'hora de plantejar aquesta qüestió, el problema no és imputable principalment a la funció hermenèutica desenvolupada pel Tribunal, malgrat que una part de les seves interpretacions hagin de ser considerades efectivament restrictives. El problema essencial ha residit en la determinació de les normes bàsiques per part del legislador estatal, amb independència de les majories polítiques que hagin operat en les Corts Generals. Una determinació en què ha predominat a bastament la lògica de les bases enteses com a directrius de contingut molt detallat i específic, davant unes hipotètiques bases concebudes com a principis generals que havien de permetre al legislador autonòmic un marge de maniobra normatiu molt més ampli del que, al capdavant, ha tingut.

Abans de tot, però, i tractant-se de l'anàlisi de la jurisprudència del Tribunal Constitucional en l'àmbit de l'autogovern de Catalunya, cal posar èmfasi en una realitat de caràcter juridicoinstitucional important, que és la següent: Catalunya, al llarg dels vint-i-cinc anys d'autogovern i dels vint-i-tres i escaig de contenciosos jurídics residenciats davant el Tribunal Constitucional, ha estat la comunitat autònoma, en termes jurídics, en termes processals, més contenciosa, que més ha emprat els procediments constitucionals del recurs i del conflicte positiu de competències davant l'Estat. Ha estat un protagonisme permanent que solament els darrers anys ha estat ocupat per altres comunitats autònomes

(Andalusia, Castella - La Manxa, etc.). Tot i així, i justament l'últim any, el 2003, aquest protagonisme, l'ha tornat a recuperar la comunitat autònoma catalana, que des de l'inici del procés de descentralització política fou la primera que, de manera intensa, s'adreçà al Tribunal Constitucional per argumentar jurídicament els seus plantejaments en defensa dels títols competencials que defineixen el seu autogovern.

Com a conseqüència del caràcter expansiu de la legislació bàsica, els conflictes jurídics amb l'Estat han sovintejat, fins al punt que, de mitjana, Catalunya ha esdevingut la comunitat autònoma que al llarg dels vint-i-cinc anys ha plantejat més nombre de contenciosos competencials amb l'Estat davant el Tribunal Constitucional. En la seva activitat de defensa jurídica, els serveis jurídics de la Generalitat han centrat les seves argumentacions en un esforç de fonamentació dels recursos d'inconstitucionalitat i els conflictes de competència, amb la finalitat d'aconseguir una delimitació material objectiva dels títols competencials integrats en el bloc de la constitucionalitat, com a premissa per a establir una determinació adequada de les funcions que corresponien a l'Estat i a la Generalitat.

Aquest activisme jurídic de les institucions de la Generalitat ha atribuït a Catalunya la condició de comunitat autònoma més contenciosa. En aquest sentit, les dades estadístiques no ofereixen dubtes: aquesta qualitat ha estat hegemònica durant molts anys de l'autonomia política del període transcorregut fins ara. Això no obstant, durant una part de les dues legislatures passades sota el Govern del PP (1996-2004), Catalunya va perdre aquesta hegemonia en el plantejament de contenciosos competencials en favor d'altres comunitats autònomes, totes elles amb govern del PSOE, com va ser el cas –com deia abans– d'Andalusia, Castella - La Manxa o Extremadura. Des d'un punt de vista general, i sobretot en altres comunitats autònomes, aquest fet posa en relleu que, més enllà dels arguments i de la bondat de la fonamentació jurídica dels recursos d'inconstitucionalitat i els conflictes de competència promoguts tant per les comunitats autònomes com per l'Estat, la motivació política ha estat, la majoria de vegades, la raó principal de l'inici d'un procediment davant el Tribunal Constitucional. En aquest sentit, és un fet contrastat des de fa anys que el partit que ostenta el Govern de l'Estat no planteja contenciosos competencials a les comunitats autònomes on també té responsabilitats de govern i sí que ho fa contra aquelles on no governa. I viceversa, les comunitats autònomes no presenten recurs contra lleis i altres disposicions i actes de l'Estat en el cas de coincidència de força política. Aquesta tendència política ha estat generalitzada, amb algunes excepcions. D'una banda, des dels inicis de la dècada dels noranta, el País Basc ha desistit d'acudir al Tribunal Constitucional. I d'una altra, en el cas de Catalunya, l'explicació dels litigis jurídicocompetencials ha estat diferent. Així, la coalició CiU que ha governat la Generalitat fins al final de 2003 va donar suport parlamentari a governs minoritaris del PSOE (sobretot entre 1993 i 1996) i del PP (1996-2000), i també al majoritari del PP (2000-2004). Però aquesta circumstància no va ser un obstacle per a impedir que, malgrat l'acord polític de legislatura de donar suport als governs respectius a l'Estat (de 1996 a 2004) i també a Catalunya (especialment, entre 2000 i 2004), tant la Generalitat

com l'Estat promoguessin contenciosos competencials contra els seus respectius socis polítics.¹

Passo ja a referir-me a algunes de les moltes sentències que poden significar actualment un punt de referència jurídica per al balanç de l'autogovern en un sentit positiu, com també a aquelles altres que, per contra, ofereixen un perfil de contingut clarament restrictiu. Abordaré essencialment tres qüestions d'especial rellevància jurídica per a la delimitació de competències: la primera és la relativa a la relació entre llei bàsica i llei autonòmica de desenvolupament que apareix en algunes de les sentències que exposo; la segona és la que porta causa de l'execució de les competències per part de la comunitat autònoma, és a dir, les competències executives i la seva inserció en el sistema d'autogovern, i la tercera és la incidència que en l'àmbit del règim lingüístic ha tingut la jurisprudència del Tribunal Constitucional, sens perjudici, naturalment, d'abordar altres qüestions específiques però totes elles d'un interès especial.

Sobre la primera qüestió que proposo, destaca, sens dubte, la sentència de més relleu en el període inicial de construcció de l'autonomia política, que fou la sentència sobre la LOHPA, la STC 76/1983, que va resoldre els diversos recursos d'inconstitucionalitat, presentats, entre d'altres, pel Parlament i el Consell Executiu. Aquesta sentència va barrar el pas a un procés evidenciat en diversos moments polítics de l'època, destinat a aigualir l'abast de l'autogovern. A grans trets, la STC 76/1983 posava en relleu la relació entre el poder constituent i el poder constituït, i subratllava les limitacions de la potestat legislativa de l'Estat. Sobre aquest particular, el TC reconeixia que les Corts Generals, en la seva condició de titulars de la potestat legislativa de l'Estat, poden legislar en principi sobre qualsevol matèria, sense disposar de títol específic, però aquesta potestat té les seves limitacions derivades de la mateixa Constitució. En aquest sentit, allò que les Corts no poden fer és ocupar el lloc del legislador constituent desenvolupant actes que són propis d'aquest, llevat que ho estableixi la mateixa Constitució. Tenint en compte les previsions que establí el Projecte de LOHPA, les conseqüències d'aquesta doctrina jurisprudencial van ser les següents: a) el legislador estatal no pot dictar normes que incideixen en el sistema constitucional de distribució de competències, integrant hipotètiques llacunes existents a la CE; b) aquest mateix legislador no pot incidir amb caràcter general en el sistema de delimitació de competències establert pels articles 147 a 149 de la CE i en els estatuts respectius sense una expressa previsió constitucional (per exemple, les dels articles 150.2 i 3 CE, per a delegar o transferir i per a harmonitzar competències), raó per la qual una part dels articles del Projecte de LOHPA eren inconstitucionals; c) el legislador ordinari no pot dictar normes merament interpretatives que tinguin com a objecte precisar un únic sentit, entre altres possibles, que calgui atribuir a una norma; perquè aquesta manera de fer del legislador ordinari com a poder constituït se situa impròpiament en el lloc del legislador constituent.

1. Vegeu les estadístiques sobre la conflictivitat entre l'Estat i les comunitats autònomes, contingudes en la meua col·laboració des de 1992 a 2003: «*Tramitación de conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional*», a *Informe Comunidades Autónomas*. Barcelona: Institut de Dret Públic.

Així mateix, la sentència va negar el caràcter harmonitzador del Projecte de llei. El TC va interpretar que una llei d'aquesta naturalesa s'ha d'aplicar solament en els supòsits en què el legislador estatal no disposi d'altres vies constitucionals. Així mateix, va considerar que l'harmonització podia ser adreçada tan a les competències exclusives com a les compartides, però sempre que s'apreciï que el sistema de distribució de competències és insuficient per a evitar que la diversitat de disposicions normatives de les comunitats autònomes produeixi una manca d'harmonia, contrària a l'interès general de l'Estat. Finalment, si bé el TC reconeixia que, d'acord amb l'article 81 CE, dos articles del Projecte eren de caràcter orgànic, aquesta condició no es podia estendre a la resta, per tant negava aquesta naturalesa al conjunt del text.

La STC 76/1983 fou molt important per a la salvaguarda de l'autonomia política. Perquè, en efecte, la declaració d'inconstitucionalitat, per exemple, de l'article 4 del Projecte, que establia el caràcter prevalent de les normes estatals dictades en aplicació de l'article 149.1 de la CE sobre les normes de les comunitats autònomes, fou decisiva per a preservar l'autonomia política de Catalunya. Tanmateix, i més enllà de l'inqüestionable caràcter positiu de la sentència del TC, tampoc no hi ha dubte –atenent el balanç de l'autogovern al llarg d'aquest temps– que els efectes harmonitzadors van aparèixer aviat, per mitjà de la ingent legislació bàsica que l'Estat va aprovar en els anys posteriors en els àmbits sectorials més diversos. La controvertida relació entre la legislació bàsica estatal i les lleis autonòmiques de desenvolupament va fer que la concepció expansiva d'allò que havia de ser bàsic esdevingués, de fet, una forma soterrada d'harmonització autonòmica.

A més de la sentència sobre la LOHPA, la jurisprudència sobre la legislació bàsica estatal fou una de les fites jurídiques de més relleu del primer període de l'autogovern. L'abús de la utilització de la normativa preconstitucional per a fixar les bases normatives en els diversos àmbits materials i el temps de vigència de la Constitució de 1978 van aconsellar la fixació d'uns criteris formals que l'Estat havia de tenir en compte a l'hora d'aprovar la normativa bàsica. L'oportunitat de fer-ho es va presentar amb motiu del conflicte positiu de competències plantejat pel Govern de l'Estat amb relació al Decret 389/1983, de 15 de setembre, sobre etiquetatge dels productes que es comercialitzen a Catalunya.

Sobre aquest tema, una segona sentència important, entre moltes altres –la selecció sempre és lliure, però–, que va tenir una rellevància inqüestionable, fou la sentència relativa a la regulació de la llengua en l'etiquetatge de productes comercials, una rellevància, tanmateix, que el legislador estatal ha considerat de manera més aviat secundària. Em refereixo a la STC 69/1988, sobre la noció de norma bàsica i el concepte material i formal de bases, que afectà un conflicte entre la Generalitat i l'Estat, i també a la STC 80/1988, que afectà la Junta de Galícia i l'Estat, en què el TC va sostenir el mateix criteri. L'assumpte versava sobre l'etiquetatge de productes comercials i la llengua que s'havia d'utilitzar en aquest aspecte de la producció comercial dels productes.

Doncs bé, què cal subratllar d'aquestes importants sentències? En les STC 69/1988 i 80/1988, el Tribunal va construir la seva doctrina sobre el concepte formal de bases, que hauria de servir en el futur com a intent –tot sigui dit, amb un

grau de fortuna més que qüestionable– d'objectivar els criteris de relació entre la llei bàsica estatal i la llei autonòmica de desenvolupament.

D'acord, doncs, amb aquesta jurisprudència, les normes bàsiques estatals no poden ser una via de distribució de competències. Tot i així, tenen per objecte delimitar, amb caràcter general, l'espai normatiu al qual s'han de subjectar les comunitats autònomes. Es tracta d'un mínim comú denominador normatiu que correspon fixar al legislador estatal, sense alterar l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències i amb la deguda salvaguarda del principi de certitud jurídica. Amb aquests pressupòsits, la funció de defensa del sistema de distribució de competències ha de venir orientada a assegurar dues finalitats: 1) procurar que la definició d'allò que és bàsic no quedi a la lliure disposició de l'Estat, a fi d'evitar que les competències autonòmiques puguin ser restringides; 2) vetllar perquè el tancament del sistema competencial no es mantingui en una nebulosa permanent i ambigua, de manera que l'Estat disposi sempre de la facultat sobtada d'atribuir a qualsevol precepte legal o reglamentari la condició de norma bàsica.

A fi de satisfer la primera d'aquestes finalitats, el TC ja va establir anteriorment el concepte material de «llei bàsica», segons el qual cal entendre que la definició d'allò que és bàsic per al legislador estatal no comporta que s'hagi d'acceptar de manera indubtable; ans al contrari, la norma a la qual està atribuïda la condició de bàsica pot ser impugnada i en aquest cas correspon al TC, en la seva condició d'interpret suprem de la CE, decidir si materialment la norma és bàsica. I a donar compliment a la segona finalitat atén el principi de llei formal que comporta que ha de ser la llei de les Corts Generals l'instrument habitual pel qual s'atribueixi a un precepte la condició de bàsic. Tanmateix, i com a excepció a aquest principi general de llei formal, el Govern de l'Estat pot regular per decret alguns dels aspectes bàsics de la matèria competencial, sempre que resultin, en virtut de la pròpia naturalesa d'aquesta, un complement necessari per a garantir la finalitat a la qual respon la competència estatal sobre les bases.

Aquesta fou, doncs, la doctrina del TC sobre el caràcter de la legislació bàsica estatal. Tanmateix, el grau de vinculació que els diversos legisladors van mostrar al principi formal ha estat molt relatiu: l'abús del reglament administratiu com a instrument per a determinar el mínim comú denominador pel que fa al cas ha estat un fet contrastat, fins al punt d'haver utilitzat, àdhuc, la circular com a via a aquests efectes. La conseqüència ha estat, fins ara, que la normativa bàsica estatal ha mostrat un contingut detallat i concret, molt allunyat de les bases enteses com a grans principis als qual s'havia d'adaptar la llei autonòmica a partir d'un marge de maniobra molt més ampli del que, al capdavant, ha gaudit fins ara.

Cal remarcar que ha estat en la controvertida relació establerta entre llei bàsica estatal i llei de desenvolupament autonòmica on ha residit el nucli principal de problemes sobre l'abast de l'autogovern. Per tant, convé insistir sobre el contingut d'aquesta jurisprudència sobre el concepte de norma bàsica. El Tribunal va dir coses importants que, tanmateix, després el legislador estatal ha deixat en una posició secundària. Deia el Tribunal: «L'atribució a l'Estat de la definició d'allò que és bàsic permet delimitar l'espai normatiu a què s'han d'ajustar les comunitats autònomes»,

és a dir, que correspon a l'Estat determinar allò que en podríem dir, en termes més col·loquials, el mínim comú denominador al qual totes les comunitats autònomes s'havien d'ajustar. Ara bé, la concreció d'allò que és bàsic, si bé és cert que correspon a l'Estat, ha de respectar una sèrie de requisits, i aquí, a parer meu i de bona part de la doctrina, és d'on vénen els problemes. Problemes derivats del compliment dels requisits que la jurisprudència constitucional va establir.

Quins són els requisits? La definició d'allò que és bàsic no pot quedar a la lliure disposició de l'Estat, no és de lliure disposició, no és de lliure configuració, sinó que hi ha una sèrie de límits previstos a la Constitució. I, en aquest sentit –tema importantíssim, tema cabdal–, el Tribunal Constitucional ha de vetllar perquè l'ambigüitat, la deliberada ambigüitat que el legislador constituent espanyol i el legislador estatutari van atorgar a la Constitució i a l'Estatut no signifiqui reconèixer a l'Estat la facultat d'oposar a les comunitats autònomes qualsevol norma o qualsevol precepte com a bàsic. Altrament dit: allò que és bàsic no pot ser qualsevol cosa. Per tant, el Tribunal estava refermant que li correspon la potestat de qüestionar determinades versions o determinades definicions que pugui fer l'Estat d'allò que és bàsic.

Certament, això planteja un problema central: la posició institucional del Tribunal Constitucional en un sistema democràtic l'obliga a ser enormement curós a l'hora d'interpretar la norma aprovada pel legislador. El TC no pot fer qualsevol cosa, està obligat per una regla general de deferència respecte a les majories polítiques. La qual cosa no significa que per a garantir aquesta deferència el Tribunal hagi de desconèixer allò que mai no pot ignorar, que és la norma suprema, la Constitució, però, amb la perspectiva que donen els vint-i-cinc anys d'autonomia. És evident, tanmateix, que aquest marc d'ambigüitat en la concreció dels títols competencials a l'Estatut i a la Constitució ha permès al legislador estatal disposar d'un ampli marge de maniobra i ha col·locat en una posició molt delicada el Tribunal Constitucional. Si bé és cert que moltes vegades ha posat el fre també ho és que en moltes d'altres ha estat especialment deferent. Altrament dit: la deliberada ambigüitat del bloc de la constitucionalitat ha provocat, d'una banda, l'activisme del TC (aspecte no positiu) i l'avaluació de l'àmbit d'allò que és bàsic ha estat mancada moltes vegades de criteris objectius. Però, alhora, cal dir que també li ha facilitat la tasca de determinació de la titularitat competencial. Segurament, amb una futura concreció més detallada del contingut dels títols competencials el TC no ho tindria tan fàcil.

La importància que aquesta sentència va tenir es fonamentà en el fet que ja era l'any 1988, i, amb la seva argumentació, el Tribunal considerà que convenia, que ja era el moment, que allò que era bàsic fos delimitat des d'un punt de vista formal mitjançant una llei de les Corts Generals. La norma general, el criteri general per a fer-ho havia de ser la llei formal, la llei del Parlament, i no el reglament, el decret, l'ordre o, fins i tot, la circular. Era l'any 1988, i el Tribunal considerà que ja havia passat prou temps perquè la normativa estatal s'hagués actualitzat, tot adequant-se a un règim democràtic, i, per tant, calia posar fi a totes les normes preconstitucionals que, fruit d'una interpretació conforme la Constitució, fossin utilitzades per a determinar allò que era bàsic. I, per tant, aquesta sentència afirmava: «la via normal,

la via habitual per a regular allò que és bàsic ha de ser la llei formal. I solament de forma excepcional s'ha d'emprar el reglament.»

Tanmateix, el que en gran part ha esdevingut, de 1988 ençà, és que el decret i fins i tot normes reglamentàries de categoria inferior han continuat essent un instrument de determinació d'allò que és bàsic, amb un detallisme, amb una concreció, amb un grau d'intervencionisme que han reduït enormement les possibilitats del legislador autonòmic de desenvolupar la pròpia potestat legislativa, la seva autonomia normativa. D'aquesta manera, el legislador estatal ha reduït moltíssim la capacitat de maniobra del legislador autonòmic.

Per bé que aquesta sentència va insistir que calia dur amb més rigor la determinació formal de les bases, mitjançant una llei votada per les Corts i la designació expressa de la llei de quins són els preceptes que tenen contingut bàsic, la realitat posterior ha estat una altra, per causa de l'ús reiterat del reglament administratiu amb aquesta finalitat.

Una tercera sentència, que té les seves llums i ombres, però que ha estat decisiva per a la defensa de l'autogovern de les comunitats autònomes, és una sentència encara no llunyana sobre les competències autonòmiques en matèria d'urbanisme. Em refereixo a la tantes vegades esmentada sentència que ha estat objecte de deliberació en la doctrina: la Sentència 61/97, que, tot sigui dit, no és la primera sentència del Tribunal Constitucional que posa en qüestió la utilització abusiva de la clàusula de supletorietat com a títol competencial per part de l'Estat: com és sabut, fou una sentència anterior, en matèria de carreteres, la Sentència 118/1996, la que va fer avinent al legislador estatal que no podia continuar elaborant dret supletori en demèrit del dret de les comunitats autònomes, perquè d'aquesta manera estava barrant el pas a l'exercici de les competències exclusives o compartides de les comunitats autònomes.

Quins són els trets bàsics d'aquesta sentència?, quines són aquestes característiques que signifiquen un avenç important en la concepció de l'autogovern i que, segons el meu parer, no comporten en cap cas el que, per contra, il·lustres juristes en un moment determinat van considerar que significava que després d'aquesta sentència l'Estat espanyol havia perdut el seu territori, la seva competència per regular tot allò que fos matèria urbanística? Llevat que aquests il·lustres juristes consideressin que les comunitats autònomes no són Estat i, per tant, que el territori de les comunitats autònomes és una altra cosa. Com que això no és així, val la pena recordar alguns dels aspectes controvertits d'aquesta sentència.

L'extensa STC 61/1997 és la decisió del TC més significativa del període de l'autogovern a Catalunya que correspongué als primers anys de govern del PP. Tot i que, el fonament de la seva argumentació ja es va avançar l'any anterior –com deia abans– amb la STC 118/1991, a propòsit de la legislació sobre carreteres, no hi ha dubte que la sentència sobre la legislació urbanística fou d'una gran transcendència per a la delimitació competencial en aquesta matèria. I les altres que li són connexes. Els criteris establerts sobre els títols competencials horitzontals –tan sovint utilitzats, com assenyalava abans el professor Cosculluela Montaner– que hi incideixen –articles 149.1.1.^a i 149.1.18.^a– més la confirmació de la doctrina sobre la clàusula de

supletorietat del dret estatal de l'article 149.3, constitueixen els punts centrals d'una resolució jurisdiccional d'un relleu especial per a la garantia de les competències autonòmiques en matèria d'urbanisme.

La doctrina sobre la clàusula de supletorietat fou l'aspecte de més incidència en la doctrina *ius publicista*, tot i que en aquest sentit la STC 61/1997 no significava una novetat radical respecte a la jurisprudència immediatament anterior. Perquè la nova doctrina sobre la naturalesa de la clàusula de supletorietat, la qual ja va ser exposada a la STC 147/1991, que malgrat les consideracions i els advertiments que contenia sobre el sentit de l'esmentada clàusula, no va obtenir resposta diligent per part de legislador estatal, d'abstenir-se de continuar produint dret supletori, perquè aquesta era una manera de coartar les competències autonòmiques. Amb la STC 118/1996, i després amb la més coneguda i comentada STC 61/1997, el TC va expressar una voluntat manifesta de restringir l'aplicació abusiva de la clàusula de supletorietat en tota mena de competències sobre les quals les comunitats autònomes disposen de capacitat de decisió normativa, és a dir, tant sobre les competències exclusives com les compartides. La finalitat no era cap altra que impedir que la clàusula de l'article 149.3 CE pogués esdevenir un soterrat títol competencial, quan és el cert que el TC ha reiterat que no ho és.

La finalitat de la sentència era també que les comunitats autònomes puguin disposar del camí franc per a legislar sobre els àmbits competencials propis, sense que aquest camí quedi entorpit per una concepció expansiva del dret supletori de l'Estat. Es tractava de fer revifar el principi de competència com a únic eix o pilar del sistema de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, és a dir, d'entendre l'article 149.3 CE com una via residual d'intervenció normativa de l'Estat quan les comunitats autònomes no hagin assumit llurs competències reconegudes pel bloc de la constitucionalitat. I, alhora, d'evitar que aquest precepte esdevingué una mena de competència universal de l'Estat per a intervenir en àmbits competencials que corresponen a les comunitats autònomes. És per aquesta raó que la STC 61/1997 va suposar una incitació perquè les comunitats autònomes legislessin sobre les competències de què disposen; fou un estímul perquè en virtut del principi dispositiu desenvolupin la seva capacitat per a generar el dret propi en el marc d'un estat políticament descentralitzat.

Tanmateix, algunes de les ombres atribuïdes a la STC 61/1997 han estat que podia generar la proliferació de llacunes jurídiques. I, en aquest sentit, la manca d'acció de les comunitats autònomes en legislar sobre urbanisme –que no fou, precisament, el cas de Catalunya– exigia prendre mesures per a evitar aquesta conseqüència no desitjada, com ara una llei d'harmonització (art. 150.3 CE) o, àdhuc, posar en marxa la via de l'execució estatal (art. 155 CE). És evident, però, que el sentit de la doctrina establerta per la sentència no passava per aquestes vies excepcionals sinó justament per la contrària: que fossin les comunitats autònomes les que exercissin llurs competències sobre la matèria. En aquest sentit, Catalunya fou capdavantera, atès que quan es va plantejar el conflicte competencial davant la legislació estatal sobre el règim del sòl i la legislació urbana, ja disposava de legislació pròpia sobre la matèria.

Un segon aspecte d'especial rellevància de la jurisprudència constitucional ha estat el relatiu a l'abast territorial de les competències executives. En aquest àmbit val la pena citar una sentència en què la Generalitat no fou part, però que ha tingut una transcendència especial, en allò que es refereix a l'acció exterior de les comunitats autònomes, com una dimensió més de llurs competències executives. Aquest tema fou abordat en la important STC 165/1994, i va significar un punt de partida per a legitimar l'activitat de les comunitats autònomes en l'exterior, en l'exercici de llurs competències. La sentència va resoldre un conflicte positiu de competències entre l'Estat i el País Basc, relatiu a un decret pel qual es creava l'Oficina del País Basc a Brussel·les. La importància d'aquesta resolució es fonamenta en l'argumentació emprada per a justificar la distinció entre la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals i la noció d'activitat exterior. En aquest sentit, el punt de partida del TC fou que, *latu sensu*, l'activitat exterior dels poders públics no es diferencia del contingut de l'activitat interior. L'activitat exterior no es pot identificar, automàticament, com a una expressió de les relacions exteriors de l'Estat. Si tota intervenció amb abast o projecció exterior dels poders públics, estatals o autonòmics fos entesa com a una forma o manifestació de la matèria competencial relativa a relacions «internacionals», sembla evident que restaria impedita qualsevol possibilitat d'intervenció exterior de les comunitats autònomes per l'absoluta reserva que sobre això estableix l'article 149.1.3.^a CE en favor de l'Estat. Per tant, perquè l'acció exterior de les comunitats autònomes, en l'exercici de llurs competències, gaudeixi de cobertura constitucional, s'haurà d'ajustar als requisits següents: 1) Les comunitats autònomes, en la seva condició de titulars d'autonomia política per a la gestió dels seus propis interessos, es troben directament interessades en l'activitat que duen a termes les Comunitats Europees (avui UE); 2) les normes i actes de la CEE no solament poden constituir un límit a l'exercici de les competències autonòmiques sinó que també signifiquen un incentiu o un ajut econòmic per a les activitats que els ens subestatals duen a terme; 3) com a titulars de competències atribuïdes pel bloc de la constitucionalitat, a les comunitats autònomes els pot correspondre, per raó de la matèria, l'execució en el seu territori de les disposicions comunitàries; 4) per aquesta raó, no pot sorprendre que les comunitats autònomes, com a part integrant de l'Estat compost, i amb la finalitat de fer un seguiment de l'activitat de les institucions comunitàries, es dotin d'una estructura orgànica pròpia. No obstant això, el TC va establir tres cauteles afegides als requisits exposats: a) la prohibició que les comunitats autònomes signin tractats amb estats sobirans; b) la prohibició d'establir òrgans de representació permanent, dotats d'un estatut internacional, davant les institucions internacionals; c) la interdicció d'exercir poder polític sobre situacions que afectin subjectes situats fora de l'àmbit territorial de la comunitat autònoma.

Aquesta sentència va tenir la virtut de posar en relleu el fet que l'exercici de les competències autonòmiques pot tenir efectes supraterritorials, sense que quedin limitats al territori de l'Estat, sinó que, ans al contrari, poden abastar àmbits internacionals sense que aquesta circumstància comporti invasió de les competències estatals sobre relacions internacionals. No obstant això, en la formulació de la seva

ratio decidendi continguda en els arguments exposats, la STC 165/1994 no va arribar a concretar el que és una conseqüència lògica dels efectes *ad extra* de l'exercici de les competències executives de la comunitat autònoma. És a dir, que una possible i indeclinable conseqüència de les competències autonòmiques és que, en el nivell de llur execució, aquest pugui tenir transcendència exterior, especialment en el marc de l'ordenament jurídic europeu. Sobretot en la mesura que les normes d'aquest ordenament són les que habiliten en molts casos la intervenció normativa, no solament de l'Estat sinó també de les comunitats autònomes.

Tanmateix, l'exercici de les competències, tant legislatives com executives, s'ha vist condicionat per la invocació reiterada per l'Estat de títols competencials de caràcter horitzontal, que han reduït l'abast de les competències de la Generalitat. En aquest context jurídic cal destacar, entre altres, i a tall d'exemple, un grup de sentències relatives a l'ordenació del comerç interior i superfícies comercials (referides als criteris de regulació dels horaris comercials) i els límits de la legislació estatal. Algunes d'aquestes, les STC 227/1993 i 284/1993, tenien com a part Catalunya. La diversitat existent entre la regulació estatal i la catalana relativa als horaris comercials no fou entesa pel TC com a vulneració de la llibertat d'empresa en el marc de la regulació de les condicions bàsiques d'exercici dels drets fonamentals de l'article 149.1.1.^a CE. En principi, el TC va rebutjar el títol horitzontal basat en la connexió de l'esmentada llibertat d'empresa amb les condicions bàsiques en l'exercici dels drets fonamentals, que hauria comportat el reconeixement de la competència en favor de l'Estat. Però no va renunciar a un plantejament farcit d'arguments finalistes i, per tant, molt genèrics, per arribar a la mateixa solució. Perquè, en efecte, la inconstitucionalitat de la disposició autonòmica sobre horaris es va fonamentar en raons basades en l'efecte liberalitzador i desregulador produït per la norma estatal –un decret llei sobre horaris– que comportà una veritable reestructuració del mercat estatal de la distribució, al servei d'una major competitivitat econòmica de les empreses i de les necessitats dels consumidors... Aquests eren els arguments jurisprudencials, als quals s'afegia la confirmació del caràcter bàsic de la norma estatal, perquè si no s'aplicava de manera uniforme a tot el territori de l'Estat, la reestructuració del mercat –afirmava el TC– podia patir un trencament en la seva unitat. Aquesta proliferació d'arguments finalistes en la jurisprudència fou criticada amb encert pel vot dissident, quan considerà que es tractava d'una pràctica interpretativa que, en virtut d'aquesta mena de criteris, desvinculats, per tant, de competències substantives, permeten remetre a l'Estat la competència sobre aquesta matèria. D'aquesta manera, en la mesura que el TC deixava de banda qualsevol consideració sobre l'objecte i el contingut de la matèria competencial, era evident que l'espectre de l'aplicació d'un altre títol competencial horitzontal tornava a planejar per a absorbir, un cop més, la competència autonòmica.

Sense negar que el Tribunal, en part, ha tingut un paper important en la delimitació de les competències entre l'Estat i la Generalitat, és evident que també ha estat enormement deferent respecte a la utilització abusiva de títols horitzontals per part del legislador estatal, per a assumir competències que inicialment podien pertànyer en l'àmbit normatiu, tant el legislatiu com el reglamentari, a les comunitats autòno-

mes. Els títols competencials dels articles 149.1.1, 149.1.13 i 149.1.18 han operat com a clàusula soterrada d'harmonització d'un bon grapat de matèries competencials. Moltes vegades, el Tribunal ha estat deferent i segurament no tenia una altra opció, atesa l'ambigüitat deliberada del bloc de la constitucionalitat. Però no és menys cert que dintre de les possibilitats de decisió, en general, ha optat per una opció favorable a la competència estatal. Per exemple –són sentències encara relativament recents–, a la STC 133/1997, sobre l'eventual participació de les comunitats autònomes en òrgans estatals o en administracions singulars estatals, com la Comissió Nacional del Mercat de Valors, deia el Tribunal: «Les Comunitats Autònomes podien haver estat representades en la Comissió Nacional del Mercat de Valors...» i, així mateix: «la centralització de la compensació o liquidació de les operacions borsàries no és l'única opció constitucionalment possible», però tan constitucional és aquesta opció com ho podia ser una altra. Aquest ha estat un dels arguments recurrents i habituals del Tribunal per a resoldre les controvèrsies competencials i per a avalar la interpretació que l'Estat n'ha fet.

Finalment, entre les fites més significatives de la conflictivitat Estat - Generalitat, cal fer esment de la qüestió del règim de llengües que va abordar la STC 337/1994, amb relació a la qüestió d'inconstitucionalitat promoguda pel Tribunal Suprem amb relació a determinats preceptes de la Llei 7/1983, sobre normalització lingüística. El TC va desestimar la qüestió mitjançant una resolució que en una part del seu contingut va tenir caràcter interpretatiu. L'aval constitucional que la Llei va obtenir es va fonamentar en una decisió basada en arguments de tall axiològic i finalista. En aquest sentit, l'opció sobre el règim lingüístic presa pel legislador català disposa de cobertura en virtut d'una previsió oberta establerta en el bloc de la constitucionalitat. Més concretament, el TC va rebutjar el plantejament segons el qual el deure de conèixer la llengua castellana –deure que no abasta les llengües autonòmiques– esdevingui un límit per a l'efectiu coneixement de la llengua de la comunitat autònoma. En conseqüència, tant l'opció del legislador basc de lliure elecció de llengua o de separatisme lingüístic, com la més ambiciosa adoptada pel Parlament de Catalunya de bilingüisme integral o de conjunció lingüística, són opcions constitucionalment legítimes.

Sense abandonar el règim jurídic de les llengües, cal fer esment també de la STC 87/1997, relativa al valor jurídic dels documents notariaus. Aquesta és una sentència rellevant perquè, entre les seves conclusions, cal destacar-ne dues. El Tribunal reconeix la competència estatal per a determinar la llengua en què han de ser practicades les anotacions registrals, per tant en la llengua comuna, el castellà; tanmateix –segona conclusió–, l'Estat, en regular l'ús de la llengua i del Registre Mercantil a Catalunya, ha de respectar les clàusules generals relatives a l'oficialitat i la normalització de llengües. En aquest sentit, i d'acord amb una sentència anterior, els documents redactats en català han de tenir els efectes mercantils i la mateixa eficàcia i validesa que els redactats en castellà; en segon lloc, els documents expressats en català no poden ser sotmesos a cap tipus de dificultat o retard, i, finalment, les certificacions i altres comunicacions relatives a les anotacions registrals s'han d'expedir en la llengua oficial elegida pel sol·licitant.

A tall de conclusió, cal dir que la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que en altres àmbits ha suposat –per exemple, en matèria de drets fonamentals– un patrimoni democràtic per a la consolidació de la democràcia a Espanya i a Catalunya, pel que fa a la delimitació competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes també ho ha estat; és també referent jurídic, però el Tribunal s'ha vist enormement hipotecat per una ambigüitat deliberada del legislador constituent i estatutari, i aquesta ambigüitat –que és possible que pogués ser reconsiderada en el futur– ha condicionat enormement la funció jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

L'exercici efectiu de les competències estatutàries i el desplegament de polítiques públiques pròpies

ENRIC ARGULLOL I MURGADAS

Catedràtic de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra

De les tres claus bàsiques, essencials, que va implicar la Constitució de 1978 –drets i llibertats fonamentals, monarquia parlamentària i el principi d'autonomia política dels pobles d'Espanya–, aquesta última és possiblement (malgrat l'abast, òbviament, de les altres dues) la que potencialment presenta la càrrega de renovació més intensa, ja que incideix profundament en el que ha estat l'estructura de l'Estat espanyol durant els darrers tres-cents anys. I com que és la que té la incidència més profunda és la més difícil d'implantar. La dificultat es manifesta no només en el procés de desenvolupament de les institucions que han de ser exponents d'aquest principi d'autonomia política. El principi no es limita, o no hauria de limitar la seva virtualitat, a aquestes institucions, sinó que s'hauria de projectar sobre el conjunt de l'entramat institucional i, en aquest punt, la penetració del principi d'autonomia es fa molt més difícil.

«Autonomia política» o «autogovern» volen dir possibilitat de prendre decisions pròpies sense condicionaments determinants de fora; és a dir, fer polítiques pròpies. I es manifesta de manera més visible amb l'exercici de la potestat legislativa, però també es concreta mitjançant l'activitat executiva i la participació en les decisions generals de l'Estat. Es pot dir, doncs, que el principi d'autonomia política es manifesta principalment en aquestes tres direccions.

Quin és el balanç que es pot fer del desenvolupament de les previsions constitucionals? És evident que hi ha hagut una àmplia i extensa atribució de funcions i de comeses a les comunitats autònomes. Si comparem, per exemple, la distribució de la despesa pública que en aquests moments trobem a Espanya entre Estat i comunitats autònomes amb la que trobem en altres països d'estructura composta o descentralitzada, siguin federals o no, comprovarem que es troba en la meitat alta de la taula. Hi ha hagut, doncs, un ampli procés d'assignació de funcions.

Ara bé, la qüestió que ens hem de plantejar quan ja ha passat un període bastant llarg –vint-i-cinc anys– és si aquest procés d'atribució de funcions ha estat fet, o es pot llegir, a partir d'aquest principi d'autonomia política, o bé ens trobem més aviat davant d'un ampli procés de descentralització administrativa, tècnicament parlant, i som lluny que aquesta descentralització administrativa

sempre, o gairebé sempre, signifiqui al mateix temps un procés de desplegament d'autonomia política.

I aquesta és la pregunta a la qual intentaré donar resposta examinant un conjunt de temes, de manera que, a la vegada que es fa l'anàlisi crítica de l'experiència de desenvolupament de l'Estatut autonòmic d'aquests vint-i-cinc anys, s'assenyalin també les alternatives a la reconstrucció d'un procés que superi una simple descentralització administrativa.

De tota manera, voldria assenyalar abans quines són les fonts de la situació institucional actual: fins a quin punt la situació que s'acaba de diagnosticar és fruit de les previsions de la Constitució o de les previsions de l'Estatut d'autonomia, o bé és fruit del desenvolupament concret realitzat. A parer meu, la situació descrita és, només en petita proporció, el resultat necessari de les previsions de la Constitució; en una part més significativa, però no la més important, respon a les previsions de l'Estatut; i crec que la part més gran o més alta de responsabilitat cal buscar-la en el desenvolupament institucional que s'ha dut a terme, particularment en el conjunt de normes que la Constitució i l'Estatut van cridar per a desenvolupar el principi d'autonomia i la configuració territorial de l'Estat.

Tornant, doncs, als elements que m'han portat al diagnòstic matisat anterior i a l'explicació de quines són les causes que poden haver conduït a aquesta situació –i, simultàniament, en la lectura de les causes veure-hi també les alternatives–, començaré assenyalant que un examen de l'evolució de tots aquests anys posa en relleu un grau considerable de dificultat o impossibilitat de decidir o formular polítiques pròpies en àmbits coherents. Ens hem de preguntar quines són les causes que ho han provocat.

En primer lloc, es pot esmentar una fragmentació en la definició dels àmbits materials de les competències i, simultàniament, i com a conseqüència d'aquesta definició, una utilització expansiva per l'Estat dels àmbits de competència propis. En segon lloc, la dificultat ha derivat també, en una part significativa, de la progressiva configuració com a títols transversals d'algunes competències estatals: les competències econòmiques (la competència prevista per l'article 149.1.1 CE per a l'establiment de les condicions bàsiques per a l'exercici dels drets; la competència prevista a favor de l'Estat per l'article 149.1.18 sobre les bases de les administracions públiques, etc.). La conversió de determinades competències concretes estatals en títols transversals –l'acció estatal a l'empara d'aquests títols competencials s'estén sobre la totalitat o una gran dimensió de l'acció pública– ha contribuït de manera important a fer difícil la formulació de polítiques pròpies. En tercer lloc, cal assenyalar que la utilització de determinats punts de connexió per a la delimitació de l'àmbit material de determinades competències autonòmiques –singularment en el camp econòmic–, o la interpretació que n'ha fet el legislador estatal –amb l'aval, sovint, de la jurisprudència constitucional– han degradat, desfigurat i, fins i tot, anul·lat les atribucions de la comunitat autònoma.

Un altre factor que ha tingut un paper clau a l'hora de generar aquesta situació és la interferència de la legislació bàsica. A les lleis bàsiques estatals, previstes en la Constitució, es pot dir que se'ls ha donat un abast potenciat, molt més enllà de tot

el que es podia imaginar en el moment que es va aprovar la Constitució, en què no era infreqüent interpretar que la competència estatal per a establir les bases en una matèria es concretava en l'establiment dels principis o elements «essencials» de la regulació de la matèria, i que, en tot cas, no seria una regulació autosuficient, sinó que necessitaria el complement indispensable de la regulació autonòmica. Les coses, però, no han anat per aquest camí. Algun autor, amb una expressió gràfica, encara no fa un any, deia: «Al legislador estatal se le ha ido la mano». Es referia a la qüestió de la legislació bàsica. Jo penso que és una expressió que posa perfectament en relleu com al llarg d'aquests vint-i-cinc anys la competència estatal per a establir les bases ha sofert una expansió i ha experimentat una mutació. Expansió en el sentit que ja no són només normes *principials*; mutació en el sentit que ja no només les normes, sinó també, de vegades, les decisions concretes, troben l'aixopluc en la competència per a establir les bases.

Encara es podria al·ludir a dos factors més que han condicionat, però de manera molt més secundària, la possibilitat d'adoptar polítiques pròpies: la interpretació àmplia de les matèries reservades a llei orgànica i un determinat joc –encara que també, com en el cas de les lleis orgàniques, corregit, amb un gir jurisprudencial, pel Tribunal Constitucional– de la clàusula de supletòrietat.

Tots aquests factors han comportat una gran dificultat, si no una impossibilitat, de desenvolupar polítiques pròpies en els camps de competència atribuïts per l'ordenament constitucional. L'alternativa queda dibuixada, precisament, en la correcció d'aquests factors, amb una nova formulació dels àmbits materials que afronti el perill abans indicat, amb l'acotació de l'abast de la lectura transversal de determinades atribucions competencials de l'Estat, en el retorn a la concepció originària del paper de les bases.

Un brillant jurista, segurament el *juspublicista* més important del segle xx a Itàlia, indicava que «autonomia política» és, en definitiva, «autoorganització», és a dir, la possibilitat de dotar-se de l'estructura institucional sense condicionaments i extralimitacions de fora. Ens hem de preguntar, doncs –i em situo en la segona qüestió–: hi ha hagut possibilitats d'autoorganització? En quin grau? Dos són els camps que cal considerar: d'una banda, la mateixa organització de la Generalitat; i de l'altra, l'organització territorial i el règim local.

Pel que fa al primer camp, l'extensa concepció de les bases previstes per l'article 149.1.18 ha fet que l'espai que ha quedat a les mans de la comunitat autònoma per a organitzar l'administració pròpia i regular els empleats sigui escàs. Una regulació extensa, però al mateix temps desarticulada, de la funció pública, a la qual s'ha atribuït la condició de bàsica fins i tot en els elements més concrets, atorgant fins i tot la condició bàsica a decisions concretes, ha condicionat enormement la possibilitat d'autoorganitzar la mateixa administració. En segon lloc, l'autoorganització es manifesta en l'organització territorial i en les entitats locals. En aquest punt, el panorama institucional existent no és tampoc precisament coherent amb les exigències del principi d'autonomia política. Alguns d'aquests condicionaments són recollits en el mateix Estatut, però en la majoria dels casos, fruit del desenvolupament de competències bàsiques estatals, han fet que també en aquest vessant,

sigui difícil parlar d'amplis espais per a l'exercici de polítiques pròpies. És suficient per a comprovar-ho esmentar la configuració del règim local com una qüestió intercomunitària, no intracomunitària, amb una visió del règim local de caràcter bifrontal, és a dir, amb una regulació estatal extensa i àmplia i una regulació complementària autonòmica, amb una doble relació paral·lela de les entitats locals amb l'Administració estatal i l'autonòmica i, sobretot, amb l'exclusió de la potestat normativa i de l'acció de la comunitat autònoma en dos camps tan significatius com són el sistema electoral local o el sistema financer local, fins a arribar a l'extrem, avalat pel Tribunal Constitucional, que un concret precepte de l'Estatut, l'article 48 de l'Estatut, deixava de tenir la més mínima virtualitat. Per tant, tampoc la situació en el camp de l'autoorganització ha tingut un desplegament que pugui respondre a les expectatives que es van fer en redactar l'Estatut, o que pugui respondre a un nivell acceptable d'autonomia política. També en l'anàlisi de la situació s'apunten els camins per redreçar aquesta situació.

Com a tercera gran qüestió ens fixarem en l'autonomia política i la funció executiva. En aquest aspecte, com ja s'ha dit al principi, s'ha de constatar que s'ha produït una considerable descentralització essencialment administrativa, i l'àmbit d'acció ha estat més ampli, més consistent, en mans de la comunitat autònoma. Però també hi ha hagut limitacions que han fet que la projecció de l'autonomia política mitjançant l'acció executiva hagi quedat limitada o no hagi estat plena. Recordem, per exemple, que aspectes importants dels serveis inherents a les competències autonòmiques encara no han estat traspassats. N'esmentaré un, per la seva transcendència: la previsió de l'article 17 de l'Estatut sobre el règim econòmic de la Seguretat Social. Però a la vegada també cal tenir en compte que en més d'una ocasió s'ha produït la reserva de funcions executives i de funcions administratives en favor de l'Estat en camps assignats a les comunitats autònomes, a l'empara de diversos mecanismes, principalment mitjançant la consideració d'aquestes funcions com a bàsiques. Hi ha hagut, doncs, una millor plasmació de l'autonomia en el camp merament executiu, però sense que això impliqui desconèixer que també en aquest terreny s'han produït condicionaments, limitacions i insuficiències.

Una nova projecció de l'autonomia política es vertebra mitjançant la participació en les decisions generals. L'autonomia política com a possibilitat de formular polítiques pròpies no s'esgota en el que són les manifestacions per excel·lència de l'autonomia política, l'exercici de la potestat legislativa i l'autoorganització, sinó que s'estén també a la potestat executiva i, finalment, es manifesta també en la participació en les decisions generals.

La mateixa regulació continguda a la Constitució és clarament insuficient en aquests aspectes, segurament com a conseqüència del fet que, en redactar-se la Constitució, no hi havia una noció clara de quina seria l'estructura final de l'Estat, pel que fa al principi dispositiu mitjançant el qual s'articula l'establiment de les comunitats autònomes, en exercici del principi d'autonomia dels pobles. Sigui com vulgui, el fet és que no hi ha canals constitucionals per a aquesta participació. El tema del Senat és, tal com l'actualitat ens posa en relleu, un tema obert, però no existeixen tampoc fórmules participatives respecte d'altres òrgans constitucionals, la impor-

tància dels quals, com el Tribunal Constitucional o del Consell General del Poder Judicial, no cal assenyalar expressament. Ara bé, tampoc hi ha hagut sensibilitat per a recollir l'expressió de l'autonomia mitjançant procediments de participació en les lleis que han regulat aquests òrgans constitucionals o altres òrgans significatius en l'arquitectura institucional de l'Estat (Tribunal de Comptes, Defensor del Poble).

Hi ha hagut, certament, intents d'establir òrgans de cooperació, però qualsevol persona que conegui el funcionament d'òrgans similars en altres sistemes compostos –per exemple, en els consells sectorials de ministres de la República Federal d'Alemanya– i l'intenti comparar amb el que han estat les conferències sectorials a Espanya, ràpidament comprovarà que són dues coses, malgrat que el nom i l'aparença siguin els mateixos, completament diferents. Per tant, es constata que hi ha un dèficit clar en l'apartat de procediments de participació i es presenta la necessitat, per tant, com a alternativa, d'articular camins pels quals la comunitat autònoma pugui fer presents les seves opcions respecte de decisions de caràcter general que sens dubte afectaran els interessos dels quals és exponent.

En aquest marc és imprescindible obrir un apartat sobre el que podríem anomenar la no-participació en la Unió Europea. Si pensem en la importància de la progressiva assumpció de competències per les institucions comunitàries, que moltes vegades impliquen desapoderaments de les mateixes comunitats autònomes, la transcendència de l'establiment o no de camins de participació efectiva en la formació de les decisions comunitàries és evident. Europa és una organització supranacional, integrada per estats, i això serà així almenys durant bastant de temps. La redacció del projecte de constitució europea posa en relleu que la previsió d'altres vies d'intervenció que no sigui mitjançant els estats queda més en el camp de la utopia o del voluntarisme que no del realisme institucional. Per tant, quan es proposa la necessitat d'intervenció en les decisions europees, s'està plantejant que és imprescindible la participació en la fase estatal de formació de les decisions europees, perquè és mitjançant els estats que serà possible incidir en unes decisions que condicionen de manera creixent, o substitueixen, també el paper reservat inicialment a les comunitats autònomes. D'aquest capítol es pot dir que, si bé no tot està per fer, sí que ho està tot allò que és significatiu. És cert que s'ha establert una comissió general d'afers de la Unió Europea amb participació de les comunitats autònomes, i que s'ha regulat la comissió per llei; és cert que s'ha previst la intervenció d'experts de les comunitats autònomes en els grups de treball de la Comissió Europea. Però som molt lluny d'assolir horitzons que altres estats compostos de la Unió Europea ja han superat –Alemanya, Bèlgica, Àustria–, és a dir, la intervenció efectiva, i en primera persona, de la comunitat autònoma en la delegació estatal que contribueix a l'adopció de les decisions europees. Hi va haver una resolució del Congrés dels Diputats, del 10 de març de 1998, per tal d'articular aquesta participació, però la resolució fou oblidada i desconeguda després pel Govern. Sense aquesta intervenció, també per aquesta via, es produeix un afebliment progressiu de l'autonomia política.

El darrer aspecte de l'autonomia política és l'autonomia financera, que vol dir essencialment dues coses: en primer lloc, llibertat en l'establiment de la prelació

de la despesa –si no parlem de l'ingrés, sinó només de la despesa–; en segon lloc, suficiència de mitjans.

Com a resum es pot dir que avui ens trobem davant una àmplia descentralització administrativa, però amb una forta limitació de l'autonomia política, pràcticament impossible en alguns àmbits, condicionada, a més, per les característiques de l'àmbit financer. En tot cas, el canvi d'aquesta situació, a parer meu, depèn en una part petita de la Constitució; en una part més significativa, de l'Estatut, i en una part molt més important, dels canvis que es puguin introduir en tot un conjunt de normes que han desenvolupat, segurament amb una sensibilitat allunyada del principi pro autonomia, la regulació constitucional.

Reforma de l'Estatut de Catalunya i ampliació de competències

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

Catedràtic de dret constitucional de la Universitat Ramon Llull

I

Els problemes de distribució del poder són sempre una de les qüestions més complexes de l'arquitectura constitucional, per tal com tota distribució implica repartiment i, en conseqüència, pèrdua d'un costat i guany de l'altre. En tot cas, l'establiment de les pautes de repartiment de competències entre el poder central i les comunitats autònomes és, sens dubte, *una decisió constitucional*. Evidentment, en el nostre sistema constitucional, atesa la vigència del principi dispositiu, aquesta decisió constitucional no es porta a terme en un sol acte i en una sola norma –això és, en la Constitució–, sinó per mitjà, principalment, d'una col·laboració seqüencial i temporal entre la Constitució, que reflecteix quins són els àmbits *reservats* constitucionalment al poder central, i els estatuts d'autonomia, que concreten, dins d'aquests límits constitucionals, quin és el *quantum* de poder que assumeix una determinada comunitat autònoma.

En veritat, si ens demanem fins a quin punt una comunitat autònoma que ha assolit –es presumeix– el sostre màxim d'autogovern constitucionalment possible pot assumir *més competències* per mitjà d'una reforma de l'Estatut d'autonomia, la resposta a aquesta vella pregunta no pot ser més que una. En principi, aquesta operació sembla inviable.

Si, com tot indica, *l'ampliació de competències i l'atribució d'espais funcionals* nous sobre aquestes matèries que recull l'article 149.1 CE no pot portar-se a terme per mitjà d'una reforma estatutària, ens hauríem de demanar dues coses: Si no sembla factible a primer cop d'ull aquesta operació, quin és el sentit que s'hagi fet onejar la bandera de la reforma estatutària amb tant d'impuls polític? Es vol, realment, «ampliar competències» o es pretén una altra cosa quan s'acudeix a aquest procediment de reforma estatutària? Intentem respondre a ambdues qüestions.

II

Fins a la fi de la dècada dels noranta del segle passat, aquest diagnòstic era pacífic i compartit gairebé unànimement per la doctrina: per tant, s'afermava categòricament que no era materialment possible ampliar competències autonòmiques de les comunitats autònomes del màxim nivell competencial per mitjà de la reforma dels estatuts. No obstant això, era també obvi que el desenvolupament de l'Estat autonòmic durant els anys vuitanta i noranta del segle passat havia produït una certa percepció en determinats territoris de l'Estat i en algunes forces polítiques que les competències autonòmiques que inicialment s'havien reconegut en els primers estatuts havien estat objecte d'un procés d'erosió i, fins i tot, de «laminació gradual».

Aquesta idea, traduïda al camp de la política autonòmica, significava una sola cosa: les expectatives inicials de poder polític de determinades comunitats autònomes s'havien vist frustrades. Però d'aquest procés cal destacar-ne una qüestió: aquesta insatisfacció només es produïa –i es produeix realment– en algunes comunitats autònomes i, especialment, en determinats àmbits polítics d'aquestes comunitats autònomes, la qual cosa no vol dir que el problema no sigui general, però sí que indica que les percepcions del problema són molt diferents segons el territori des d'on s'observi. Aquesta qüestió, gens menor, ens indica que hi ha *un problema d'estat*, però aquest no pot ser resolt exclusivament mitjançant solucions *generals*, ja que resulta obvi que hi ha determinats territoris de l'Estat i, sobretot, determinades forces polítiques en aquests territoris que demanen uns nivells de poder polític –o, si es vol, de competències– *inicialment* no reivindicats per la resta de comunitats autònomes. Se m'objectarà que aquesta percepció és purament conjuntural, ja que, en el moment en què unes comunitats autònomes assumeixin quotes d'autogovern superiors a la resta, aquesta demanda es generalitzarà. Doncs bé, aquest i no un altre és *el nus del problema*. I segons la meua opinió, aquest nus no es deslliga per mitjà d'un procés de *generalització* de solucions, sinó per mitjà d'un intel·ligent equilibri entre generalització de certes mesures i individualització d'altres. Dit d'una altra manera: la pretensió –mai no confessada, però sempre latent– de totes les comunitats autònomes de *copiar literalment* les solucions de reforma estatutària adoptades per una comunitat –en aquest cas, per Catalunya– no poden conduir sinó a un *bloqueig* del sistema o a un escenari de paràlisi de les reformes, ja que el que podria ser més o menys raonable com a solució *singular* resulta impossible d'acceptar com a proposta *general*.

Efectivament, res no hauria d'impedir, segons el meu parer, que es configuressin una mena d'*estatuts singulars* per a afrontar realitats singulars, que no són sinó una expressió de manifestacions plurals que floreixen en l'Estat autonòmic. Si s'és incapaç de comprendre, per exemple, que les societats catalana o basca tenen alguna cosa –o més que alguna cosa– de societats diferents de la resta de territoris que conformen l'Estat autonòmic i que, d'acord amb aquest caràcter *diferent*, demanen un exercici de l'autogovern qualitativament diferent, haurem de constatar que el nus del problema al qual abans em referia no es deslligarà mai i, quan la desesperació –o el cúmul de frustracions– s'escampi, no s'estranyin que s'advoqui per la solució final: si el nus no es deslliga, la cosa més factible és tallar la corda (la independència).

Certament, no deixa de ser paradoxal observar com en determinades comunitats s'ha arribat a aquest punt d'insatisfacció sobre el nivell d'autogovern quan a penes han passat 25 anys de desenvolupament del procés autonòmic, però el fet cert és que la transició d'un estat fortament centralitzat a un altre de textura descentralitzada no podia ser –ni ha estat– tasca fàcil. Els hàbits i les mentalitats centralitzadors estaven –i estan– molt arrelats en la societat espanyola, tant en la societat política com en la civil.

Aquest procés de deteriorament en la credibilitat del sistema autonòmic no és precisament nou, sinó que, encara que amb precedents en el cas de la LOAPA, enfonsa les arrels en la fi de la dècada dels anys vuitanta del segle passat. I aquest procés va trobar l'expressió més clara, potser, en la resposta que el Govern basc va donar a la STC 56/1990, sobre la Llei orgànica del poder judicial. Arran d'aquest pronunciament, es va produir una desqualificació del Tribunal Constitucional, com a conseqüència del buidatge de les competències autonòmiques –en aquest cas, en matèria d'Administració de justícia–. I és més, a partir d'aquest moment el Govern basc ja no acudirà mai més al Tribunal Constitucional a plantejar cap recurs d'inconstitucionalitat o cap conflicte de competències, és a dir, no exercirà la legitimitat *activa* davant el Tribunal Constitucional i es limitarà a comparèixer en aquells plets constitucionals en els quals la comunitat autònoma és part demandada. Aquesta actuació comporta una clara *deslegitimació* de la institució del Tribunal Constitucional com a instància arbitral en l'Estat autonòmic.¹

El procés de resposta frontal coincidirà en el temps amb les primeres preses de posició dels parlaments basc i català sobre el *dret d'autodeterminació* i, poc després, amb l'aparició en escena del primer document del Govern basc amb relació a les reivindicacions de les transferències pendents (Informe sobre les 55 transferències pendents).

El començament dels anys noranta marca el punt d'inflexió en l'obertura d'un procés de reivindicació del desenvolupament ple dels estatuts i del millorament de l'autogovern de les comunitats autònomes denominades *històriques* o, si es prefereix, d'aquelles comunitats que tenen un perfil més nacionalista –sobretot per la singularitat del sistema de partits, que no és sinó un mirall de les diferències que hi ha en la mateixa societat civil, que es concreten especialment en els casos de Catalunya i Euskadi.

A més, és curiós percebre com aquests moments històrics en què les forces polítiques nacionalistes comencen a posar en qüestió l'Estat autonòmic coincideixen amb l'ampliació de les competències de les comunitats autònomes que havien accedit a l'autogovern per mitjà de l'article 143 CE. Perquè, en realitat, a partir de la reforma dels estatuts d'autonomia que s'inicia els anys 1993-94, es manifesta el que es pot denominar com *el fenomen de la paradoxa de la reforma estatutària*.

1. Aquesta línia d'actuació únicament ha tingut una excepció: el plantejament d'un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei orgànica 6/2002, del 27 de juny, de partits polítics. En aquest cas, això va ser degut al fet que el Parlament Basc havia acordat, amb els vots de Batasuna, no comparèixer en el recurs d'inconstitucionalitat, per la qual cosa el Govern basc es va veure obligat a interposar el recurs. Sobre aquesta llei orgànica, vegeu la STC 48/2003, del 12 de març.

En efecte, aquesta *paradoxa* rau en el fet que tots els estatuts d'autonomia, llevat dels d'aquelles comunitats autònomes que van accedir a l'autogovern per la via de l'article 151 CE (País Basc, Catalunya, Galícia i Andalusia), han estat reformat, i molts més d'una vegada.

Per tant, ens hauríem de demanar per quin motiu no s'ha explorat abans una reforma dels estatuts d'autonomia d'aquestes quatre comunitats autònomes, ja que la resta han estat modificats diverses vegades. Fins i tot el de Navarra (Llei orgànica 13/1982, del 10 d'agost, de reintegració i millorament del règim foral de Navarra) va ser reformat en una ocasió per mitjà d'un procés pactat. Sens dubte, un dels obstacles principals a la reforma d'aquests estatuts d'autonomia raïa en el fet que, d'una banda, tots havien de ser sotmesos en última instància a referèndum sobre el contingut de la reforma i, de l'altra, en el fet –no menys important– que es presumia que ja havien esgotat el contingut competencialment disponible dins del marc constitucional, per la qual cosa la reforma d'aquests estatuts, especialment del basc i el català, no es va plantejar com a estratègia política fins al principi del segle XXI.

Així mateix, aquests estatuts no reformats, que es corresponen exactament amb els territoris que van accedir a l'autogovern a partir de l'article 151 CE, van tenir un procediment específic d'elaboració (amb referèndum, inclòs) i tenen un procediment peculiar de reforma. Ens hauríem de demanar honestament si totes aquestes diferències *formals*, que expressen una mena de procediment de reforma estatutari *complex o agreujat*, no obeeixen a una *situació singular* d'aquestes comunitats enfront de la resta, perquè si aquestes diferències són supèrflues seria radicalment absurd sotmetre la reforma d'aquests estatuts a un procediment de tramitació parlamentària especial i a uns plus de dificultats addicionals (referèndum) enfront de la resta, per a predicar-ne després de manera automàtica la *igualtat* amb els altres estatuts d'autonomia, aprovats i reformats pel procediment *simple*. L'argument de la *igualtat* mostra aquí un dels seus punts més febles, ja que no pot ser igual el que el constituent va tractar de manera diferent.

III

En suma, després d'aquestes onades de reforma estatutària, semblaven prendre cos dues preguntes: realment restava alguna competència *ex novo* per a assumir en els estatuts d'autonomia?; hi havia marge de maniobra per a incrementar competències de les comunitats autònomes per mitjà de la reforma dels estatuts respectius i, per tant, dins de l'article 149.1 CE? Dit en termes més contundents, una vegada els estatuts d'autonomia havien cobert tots els espais materials i funcionals que deixava la Constitució, era possible una ampliació de l'autogovern per mitjà d'una reforma de l'estatut sense tocar la Constitució ni recórrer a les lleis a què fan referència els apartats 1 i 2 de l'article 150 CE?

En una primera impressió, era obvi que els estatuts de les comunitats autònomes de l'article 151 CE–si més no, els de Catalunya i el País Basc– havien cobert o ocupat

totes les esclatxes materials i funcionals que permetia el sistema de distribució de competències i més en concret l'article 149.1 CE. Era clar, en conseqüència, que la clàusula d'atribució de competències de l'article 149.3 CE—o el primer efecte de la clàusula residual— permetia que aquests estatuts d'autonomia assumissin les màximes competències *dins* de la Constitució, i no hi ha dubte que així ho van fer. Van assumir, per tant, aquelles matèries i funcions que l'article 149.1 CE no reservava al poder central.

IV

Atès que, si més no en el que era una interpretació dominant fins a dates recents, no hi havia marge per a incorporar matèries *noves* o per a ampliar les funcions de les comunitats autònomes amb més nivell d'autogovern per mitjà de la reforma dels seus estatuts, era lògic que, durant els anys vuitanta i noranta del segle passat, aquesta proposta no tingués cap ressò. Les mateixes comunitats autònomes que havien estat pioneres en aquestes reivindicacions sembla que així ho confirmaven. El País Basc, per exemple, va apostar inicialment per la via de *desenvolupar l'Estatut d'autonomia* completant els traspassos de serveis pendents i, si esqueia, aconseguint el reconeixement de més competències per mitjà de les lleis orgàniques de transferència i delegació de competències que estableix l'article 150.2 CE. No obstant això, aquesta via aviat es va donar per fracassada i aquest fracàs va servir d'argument per a justificar l'«esgotament» de la fórmula estatutària i va donar peu *instrumentalment* que es dissenyés una nova estratègia política dirigida a substituir el marc juridicopolític aplicable a la comunitat autònoma. Aquest procés pren cos a partir del 1996, quan es considera l'Estatut d'autonomia del 1979 com un mitjà ja inútil per a l'autogovern del País Basc.² A partir d'aquest moment, el procés prendrà una deriva radicalment diferent: després d'uns anys d'incertesa, es procedeix a elaborar un nou text, l'Estatut polític per a la Comunitat d'Euskadi, que, encara que es revesteix formalment de «reforma estatutària», obre una mena de nou procés constituent/estatuent, basat en certa manera en una actualització dels drets històrics bascos i amb una pretensió de renovar «el pacte» amb l'Estat. El document resultant suscita, almenys en alguns dels passatges, dubtes més que raonables sobre el seu possible encaix en el marc constitucional actualment vigent.

2. La tesi que s'enuncia en el text pot semblar una mica «forta», però qualsevol observador de la realitat basca pot convenir que en l'estratègia dissenyada pel PNB a partir del 1997, que aposta per posar en qüestió frontalment la via estatutària, va tenir una notable influència la idea que el contingut de l'Estatut d'autonomia del País Basc havia estat «buidat» pel legislador «bàsic» estatal, pel Govern central —que es negava a desenvolupar-lo via transferències— i pel Tribunal Constitucional —per mitjà d'una jurisprudència de clar sentit antiautonomista. Per a avalar el que s'exposa, només cal examinar com, en l'anàlisi de la situació que va portar a terme Juan María Ollora (*Una vía hacia la paz*, Erein, 1996, p. 32 i seg.) i que va servir de base per al canvi estratègic del PNB afavorit per Arzallus i Eguibar, l'argument del «bloqueig estatutari» és el punt de partida del gir polític que es proposa i que finalment prospera.

No cal dir que els problemes s'aguditzen en el moment en què el Ple del Parlament Basc, contra tot pronòstic, aprova, el dia 30 de desembre de 2004, amb part dels vots del grup parlamentari Sozialista Abertzaleak –antiga Batasuna– la proposta d'Estatut polític per a la Comunitat d'Euskadi –més coneguda com a *Pla Ibarretxe*–. Tenint en compte que incorpora preceptes que contradiuen frontalment principis i regles constitucionals, hauria estat coherent que la dita Proposta de *reforma de l'Estatut* s'hagués tramitat *acompanyada* d'una *proposta de reforma constitucional* en tot allò en què la proposta estatutària ultrapassés el marc constitucional. Les coses no s'han fet així i alguna raó hi deu haver, però, plantejat el problema en aquests termes, el «xoc de trens» sembla inevitable i el conflicte institucional, possiblement de llarg abast, és una cosa que difícilment es podrà ignorar. Resten per extreure les repercussions que aquest canvi inesperat en l'agenda territorial pot tenir sobre el procés d'elaboració d'un nou estatut a Catalunya. Sobre aquest procés, plana sempre la idea exposada una vegada i una altra pel *lehendakari* Ibarretxe que només els bascos i ningú més que els bascos decidiran el futur d'aquest poble i les seves relacions amb (la resta d') Espanya. Això és, el tràmit *formalment* previst es pot veure trencat *unilateralment* per la pretensió, mai no amagada, de convocar una consulta sobre el dit text si aquest és rebutjat per les Corts Generals.

Ben segur, a Catalunya els esdeveniments polítics han anat per altres camins, però convé no ocultar que recentment determinades forces polítiques catalanes estan també *important* algunes idees que han estat prèviament concebudes al laboratori basc. A Catalunya la reforma de l'Estatut tampoc no ha estat estudiada com a solució als problemes de l'autogovern fins a dates recents. Les propostes dels diferents governs del president Pujol van caminar més en la línia del pragmatisme i de la negociació puntual d'espais de poder, la qual cosa va donar alguns fruits evidents (Administració de justícia, gestió de ports, competències en matèria de trànsit, finançament, etc.). A tot estirar, en una dimensió més estratègica, Enric Argullol va elaborar un document que tenia per objecte posar al centre del debat que els problemes de l'autogovern es podien solucionar per mitjà d'una *relectura més autonomista* de la Constitució i dels estatuts d'autonomia, i potser de l'ús puntual dels mecanismes d'ampliació de competències que estableixen els apartats 1 i 2 de l'article 150.³ No calia, per tant, reformar la Constitució ni els estatuts d'autonomia, per tal com els dèficits d'autogovern se situaven principalment en clau d'una interpretació extensiva del legislador estatal de les seves competències, i també de l'aval que aquestes interpretacions havien tingut en seu del Tribunal Constitucional. Corregint ambdues coses –es pensava–, es podria reconduir el problema.

És ben cert que aquesta *relectura* de la Constitució no es va produir pas. A més, el context polític era llavors molt advers, ja que la darrera legislatura del PP va ser particularment dura per a les comunitats autònomes. Tots aquests factors potser van coadjuvar que en seu autonòmica catalana anés prenent cos la idea que la reforma de l'Estatut d'autonomia podia ser una via per a assumir noves quotes de poder

3 Vegeu, en concret: ARGULLOL I MURGADAS, E. *Criteris per a un desenvolupament institucional*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 1999.

polític. Dos fets van fomentar l'impuls d'aquesta idea: el 2002 es va crear al Parlament de Catalunya la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, que va incloure entre les seves conclusions la via de la reforma estatutària com a camí apropiat per a aconseguir aquesta finalitat,⁴ i el 2003 va veure la llum l'Informe sobre la reforma de l'Estatut, que va ser elaborat per una comissió d'experts (Enoch Albertí, Enric Argullol, Joaquim Ferret i Carles Viver Pi-Sunyer), sota els auspicis de l'Institut d'Estudis Autonòmics, que llavors dirigia Antoni Bayona.⁵

Sens dubte, aquest informe és la peça cabdal per a comprendre l'evolució actual del problema i les expectatives generades en seu política sobre la viabilitat de la reforma estatutària com a camí per a millorar l'autogovern. Perquè, al cap i a la fi, alguna cosa important s'havia produït en el llenguatge: ja no es parlava tant d'«ampliar competències» com de «millorar la qualitat de l'autogovern», qüestions totes dues que poden semblar similars, però que no ho són en absolut.

Efectivament, la reforma de l'Estatut ha anat assentant-se com a idea força des de mitjan 2003 fins a l'actualitat. La present legislatura del Parlament de Catalunya (2003-2007) té com un dels seus objectius nuclears *l'elaboració d'un nou text estatutari*, a partir de les propostes del dit Informe i de l'articulació que n'ha de fer l'Institut d'Estudis Autonòmics, que actualment dirigeix Carles Viver.

I en aquest complex procés, la definició de les competències que tindrà Catalunya es converteix en una de les claus de volta del nou text. Perquè, tal com deia, l'objectiu primordial del procés iniciat és *millorar la qualitat de l'autogovern*, i aquest millorament es plasmarà principalment en el camp de la definició de les competències pròpies de Catalunya i en el sistema de finançament. Tal com ha estat exposat pels responsables polítics de l'actual Govern de la Generalitat i de l'Institut d'Estudis Autonòmics, les línies principals d'actuació del procés de *reforma* en l'ordre competencial són les següents:

- a) Apostar per un autogovern més gran i millor, que pal·liï la tendència d'administrativització de les competències.
- b) Imposar un major contingut polític, és a dir, dotar l'autogovern de més densitat de configuració normativa.
- c) Garantir el contingut estatutari mitjançant el blindatge de les competències dins de l'Estatut, amb la finalitat que els espais de decisió autonòmics no siguin erosionats pel legislador estatal ni per la intervenció del Tribunal Constitucional.

4. És cert, no obstant això, que en aquest document de la Comissió s'estudiaven tres vies per al millorament de l'autogovern, com ara la de partir de l'actual marc constitucional i estatutari, per mitjà d'una relectura; la de la reforma estatutària, en què es feia esment de les limitacions que oferia el marc de l'article 149.1 CE i es recorria a la disposició addicional primera de la Constitució com a mitjà per a ampliar competències *dins del marc de la Constitució*; i, finalment, la de la reforma de la Constitució (*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, VI legislatura, número 366, 5 de desembre de 2002, p. 15-17).

5. Vegeu: Informe sobre la reforma de l'Estatut. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2003.

I per a fer efectives aquestes línies d'actuació, s'està dissenyant una delicada operació d'enginyeria constitucional que gira sobre tres eixos. En primer lloc, es tracta d'ampliar i garantir *directament* els àmbits d'*exclusivitat material* en què actuaran els poders públics catalans, operació que es concreta en una definició exhaustiva dels espais materials d'intervenció: es defineixen submatèries i s'evita, d'aquesta manera, que aquests camps materials prèviament definits com a espais d'exclusivitat siguin sostrets a la competència de la Generalitat. En segon lloc, es pretén limitar *indirectament*, per mitjà de l'operació anterior, l'abast de la noció de bases, i també impedir l'entrada en acció dels títols horitzontals i transversals. Igualment, en el nou Estatut es pretenen definir els punts de connexió, a l'efecte que la comunitat autònoma no sigui desposseïda de determinades competències per actuació del legislador estatal. I, finalment, es tracta d'explorar les possibilitats d'ampliació del camp d'intervenció *funcional* en les competències en què la Generalitat té únicament a càrrec seu l'*execució de la legislació de l'Estat*.

Aquest conjunt d'operacions, que es projectaran sobre el nou Estatut d'autonomia, representa una relectura de l'abast actual del sistema constitucional de distribució de competències per mitjà de la institució de la reforma estatutària. Les objeccions principals a aquest disseny, des d'un punt de vista conceptual, se situen en dos plans que cal distingir: el primer es refereix al *contingut* de la reforma empresa, mentre que el segon té per objecte *la forma* de portar-la a terme. Vegem succintament ambdues qüestions.

Quant al contingut, sembla obvi assenyalar que la reforma de l'Estatut o l'elaboració d'un de nou té com a *límit la mateixa Constitució*, ja que l'assumpció de competències per mitjà de l'Estatut d'autonomia només es pot fer *dins del marc constitucional* (article 147) i en aquelles matèries no assumides prèviament pel poder central (article 149.3) d'acord amb l'article 149.1.⁶ En conseqüència, la reforma estatutària no pot afectar les matèries ja reservades totalment al poder central per aquest article ni tampoc –afegeixo– les funcions que es lliguen constitucionalment a les matèries fixades per aquest mateix precepte. Quin és, doncs, el marge d'actuació de la reforma estatutària pel que fa als continguts?

L'operació de reforma estatutària empresa a Catalunya no és, tal com hem assenyalat, una mera ampliació de competències –aquesta operació seria *radicalment* impossible per mitjà del mecanisme de la reforma estatutària–, sinó que més aviat es tracta de redactar un nou estatut d'autonomia que, 25 anys després, signifiqui un millorament de la qualitat de les competències que Catalunya ja té assumides per mitjà d'una redefinició material i funcional dels títols competencials actualment recollits per l'Estatut d'autonomia. Sota aquestes premisses, l'operació de reforma estatutària es portaria a terme, almenys formalment, *dins del marc de la Constitució*.

6. L'article 149.3, en el primer incís, és obvi que no es pot referir a *matèries*, ja que en aquest cas cap de les que recull l'article 149.1 no podria haver estat assumida pels estatuts d'autonomia, sinó més aviat a les matèries no recollides per l'article 149.1 i a les *funcions* sobre aquelles matèries que sí que hi han estat recollides però que el poder central no s'ha reservat per a si.

No obstant això, aquesta aparent innocuïtat del procés no deixa de plantejar importants interrogants des de la perspectiva constitucional. Personalment, tinc alguns dubtes sobre si el procés de reforma estatutària és l'adequat per a obtenir una millora de l'autogovern del calat que es pretén.

És més, penso que amb aquesta manera de procedir es pot produir una *ruptura o fallida del paral·lelisme en el sistema d'atribució de competències*, ja que la Constitució opta de manera clara per un sistema d'*enunciats genèrics*, amb amplis espais a la interpretació del legislador i de la mateixa jurisprudència constitucional, mentre que l'Estatut s'inclinaria per un sistema d'*enunciats de detall*, la qual cosa pot trencar l'economia del model. Aquesta fallida es visualitza directament en les diferents majories exigides per a qualsevol reforma dels diferents textos. En tot cas, l'objecció de la minuciositat en els enunciats pot ser adjectiva si es pensa que el seu objectiu transcendental és molt clar: garantir un nivell d'autogovern *protegit* estatutàriament, que no seria disponible pel legislador estatal ni per l'executiu central.

El problema més seriós que presenta aquesta via de reforma estatutària, des de la perspectiva del *contingut*, és, tanmateix, que l'atribució d'una bona part dels espais materials que configuren una competència com a exclusiva o la concreció dels àmbits de competència compartida, com també la desactivació dels títols transversals, es pretenen dur a terme negant explícitament els espais de poder que, ara per ara, la jurisprudència constitucional ha reconegut –interpretant enunciats de la mateixa Constitució recollits per l'article 149.1– a favor dels òrgans generals de l'Estat.

Certament, aquesta jurisprudència constitucional l'únic que manifesta és que una determinada actuació normativa o executiva dels òrgans generals de l'Estat té la condició de bàsica. En el moment de dur a terme aquesta operació hermenèutica, l'alt tribunal defineix en positiu l'abast dels diferents títols competencials de l'Estat i construeix, per tant, el sentit d'allò bàsic. És ben cert que *allò bàsic* és definit primàriament pel legislador estatal. I allò bàsic és, en principi, *mutable*. En aquestes coordenades, potser la cosa més raonable seria que el mateix legislador estatal, atenent les circumstàncies del moment, *redefinís allò bàsic en una direcció més limitada i fins i tot principalista*, cosa que permetria a les competències autonòmiques de *desenvolupament legislatiu i d'execució* operar amb uns paràmetres de *més densitat o capacitat de configuració i decisió, tant normativa com executiva*. Els dubtes que almenys a mi em sorgeixen tenen a veure amb els intents de definir fins a quin punt l'Estatut d'autonomia pot, pel seu compte, determinar *directament* l'abast d'allò bàsic. Si bé aquesta operació sembla poc viable, sí que es podria permetre un cert marge de joc a l'hora de delimitar el contingut concret de les competències autonòmiques en què s'exerceixi la *funció de desenvolupament legislatiu*, ja que en aquest cas sí que és competència pròpia de l'Estatut definir-ne l'abast. Per aquesta via, potser de manera *indirecta*, es podria considerar algun marge d'acció, encara que més aviat limitat, a la reforma estatutària per a *condicionar* la penetració d'allò bàsic fins a les entranyes de la matèria en qüestió, amb la finalitat de fer efectiu «el principi de no-buidatge», formulat una vegada i una altra per la jurisprudència constitucional.

Nogensmenys, *des de la perspectiva formal*, aquesta estratègia dissenyada presenta també alguns punts febles. Segons el meu parer, el principal motiu de crítica consisteix en els diferents sistemes de majories exigits per a dur a terme una reforma constitucional de l'article 149.1 i per a aprovar una reforma estatutària. Sens perjudici del caràcter de *norma integrant del nucli dur del bloc de la constitucionalitat* que té l'Estatut d'autonomia, la dependència de la norma constitucional –manifestada en el fet que ha d'actuar *en el marc de la Constitució*– planteja importants dificultats perquè els enunciats estatutaris puguin condicionar sempre la interpretació que el Tribunal Constitucional hagi de fer dels títols competencials de l'Estat.

La reforma de l'Estatut d'autonomia s'insereix en l'ordenament jurídic per mitjà d'una *lleï orgànica*, després d'un complex procediment que neix d'un impuls necessari del Parlament autonòmic, però el fet que, per a l'aprovació final, a part del referèndum en el cas de Catalunya, s'exigeixi una *majoria absoluta del Congrés dels Diputats en una votació final sobre el conjunt del projecte*, difereix notablement d'aquesta majoria de tres cinquenes parts de cada una de les cambres, amb modulacions que ara no fan al cas, que requereix l'article 167 CE quan es tracta de reformar l'article 149.1 CE. Aquest argument, encara que merament formal, no és en absolut adjectiu. En tot cas, al meu parer, el problema de dotar determinades comunitats autònomes –les formades per la disposició transitòria segona i l'article 151 CE, o formades només per aquest i regides per l'article 152 CE– d'uns *estatuts singulars* és una solució constitucional perfectament viable, prescindint fins i tot de la disposició addicional primera –encara que aquesta té un paper rellevant pel que fa a Navarra i als territoris històrics bascos–, ja que, com deia, les diferències formals en l'aprovació, la tramitació de la reforma i el referèndum no poden ser supèrflues, sinó que obeeixen a una voluntat del constituent que pot ser avalada pel procés polític constitucional posterior sense que això comporti cap ruptura del principi d'igualtat, per tal com, llis i ras, no pot ser tractat de manera igual el que la Constitució ha regulat de manera diferent.

V

Cal que s'entengui bé el que proposo: tot i que coincideixo amb les crítiques al *buidatge* dels títols competencials recollits pels estatuts, penso que la proposta de la reforma estatutària com a via per a fer efectiu el millorament de l'autogovern és un camí amb moltes limitacions, ja que, en si mateix, per a l'ampliació estricta de competències, té poc traçat autònom –si és que en té cap– i, en tot cas, per al *millorament de l'autogovern*, aquesta operació normativa requereix que les institucions centrals l'acompanyin d'un canvi dràstic en la manera de legislar i que la jurisprudència constitucional interpreti d'una manera nova (*pro autonomia*) els enunciats constitucionals d'atribució de competències.

Crec, sincerament, que els mateixos resultats que es pretenen obtenir amb aquesta reforma estatutària es poden assolir per vies més ortodoxes des de l'òptica constitucional. Això no comporta, tanmateix, una desqualificació del procés de

reforma estatutària emprès, ja que per mitjà d'aquest es poden aconseguir, sens dubte, algunes millores. Aquesta reflexió pretén únicament rebaixar una mica les *altes expectatives* obertes amb aquest procés, que corren un risc seriós de veure's defraudades. El problema de l'ampliació de competències, com immediatament es dirà, només pot portar-se a terme per mitjà d'una *reforma de la Constitució* o de les *lleis a què fan referència els apartats 1 i 2 de l'article 150*, mentre que la millora de la qualitat de l'autogovern es pot atènyer perfectament amb una sèrie de mesures legislatives, entre les quals no es pot excloure algun marge d'acció —encara que més aviat limitat— de la reforma estatutària.

Sens perjudici que l'elaboració del nou Estatut d'autonomia de Catalunya es tramiti i s'aprovi, el millorament de la qualitat de l'autogovern no passa exclusivament per aquesta via, sinó que requereix una sèrie de *mesures d'acompanyament*, sense les quals la reforma serà merament aparent i a penes efectiva. En conseqüència, caldria ampliar competències per la via dels apartats 1 i 2 de l'article 150, modificar un bon nombre de lleis orgàniques (LOTG, LOFCA, LOPJ, etc.), reformar els reglaments de les cambres i, finalment, avançar per la via de canviar radicalment la manera de legislar en seu estatal, dotar el Senat d'un paper protagonista en aquest procés i ampliar així realment els espais de configuració del legislador autonòmic. Seria igualment necessari circumscriure les competències d'execució estatal a allò realment imprescindible en termes constitucionals. Tot aquest conjunt de mesures, a més, evitaria o limitaria al màxim les actuacions d'un Tribunal Constitucional que, en aquests temes, té sempre la difícil funció de determinar qui és el titular de la competència quan aquesta és controvertida.

Dit d'una altra manera: per més detallades que siguin les normes constitucionals —en aquest cas, estatutàries—, sempre hi haurà espais per a la interpretació, espais no gens estrets —encara que sembli el contrari— quan es contrasten enunciats constitucionals «oberts» amb enunciats estatutaris pretesament «tancats». Per més que s'obstini l'estatuent a implantar una mena de blindatge de les seves competències, aquestes es trobaran sempre a la mercè de la interpretació de la justícia constitucional i, sobretot, sempre romandrà viva l'exigència d'un procés polític complementari —de *pacte continu*— entre les dues instàncies principals en joc —els òrgans generals de l'Estat i les comunitats autònomes— a l'hora de concretar aspectes substantius d'intervenció dels dos nivells principals de govern en l'Estat autonòmic.

Taula rodona

CARLES VIVER I PI-SUNYER

Director de l'Institut d'Estudis Autonòmics

Estic d'acord pràcticament amb tot el que s'ha dit, de manera que si m'havíeu contractat o m'havia contractat el Parlament per tal que fes preguntes i posés en qüestió algunes de les coses que s'havien dit, doncs, no ho faré, perquè, hi insisteixo, estic d'acord amb quasi tot el que s'ha dit i, de fet, algunes coses que jo volia dir ja s'han avançat, no?

Per mi, els quatre grans problemes que han tingut les competències al llarg d'aquests vint-i-cinc anys han estat, en primer lloc, el tema de l'abast material de les competències de la Generalitat, que jo crec que està definit a l'Estatut i a la Constitució, aquest abast material, d'una forma excessivament indeterminada –ha resultat a la pràctica excessivament indeterminada–. Ja ho he dit moltes vegades; a mi em fa una mica de vergonya tornar a repetir el que molts de vostès ja m'han sentit dir moltes vegades, no?, però per mi aquest és un dels grans problemes, que l'experiència ha demostrat que les categories que s'han utilitzat per definir les matèries competencials han resultat excessivament imprecises i, per tant, han resultat uns criteris poc útils des del punt de vista jurídic per portar a terme la seva funció, que és la delimitació de les competències, i, en definitiva, han permès, com ja s'ha dit, que a l'Estat, a través dels seus títols de bases i els seus títols horitzontals, arribessin pràcticament a tot arreu, a tots els àmbits materials.

El segon gran problema és el de les funcions de la Generalitat, que també s'han definit d'una manera molt restrictiva al final, no? Per exemple, les funcions executives, al final s'ha considerat que no incorporaven la possibilitat de la potestat reglamentària *ad extra*; les competències exclusives no s'han definit a la pràctica com a excloents, com sembla que tothom creia, que això suposaria que en aquests àmbits només podria actuar la comunitat autònoma, i les competències de desenvolupament, doncs –ja s'ha dit també–, s'han interpretat de forma tan àmplia les bases, que el desenvolupament ha quedat realment molt limitat, tant des del punt de vista material com des del punt de vista funcional.

El tercer gran problema ha estat el de no incloure com una capacitat inherent a les competències de la Generalitat l'acció exterior, i també la participació en els afers

europaus. I és evident, al meu entendre, que actualment no es pot fer política, no es pot exercir autonomia política, si les competències de les comunitats autònomes, en aquest cas de la Generalitat, no tenen aquest vessant exterior, que s'ha confós molt sovint amb relacions internacionals, quan són coses absolutament diferents.

I el quart problema, també per mi molt important, és el fet que els punts de connexió territorial, que defineixen al final, també, les competències de la Generalitat, han estat definits d'una forma també molt restrictiva –molt restrictiva–, de manera que en molts aspectes, en moltes matèries, la Generalitat pràcticament s'ha vist obligada a actuar només sobre aquells fenòmens que tenien un abast exclusivament intracomunitari, de dintre del territori de la Generalitat, quan en l'actualitat és molt difícil trobar fenòmens socials sobre els quals recauen les competències que no tinguin un abast supraterritorial. Llavors, en aquests casos, o es defineixen més bé els punts de connexió territorial, l'abast territorial –això, ja ho ha apuntat el professor Cosculluela–, o si no, realment, el que acaba quedant a la competència de la Generalitat són aspectes realment molt folklòrics i molt residuals, no? Vull dir, les agències de transports acabarien essent les benemèrites il·lustres agències de transport en tartana. Si definim el transport que correspon a la comunitat autònoma com aquell transport que no pot sortir, les agències que no poden sortir del territori, evidentment ja es veu que per aquí de fet s'ha limitat molt l'abast de les competències.

I aquests són els quatre grans temes que s'han de reformar amb la reforma de l'Estatut. Per mi, aquí ens juguem una mica la reforma, i aquest és el gran repte, no?

I aquí jo sóc més optimista, possiblement, que el professor Jiménez Asensio. En això sóc un convers, perquè alguns de vostès ja saben que jo al principi no veia clar que poguéssim avançar gaire en la reforma de l'Estatut si no es reformava la Constitució, i, després d'entrar a analitzar això més a fons, jo crec que, realment, amb una bona reforma de l'Estatut es pot avançar molt i es pot recuperar molt poder, sobretot si es redrecen aquests quatre aspectes que jo he dit abans.

La idea fonamental és, respecte a la primera qüestió, fraccionar més les matèries competencials, fraccionar-les més i anar a garantir exclusivitat dintre d'aquestes submatèries, un cop se n'hagi procedit al fraccionament. Jo crec que això es pot fer, i alguns assaigs que estem fent estan donant uns resultats que jo entenc que són quasi sorprenents, no?

Crec que es poden definir millor les funcions en l'Estatut: l'executiva, incorporant-hi els reglaments *ad extra*; les exclusives, definint-les com a excloents d'una forma clara; incorporant-hi l'acció exterior, incorporant-hi també la participació en els afers europeus, i també les competències de desenvolupament legislatiu. Jo aquí crec que fins i tot aquestes es poden blindar, es poden blindar fins i tot aquestes en què l'Estat té bases o, fins i tot, quan ens trobem amb títols horitzontals de l'Estat. Jo crec que es poden blindar des dels dos punts de vista: des del material i des del funcional. I el material és molt important, aquí. M'explico.

En aquells àmbits en què l'Estat té les bases o té algun títol horitzontal que pot al·legar, jo entenc que es poden fraccionar parts de la matèria en què en principi l'Estat

té bases, i considerar que en aquest àmbit material les bases no poden entrar, però no poden entrar en absolut. S'ha posat l'exemple de l'Administració de la Generalitat. És cert que l'Estat té les bases sobre les administracions públiques, però entenc que es pot dir perfectament que en l'àmbit de l'organització i funcionament dels òrgans de la Generalitat, aquí, les bases no hi entren, ni com a principis ni com a res. Fins i tot podríem avançar en altres àmbits, fins i tot en la funció pública, etcètera, de la Generalitat. Jo crec que des d'aquest punt de vista es poden blindar aquests àmbits bàsics i, per descomptat, els àmbits en què l'Estat sol al·legar títols horitzontals.

I des del punt de vista funcional també. En això discreparia del que ha dit el professor Jiménez Asensio; o no discreparia del tot, però potser ho matisaria. Jo crec que, evidentment, l'Estat no cal que defineixi les funcions bàsiques, diríem, en positiu, però indirectament sí que les pot definir, considerant que les competències de desenvolupament legislatiu són competències per desenvolupar, més ben dit, per legislar, fixant polítiques pròpies o polítiques comunes de forma lliure, dintre dels principis generals fixats per normes amb rang de llei per part de l'Estat. Amb la qual cosa, evidentment, indirectament estàs definint les bases, perquè estàs dient que les bases han de ser principis i, a més a més, que aquestes bases fixades a base de principis són aplicables només en aquest cas concret. Però jo entenc que, això, ho pot fer, l'Estatut d'autonomia, perquè no diu com han de ser les bases fora de l'àmbit de Catalunya: diu que, en l'àmbit de Catalunya, l'aplicació de les bases de l'Estat té aquestes limitacions i, per tant, que la comunitat autònoma desenvolupa deduint els principis generals establerts per la legislació estatal.

Jo crec, per tant, que es pot avançar, i crec que, evidentment, el 150 es pot utilitzar. Però el 150 s'ha d'utilitzar, jo entenc, amb prudència –amb prudència–. I no el necessitarem gaire, el 150, entenc jo. El 150 no ens ajuda a blindar les competències bàsiques, per la seva pròpia naturalesa; pot ser modificat per l'Estat. I, si nosaltres som capaços, realment, de fer aquest procés que jo deia abans, de fraccionar matèries i declarar exclusivitats, potser el 150 tampoc l'hem d'utilitzar gaire. L'hauréu d'utilitzar, és evident, eh? Per exemple, en temes d'immigració difícilment podrem tenir competències si no fem servir el 150.2; o, si volem convertir l'Administració de la Generalitat en administració ordinària, possiblement també hauréu d'utilitzar en alguns àmbits el 150.2. Però amb cura, perquè, hi insisteixo, no respon a la finalitat que volem, de blindatge, i a més a més, possiblement, no necessitarem utilitzar-lo.

I, pel que fa a les altres dues qüestions –acció exterior i participació en els afers europeus–, això és fonamental establir-ho en l'Estatut d'autonomia, deixar-ho consagrat clarament a l'Estatut d'autonomia com a capacitats inherents a les competències que té la Generalitat de Catalunya, inherents a aquestes competències i, per tant, diferenciat totalment del que és relacions exteriors o relacions internacionals, que són dues coses que no tenen absolutament res a veure; el que passa és que a la pràctica s'han volgut mesclar.

I, pel que fa als punts de connexió territorial, aquí el repte jo entenc que no és tant intentar definir unes clàusules generals que seran molt complicades de bastir, sinó que en cada una de les matèries competencials s'han d'anar buscant els punts de connexió territorial que permetin que l'actuació de la comunitat autònoma no es

refereixi únicament i exclusivament a fenòmens que tinguin un abast exclusivament intern de la comunitat autònoma, sinó a fenòmens que poden abastar el territori de diverses comunitats autònomes, i simplement que es fracciona l'actuació d'aquestes comunitats autònomes, i cada comunitat autònoma actua bé lliurement, bé en col·laboració amb les comunitats autònomes limítrofes, no? I aquest és un aspecte absolutament cabdal. Això se'ns va passar –per dir-ho així– quan vam redactar el primer Estatut, i per aquí s'han laminat moltes competències.

Per tant, aquests són els quatre grans punts que hem d'intentar, en el nou Estatut, deixar clars: les matèries fraccionades i exclusives; les funcions més ben definides; l'acció exterior i l'acció davant la comunitat europea, com a tercer element, com a tercer capítol, si es vol visualitzar així, d'aquest títol sobre competències, i un quart capítol dedicat a punts de connexió territorial, si és necessària alguna clàusula general, perquè possiblement, això, ho haurem de fer amb cada una de les competències.

RAMON M. LLEVADOT I ROIG

Membre del Consell Consultiu de la Generalitat

Coincideixo amb l'Argullol en allò que ha dit que, realment, les competències de la Generalitat, quantitativament, són molt àmplies. Jo ja ho vaig sentir a dir, això, al Parlament de Catalunya, en el debat de política general, l'any 1987, pel seu president, que deia que mai Catalunya no havia tingut tantes competències durant tant de temps. Possiblement amb això es referia –era l'any 87– al temps republicà, però, evidentment, el temps això ho ha confirmat i, realment, no tan sols per raó de l'amplitud de les competències que exercim, sinó dels mitjans que s'hi destinen. No és el mateix l'administració pública de finals del segle xx i començaments del xxi que la de l'any 30 i escaig.

Però si aquesta autonomia, doncs, és àmplia des del punt de vista quantitatiu, des del punt de vista qualitatiu és molt migrada. Realment, tots coincidim que l'origen d'aquesta limitació procedeix fonamentalment dels títols horitzontals i de les bases. La legislació bàsica ha estat tan àmplia, que ha reduït unes competències que a l'Estatut se'n diuen «exclusives», pràcticament, a unes competències molt petites. Si mirem la Llei de bases de règim local, o la Llei d'assegurances, o qualsevol altra norma de caràcter bàsic de l'Estat, com per exemple la Llei de la funció pública, i la comparem amb les normes catalanes sobre règim local o sobre funció pública, haurem d'arribar a la trista conclusió que moltes vegades aquestes normes, llevat de la regulació d'aspectes concrets –les comarques, les àrees metropolitanes i algun altre punt concret–, totes aquestes normes catalanes, són a vegades una simple translació mimètica d'allò que diuen les normes estatals. Jo penso que no era això el que volien els redactors de l'Estatut.

Però allí on es dona aquest fenomen amb més intensitat és en la determinació d'on han d'estar les normes bàsiques: si aquestes normes bàsiques poden estar a

les lleis, com tots pensàvem, si també poden estar en els reglaments –el Tribunal Constitucional ha dit que també poden estar als reglaments–, i finalment –diu el Tribunal Constitucional– també poden estar en els actes d'execució.

El senyor Carrillo ha dit que possiblement, la responsabilitat més intensa d'això, la puguin tenir les lleis. Jo penso que també la té, i en bona part, el Tribunal Constitucional, perquè el Tribunal Constitucional podia ser –utilitzant la seva pròpia expressió– menys deferent amb l'Estat, podia ser menys deferent amb l'Estat, i, quan jutjava una norma, l'havia de pensar o de veure, l'havia de jutjar en la seva globalitat. I em sembla que una reflexió que havia de fer no era tan sols aquella norma que s'impugnava, que certament era l'objecte del recurs, sinó que havia de mirar què quedava per a la comunitat autònoma. I moltes vegades hem de confessar, molt tristament, que no quedava pràcticament res.

Això en relació amb les bases; però el que més dol és la doctrina del Tribunal Constitucional amb relació als actes d'execució i en matèries, sobretot, financeres. Vaig tenir l'oportunitat d'estudiar-ho l'any 2000, i la veritat és que les conclusions són realment molt dolentes.

La Generalitat té competències de desenvolupament legislatiu en matèria de companyies d'assegurances, crèdit corporatiu, caixes d'estalvis i altres, i crèdit territorial. Molt bé. Doncs, l'any 2000 vaig tenir la curiositat de veure quantes societats d'assegurances hi havia domiciliades a Catalunya i sobre quantes societats d'assegurances domiciliades a Catalunya la Generalitat exercia la competència. Em van dir que n'hi havia setanta-sis, de societats domiciliades a Catalunya, i em van dir que sobre elles la Generalitat no exercia cap competència, sobre cap –sobre cap–. Malgrat això, l'article 10, número 4, diu que tenim una competència de desenvolupament legislatiu i d'execució sobre assegurances i deu mil coses més. Realment, això és molt decebedor, i alguna cosa s'haurà de fer perquè això no continuï.

Aquí la responsabilitat més important va ser de la Llei d'assegurances del 84, i també, com ha dit Viver Pi-Sunyer, els punts de connexió, perquè van establir tres punts de connexió: el domicili, el lloc on estava situat el risc i l'àmbit d'actuació de la companyia d'assegurances. Vostès creuen que amb una economia globalitzada es pot dir que Catalunya només pot tenir competències en societats d'assegurances que es moguin estrictament en l'àmbit català?, i que si hi ha una granja de qualsevol cosa a l'Aragó, llavors, si actua allà, ja no tenim aquesta competència? Només cal circular pel món per adonar-nos que les companyies d'assegurances són internacionals. I, en definitiva, dir que Catalunya només té aquesta competència és, realment, dir: «Vostès no tenen cap competència, i això que diu l'Estatut no serveix per a res.»

Aquesta, per consegüent, em sembla que és una responsabilitat del legislador, però també és una responsabilitat del Tribunal Constitucional, que alguna reflexió hauria d'haver fet. Certament la van fer, als vots particulars, però la majoria del Tribunal va dir que no teníem cap competència.

En matèria executiva, les dificultats també es van anar projectant en altres àmbits, també financers; per exemple, la Llei de plans i fons de pensions. La Llei de plans i fons de pensions –en definitiva, una forma d'assegurança, diguem-ne, privada, de cadascú–, de l'any 87, tot i reconèixer que és una institució de caràcter financer, no

va reservar a la Generalitat cap mena de competència sobre aquesta matèria. I el Tribunal Constitucional va tornar a dir que no en teníem cap competència.

Afortunadament, hi ha un vot particular –de què em permeto, ja que és molt breu, llegir algun punt, perquè em va semblar que era molt interessant–, un vot particular a la STC 206/1997 de dos magistrats, que deia una cosa que ja he sentit en algun dels ponents –no sabria dir de qui–: deia que s'estava legislant en aquest país com si aquest país fos un estat unitari. Deia: «La Llei 8/1987, del 8 de juny, de regulació dels plans i fons de pensions, es caracteritza per no preveure en absolut les possibles competències autonòmiques. Pel seu contingut, hom diria que es tracta d'una llei dictada en un estat unitari. N'hi hauria prou amb aquesta circumstància per a fonamentar una inconstitucionalitat més extensa i intensa que l'apreciada per la majoria [que es redueix a la infracció lleu que estableix l'art. 25.3.d del text impugnat] i, amb això, una opinió dissident. Doncs l'ordre de competències en la matèria el defineixen pel que fa a l'Estat, els art. 149.1.11 i 149.1.13 CE, segons els quals li corresponen sols les bases, per més intenses que siguin, mentre que es poden atribuir a les comunitats autònomes el desplegament normatiu i l'execució. El respecte a aquesta distribució competencial que, en trobar-se establerta per la Constitució i els estatuts, constitueix un interès suprem del poble espanyol, en el qual coexisteixen nacionalitats i regions que gaudeixen d'autonomia política, ha de prevaler en aquest tribunal sobre qualssevol altres consideracions valoratives». Doncs, la majoria no el van fer prevaler.

La Llei, per exemple, de disciplina i intervenció de les entitats financeres també va reconèixer tan poques competències a la Generalitat que va donar lloc, amb relació a les entitats que en diuen *entidades financieras de crédito*, a la necessitat d'un punt en què la Sentència estableix una inconstitucionalitat per omissió. I diu que un determinat precepte és inconstitucional, no pel que diu, sinó pel que deixa de dir, és a dir, perquè no reuneix, la Generalitat de Catalunya, en aquest cas –o les comunitats autònomes en general, m'imagino, però en aquest cas, que era un recurs de la Generalitat–, cap competència sobre aquestes entitats *financieras de crédito*, i no es fa al·lusió a les potestats disciplinàries que poden tenir l'Estat o la Generalitat en matèria de caixes d'estalvis.

Per consegüent, el panorama no és gens edificant i, realment, cal cercar-hi alguna solució. S'ha dit últimament que cal blindar l'Estatut, i realment a tots ens agradarà que es blindi, aquest Estatut. En el cas, per exemple, de les funcions executives, a mi em sembla que pot ser relativament..., o ho veig amb una certa facilitat. El doctor Pi-Sunyer ens ho ha dit, i jo seguiria amb el mateix exemple, en aquest cas concret de les societats d'assegurances. Nosaltres tenim competència en assegurances; potser podríem afegir: «Per consegüent, això comprendrà l'autorització i disciplina de totes aquelles societats d'assegurances que tinguin domicili social a Catalunya.» O buscar algun altre punt d'explicació, però de tal manera que no es pugui aigualir contínuament el contingut d'aquestes competències.

Això es pot fer amb moltes altres matèries, i llavors, en aquests casos, jo penso que aquesta norma de l'Estatut de Catalunya aprovat, o novament aprovat, faria inaplicable a Catalunya la jurisprudència que hagués dictat el Tribunal Constitucio-

nal, reconeixent que determinades matèries, encara que tinguin contingut executiu, són bàsiques. Bé, serien bàsiques, però serien no aplicables a Catalunya. Per què? Perquè haurien estat desplaçades pel nostre Estatut.

En canvi, jo no sóc tan optimista –i en això coincideixo amb en Jiménez Asensio, i m'agradaria tenir la fe d'en Viver Pi-Sunyer, m'agradaria tenir aquesta fe; no la tinc– en la manera de blindar les competències de desenvolupament legislatiu. Les reglamentàries, sí que les veig; però les de desenvolupament legislatiu... Sobretot perquè: com no incorrerem en una altra LOAPA dient quin és el sentit que cal donar a les bases estatals?

En això, la veritat és que jo he de dir que no en faig, d'això, un pronunciament, podríem dir, acadèmic, sinó que simplement reconec la meva incapacitat per estar convençut, però estaria molt content, però molt content, que algú... (*veus de fons*), que tots em poguessin convèncer, realment, que això és possible. Realment, aquest és l'últim objectiu que nosaltres hem de perseguir.

Finalment, si em permeten, volia fer una petita al·lusió a un altre punt de què em sembla que el professor Carrillo ha parlat, i deia que de vegades, en aquests casos en què hi ha una certa ambigüitat, el Tribunal Constitucional s'inclina cap a l'Estat. Bé, doncs, a mi em sembla que..., aquesta és una recomanació que faria un vell advocat de la Generalitat: no incorrem més en ambigüitats, perquè les ambigüitats sempre s'han interpretat en contra de Catalunya, i això no pot ser.

Per consegüent, jo els recomanaria, als que siguin... –sí és que aquí es pot fer alguna recomanació, que, no ho sé, potser no es pot fer, però, vaja, els que som grans ja les podem fer, les recomanacions–, doncs, que no es creguin que s'enganya ningú amb pactes en què ningú sap exactament el que diuen. Jo els he hagut de defensar, aquests pactes, i sempre hem perdut. És a dir, que no ens passi –i amb això acabo– el que ha passat, per exemple, amb el notariat. Aquí ens creïem o es pensaven, els que van redactar l'Estatut, que teníem àmplies competències sobre el notariat, possiblement perquè les teníem l'any 32. Però no es van adonar que, en realitat, les competències de l'article 24 són pràcticament nul·les. En què consisteix la competència de la Generalitat sobre el notariat? Consisteix a enviar un paper que li envia el tribunal d'oposicions de notaris, o un paper que li envia el Col·legi Notarial, sobre els trasllats que s'han acordat, perquè sigui publicat al *Diari Oficial*. Això no és una competència de res.

Per consegüent, jo penso que sobre aquest punt, sobre aquests punts, sí que hauríem de fer una reflexió. Ara ja no podem dir o no podem dir que som uns inexperts, que no en sabem prou. Ara tots n'hem après una mica. I, per consegüent, jo em permeto –no sé si és una gosadia– recomanar a aquells que hagin de fer això que tinguin en compte que les frases equívokes sempre han estat interpretades desfavorablement per a nosaltres.

JAUME GALOFRÉ I CRESPI

Director del Gabinet Jurídic de la Generalitat

Primer de tot, vull agrair al Parlament, com han fet els meus antecessors, que ens hagi convidat a participar en aquests actes del vint-i-cinquè aniversari.

Jo agafaria una mica el fil del que acaba de dir Ramon Llevadot, que l'altre dia, un catedràtic de dret constitucional –no català, però gens sospitos que no estigués d'acord amb una reforma de l'Estatut– em deia que, realment, el Tribunal Constitucional no és que hagués anat a favor o en contra de res, ni que els nostres assessors tècnics juristes no haguessin estat a l'alçada de les circumstàncies, sinó que era tan poc determinat –els pactes no s'havien plasmat com s'haurien d'haver plasmat en l'Estatut– que, evidentment, no hi havia res a pactar. Quan jo li deia: «Bé, és que s'ha trencat el que s'havia pactat», diu: «Però què és el que s'havia pactat?»; diu: «De la manera que estava redactat l'Estatut, ens és molt difícil determinar el que s'havia pactat». I, per tant, aquí sí que penso que almenys el camí d'ensenyar o d'explicar exactament el que hem pactat, sí que és important; sí que és important com una primera mesura.

És evident que no es podia preveure en aquell moment el que ha passat; el que ha passat per part del legislador i per part del Tribunal Constitucional. Aquí se n'han posat exemples, com les sentències de règim local; jo hi afegiria les sentències en matèria de justícia, per exemple. Quan l'Estatut ens diu que podem demanar que es facin proves per cobrir places de jutges, etcètera, no vol dir l'Estatut que podem ser un més, com jo les puc demanar tranquil·lament i que la Generalitat també pot demanar, que és el que va dir el Tribunal Constitucional. Pensava en una altra cosa, suposo, quan es va pactar l'Estatut. Vull dir que una certa indeterminació hi era, però no arribava, la indeterminació, fins a aquest punt.

Realment, jo sí que entenc que el Tribunal Constitucional ha donat una certa autopista al legislador, i el legislador se l'ha pres. Cal veure, per exemple, la darrera llei de mesures de modernització del govern local, que diu, per exemple, que és bàsic que els ajuntaments creïn una comissió de suggeriments i reclamacions, que és una matèria que podria estar al reglament orgànic municipal, si volen posar-lo a l'ajuntament.

Aquí, jo ara, per explicar una mica la diferència que jo hi veig, jo tinc el record, per exemple, que havia estat a la Generalitat, del meu primer pas, a la Generalitat provisional, negociant matèria, per exemple, de salut pública, de farmàcies – per aquí hi havia el doctor Espasa, que se'n deu recordar–, i s'havia ja pactat que, les autoritzacions de les oficines de farmàcia, les tindria la Generalitat. Quan ho vam anar a negociar concretament, ens van dir: «No podem transferir-li aquesta competència». Vam dir: «Per què?» Diu: «Perquè ho tenim delegat als col·legis de farmacèutics». Vam dir: «Bé, aquí estem discutint l'exercici d'una competència, no la titularitat». Una cosa jurídica molt senzilla: la van entendre i ens ho van traspasar.

És clar, aquells senyors, aquells nostres interlocutors, en el seu bagatge, la seva motxilla, no hi era tota la doctrina constitucional que va venir després. No ens van poder dir que les farmàcies i la cosa dels medicaments havien de partir de les

condicions bàsiques d'igualtat de tothom, amb les bases i coordinació de la sanitat nacional i el règim econòmic de la Seguretat Social. Tot això en aquell moment no estava en discussió.

Faig una anècdota una mica exagerada, però realment va ser així. Per exemple, en aquell moment, un dels traspassos que hi va haver va ser el registre del que se'n deien «els productes específics», és a dir, els additius que van a molts tipus d'aliments: els colorants, de gust, d'olor, etcètera. Això, una sentència del Tribunal Constitucional ho va tornar a la competència de l'Estat, perquè llavors ja..., amb tota aquesta càrrega que els estava dient.

Per tant, jo entenc que els aspectes jurídics, en la discussió que ens ve damunt, seran aspectes molt importants. I, bé, jo crec que en aquests moments tenim juristes brillants i amb experiència suficient per poder defensar això.

Jo vull cridar l'atenció sobre el fet que vaig llegir que s'està no sé si potenciant o resituant el Consell d'Estat. El Consell d'Estat, va sortir una informació en què es deia que, entre les seves competències, s'hi afegiria informar, encara que fos amb caràcter preceptiu i no vinculant, sobre aspectes de la reforma de la Constitució i potser dels estatuts. Jo no sé fins a quin punt els consells consultius de les comunitats autònomes no haurien també d'informar en aquest procediment: no deixar-ho només en mans del Consell d'Estat. És evident que, quan dic la importància dels juristes en el que serà tota aquesta negociació, no trec que la part més important serà a càrrec dels polítics, de negociació amb l'Estat, de preparar aquesta negociació i de preparar-la fins i tot a l'interior del país, a l'interior de Catalunya.

Quant a les intervencions concretes, jo crec que el doctor Argullol ha dit una cosa molt important: que si no tenim les polítiques públiques, si no es poden acordar polítiques públiques, estem parlant de descentralització. Per exemple, aquí a Catalunya, del que són les infraestructures estratègiques per a Catalunya, no en tenim ni una de totes aquestes. Encara que tenim un port que és autènticament la ciutat, perquè són zones comercials, etcètera, un aeroport que és igual, en tot això, no podem entrar-hi, en els trens..., és a dir, en tot el que són les infraestructures més importants de Catalunya. Sense això és molt difícil fer unes polítiques públiques determinades.

I per acabar, i amb relació al que ha dit en Rafael Jiménez Asensio, jo estic d'acord amb ell que el millor seria que es modifiquessin les lleis de bases, que es modifiquessin les lleis orgàniques, que hi hagués un estatut llarg que definís molt bé les competències; però això, tot alhora, em sembla que és molt difícil. Jo penso que aquesta modificació de l'Estatut..., no sé si serà suficient, però necessària ho és, però absolutament.

I després, una mica de fe, que deia en Ramon Llevadot, que les coses puguin evolucionar. Jo l'altre dia en parlava, d'una recent sentència del Tribunal Constitucional, d'ara, 24 de maig, una sentència que restringeix molt el concepte de bases i torna a col·locar les bases al que són els seus aspectes de principis, una concepció «principal» del concepte de bases. Això pot ser només una gota, però que també pot evolucionar, aquesta jurisprudència del Tribunal Constitucional.

El fet diferencial català i l'Estatut

TERCERA JORNADA

El concepte de fet diferencial

ELISEO AJA

Catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona

Aquesta conferència se situa en el marc dels vint-i-cinc anys de l'Estatut, i s'ha de començar per dir que ha estat l'època més democràtica de la història de la Catalunya moderna, però se situa també en el marc de la propera reforma de l'Estatut de Catalunya. La valoració molt positiva d'aquests anys no ha d'amagar defectes importants, com una alta conflictivitat competencial, la insuficiència de les relacions interautonòmiques i una escassa participació de les comunitats autònomes en l'Estat (Senat, Tribunal Constitucional, Consell General del Poder Judicial) i en la Unió Europea. Hi ha, a més, un factor *immaterial* que afebleix tot el sistema: la falta d'una idea clara en l'opinió pública sobre el caràcter mateix de l'Estat autònic. També convé recordar que la reforma de l'Estatut és un procediment jurídic que està previst pel mateix Estatut de Catalunya i té poc a veure amb la idea d'una transició *segona* o coses semblants. Òbviament, la reforma pot tenir un abast molt diferent, però el procediment exigeix partir de les normes que existeixen i la regulen, perquè un dels elements clau de la democràcia és el respecte a les regles del joc. Al cap de vint-i-cinc anys de l'aprovació de la Constitució i dels primers estatuts, la situació de l'autonomia és particularment delicada, perquè, si en la primera fase de formació del sistema les queixes dels partits nacionalistes versaven sobre l'ampliació d'un traspàs o el seu finançament, ara l'estructura autonòmica ja està completa i les opcions recauen sobre el conjunt. Segurament això explica l'aparició d'estratègies noves molt radicals al País Basc, com el pacte de Lizarrar i el pla Ibarretxe.

Quant a la reforma dels estatuts, cal tenir en compte dos elements distints i complementaris. En primer lloc, que, a diferència de la majoria de solucions existents en el dret comparat, les comunitats autònomes no gaudeixen d'un poder constituent propi i exclusiu per a dictar i reformar les seves pròpies normes institucionals bàsiques, ja que els estatuts d'autonomia són normes pactades entre l'Estat i les respectives comunitats autònomes. La inicial falta de concreció constitucional del model i el consegüent protagonisme dels estatuts en la definició final de l'organització territorial estatal podien justificar una especial participació de l'Estat en l'adopció i reforma d'unes disposicions dotades de tan destacada funció constitucional. En segon lloc, el sistema previst en l'actualitat passa per una norma supletòria o inter-

pretativa de la Presidència del Congrés (Resolució de març del 1993), que manté l'alt grau de consens que es va exigir en l'elaboració dels estatuts que van seguir el procediment de l'article 151 (Euskadi, Catalunya, Galícia i Andalusia). Sense un nou gran pacte dels partits nacionalistes i no nacionalistes, la reforma resulta pràcticament impossible.

A partir d'aquestes consideracions inicials, entre els dos impulsos –celebració dels vint-i-cinc anys i conjuntura de la reforma–, he escollit l'explicació teòrica d'un dels conceptes que pot facilitar aquest pacte: el reforçament d'una teoria constitucional dels fets diferencials. És a dir, faré una aproximació a la idea dels fets diferencials vistos des del dret constitucional. Per tant, tractaré, evidentment, de les característiques pròpies de Catalunya, però dins del conjunt d'Espanya, i del reconeixement per l'Estatut de Catalunya dels fets diferencials dintre del marc constitucional.

Concepte polític i jurídic

En primer lloc, cal esmentar la multiplicitat dels sentits que té l'expressió mateixa de fet diferencial. És obvi que hi ha diferents idees de *fet diferencial* –no caldria ni detenir-s'hi–, com hi ha diferents aproximacions possibles a qualsevol institució o a qualsevol objecte de la vida social. És a dir, l'Estat, el Parlament, els partits polítics, poden ser estudiats des de la història, des de l'economia, des de la ciència política, des de la sociologia i des del dret, òbviament. Però el dret té una característica particular: construeix un tipus de conceptes que no solament és descriptiu, sinó a més a més prescriptiu. I això el diferencia de les altres ciències socials –de la sociologia, de la ciència política, etc.–, en tant que un concepte jurídic té sentit perquè vincula, perquè crea deures, perquè crea orientacions. I, si no té aquest caràcter, no és pròpiament un concepte jurídic; pot ser molt respectable, com qualsevol altre enfocament, però no forma part del dret.

Això és útil recordar-ho per a acostar-nos al nostre objecte, els «fets diferencials», perquè és obvi que aquesta idea, aquestes paraules, han estat utilitzades en moments molt diferents amb enfocaments molt diversos: des de Cambó, per exemple, que fa referència sistemàtica al fet diferencial en *Per la concòrdia* i en altres obres, fins al president Pujol, que va utilitzar-lo molt sovint, a partir sobretot dels anys noranta. El mateix terme *fets diferencials* també és utilitzat habitualment en el debat públic. Per tant, caldria fer una primera distinció entre un ús general, quotidià i polític de la idea de fet diferencial i el concepte jurídic d'aquest, que serà l'únic al qual em referiré.

Quin sentit té intentar aquesta construcció jurídica? Potser no té cap sentit i ha d'afirmar-se que no cal un concepte constitucional o jurídic de fet diferencial i que n'hi ha prou amb l'ús polític generalitzat. Ho podem debatre. Però jo crec que el concepte constitucional té una utilitat, per a resoldre la qüestió de la igualtat i la diferència en el si de l'Estat autonòmic. Pot resultar un criteri qualitatiu molt útil per a destriar les diferències entre les comunitats autònomes que tenen sentit i les que no en tenen.

És evident que hi ha diferències entre les comunitats autònomes, de molts tipus. En tot estat compost, en tot estat federal, hi ha moltes diferències entre *Länder* o regions, algunes amb repercussions jurídiques i altres sense. Diferències, evidentment, geogràfiques: si una regió té mar, hi ha unes competències sobre pesca, que no es tenen si s'és a l'interior. O diferències de riquesa –pensem en l'Alemanya actual, amb uns *Länder* molt pobres i uns altres de molt rics–, que tenen repercussió indirecta en el sistema financer. També hi ha diferències importants de població, que no és una qüestió simplement estadística, sinó de potència política. Pensem, per exemple en les distàncies entre Baviera –17 milions d'habitants– i Bremen, que és una ciutat estat de sis-cents mil habitants i escaig.

Per tant, les diferències poden ser notables a tot arreu. Però, en general, en la teoria constitucional del federalisme, aquestes diferències no tenen repercussió jurídica, perquè cada estat o regió membre pot fer la seva política. El federalisme permet que els estats segueixen orientacions diferents. Permet que Baviera faci una política molt ambiciosa i Bremen faci una política molt més modesta, o que un sigui molt conservador, i l'altre, molt progressista. Per definició, el federalisme permet la diversitat.

Ara bé, a Espanya, se superposen dos plans diferents. Per una part, l'autonomia també admet orientacions diverses de cada comunitat autònoma, exactament igual que el federalisme. Per una altra, la situació no és igual perquè la història i la repressió de les característiques pròpies d'alguns dels pobles d'Espanya han provocat que la Constitució reconeguéssin situacions particulars. I, per tant, la situació entre les comunitats autònomes no es planteja en condicions d'igualtat o de diversitat equivalent, sinó d'una manera particular.

Des de Catalunya la consideració de les diferències ha seguit pautes diferents i canviants. Als anys vuitanta, la gran diferència semblava que era entre dos grups de comunitats autònomes per les seves competències. Amb el grau més alt de competències hi havia Catalunya, el País Basc, Galícia i Andalusia, les quatre amb referèndum per a l'aprovació de l'estatut, però també Navarra –que havia mantingut sempre l'autonomia, fins i tot sota el franquisme–, la Comunitat Valenciana i Canàries, en virtut de dues lleis orgàniques –la Lotrava i la Lotraca. Per tant, de fet, eren set comunitats amb el màxim nivell competencial i deu amb un nivell inferior. No sempre s'ha estat conscient que aquesta era l'autèntica situació, ja que durant molts anys es va dir que les comunitats autònomes *històriques* tenien més competències, sense tenir gaire present que no eren tres sinó set i que la nota d'historicitat era molt equívoca.

Quan es produeix la igualació competencial, el 1992, és evident que aquesta visió de la diferència no es pot mantenir, però sobretot es posa en relleu un altre problema, la reflexió sobre la igualació competencial: per què no han de tenir a Múrcia, o a La Rioja, o a Castella - la Manxa, la mateixa capacitat d'autogovern sobre les seves carreteres, o sobre el seu ensenyament, o en general sobre les competències comunes? És a dir, la legitimitat del màxim autogovern no es pot fonamentar en el fet que sigui a costa de sotmetre'n un altre a un nivell inferior. És molt difícil de donar legitimitat a aquest enfocament.

Aleshores és quan va aparèixer amb tota la seva força el criteri dels fets diferencials. A la pràctica, és en el debat d'investidura del 1993, sobretot en la intervenció de Roca i Junyent, i més encara en el debat del 1994 del Senat, on en va aparèixer una visió nova. En la sessió del Senat sobre l'Estat autonòmic, amb la presència per primera vegada de setze presidents de comunitats autònomes, sobretot amb la intervenció del president Jordi Pujol, va quedar clar que una cosa és la igualació competencial en matèria de carreteres o de sanitat o d'educació i una altra de molt diferent són les característiques pròpies de cada una de les comunitats autònomes sobre la llengua, el dret civil foral o l'estructura territorial tradicionals. Són matèries que no són igualables, perquè les segones no es poden entendre ni sotmetre a una homogeneïtzació.

Aquest seria el sentit principal de l'aparició del concepte constitucional i estatutari de fet diferencial. És a dir, avui, segons que fem un ús polític o jurídic de l'expressió *fet diferencial*, podem estar utilitzant conceptes bastant diferents. Podrem arribar a compartir un mateix concepte jurídic, que expliqui el criteri de la diferència de Catalunya dintre de l'Estat autonòmic, solament si substituïm una idea historicoidentitària de la diferència, que sempre serà política, per una altra que respongui a una construcció fonamentada sobre les característiques que la Constitució i l'Estatut atribueixin a Catalunya de manera específica i no generalitzable.

Com apareix a la Constitució o als estatuts el fet diferencial? La veritat és que el terme *fet diferencial* no apareix enlloc, en cap moment, ni a la Constitució ni a l'Estatut; és una construcció teòrica, merament teòrica. Però és el mateix que passa amb la idea d'*estat autonòmic* o amb el *sistema autonòmic*. El nom *estat autonòmic* ni tan sols apareix a la Constitució. Tampoc no van aparèixer en molts moments històrics determinades categories que avui són clàssiques amb la seva denominació. Per exemple, el concepte de *sistema democràtic parlamentari* s'ha utilitzat des de fa dècades i, en canvi, a cap constitució no figura el terme *sistema parlamentari* fins a la Constitució espanyola. Són construccions teòriques que ajuden a explicar tot un seguit d'elements diferents i que donen sentit a aquests elements constitucionals.

Doncs, el mateix passa amb el fet diferencial. Els seus components apareixen al llarg de la Constitució i dels estatuts, però de manera molt dispersa. Per exemple, en el preàmbul de la mateixa Constitució, quan es refereix als diferents pobles d'Espanya, les seves cultures i tradicions, les seves llengües i institucions, parlant en plural de «pobles d'Espanya». L'article 2, quan diferencia entre *nacionalitats* i *regions*, sense conseqüències jurídiques, però políticament de forma evident, i a més amb tot el pes que va significar el debat constitucional d'aquest article. En l'article 3, quan es refereix a la cooficialitat de les llengües. En el 141.4, quan parla dels *cabildos* i consells insulars com a òrgans propis de les illes. O en el 149.1.8, quan parla del dret civil foral o especial d'algunes comunitats autònomes, les que l'han mantingut. En la disposició addicional primera: els drets històrics del País Basc. En la disposició addicional tercera: el règim econòmic i fiscal de Canàries. Etcètera. És a dir, hi ha tot un seguit de preceptes dispersos per la Constitució, que són després desenvolupats per cada un dels estatuts, que reconeixen competències i institucions específiques d'algunes comunitats autònomes.

Podem fins i tot deduir una certa imatge d'algunes comunitats autònomes. Si mirem el desenvolupament d'aquests preceptes constitucionals en els estatuts, molt ràpidament, com en un flaix, veurem que a Galícia es reconeix la llengua i el dret civil, únicament; al País Basc, llengua, dret civil, policia, territoris històrics com a institucions i concert fiscal; a Navarra, pràcticament el mateix. A la Comunitat Valenciana, la llengua; a les Illes Balears, llengua, dret civil i consells insulars. Etcètera. És a dir, podríem fer un mapa o una gràfica molt ràpida en què veuríem dues coses que ara m'interessa fer ressaltar i que després recolliré. Una, que hi ha una certa gradualitat en la intensitat o en la dimensió del fet diferencial a les comunitats autònomes on existeix –per descomptat que no és general, que correspon solament a unes quantes comunitats. Dues, que fins i tot els mateixos elements tenen un significat polític i institucional molt diferent. La llengua, per mencionar-ne un de ben clar: no és el mateix la llengua a Catalunya que a Galícia, que l'*euskera* al País Basc o que el mateix *euskera* a Navarra. Ni el català a les Balears que el català a la Comunitat Valenciana. El seu significat institucional i ideològic és molt diferent, malgrat ser el mateix element. La distinta regulació expressa la voluntat constituent i dels estatuts de reafirmar els trets de la pròpia personalitat política que havien estat més reprimits o menyspreats en la història anterior.

Aquesta és la gran diferència respecte a la resta de federalismes i la seva diversitat consubstancial. La raó és que a la majoria de federalismes tradicionals dels països occidentals no cal una protecció addicional, perquè no hi ha hagut una persecució especial d'una part de la població assentada en un territori, com a mínim des de fa molts segles.

Les funcions del fet diferencial

Examinats l'origen i les característiques del fet diferencial convé valorar-ne el sentit i l'aportació des del punt de vista de la Constitució i de l'Estatut. Més enllà de constituir un caràcter propi de la personalitat de la comunitat autònoma, quins són els objectius i els efectes jurídics d'aquesta idea? Quina seria la seva utilitat, en última instància?

Els elements diferencials tenen una indubtable dimensió col·lectiva, com a part de la nacionalitat que contribueixen a definir, mantinguts en la memòria col·lectiva o en la legislació ordinària i reconeguts ara per la Constitució i els estatuts amb el màxim rang jurídic. Però al mateix temps la constitucionalització dels factors diferencials genera drets individuals i interessos per als ciutadans membres de la comunitat autònoma respectiva, que també poden incidir en la resta dels ciutadans, implicant limitacions o deures. Per exemple, l'ús del català com a llengua general de l'educació implica la necessitat de conèixer-lo per a ser mestre a Catalunya i, per tant, limita les possibilitats de trasllat dels mestres de la resta d'Espanya. Aquest és un efecte que ha d'assumir-se com a conseqüència de la protecció del factor diferencial i que no comporta privilegi mentre es mantingui en els límits de la proporcionalitat.

En segon lloc, els fets diferencials són una de les clàusules de la distribució del poder en el sistema autonòmic que, al costat de les generals, que afecten totes les comunitats autònomes, atribueixen a les comunitats autònomes titulars determinades competències i facultats relacionades amb la llengua, el dret i les institucions que les integren. La seva delimitació respon a criteris tècnics comuns amb la distribució de poders, però, mentre en les competències o institucions generals predomina el principi d'igualtat de totes les comunitats autònomes, en les relacionades amb els fets diferencials predomina la diversitat; només correspon a aquelles que les tenen atribuïdes pels seus estatuts. Aquesta funció contribueix a aclarir enormement el dilema de la igualtat i la diferència entre les comunitats autònomes perquè pot afirmar-se que s'imposa la igualtat en totes les competències generals, però domina la diferència en els àmbits dels factors diferencials.

Cal tenir en compte, però, la diferent naturalesa jurídica de cada un dels components del concepte. Per exemple, el dret civil especial de Catalunya és una competència; no n'hi ha cap dubte, perquè està definit com a tal a la Constitució i a l'Estatut. El concert i el conveni fiscals del País Basc i Navarra són unes formes de finançament, que és una naturalesa jurídica molt diferent. Els *cabildos* o consells insulars són institucions, igual que els territoris històrics. És a dir, cada un dels elements té una naturalesa jurídica diferent: no són homogenis jurídicament parlant. És el conjunt, la suma, el que ens permet parlar d'un concepte únic, però tenint molt clar que el caràcter jurídic de cada element és diferent.

També el sistema de garanties del contingut del fet diferencial admet nous tractaments. La garantia d'aquests components del fet diferencial, fins ara, ha estat la general, quan probablement se n'hauria de buscar una d'específica. Les garanties generals estan molt bé per a les característiques generals, i, en canvi, per a les específiques caldrien vies especials. De fet, aquesta línia va ser iniciada pel senyor Rigol quan era vicepresident del Senat i es va plantejar impulsar la reforma del Senat al final dels noranta, en proposar la possibilitat que interposessin un conflicte de competències, els senadors d'algunes comunitats autònomes, en una proporció determinada, sempre que afectés un fet diferencial. És a dir, quan una llei de l'Estat afecta un element que es considera que forma part del fet diferencial –i naturalment, en tot cas, s'haurà de qualificar i s'haurà de decidir que és així–, doncs, calen unes majories molt qualificades per a la reforma, o calen unes formes d'oposició, de protecció de minories.

Pluralisme nacional i aportacions per a concretar les distincions entre comunitats autònomes

És una idea generalment admesa que el reconeixement de l'autonomia en la Constitució pretenia assolir dos grans objectius: d'una banda, satisfer les reivindicacions tradicionals d'autogovern de Catalunya i del País Basc, i més en segon pla, de Galícia i altres regions, que havien vist frustrades les seves esperances d'autonomia en la Segona República per l'aixecament militar del 1936 i tot el posterior règim de Franco; i d'una altra, establir una organització de l'Estat descentralitzada,

que impliqués més participació de cada territori en el seu autogovern i articulés una sèrie d'institucions modernes i eficaces, que permetessin més participació dels ciutadans.

Sembla que el primer objectiu seria cobert pel fet diferencial. El reconeixement dels caràcters històrics dels pobles que integren Espanya –la llengua i el dret privat ja eren elements destacats en la definició de la nacionalitat catalana realitzada per Prat de la Riba, per exemple– i les distintes institucions que s'incorporen com a part del fet diferencial tendeixen a garantir la integració dels pobles que formen Espanya –el plural apareix en el preàmbul de la Constitució–, perquè els permet identificar-se amb el sistema constitucional que accepta els seus caràcters específics, llargament prohibits o menyspreats. Aquesta funció integradora és típica de les normes constitucionals i reflecteix el sentit de pacte polític que la norma màxima enclou, com recull la teoria constitucional clàssica. La seva funció consisteix a aconseguir que la Constitució democràtica reculli la pluralitat de tradicions i institucions dels pobles que integren Espanya i que promogui així la unitat política de la societat que tendeix a organitzar.

Però d'aquí deriva sovint una altra conseqüència incoherent, com és la distinció radical entre comunitats autònomes que solament voldrien el reconeixement del seu caràcter nacional i d'altres que solament volien la racionalitat administrativa i la participació. Ni tan sols les persones individuals funcionen, normalment, amb semblant dicotomia, però en tot cas ningú no pot dir que tota una comunitat autònoma respon solament a un objectiu o a l'altre, i el més probable és que coexisteixin dosis diverses dels dos raonaments.

Però la dificultat més gran es troba a l'hora d'intentar distingir quines comunitats autònomes són nacions, nacionalitats o regions. És veritat que l'article 2 parla de la nació espanyola i de les nacionalitats i regions que la integren, però després en cap moment intenta distingir entre unes i altres. Aquest tipus d'intent va ser desqualificat amb molta intel·ligència pels constituents (en especial, Miquel Roca) els primers anys, però algunes posicions més tancades continuen insistint en la distinció, que resulta impossible, tant per la dificultat del concepte com per la gradualitat de formes que presenta la realitat de les comunitats autònomes. No sóc expert en la teoria de les nacionalitats per a endinsar-me en la distinció entre nacionalitat i nació o en l'enumeració dels trets que necessita un poble per a esdevenir una nació, però em serà suficient cridar l'atenció sobre la dificultat de classificacions tancades de les comunitats autònomes.

Des del punt de vista de la voluntat i la motivació de l'autonomia, a l'inici de la democràcia existien posicions molt diferents segons els territoris i els partits polítics, de manera que podria establir-se una gradació de major a menor força en la reivindicació de l'autonomia, però en tot cas es va estendre pràcticament a tot el territori a través del sistema de les preautonomies (1977-78).

En general, es diu que les tres nacionalitats històriques són el País Basc, Catalunya i Galícia, però entre l'última i les dues primeres hi ha moltes diferències històriques i el procés d'aprovació de l'Estatut ho va mostrar. Però encara és més difícil demostrar que tota la resta d'Espanya sigui homogènia. Si solament hi ha dues grans cate-

gories de comunitats autònomes a Espanya, pensem on col·loquem Navarra, que sempre ha gaudit d'autonomia; on posem les Illes Balears, amb reconeixement de la llengua i els consells insulars; on col·loquem Canàries, amb un partit nacionalista governant des de fa bastants anys. És a dir, és molt més fàcil explicar-nos la posició i les característiques de les comunitats a partir de la gradualitat, i aquesta està més ben representada per la idea de fet diferencial que no pas per la distinció nacions-regions, sobretot entesa com a dues categories tancades. Hi ha algunes comunitats autònomes que tenen un caràcter diferencial molt més desenvolupat, si volen dir-ho així; n'hi ha d'altres que l'hi tenen menys i això no significa que manquin de cohesió o consciència de país. El cas d'Andalusia i el seu paper en la construcció de l'Estat autonòmic és interessant com a objecte de reflexió.

Una altra funció important del fet diferencial, si l'Estat autonòmic funcionés bé del tot, consistiria a distingir les relacions bilaterals de les generals. Quan una matèria és de caràcter general —és una competència comuna o general—, lògicament, s'ha de tractar de manera general. En canvi, si forma part del fet diferencial, s'ha de resoldre bilateralment, entre el govern central i la comunitat autònoma afectada. Això seria una conseqüència bastant important del fet diferencial en el procediment de presa de decisions. Tot el que sigui de caràcter general es resol en els organismes generals; tot el que sigui propi del fet diferencial es resol a dintre de la bilateralitat o de les institucions pròpies de la comunitat autònoma afectada. A partir d'aquí es pot dir el mateix per a les tècniques de col·laboració, sobre el fet diferencial de les comunitats autònomes.

En el fons, les funcions esmentades deriven de la idea que en l'Estat autonòmic coexisteixen dos plans. Un afecta totes les comunitats autònomes, té uns contorns comuns i inclou la igualtat de les institucions i de les competències generals, que afecten tots els ciutadans (agricultura, sanitat, medi ambient, etc.). El funcionament d'aquest pla resulta semblant, en allò fonamental, als sistemes federals europeus. Un segon pla correspon només a unes poques comunitats autònomes, conté elements específics de cadascuna d'aquestes, especialment sobre la llengua —que s'estén a altres competències, com educació o mitjans de comunicació—, però també sobre el dret civil, la policia, etc., i té en cada comunitat autònoma una extensió i una importància diverses, segons el reconeixement de l'estatut respectiu. La conseqüència important que deriva de tal acceptació consisteix en la diferència de les regles que s'utilitzen en cadascun dels dos plans, per a fixar les competències, per a establir les relacions amb l'Estat i, fins i tot, per a integrar els ciutadans en els valors constitucionals.

En el primer eix, caracteritzat per la igualtat de les comunitats autònomes, les competències es regiran per les mateixes normes estatals —quan aquestes hagin d'intervenir—, els traspassos seran equivalents a totes les comunitats autònomes i fins i tot les possibles ampliacions competencials —per exemple, per reforma dels estatuts— respondran a criteris generals, que essencialment seran en el futur les exigències d'una millor gestió del servei de què es tracti. En canvi, les competències del segon eix, en tant que reflecteixen fets diferencials, només corresponen a les comunitats autònomes que les tenen reconegudes en els estatuts. La distinció entre l'eix comú i l'eix diferencial també proporciona una regla important en les

relacions de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, que prescriu la relació general quan es tracti de matèries comunes i la relació bilateral quan en canvi es tracti de matèries corresponents al fet diferencial.

Per tant, el concepte de fet diferencial, entès, en el seu sentit nuclear, com el reconeixement constitucional i estatutari dels elements d'una personalitat historico-política diferenciada en algunes comunitats autònomes, proporciona un fonament objectiu perquè les institucions de les respectives comunitats autònomes mantinguin i desenvolupin la seva pròpia personalitat més enllà de la genèrica potestat d'autogovern que comparteixen amb les altres comunitats autònomes.

A partir d'aquí, hi ha punts polèmics. El paper dels símbols, per exemple; el mateix estatut d'autonomia com a símbol, potser el més important de tots. Mai no es menciona, per exemple, que el sistema d'aprovació solament requereix referèndum en quatre comunitats autònomes, i és un element molt, molt rellevant.

Bibliografia

- AJA, E. *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*. 2a. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2003.
- GARCIA ROCA, J. «España asimétrica». A: Diversos autores. *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*. Madrid: MAP, 1997, p. 49-76.
- CASTELLS ARTECHE, J. M. «El hecho diferencial vasco». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (1997).
- FONT I LLOVET, T. «Cooperación bilateral y cooperación multilateral: el papel de los hechos diferenciales en la cooperación». *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1 (2002).
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. *Estado autonómico y hechos diferenciales*. Madrid: CEPC, 1998.
- TRUJILLO, Gumersindo. «Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico» A: Diversos autores. *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*. Madrid: MAP, 1997, p. 13-32.

Fet diferencial i desenvolupament del dret civil català

ENCARNA ROCA

Catedràtica de dret civil de la Universitat de Barcelona

I. El dret civil català com a signe d'identitat de la nacionalitat catalana

Després del Decret de la Nova Planta, i fonamentalment al segle XIX, la defensa del dret civil català es va convertir en un element essencial de les reivindicacions polítiques. És, evidentment, l'època de la codificació espanyola, codificació que, seguint el model francès, pretenia arribar a un codi civil únic, com a única forma possible de modernitzar l'Estat. Malgrat tot, es va aconseguir mantenir el dret civil català, juntament amb altres drets que coincideixen amb algunes de les comunitats històriques, amb altres no. El conegut article 5 de la Llei de bases del Codi civil, del 1888, establí que:

Las provincias y territorios en que subsiste derecho foral, lo conservarán por ahora en toda su integridad, sin que sufra alteración su actual régimen jurídico por la publicación del Código, que regirá tan sólo como supletorio en defecto del que lo sea en cada una de aquellas por sus leyes especiales.

Es va aconseguir, així, mantenir un sistema erràtic en relació amb allò que estava succeint a tot Europa, i que podia donar la impressió d'una organització federal, sense ser-ho.

López Burniol diu que encara que fossin diferents els pressupòsits doctrinals bàsics de les diferents escoles jurídiques que estudiaven el dret català a l'època de la codificació i més endavant, fins a la II República, tots els corrents ideològics del segle XIX van convergir amb força en la defensa d'un mateix objectiu: la defensa del dret civil català com a part important d'una cultura específica del poble català. I, coincidint en això amb López Burniol, penso que segurament la defensa del dret civil català a finals del XIX i durant tot el segle XX es converteix clarament en la base per a una futura defensa de l'autonomia, perquè les Bases de Manresa i, després, altres documents polítics al llarg del segle XX col·loquen, juntament amb la llengua, també el dret civil com un dels elements identificadors de la nació catalana.

En l'àmbit del dret civil català es poden identificar, en general, dues tendències. La primera consisteix en la defensa de les institucions jurídiques que en aquell moment estaven en vigor *per se*, és a dir, com a manifestació d'un ordre social sacralitzat i inamovible. Aquesta és la tendència pairalista, i n'hi ha dignes representants, com ara Maspons i Anglasesell, Camps i Arboix, etc. La segona tendència és la que considera les institucions com una expressió de l'esperit de la llibertat civil i com un pressupòsit que reivindicarà després l'autonomia legislativa. Aquest serà el plantejament de Borrell i Soler, fonamentalment.

El principal retret que van fer els codificadors espanyols a la postura mantinguda pels diputats i senadors catalans a l'època de la codificació civil es pot concretar en les respostes a Duran i Bas, atesos els vots presentats en contra de la totalitat del Projecte de llei de bases del Codi civil, a finals del segle XIX; es diu a Duran i Bas que seguir el camí que proposava referit a la necessitat que existissin codificacions paral·leles en les regions o províncies que en el moment de la codificació gaudien de dret propi, significava, en el fons, que les institucions jurídiques les hauria de decidir un parlament català. No sé si aquesta era o no la pretensió de Duran i Bas en aquella ocasió, però els fets han acabat donant una certa part de raó als seus opositors.

El manteniment del dret civil es va convertir, doncs, en una qüestió fonamental per a Catalunya, que no sorgia de nou en el moment de la codificació definitiva, sinó que ja venia de lluny: des del moment en què es pretengué imposar el projecte de 1851. És evident que l'organització del sistema civil és una qüestió important a Catalunya, i ho és de tal manera que tota la part quarta del Memorial de greuges, que no és curta, es dedica a l'organització del dret civil i a l'argumentació sobre la necessitat de la subsistència del dret català, malgrat que no s'hi nega la necessitat de la codificació general; perquè el Memorial de greuges no s'oposa en cap moment a la unificació, ja que considera que hi ha parts del dret civil en què és necessària i útil la unitat, però considera inconvenient i injusta la uniformització del dret civil, amb la consegüent extinció del dret català.

El pensament manifestat en el Memorial i la proposta de distribució de matèries entre el Codi civil i el dret català –per parlar amb propietat atesa l'època a què m'estic referint–, coincidirà pràcticament amb la distribució actual de competències en matèria civil entre l'Estat i Catalunya que es fa en la Constitució de 1978. I no solament amb això, sinó que coincidirà amb una cosa que va encara més enllà i a què em referiré molt ràpidament al final, que és la que té a veure amb l'organització europea del dret civil. Però tornant al Memorial, cal dir que considera –i ho cito textualment– «una inconveniència i una injustícia la uniformació del dret civil a Catalunya». Per tant, la idea que en el dret civil no hi pot haver una única solució, perquè hi ha matèries que han de ser comunes i altres que no ho han de ser, és un plantejament que es repetirà al llarg del segle XX i que es reflectirà tant en la Constitució del 1931 com en la del 1978.

Serà Prat de la Riba qui insistirà a identificar els elements de la nacionalitat catalana amb el dret i la llengua. Certament, no va ser Prat el creador d'aquesta idea, sinó que ell la va recollir i la va sintetitzar. És a partir de Prat de la Riba que la idea es repeteix pràcticament entre tots els teòrics del catalanisme sense cap

tipus d'anàlisi. Per tant, Prat de la Riba insistirà a identificar els elements de la nacionalitat catalana. Vull recordar que per al catalanisme a partir de Prat els elements que seran considerats identificadors de la nació seran la llengua i el dret. I pel que fa al dret, l'acceptació d'aquest element no és ni casual ni neutre, perquè el dret és la manifestació de la sobirania: creació del dret vol dir exercici de sobirania, perquè solament quan es pot exercir, existeixen institucions polítiques, és a dir, parlaments, que permeten aprovar lleis. Per tant, la reivindicació del manteniment del dret i la posterior creació de noves regles jurídiques no és neutre: vol dir reivindicació de la capacitat de crear dret. I serà a partir d'aquests plantejaments que Prat dirà que la nacionalitat és un criteri o un sentiment jurídic original.

Aquestes idees posades a la pràctica en relació amb la codificació provoquen una solució que caracteritza d'una forma molt específica el dret civil espanyol i que el fa únic en el context europeu, amb l'única excepció, possiblement, del Regne Unit, on també hi ha drets civils diferents del creat pel Parlament britànic. La codificació crea a Espanya un dret civil que no està unificat i que originàriament estava pensat com un codi civil amb apèndix, el qual més tard, al llarg del segle xx, sobretot després de la Guerra Civil, i arran d'un decret de l'any 1947, es transformarà en les compilacions. Però aquesta és una història que vostès ja coneixen.

Els autors a què m'he referit abans no són els únics que empren aquestes idees, però són els que les consagren, i a partir d'ells la idea identitària del dret i la llengua s'anirà repetint. Per exemple, en l'època republicana (1932) i quan es tracta de defensar en el Parlament la posada en vigor de l'Apèndix de dret civil català, un diputat de la Lliga, el Sr. Sol, ho defensa dient que «el Dret civil és potser la substància viva de la naturalesa característica d'un poble, perquè és allà on es tradueix la manera d'ésser i concebre la vida de cada país». I aquests plantejaments es van reproduint i conservant fins a èpoques molt recents. Així, per exemple, en la discussió parlamentària de la reforma de la Compilació del dret civil de Catalunya, l'any 1984, es fan les mateixes afirmacions, en alguns casos, fins i tot per justificar l'actitud crítica a les propostes del Govern. La diputada del PSUC Assumpció Sallés dirà el 1984: «No volem en cap moment posar en dubte el valor que el dret civil català ha tingut en el nostre poble i no ignorem que, juntament amb la llengua, *el dret ha estat el gran signe d'identitat del nostre poble*». Igual que el diputat de CiU Alfred Albiol, que afirmarà: «El dret civil constitueix, al nostre parer, un dels eixos fonamentals a Catalunya: la seva importància es pot equiparar a la de la llengua. Així com aquesta és la principal manifestació de la cultura del nostre poble *el dret civil català constitueix la màxima manifestació de la seva civilització*».

Després d'aquest ràpid recorregut històric, el que vull concretar és que la idea que el dret civil és un element de la identitat catalana, i per tant un element del fet diferencial, és una idea que ha estat present en aquest Parlament i que va ser utilitzada en els discursos de diputats de signe polític diferent com a element important del fet diferencial.

II. La situació actual del dret civil català

La pregunta que ens hem de fer a continuació es refereix a la situació en què es troba el dret civil català quan, fa vint-i-cinc anys, es recupera l'Estatut de Catalunya. Ens trobàvem en aquell moment en una situació doble: per una banda, l'article 13 del Codi civil, després de la reforma del títol preliminar que es produí l'any 1974, declarava la seva qualitat de supletori del que en aquell moment s'anomenaven *derechos forales*; per una altra banda, juntament amb el Codi civil, i com a conseqüència del Decret de 1947 que he esmentat abans, havien entrat en vigor les compilacions que s'havien anat redactant des de l'any 1959, any en què entrà en vigor la de Biscaia i Àlaba, fins l'any 1973, en què se n'acaba la redacció amb la compilació de Navarra.

La compilació catalana, que és la que ens interessa ara, era vigent des de l'any 1960. Aquella compilació, que havia servit a partir de la seva entrada en vigor com a punt de referència dels juristes catalans, que havia estat objecte d'estudis aprofundits a partir de tesis doctorals, que va ser examinada críticament en el sentit de destacar les necessitats d'evolució que calia fer en el dret civil català per ajustar-lo a l'evolució social en el II Congrés Jurídic Català de l'any 1971, en el moment de començar les activitats parlamentàries després de l'Estatut d'autonomia, presentava greus problemes de constitucionalitat, deguts, evidentment, a l'època en què es va redactar i que afectaven totes les lleis civils vigents a l'època en què va entrar en vigor la Constitució, la qual va canviar de forma dramàtica els plantejaments i les bases de tot el dret civil.

Els problemes de constitucionalitat es referien, sobretot, a la qüestió relacionada amb el tractament diferenciat dels fills nascuts dins i fora del matrimoni, qüestió que afectava també el Codi civil i que algunes de les primeres sentències del Tribunal Constitucional es van encarregar de redreçar, sobre la base de l'aplicació directa del principi d'igualtat, malgrat que no hagués estat desenvolupat encara en la legislació civil, que, en general, no ho va fer fins el 1981, amb la primera reforma important del Codi civil. Un altre dels problemes que presentaven les lleis civils en general es referia a la igualtat entre cònjuges.

Però hi ha una qüestió a què em vull referir, perquè afecta un problema molt important del mateix concepte de dret civil català i que, a parer meu, és el més problemàtic i el que hauria pogut plantejar més dificultats si s'hagués mantingut el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei primera del Codi civil de Catalunya (Llei 29/2002, del 30 de desembre). És la qüestió relativa al lloc que s'ha d'atribuir al dret civil català en l'ordenament civil general. El 28 de juny de l'any 1968 –bastants anys abans de la Constitució, per tant– el Tribunal Suprem va declarar que el dret civil català era per als catalans el seu dret comú i que, per tant, s'havia d'aplicar de manera preferent al Codi civil, fins i tot en la supletorietat de lleis especials, com el Codi de comerç. Aquesta sentència és cabdal perquè a partir d'aquest moment es pot argumentar que el dret català no és un dret especial, sinó que és un dret que es troba en pla d'igualtat amb tots els altres ordenaments civils de l'Estat i molt especialment en relació amb el Codi civil i és un dels elements del dret civil general.

És un ordenament jurídic que regeix, en situació d'igualtat, les relacions juridico-privades d'una part dels ciutadans espanyols, els catalans. I aquest és el sentit que recull l'article 111.4 del Codi civil de Catalunya quan diu que «les disposicions d'aquest Codi constitueixen el dret comú a Catalunya i s'apliquen supletòriament a les altres lleis».

Si el Tribunal Constitucional hagués declarat inconstitucional l'article 111.4 del Codi civil de Catalunya s'hauria produït una situació molt perillosa perquè el problema que resol l'article 111.4 és fonamental per a la mateixa estructura del dret civil constitucional. Més enllà del problema competencial, aquesta és una qüestió fonamental. Sortosament aquest recurs es va retirar.

Fins aquí he descrit la situació que vam rebre fa vint-i-cinc anys i ara em vull referir al marc en què es mou la competència de Catalunya. El doctor Eliseo Aja ja ens ha dit que en la Constitució es reconeix la competència d'algunes comunitats autònomes sobre el dret civil, entre les quals es troba Catalunya. Com vostès saben, aquesta competència està recollida en l'article 149, paràgraf primer, regla vuitena, de la Constitució, que estableix una distribució de competències entre l'Estat i les comunitats on hi hagi dret civil foral o especial en el moment d'entrar en vigor la mateixa Constitució («allà on n'hi hagi»). L'article 149.1.8 atribueix a aquestes comunitats autònomes la competència per a legislar en el dret propi, però referida a la «conservació, modificació i desenvolupament». En qualsevol cas es reserven a l'Estat les competències sobre unes matèries que l'article 149.1.8 descriu i que són «les relatives a l'aplicació i a l'eficàcia de les normes jurídiques, relacions juridicocivils relatives a les formes de matrimoni, ordenació dels registres i instruments públics, bases de les obligacions contractuals, normes per a resoldre els conflictes de lleis i la determinació de les fonts del Dret, d'acord, en aquest darrer cas, amb les normes del dret foral o especial». Es tracta d'un article sobre atribució de competències d'interpretació molt complicada i segurament és una de les disposicions més complexes de la Constitució, i ha provocat, segurament també per això, discrepàncies teòriques considerables a l'hora d'interpretar-lo.

Aquesta regla, a més de reconèixer les competències en matèria civil de les comunitats autònomes que tinguin dret propi en el moment de l'entrada en vigor de la Constitució, —a les quals després es va afegir la Comunitat Valenciana amb l'Estatut d'autonomia corresponent—, estableix l'àmbit en el qual aquestes comunitats autònomes poden legislar en el dret propi. Penso que, malgrat la sentència del Tribunal Constitucional a què després em referiré, aquest article estableix, en la segona part, una competència exclusiva de l'Estat quan a partir del «En qualsevol cas» estableix una sèrie de matèries excloses de les competències de les comunitats autònomes —les formes de matrimoni, les regles per als conflictes de lleis, etc.—, fins a arribar a una qüestió —tornem-hi una altra vegada— bastant poc definida, com són les bases de les obligacions contractuals. I per una altra banda, en la primera part l'article estableix el que des del punt de vista tecnicoconstitucional es pot considerar una competència compartida, és a dir, que hi ha una part que correspon a la vegada a l'Estat i a la comunitat autònoma, en tot allò que no està descrit en la segona part. És a dir, tot allò que no és competència exclusiva de l'Estat, considero que és competència de la

comunitat autònoma que l'assumeixi. I aquesta competència es materialitza en l'expressió «conservació, modificació i desenvolupament», que és la mateixa expressió que s'utilitza en l'article 9 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Ara bé, la Sentència 88/93, del Tribunal Constitucional, en un assumpte relatiu a la Comunitat Autònoma d'Aragó, per tal d'explicar quines són les matèries sobre les quals tenen competència les comunitats històriques amb dret civil propi, crea un concepte que està més enllà de qualsevol interpretació constitucional: em refereixo al concepte de *connexió*. Efectivament, per a la dita sentència, «desenvolupament» significa la possibilitat de regular institucions –i ho cito també textualment– «*conexas con las ya reguladas en la compilación, dentro de una actualización de contenidos o innovación de éstas, según los principios informadores del derecho foral*». És a dir, obliga a fer un examen del text de la compilació vigent en el moment d'entrada en vigor de la Constitució. Aquest text, segons el Tribunal Constitucional, és determinant per a fixar l'abast de la competència, quan el que és fonamental no és el text de la compilació, sinó les competències assumides a nivell estatutari, d'acord amb la disposició constitucional. I això no és la compilació. La compilació és un accident històric; però no res més que un accident històric. I no pot servir per a fixar l'abast d'una competència.

Aquest va ser un dels arguments emprats en el recurs d'inconstitucionalitat de l'Estat contra la Llei primera del Codi de Catalunya, encara que anava una mica més enllà, perquè, malgrat aquest fet històric identificador del dret català que es consagra i es fixa en l'article 149.1.8 CE quan reconeix competències a la comunitat autònoma per a legislar en matèria de dret civil, aquest recurs insistia que a Espanya hi ha només un codi civil únic, en contra de la interpretació general segons la qual de la distribució competencial establerta en l'article 149.1.8 es dedueix que Espanya és un estat plurilegislatiu en matèria civil.

He dit abans que la competència de Catalunya en matèria de dret civil ensopega amb dos problemes. Un, l'article 149 de la Constitució. Ja l'hem vist. El segon, la mateixa regla d'assumpció de la competència en matèria de dret civil establerta en l'article 9.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. A parer meu, aquesta regla és excessivament àmplia i es limita a repetir una part de l'article 149.1.8 CE, i segurament es va fer així de manera expressa, amb la idea de poder ampliar l'article 149.1.8, en previsió de les dificultats que en la pràctica portaria l'exercici de la competència sobre la legislació civil del Parlament de Catalunya quan es legislés sobre matèries que anessin més enllà de la compilació llavors vigent. Però la seva fórmula general ha provocat que sigui una regla inútil, perquè no serveix per a determinar l'abast de la competència. És a dir, el concepte de *connexió* de la Sentència 88/93 potser no hauria estat possible si l'article 9.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya hagués establert una regla de competència més clara. I, per tant, a parer meu, és una de les qüestions que cal reformar en una reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, per evitar zones fosques, zones que no estan il·luminades per cap tipus de competència, i, com que no ho estan, aquí és on es presenten les discussions. Com a especialista en dret civil no em pertoca de tractar el tema constitucional, però crec que aquesta és una de les qüestions que hauria de merèixer una reflexió profunda en una futura reforma de l'Estatut.

III. El futur del dret civil català

Finalment, cal que ens preguntem com ha evolucionat el dret civil català, malgrat totes aquestes limitacions i tots aquests problemes. El Parlament de Catalunya es va enfrontar, a l'inici de les seves sessions, amb la reforma del dret català, pels problemes de constitucionalitat que, evidentment, presentava la Llei de la compilació. El 29 de febrer de 1984 s'aprova una llei que fa dues coses importants: la primera, modificar allò que havia quedat derogat per la mateixa Constitució, perquè existien normes que eren manifestament contràries als drets fonamentals recollits en el text constitucional; per això es va posar d'acord la compilació amb els drets fonamentals. La segona —que ha passat una mica més desapercebuda als analistes de dret privat, segurament— va ser incorporar a l'ordenament jurídic català una llei estatal, la Compilació. I això després s'ha fet en altres comunitats autònomes, com per exemple a Navarra; de manera que una llei estatal, la Compilació, a partir del moment que s'aprova la llei del 29 de febrer de 1984, es transformà en una llei catalana, com si hagués estat aprovada pel mateix Parlament de Catalunya.

El Parlament ha estat molt actiu en matèria de dret civil català, però una cosa és que hagi estat actiu i una altra cosa és que hagi estat sistemàtic. A partir de la Llei del 84, el sistema que es va seguir no és uniforme i, a més, no respon a una política jurídica clara en l'àmbit del dret civil.

Primer, hi ha una sèrie de lleis que substitueixen part de la Compilació per lleis especials, mitjançant la competència de modificació, que és una de les descrites en l'article 149.1.8 CE. La darrera d'aquestes lleis és la Llei 8/93, que va modificar el règim de béns de Catalunya, una llei molt important en aquest aspecte.

Per altra banda, s'han utilitzat també lleis especials que, o bé deroguen parts importants de la Compilació per introduir una legislació més completa —i això passa amb el Codi de successions i la Llei 40/91, o el Codi de família, que és la Llei 9/98—, o bé que regulen noves matèries, com per exemple la tan coneguda Llei 10/98, d'unions estables de parella, o altres de posteriors, també gairebé totes en l'àmbit de família, però no solament en l'àmbit de família, sinó també en l'àmbit dels drets reals, sobretot.

Quin és el resultat de l'activitat parlamentària? Des del meu punt de vista, haig de fer dues valoracions, que són dues valoracions personals, evidentment.

La primera és —ja ho he dit abans— la manca de sistemàtica: massa lleis i massa disperses. Si vostès segueixen la jurisprudència dels tribunals catalans, per exemple, podran constatar que la dispersió provoca una certa manca d'aplicació. La manca d'aplicació pot ser provocada per dues raons. La primera raó: que es regulen coses que no interessen. Aquesta és una hipòtesi que només em correspon de valorar en tant que teòrica del dret, perquè jo no tinc la clau de la política jurídica, és evident. La segona, que les lleis que estan ordenades, ben ordenades, i que regulen coses que interessen en general, com el Codi de família, s'apliquen sense cap problema i de forma molt habitual. Però fins i tot dintre d'aquest punt hi ha un altre problema en el Codi de família. Per exemple: s'assembla massa al Codi civil, i llavors els jutges moltes vegades no saben ben bé quina llei han

d'aplicar i apliquen simultàniament l'article del Codi de família i a continuació citen el corresponent del Codi civil.

Això, segurament, és natural quan nosaltres estem en una fase de modificació del dret propi, però no deixa de crear un laberint que perjudica la seguretat jurídica. I perjudica la seguretat jurídica, en primer lloc, per les successives substitucions de lleis, entre elles, que creen problemes greus de dret transitori. Encara que això no vol dir que la dispersió de les lleis afecti llur qualitat. Per exemple, el Codi de successions és una llei de tècnica jurídica remarcablement bona. Per tant, no es tracta tant de qüestions de tècnica jurídica, sinó de sistemàtica i de plantejaments clars de política jurídica.

La solució per als problemes que he posat en relleu ha estat ja determinada per aquest Parlament: el Codi civil de Catalunya. El Codi civil de Catalunya és una llei que, tot i que ajuda a arreglar els problemes tècnics a què ara m'he referit, té unes altres funcions, que lliguen clarament amb el que se m'ha demanat en aquesta xerrada, és a dir, identificar d'una manera clara el fet diferencial català en l'àmbit del dret civil. Perquè un codi respon a diverses raons:

- i) Expressa una cultura jurídica determinada. Catalunya ha tingut aquesta cultura jurídica no solament en contraposició al Codi civil espanyol, sinó perquè ha construït un sistema jurídic sobre el principi de la llibertat civil i s'ha estudiat i s'ha tractat el dret català al llarg de la història amb una metodologia concreta molt clara que ha portat a allò que s'identifica com la tradició jurídica catalana, la qual es continua considerant font d'integració del dret català en la Llei primera del Codi de Catalunya.
- ii) Un codi és un instrument polític per a obtenir unes determinades finalitats a través del tractament igual dels ciutadans davant de la llei, i altres mesures que es vulguin prendre per a la política jurídica concreta. El codi és un instrument per si mateix, i no una finalitat. I amb el codi es posen normalment en marxa polítiques jurídiques que segurament també s'han d'obtenir amb la codificació catalana.
- iii) I en tercer lloc, un codi és una forma d'expressió de la sobirania. El codi català respon clarament a l'exercici de les competències reconegudes en l'Estatut d'autonomia, tal com posa en relleu el preàmbul de la Llei primera del Codi civil de Catalunya, que afirma que «l'exercici de la competència per conservar, modificar i desenvolupar el dret civil de Catalunya, recuperada des de fa més de vint anys en el marc constitucional i estatutari, justifica la posada en vigor del Codi civil de Catalunya».

Ara s'obren noves expectatives; els juristes de dret privat vivim un moment especialment interessant. Per què? En primer lloc, perquè a Espanya decididament la Constitució ha deixat de banda l'històric principi del Codi civil únic, de manera que aquest signe històric d'identificació de Catalunya sigui realitat, amb un codi que conviurà amb un altre o uns altres codis i el mateix Codi civil. I perquè més enllà dels Pirineus s'està produint un altre moviment importantíssim, que és el movi-

ment unificador del dret de contractes i obligacions a Europa. Encara no sabem si acabarà amb un codi europeu. Per ara, és una forma de treballar que tot just s'inicia, però que, si es manté, aquesta estranyíssima competència en matèria de bases de les obligacions contractuals podria proporcionar elements a Catalunya per a desenvolupar una part que ara difícilment podem trobar justificació per a desenvolupar-la, sense necessitat d'esperar que l'Estat declari quines són les bases de les obligacions contractuals per mitjà d'una llei de bases en la matèria.

Certament, avui el dret civil no afecta dramàticament els ciutadans. Ha canviat molt la situació des d'aquells anys de la codificació en què els ciutadans sortien al carrer per reivindicar el manteniment de l'ordenament jurídic català. Ja no hi ha manifestacions com les que hi havia als anys vuitanta del segle XIX per a aconseguir el canvi de l'article 15 del Codi civil espanyol. Però el Parlament té a la mà un instrument per a desenvolupar aquesta idea del fet diferencial català, històricament identificat per tots els polítics i juristes catalans en l'àmbit del dret civil. Té un instrument per a fer evolucionar la història i aconseguir que el fet diferencial català, en l'àmbit del dret civil, finalment sigui una realitat.

Bibliografia

- LÓPEZ BURNIOL, Juan José. «L'entorn polític i social de la Revista Jurídica de Catalunya». *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. extraordinari (1997), p. 245-277.
- ROCA TRIAS, Encarna. «Família, pairalisme i institucions jurídiques». *Estudis d'Història Agrària*, núm. 12 (1998), p. 17.
- ROCA TRIAS, Encarna. «Codificació catalana i codificació europea. El Codi civil com a instrument de política jurídica». A: *Materials de les Dotzenes Jornades de Dret Català a Tossa. El Dret civil català en el context europeu*. Girona: Documenta Universitaria, 2003, p. 21.
- SALVADOR CODERCH, Pablo. «El Proyecto de Código civil de 1851 y el Derecho civil catalán». *La Compilación y su historia. Estudios sobre la codificación y la interpretación de las leyes*. Barcelona: Bosch, 1985, p. 9.

Fet diferencial i règim jurídic de la llengua catalana

JAUME VERNET I LLOBET

Catedràtic de dret constitucional de la Universitat Rovira i Virgili

Membre del Consell Consultiu de la Generalitat

Sota el títol *Fet diferencial i règim jurídic de la llengua catalana*, es dedicarà l'atenció a l'anàlisi i les perspectives de la regulació jurídica de la llengua catalana, a partir de la consideració d'aquesta com un element del fet diferencial català i tenint en compte que estem immersos en un procés de reforma estatutària iniciat formalment amb la VII legislatura del Parlament de Catalunya.

Per això, en aquesta contribució es pretén fer primerament un balanç de l'article 3 de l'Estatut d'autonomia, que es realitzarà des de la perspectiva identitària, ja que l'anàlisi ve emmarcada per la noció del fet diferencial –objecte de la sessió a què el Parlament de Catalunya va dedicar la jornada del 28 de juny dins del cicle de conferències sobre el 25è aniversari de l'Estatut. Per aquest motiu, la primera part d'aquest text tractarà, d'una banda, la relació de la llengua amb l'esmentat fet i, seguidament, de l'altra, el règim juridicolingüístic. A continuació, s'apunten noves perspectives, especialment perquè, d'una banda, vint-i-cinc anys és un període suficient per a fer-ne un balanç, i, de l'altra, perquè estem en un moment en què la reforma de l'Estatut d'autonomia és absolutament present en el debat polític i jurídic, per la qual cosa es faran algunes propostes personals de modificació de l'actual redactat estatutari, per tal de superar els entrebancs i les vicissituds jurisprudencials que han afectat la regulació de la matèria lingüística.

I. Balanç de l'article 3 de l'Estatut d'autonomia

A) EL FET DIFERENCIAL I LA LLENGUA

El fet diferencial com a expressió i com a concepte va ser posat en circulació, a Espanya, per Francesc Cambó a *Per la concòrdia*, el 1929. En aquesta obra plantejava resoldre la qüestió catalana, que, al seu parer, «tenia com a base, única base, l'existència d'un fet diferencial català», centrat en la llengua. Aquesta connexió originària pot justificar que el règim juridicolingüístic es tracti juntament amb el fet diferencial en la tercera jornada commemorativa del 25è aniversari de l'Estatut d'autonomia de

Catalunya. Tanmateix, el fet diferencial català, com posen en relleu la resta de temes tractats en la jornada esmentada, no està basat exclusivament en l'aspecte lingüístic, sinó que altres factors com ara la història, el dret, la voluntat d'autogovernar-se o el sistema de partits configuren també la consciència nacional distinta de bona part dels catalans, que, en realitat, és el veritable fet diferencial: el que constitueix el caràcter nacional de Catalunya.

Quan el professor Eliseo Aja ens il·lustra sobre el fet diferencial i la seva gradabilitat, potser es podria apuntar la percepció d'un fet diferencial fort i d'un fet diferencial feble, amb tota la varietat cromàtica que la qüestió permet, en les diferents comunitats autònomes constituïdes, de la mateixa manera que, en un altre fòrum, s'ha suggerit l'existència d'una autodeterminació forta i una autodeterminació feble; és a dir, de l'exercici d'una veritable sobirania o d'una inevitable limitada autonomia. D'aquesta forma, d'un pol a l'altre se situa també el concepte, des del meu punt de vista, del fet diferencial. Així, en una comunitat autònoma es manifesta un fet diferencial en sentit fort, com a expressió nacional, i en altres comunitats autònomes es mostra afeblit, com una mera peculiaritat regional.

A Catalunya, no cal esmerçar-hi gaire tinta per dir que la noció de fet diferencial traspua una identitat col·lectiva nacional, com altres comunitats autònomes que la Constitució implícitament reconeix com a nacionalitats a partir d'una interpretació conjunta de l'article 2 i de la disposició transitòria segona. A banda de la menció explícita de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que en l'article 1 qualifica Catalunya com a nacionalitat.

Pel que fa expressament a la qüestió lingüística, i per anar veient com aquest fet diferencial s'hi concreta, podríem destacar dos vessants: un de més lingüístic i un altre de més jurídic.

Des de la perspectiva lingüística hi ha una sèrie d'elements que singularitzen Catalunya amb relació a Espanya i que, a la vegada, l'acosten a altres comunitats, precisament per fet d'usar una determinada llengua, en el nostre cas la llengua catalana.

D'una banda, Catalunya té com a llengua pròpia i específica el català, a diferència d'altres comunitats autònomes en les quals la llengua castellana és la que senten com a pròpia els ciutadans. A més, constitueix un altre element característic de Catalunya el fet que, a l'Aran, els seus habitants emprin una varietat de la llengua occitana— a la qual no em tornaré a referir fins al final.

D'altra banda, el català és una llengua compartida amb altres territoris, tot i que no sempre es denomina d'aquesta manera ni es regeix pels mateixos principis o regles jurídics. Així, com és sabut, el català com a tal és la llengua de la Comunitat Valenciana, de les Illes Balears, d'una part de l'Aragó, del Principat d'Andorra, de les comarques catalanes en territori francès i de l'Alguer. En els tres primers territoris, d'acord amb la interpretació que s'ha fet de la Constitució, el castellà és també llengua oficial, com també succeeix a Catalunya, tot i que una jurisprudència inicial hauria pogut donar lloc a una interpretació molt diferent de l'ara dominant. Això és, en un principi *Estat* hauria pogut entendre's únicament i exclusivament com a 'estat central' i no com a 'tot el territori d'Espanya', ni com 'totes les administracions espanyoles, siguin centrals, autonòmiques o locals'.

La llengua, doncs, és un element singularitzador i, a la vegada, permet formar una àmplia comunitat amb altres territoris de l'àmbit lingüístic català. Per tant, el català com a tal no és un fet diferencial exclusiu de Catalunya, sinó de les comunitats del domini lingüístic que comparteixen el català com a llengua. En conseqüència, el fet diferencial no es pot basar únicament en aquest element perquè no és exclusiu de Catalunya, perquè no la diferencia.

La perspectiva jurídica potser hauria de ser conseqüent de la perspectiva lingüística, això és, de la realitat. És a dir, si la llengua constitueix el fet diferencial, aquest fet diferencial es formalitza a través d'unes regles jurídiques. Per tant, si la llengua catalana és un fet a diverses comunitats, la resposta jurídica hauria de ser la mateixa en totes les comunitats que la tenen com a pròpia i oficial. Tanmateix, això no funciona d'aquesta manera per l'autonomia del dret respecte de la realitat, en funció de les diferents autoritats competents que l'elaboren. Així, no hi ha un únic ni equivalent marc normatiu vigent pel que fa a la llengua catalana. No només hi ha una diversitat d'estats que tracten aquesta qüestió –com és el cas del Principat d'Andorra, del Regne d'Espanya, de la República Francesa o de la República Italiana–, sinó que, a més a més, dins d'Espanya hi ha diverses regulacions autonòmiques. Així, des de la perspectiva estrictament jurídica, cal assenyalar que el marc normatiu vigent no només és diferent per a cada estat, sinó que també la regulació varia d'una comunitat autònoma espanyola a una altra, atesa la capacitat política i legislativa d'aquests ens, essent comú només el marc constitucional, susceptible de diversos desenvolupaments estatutaris, per mandat constitucional (art. 3.2).

D'aquesta manera, els catalanoparlants són subjectes pel que fa a la utilització de la seva llengua a règims jurídics ben diferents pel fet de residir o pertànyer a diferents territoris on la llengua catalana és present. La fragmentació d'ordinacions sense tenir en compte la llengua comuna dels ciutadans és tanmateix una norma no escrita i corrent a moltes parts del món. No obstant això, la constatació d'aquest fet no n'impedeix l'observació crítica, perquè la diversitat política porta acompanyada com a conseqüència negativa la divisió, sovint intencionada, de la llengua. A Espanya, aquest fet i, a vegades, la voluntat separadora, que també afecta altres llengües, com ara l'euskera o el gallec, fragmenta les llengües per les divisions autonòmiques o estatals. Aquest problema de difícil solució, si no hi ha una voluntat cooperadora de les parts i una voluntat real de promoció de les llengües no estatalitzades, és previst a les prescripcions de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries, signada per Espanya i Itàlia, que qualifiquen les polítiques d'esmicolament com a contràries a la Carta. L'existència d'una regulació autonòmica específica, doncs, no és tampoc un fet diferencial exclusiu, sinó una conseqüència de la descentralització autonòmica generalitzada als estats compostos i, ensem, de la capacitat política de diversos ens centrals i subcentrals que, tanmateix, haurien de respectar també les normes internacionals.

D'aquesta manera, en el sentit de trobar un fet diferencial directament relacionat amb la llengua, a Espanya, i d'assenyalar-ne les competències que en poden derivar, el fet diferencial consistiria a posseir una llengua diferent de la castellana, cosa que succeeix a diverses comunitats autònomes, tot i que no a totes s'ha garantit un es-

tatus d'oficialitat d'aquestes llengües no castelles. Precisant més, el fet diferencial, en l'actualitat, seria gaudir d'un règim de doble oficialitat formalitzat constitucionalment i estatutària, cosa que es corrobora a Catalunya i també a Euskadi, Galícia, Navarra, les Illes Balears i el País Valencià, però, per al cas del català, perd virtualitat a l'Aragó, on no és declarada formalment i estatutàriament com a oficial, tot i que hi ha la voluntat d'un cert reconeixement a les comarques i localitats aragoneses on el català és emprat majoritàriament i quotidiana.

Tanmateix aquest règim de doble oficialitat, en abstracte, tenint en compte les experiències de dret comparat, no és una conseqüència diàfana. Altres comunitats semblants a la nostra gaudeixen d'un règim d'oficialitat única de la llengua territorial (per exemple, els cantons suïssos), en comptes de la doble oficialitat que deriva del marc constitucional aplicable a Catalunya, d'acord amb la interpretació estatutària i jurisprudencial que se n'ha fet. Per tant, deixant de banda la literalitat de la Constitució, es podria haver formalitzat en el moment de la seva discussió, l'oficialitat a l'Estat espanyol de diverses llengües i no només de la llengua castellana i declarar el català com a llengua oficial única del territori –que era una altra possibilitat que es podia plantejar teòricament, sense prestar atenció a la correlació de forces en la Transició i la incomprensió a Espanya d'una proposta com l'assenyalada. En un sentit matisadament divers, es podria incorporar a l'Estatut d'autonomia la declaració de la llengua catalana com a llengua nacional, com alguns partits i algunes associacions cíviques reclamen ara, en el present debat estatutari. Aquesta qüestió, tot i que simbòlicament no és menyspreable, des de la perspectiva jurídica no crec que afegeixi res de substancial al concepte de llengua pròpia que l'estatut vigent sanciona.

Un altre efecte que es podria extreure del reconeixement del fet diferencial és que aquest impliqués per a la comunitat autònoma afectada la competència sobre les qüestions relatives al dit fet diferencial. Això és, que les atribucions de la Generalitat sobre el fet diferencial, en concret sobre la llengua, fossin una competència exclusiva; és a dir, que la Generalitat pogués exercir plenament les seves atribucions, sense cap mena de regulació estatal i sense interferències de la legislació central, com les que hi ha hagut fins ara. En definitiva, la conseqüència de la diferenciació esmentada més amunt podria ser l'atribució, a les institucions autonòmiques corresponents, de la competència per a regular l'abast i els efectes de l'oficialitat a la respectiva comunitat autònoma, cosa que s'ha concretat amb la modulació territorial de la llengua basca a Navarra i de la llengua catalana al País Valencià, o amb la modulació dels usos oficials a les diferents comunitats autònomes. L'existència d'una competència autonòmica, però, ha estat discutida pel Tribunal Constitucional i per la doctrina i, a més, ha estat limitada per normes estatals, que han regulat, de forma diversa i amb criteris no sempre compatibles amb la declaració d'oficialitat d'una llengua, els usos lingüístics en diferents matèries, la majoria de competència estatal. De fet, l'autoregulació exclusiva en l'àmbit lingüístic seria una conseqüència lògica del fet diferencial a les comunitats autònomes que en tenen i, per tant, l'autogovern s'incrementaria si la capacitat decisòria de la Generalitat fos plena en aquest àmbit, tenint en consideració que la llengua, com a vehicle de comunicació

—a més d'element identificador— és una matèria de caràcter transversal i com a tal ha de ser tractada. La regulació de la llengua en qualsevol àmbit, dins del territori de Catalunya, hauria de correspondre únicament a la Generalitat, de forma que la resta de poders públics haguessin de subjectar-se als criteris que aquesta establís, perquè la intervenció dels altres poders és reservada a aspectes sectorials, en els quals la qüestió lingüística és tangencial.

La diferenciació de les comunitats autònomes a través del reconeixement d'un determinat fet diferencial no ha implicat conseqüentment que cap comunitat autònoma tingués un conjunt de competències diferencials en temes directament connectats —per raó de matèria o per raó nacional—, com ara l'educació, la cultura o els símbols, ni tampoc ha implicat un reconeixement incontestable i explícit de la plurinacionalitat, tret del fet que implícitament s'hagi reconegut una competència en matèria lingüística per a les comunitats autònomes que tenen una llengua pròpia distinta de la castellana, o de la competència reconeguda pel Tribunal Constitucional en matèria de símbols propis —o encara, fora del sistema de distribució de competències, però essent igualment important, d'un sistema de finançament particular en el cas d'Euskadi i Navarra. És a dir, si el fet diferencial és una qüestió que constitueix un dels elements que justifiquen la consciència d'autogovernar-se, el caràcter nacional de Catalunya és potser l'element més fort d'aquest tret característic. Aleshores, hauria d'implicar que hi hagués una competència de caràcter també exclusiu sobre aquells temes que precisament són expressió d'aquesta nacionalitat o que són expressió d'aquesta realitat nacional, com ara la cultura, els símbols, el dret o l'ensenyament, cosa que es podria argumentar en el reconeixement i actualització de drets històrics, d'acord amb la disposició addicional primera de la Constitució.

I, finalment, unes altres implicacions o conseqüències que es podrien treure d'aquest caràcter diferencial són l'establiment d'un finançament estatal addicional. En canvi, cada comunitat autònoma ha hagut de fer-se càrrec de les despeses derivades de la doble oficialitat. Fins i tot quan les institucions centrals no comprenen la llengua normalment utilitzada pels ciutadans o per les institucions catalanes és la Generalitat qui ha de suportar el cost del desconeixement d'un altre poder estatal, sense que això consti en els pressupostos d'aquest darrer, com tampoc no hi figura la despesa real de la normalització lingüística per a redreçar la situació produïda per la prohibició i persecució de la llengua durant anys.

Si la llengua és un element del fet diferencial —i a més a més el bàsic, com deia Cambó—, no sembla que hagi tingut conseqüències apreciables en l'àmbit jurídic, com acabem d'assenyalar. Una cosa és que la llengua diferenciada hagi justificat el caràcter nacional (o nacionalitari) de Catalunya, que juntament amb altres factors hagi contribuït decisivament a dotar-la d'aquest caràcter, i una altra cosa és que s'hagin derivat efectes jurídics de la declaració constitucional i estatutària de nacionalitat. Justament la falta de reconeixement nacional és una de les mancances més vistoses i reclamades en l'Estat autonòmic. L'Estat espanyol s'ha descentralitzat molt políticament i administrativa, però no ha aconseguit encara mostrar-se amb tots els ells i ells com un estat plurinacional i plurilingüístic ni a la Constitució ni a la legislació de desenvolupament. L'èxit de la descentralització autonòmica ve

acompanyat d'un fracàs rotund en el reconeixement nacional, la qual cosa implica la reiterada crítica de la manca d'encaix de Catalunya a Espanya.

Aquestes són, en definitiva, algunes de les qüestions que es podrien derivar a partir de la idea que el fet diferencial se centra solament en la llengua, que ja s'ha relativitzat en el seu moment. Igualment, en les darreres consideracions, s'han exposat les implicacions que aquest fet diferencial lingüístic té com un dels factors o un dels elements que justifiquen Catalunya com a nació.

B) EL RÈGIM JURIDICOLINGÜÍSTIC

Pel que fa a la segona qüestió, que s'anunciava al començament, es tractarà ara el règim juridicolingüístic, és a dir, la regulació lingüística dels usos oficials, l'establiment de drets i deures lingüístics i la promoció d'una determinada llengua. El règim juridicolingüístic es basa en les directrius que la Constitució incorpora, especialment en l'article 3. Aquest precepte imposa unes regles de joc a la diversitat lingüística present a Espanya, un dels estats europeus amb més riquesa lingüística. Com tota norma principal, la Constitució és limitadora, tot i que naturalment permet interpretacions diverses.

Bàsicament, el que estableix la Constitució és l'oficialitat de la llengua castellana a l'Estat espanyol (art. 3.1) i remet als estatuts d'autonomia la regulació de l'oficialitat de les altres llengües (art. 3.2). La interpretació que se n'ha seguit ha comportat el desenvolupament de tres criteris, no esmentats ni derivats directament a la Constitució, que podem anomenar: principi de diversitat de tractament, principi de territorialització impura i principi de plurilingüisme. Els dos primers criteris han de valorar-se negativament ja que distingeixen la llengua castellana de les altres llengües, sense esmentar-se o justificar la raó constitucional de la diferenciació. El tercer criteri, en canvi, no és discriminatori, però resta encara poc desenvolupat.

El principi de diversitat de tractament mostra un teòric triple règim jurídic de les llengües: el castellà és oficial a tot l'Estat; altres llengües poden ser declarades oficials a les comunitats autònomes on s'emprin, i unes altres llengües han d'ésser protegides. Això implica, vint-i-cinc anys després, l'oficialitat estatal del castellà; l'oficialitat autonòmica del català, de l'euskera i del gallec (a Catalunya, Illes Balears, País Valencià, Euskadi, Navarra i Galícia, segons que correspongui i amb limitacions de tota mena), i la protecció de l'aranès i del bable (a Catalunya i Astúries, respectivament), sota el règim anomenat *de modalitat lingüística*. Altres llengües, com el mateix català i l'aragonès a l'Aragó, només han gaudit d'un cert reconeixement força limitat, i encara n'hi ha d'altres que no han estat ni mencionades, com ara el tamazight o l'àrab a Melilla i Ceuta, respectivament.

La pràctica, a més a més, ha consentit que tant l'oficialitat com el règim jurídic de modalitat lingüística no tinguin un únic sentit i, per això, depèn en gran part de la legislació corresponent, que provoca la multiplicació dels règims jurídics per territoris, llengües i àmbits. Per tant, a la pràctica no són tres, els règims, sinó que potser ja n'hi ha cinc, de règims juridicolingüístics. En conseqüència, es produeix la submissió del ciutadà a diverses i contradictòries regulacions en comptes que

les diferents administracions s'adaptin a un règim territorial comú establert pel parlament corresponent. D'aquesta manera, prevalen els interessos de gestió de les administracions sobre els dels ciutadans, quan l'eficàcia en la gestió no depèn de la llengua que l'Administració empri. Així, la llengua utilitzada és innòcua des de la perspectiva que qualsevol llengua pot servir per a relacionar-se amb l'Administració o com a vehicle de comunicació intern. Ara bé, l'eficàcia en el servei sí que té una connexió directa amb la llengua pròpia dels ciutadans, per la qual cosa un millor servei implica un servei en la llengua emprada pel ciutadà, cosa que hauria de ser indiscutible quan aquest usa una llengua declarada oficial.

I, és més, resulta que l'oficialitat que es predica de la llengua catalana a Catalunya o al País Valencià, o del basc a la comunitat foral navarresa o a Euskadi, per posar uns exemples, tampoc no són exactament iguals, de manera que aquest concepte d'oficialitat autonòmica també es dilueix i diversifica, i això succeeix igualment respecte de la modalitat lingüística, que en alguns casos, com l'aranès, arriba a convertir-se en una quasioficialitat i en d'altres queda pràcticament com un reconeixement de caràcter infralegal, simplement reglamentari i amb efectes molt migrats.

El principi de territorialitat impura implica la zonificació de les llengües no castellanes dins d'Espanya, limitant-les dins del territori autonòmic, mentre que el castellà és permeable a les fronteres autonòmiques. D'aquesta manera, s'estableix una nova diferenciació entre les llengües que empren els ciutadans espanyols, ja que a les primeres se'ls aplica un criteri territorial molt estricte, mentre que la segona, la llengua castellana, funciona d'acord amb un criteri de caràcter personal, del qual se segueix que totes les administracions de l'Estat responen en aquesta llengua als ciutadans que se'ls hi adrecen. Això implica que els drets i deures dels catalanoparlants siguin diferents –i tal vegada els drets més afeblits– dels drets dels castellanoparlants –no només a la resta d'Espanya on el català no és oficial, sinó també a Catalunya. Hi ha una diferenciació per raó de llengua entre els ciutadans espanyols, que es podria compensar de diferents maneres, una de les quals és, com veurem després, la declaració del català com a llengua pròpia.

En altres estats plurilingües, més respectuosos amb la diversitat, el criteri territorial (o personal) funciona per a totes les llengües de la mateixa manera. I si es combinen tots dos criteris s'efectua en nivells diferents, tot distingint l'àmbit global –el de les institucions de l'Estat, on preval el criteri personal amb un reconeixement de la plurioficialitat– del territorial –el de les institucions presents al territori que apliquen un criteri territorial–, on a més a més l'oficialitat és única, com ocorre al Quebec (Canadà), a Valònia (Bèlgica) o als cantons suïssos –on fins i tot els bilingües o trilingües són territorialitzats dins de cada cantó.

Finalment, el tercer criteri que deriva de la Constitució consisteix en el principi del plurilingüisme, que podria matisar els efectes nocius dels criteris anteriors, però que no ha estat desenvolupat més enllà d'un reconeixement de la pluralitat lingüística, és a dir, de l'existència de diferents llengües i de la competència autonòmica per a regular alguns aspectes lingüístics. Si es desenvolupés el mandat dels articles 3.3 i 20.3 CE als poders públics, es podria compensar i millorar l'estatus de les llengües distintes de la castellana, tant dins de les comunitats autònomes respectives com

en tot l'Estat. Sense afectar el feix de drets dels castellanoparlants, es podrien ampliar els drets dels catalanoparlants davant de les institucions centrals i europees. La Constitució no esmenta i, per tant, no prohibeix un cert nivell d'oficialitat de les altres llengües espanyoles en l'àmbit estatal, que implicaria algunes de les accions que tímidament i amb moltes limitacions ja s'estan desenvolupant, com ara l'edició del BOE en diferents versions o l'ús d'altres llengües oficials al Senat, i que es podria estendre al Congrés dels Diputats i als òrgans jurisdiccionals, en especial al Tribunal Constitucional en les seves relacions ordinàries amb els ciutadans i les administracions. A la Unió Europea també ha estat incorporat un principi de diversitat lingüística –expressament i significativa com a principi en la Carta dels drets fonamentals acordada a Niça el 2000–, que normalment no comprèn totes les llengües que quotidianament empen els europeus des de fa segles, tot i que va més enllà de les llengües dels tractats, com s'ha pogut comprovar en l'Any Europeu de les Llengües o en alguns programes comunitaris específics.

Per tant, la conclusió és que el dictat constitucional, tot i poder ser interpretat d'una forma favorable a les llengües no castellanes, fins ara no ha satisfet la dignitat ni les necessitats dels catalanoparlants; és a dir, la Constitució no s'ha aplicat en un sentit igualitari entre totes les llengües espanyoles, tot respectant l'àmbit territorial de desenvolupament de cada llengua i unes funcions concretes, com més àmplies millor –se n'ha dit *principi de subsidiarietat lingüística*–, que despleguin les virtualitats i potencialitats de tota llengua.

A Catalunya, l'Estatut d'autonomia ha intentat corregir parcialment els efectes no desitjats dels principis esmentats abans, mitjançant quatre criteris nous que interpreten els anteriors, com també ocorregué durant la Segona República, en especial en el projecte d'Estatut del 1931, referendat àmpliament. Aquests intents de correcció, naturalment, s'han de situar al 1979, i, per tant, tampoc podien imaginar quina seria l'evolució posterior, la qual s'ha escapat també a aquests intents correctors. D'aquesta manera, l'Estatut ha establert un principi de propietat –és a dir, el català com a llengua pròpia–, un de doble oficialitat, un de normalització lingüística i un de protecció específica de l'aranès.

El principi de propietat prova de donar una certa preferència a la llengua catalana en els usos a Catalunya respecte de la castellana, com ha estat interpretat per la legislació catalana, la jurisprudència constitucional (STC 46/1991 i 337/1994) i la doctrina i compensar així els avantatges *de facto* de la llengua castellana fins i tot en el territori genuí de la llengua catalana. El caràcter de llengua pròpia consent també l'ús d'una sola toponímia oficial en català (o aranès, segons que correspongui).

La doble oficialitat tracta d'igualar les dues llengües en l'àmbit dels drets i deures, sense aconseguir-ho legislativament. Així, d'una banda, el Tribunal Constitucional ha parlat del dret d'ús d'una llengua oficial com un dret constitucional (STC 82/1986). De l'altra banda, un supòsit que evidencia la diversitat de tractament fa referència al dret de ser atès en la llengua de preferència del ciutadà, dret que només s'exerceix àmpliament en el cas dels castellanoparlants, mentre que els catalanoparlants fins i tot es veuen limitats davant l'administració autonòmica –no només la perifèrica–, malgrat el reconeixement del Tribunal Constitucional (STC 74/1989).

Però aquests reconeixements –fins i tot, del mateix Tribunal Constitucional–, després, a la pràctica, no han estat totalment eficaços.

La normalització lingüística fomenta la llengua pròpia i permet accions positives en favor de la llengua catalana, perquè la declaració d'oficialitat sigui efectiva, tot basant-se en el principi de propietat, segons la Llei de política lingüística, o en la recuperació de la llengua, segons el Tribunal Constitucional (STC 337/1994).

L'aranès ha superat el caràcter de modalitat lingüística a través de la declaració d'oficialitat que s'ha establert en la Llei 16/1990, sobre el règim especial de la Vall d'Aran. Així, s'ha elevat a un rang d'oficialitat la llengua occitana a Catalunya, però, si aquesta declaració no es troba en l'Estatut d'autonomia, no evita el vici d'inconstitucionalitat derivat del mandat de l'article 3.2 CE, per la qual cosa caldria elevar-la a rang estatutari. En realitat, les accions de millora de la situació de l'aranès, amb la declaració de llengua oficial inclosa, superen el que es podria esperar del règim jurídic de modalitat lingüística. D'aquesta manera, se supera el llindar de la modalitat a través del reconeixement d'usos oficials.

En conclusió, aquests esforços –ideats el 1979– han estat insuficients ja que la legislació catalana, emparada per l'Estatut, no ha aconseguit deturar les intromissions de la legislació estatal ni la interpretació restrictiva de la jurisdicció ordinària, fins i tot en contra de la jurisprudència constitucional, que ha trigat anys a acceptar, com passa amb el Tribunal Suprem en relació amb l'accés a la funció pública. En aquest sentit, cal elevar de rang les interpretacions positives que han estat fetes a través de la legislació a fi que l'Estatut, materialment constitucional, pugui equilibrar la lectura constitucional ara favorable a la llengua castellana, per a contrarestar les vicissituds d'aquests darrers vint-i-cinc anys.

Pel que fa a la legislació sectorial, sense poder fer-ne una valoració detallada, a grans trets, és clarament insuficient el tractament que les institucions centrals i perifèriques de l'Estat han donat a la llengua catalana –i a les altres llengües distintes de la castellana. Això és especialment greu en l'Administració de Justícia, on aquest tractament és avalat per la Llei orgànica del poder judicial i diverses sentències de la jurisdicció constitucional i ordinària, i constitueix una de les causes de l'incompliment de la Carta europea de llengües regionals o minoritàries pel Regne d'Espanya. Però no es pot oblidar la desatenció de la llengua catalana en les institucions bàsiques de l'Estat –que s'ha estès a les institucions europees i internacionals, atès que és l'Estat, és a dir, les institucions centrals, l'únic interlocutor– i, fins i tot, en l'administració estatal present a Catalunya, que no segueix cap criteri racional ni cap mena de coordinació.

Igualment, cal constatar greus deficiències en l'àmbit de la publicitat, de l'etiquetatge i del lleure, a pesar de les demandes dels consumidors. Es comptabilitzen més de tres mil queixes, que són la punta de l'iceberg de la manca de consideració que algunes administracions i empreses tenen vers els catalanoparlants, segons l'informe encarregat per la Plataforma per la Llengua el 2003. Així, per exemple, no es coneix cap manca de respecte d'un mosso d'esquadra vers un ciutadà perquè algú se li hagi dirigit en llengua castellana; en canvi, sí que n'hi ha, i de ben recents, de casos en què agents de policia «nacional» incorren en abús d'autoritat perquè algú se'ls ha

adreçat en llengua catalana, actituds irrespectuoses amb els ciutadans a les quals els delegats del Govern a Catalunya i les Illes Balears volen posar fre.

En canvi, els sectors afectats més directament per les competències atribuïdes a la Generalitat de Catalunya han pogut desenvolupar un tractament lingüístic més satisfactori (administració autonòmica, ensenyament i mitjans catalans de comunicació públics), tot i que també s'hi detecten certes incoherències destacades pels sociolingüistes, i també algunes inaplicacions de la normativa i més d'una falta de compliment.

II. Perspectives de reforma

Per acabar, esmentaré, a títol estrictament personal, algunes qüestions que podrien tenir-se en compte en el marc de la reforma de l'Estatut d'autonomia. Hi ha diversos temes que es plantegen i que resumiré molt ràpidament, perquè ja els he tractats a bastament en altres publicacions.

Algunes de les modificacions proposades són simplement elevar el rang, és a dir, que allò que estableix la legislació i que, d'alguna manera, la inèrcia fa que estigui completament consolidat es prescrigui en l'Estatut d'autonomia, a fi que aquella jurisdicció ordinària que oblida sovint aquesta legislació no tingui més remei que aplicar-la, i també perquè el mateix Tribunal Constitucional, entenent que l'Estatut d'autonomia, d'alguna manera, és materialment constitucional, ho hagi de tenir en compte en la seva doctrina d'una forma clara, sense fer malabarismes hermenèutics. És a dir que hi ha algunes qüestions que van per aquest camí i unes altres que proven d'anar equiparant o d'anar igualant directament la llengua catalana a la llengua castellana.

La reforma de la Constitució en un sentit més igualitari o, almenys, el reforçament de l'articulat de l'Estatut d'autonomia, a través de la seva modificació, és del tot necessari per a emparar millor el que podríem considerar els drets lingüístics bàsics dels catalanoparlants, que apareixen dispersos en la legislació lingüística general o sectorial.

En concret, pel que fa a l'*Estatut d'autonomia*, hi ha diverses mesures que podrien millorar el text i enfortir el contingut dels drets lingüístics dels ciutadans.

Per exemple, determinar el concepte de llengua pròpia i assegurar-ne els efectes jurídics, d'acord amb la legislació catalana avalada per la doctrina constitucional, és a dir, que no només s'esmentés que el català constitueix la llengua pròpia, sinó que s'establís directament quina és la seva definició i quines en són les conseqüències, els efectes jurídics, que són els que durant molt de temps han estat negats, encara que finalment el Tribunal Constitucional els hagi acceptat en la seva jurisprudència. Per cert, només en dues sentències (STC 46/1991 i 337/1994). L'efecte paradigmàtic consisteix en la preeminència del català, trencant la idea equiparadora que sosté la *cooficialitat*. No hi ha pas una obligació per a l'administració de ser bilingüe tot el temps i en tot moment, sinó que la llengua catalana ha de constituir el vehicle normal de treball, de comunicació i d'expressió, sense excloure de forma absoluta la llengua castellana, que també pot ser utilitzada en determinades ocasions. El fona-

ment és en l'Estatut actual que situa en primer lloc i de forma preferent la llengua catalana en relació amb la castellana (art. 3.1).

En la mateixa orientació, s'hauria de seguir un criteri semblant respecte de la noció de llengua oficial i els seus efectes, és a dir, que no només es declari la doble oficialitat, sinó que es defineixi amb totes les lletres què significa aquesta doble oficialitat i quins efectes jurídics en deriven. En el meu parer, em sembla que és diàfan que aquests efectes de la doble oficialitat, doncs, incorporen, d'una banda, el dret d'ús, que ha estat reconegut jurisprudencialment, però també han d'incloure el deure de coneixement; si no, a la comunitat autònoma resulta que, tot i haver-hi declarada una doble oficialitat i desenvolupar-se un cert «bilingüisme», després resulta que el bilingüisme només es predica d'un determinat sector de la població, i això és precisament el que no hauria de ser. El bilingüisme no pot ser una qualitat o una obligació d'una part de la població mentre una altra part dels ciutadans s'instal·len en un monolingüisme castellà.

En aquest sentit, caldria fer un paral·lelisme amb la Constitució. És a dir, establir el dret d'ús i el deure de coneixement, admès (STC 84/1986), segons la interpretació de la jurisprudència constitucional, en el sentit de càrrega jurídica. Aquesta equiparació afectaria sobretot els drets i deures dels ciutadans, sempre que no es produís una indefensió constitucional. De la mateixa manera, no cal que l'Estatut digui «més» que la Constitució respecte del castellà. En aquest sentit, és sobrer el «tot» que recull l'article 3.2 del vigent Estatut, que no apareix a l'article 3.1 de la Constitució.

A més a més, caldria explicitar la competència exclusiva de la Generalitat en matèria lingüística per a evitar les interferències de la legislació sectorial estatal, de manera que cada comunitat decidís completament el règim juridicolingüístic d'aquesta. Si el *blindatge competencial* (en expressió que ha popularitzat Carles Viver) és necessari per a les competències citades en el títol primer de l'Estatut, més encara cal intentar-ho per a aquells títols competencials deduïts del text estatutari però fora del títol dedicat a les competències. En el cas de la matèria lingüística, el seu caràcter transversal fa del tot convenient expressar-la com a competència exclusiva, que exclou tota concurrència central, de forma que la legislació estatal hagi de respectar allò que el Parlament de Catalunya decideixi sobre el règim juridicolingüístic a Catalunya, en tant que llei bàsica sobre la matèria.

Igualment, com a desenvolupament del plurilingüisme establert a la Constitució, es podrien rebre pel cap baix els principis o alguns efectes, com el compromís de les institucions estatals de donar curs a les comunicacions fetes en català i respondre-les en la llengua de preferència del ciutadà o de les administracions catalanes; posar els mitjans perquè les institucions bàsiques de l'Estat poguessin funcionar en diverses llengües (Senat, Congrés dels Diputats o Tribunal Constitucional); imprimir també en català els documents oficials (DNI, passaport, carnet de conduir...); exigir el coneixement de la llengua catalana per a exercir determinats càrrecs, a Catalunya; propiciar intercanvis per a superar les divisions administratives; valorar en la concessió de mitjans de comunicació si són respectuosos amb el multilingüisme, entre altres mesures, tot aprofitant el caràcter de llei orgànica que té l'Estatut i també el de norma de relació entre l'Estat i la comunitat

autònoma. En aquest sentit, s'hauria de poder visualitzar el compromís de l'Estat amb la llengua catalana en alguns aspectes. Per exemple, l'Estatut d'autonomia afirma el fet que els magistrats, jutges, secretaris i altre personal judicial han de tenir un determinat coneixement del dret català. En el mateix precepte estatutari s'hi podria requerir, un cop modificat, el coneixement de la llengua catalana.

Ultra això, a partir de la consideració de l'Estatut com a llei bàsica de Catalunya, es podrien consignar un conjunt de drets lingüístics que actualment no són respectats, malgrat ésser recollits legislativament (dret de posseir un nom, dret d'ús, dret de ser atès...) o que no són admesos (documentació oficial, etiquetatge...). Això seria realment innovador, ja que són molt migrats els preceptes programàtics en l'Estatut. És evident que un conjunt de drets lingüístics han anat sorgint mitjançant la legislació, d'una forma diversificada, fragmentada, i que, precisament el fet d'unificar-los a l'Estatut, especificar a manera de catàleg aquest fet diferencial, aquesta singularitat que ens diferencia d'altres comunitats autònomes, pot subratllar l'existència d'uns drets que en podríem dir *estatutaris*, materialment constitucionals, però uns drets que hagin de ser respectats. I aquí justament, aprofitant també, com deia abans, el caràcter de l'Estatut d'autonomia com a llei orgànica i norma de caràcter estatal, s'hi podrien incloure alguns drets que es podrien presentar davant de les administracions centrals i que, precisament, per a la legislació autonòmica, de vegades són difícils d'establir. Per a completar el quadre de drets, cal idear també uns mecanismes de garantia –superant les limitacions de la STC 83/1986–, i també uns principis rectors quan no es vegi clara la seva exigència com a drets.

Finalment, pel que fa a la reforma de l'Estatut, convé declarar d'una forma clara l'oficialitat de l'aranès, cosa que no seria altra cosa que elevar-lo de rang; és a dir, allò que estableix la legislació autonòmica, posar-ho en l'Estatut d'autonomia, cosa que, d'altra banda, ha estat reclamat per gairebé totes les forces polítiques catalanes.

Moltes d'aquests propostes han estat recollides per les iniciatives de reforma de l'Estatut de la majoria de les forces polítiques parlamentàries i han estat presentades per entitats cíviques en les compareixences en aquesta cambra, a causa de la renovada insatisfacció que provoquen les inèrcies en determinats sectors professionals refractaris a la utilització de la llengua del país, vint-i-cinc anys després.

En conclusió, la reforma de l'Estatut pot deixar veure de besllum el nivell de compromís de les forces polítiques catalanes en pro de la llengua catalana, a fi de superar la situació de desequilibri que, anys després, encara es constata. La progressivitat en l'aplicació dels drets lingüístics de què parlava la STC 82/1986 ha quedat en alguns sectors pràcticament estroncada. Durant molts anys s'ha perdut l'oportunitat d'exigir la competència lingüística de diversos empleats públics, mentre accedien a la funció pública.

Finalment, en relació amb la Constitució, nous fenòmens socials són encara poc o gens presents en la norma suprema. Per tant, caldria adaptar aquest text a les noves realitats. Entre aquestes, la integració europea, per la seva importància, caldria que fos esmentada expressament en els textos constitucional i estatutari, als quals caldria traslladar el principi de plurilingüisme, amb la denominació de les llengües reconegudes. Respecte a altres temes, com el de les noves migracions, convindria

destacar tant la rellevància del fet com l'obligació de la societat d'acollida de facilitar la integració dels nouvinguts, i també el deure d'aquests de respectar els valors i les llengües dels ciutadans i el dret de participar activament en el desenvolupament i el progrés de la societat. Per acabar, la globalització és un fenomen econòmic sobre el qual cal intervenir políticament per a salvaguardar el patrimoni lingüístic i cultural i el benestar social assolit.

En definitiva, després de vint-i-cinc anys, hi ha encara vells problemes, però, pel cap baix, disposem de vint-i-cinc anys més, potser, per a solucionar aquests temes pendents, que, en realitat, deriven d'una mala comprensió del fet diferencial, és a dir, provenen d'entendre el fet diferencial centrat exclusivament en la llengua, en comptes de plantejar el fet diferencial com un fet nacional, que és el que sorgeix i ressorgeix continuament en les reflexions que es fan sobre l'encaix històric i actual de Catalunya, difícil i complicat, en una Espanya que potser no acaba d'assumir la plurinacionalitat i que encara segueix ancorada en una determinada concepció incompatible amb la voluntat d'ésser catalans.

Suggeriment de lectures complementàries

SOBRE EL FET DIFERENCIAL

AJA, Eliseo. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza, 1999.

ARBÓS, Xavier. «As bases constitucionais do feito diferencial». A: *O feito diferencial galego no dereito*. 21-24 d'abril de 2004. Santiago de Compostel·la: Museo do Pobo Galego, vol. I (2005), p. 71-91.

FERRET, Joaquim. «Igualtat versus diversitat». *Autonomies*, núm. 20 (1995), p. 157-163.

FOSSAS, Enric. «Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico». A: *Asimetría federal y Estado plurinacional*. Madrid: Trotta, 1999, p. 275-301.

GARCÍA ROCA, Javier. «¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?». *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 11 (2000), p. 73-110.

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel. *Derechos históricos y Constitución*. Madrid: Taurus, 1998.

JAUREGI, Gurutz [et alii]. *El Estado autonómico y hecho diferencial de Vasconia*. Sant Sebastià: Eusko Ikaskuntza, 2000.

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando. *El estado autonómico y hechos diferenciales*. Madrid: CEPC, 1998.

LÓPEZ GUERRA, Luis. «Modelo abierto y hecho diferencial». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II) (1997), p. 97-112.

TRUJILLO, Gumersindo. «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado». *Documentación Administrativa*, núm. 232-233 (1992-93), p. 101-120.

DES D'UNA PERSPECTIVA POLITOLÒGICA

CAMINAL, Miquel. *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: Paidós, 2002.

REQUEJO, Ferran. *Federalisme plurinacional i estat de les autonomies. Aspectes teòrics i aplicats*. Barcelona: Proa, 2003.

SOBRE EL RÈGIM JURIDICOLINGÜÍSTIC I LES PERSPECTIVES DE REFORMA

LÓPEZ BURNIOL, Juan José. «Lenguas y Derechos históricos». A: *Derechos históricos y constitucionalismo útil*. Barcelona: Crítica, 2001, p. 131-160.

MILIAN, Antoni. «Ordenament lingüístic». A: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: IEA, 1988. Vol. I, p. 169-190.

VERNET, Jaume (coord.). *Dret Lingüístic*. Valls: Cossetània, 2003.

VERNET, Jaume, i PLA, Anna M. «La llengua catalana i un nou Estatut d'autonomia per a Catalunya». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 41 (2004), p. 141-174.

Federalisme, democràcia i plurinacionalitat. Reflexions entorn del procés de reforma de l'Estatut d'autonomia

FERRAN REQUEJO

Catedràtic de ciència política de la Universitat Pompeu Fabra

*Les preguntes són intel·ligibles si, i només si,
sabem on buscar les respostes*

I. BERLIN, *El propòsit de la filosofia*

0. «Fets diferencials»? No, gràcies: pluralisme nacional

Un dels requisits per tal de solucionar els contenciosos polítics de caràcter territorial que presenta la política comparada és tractar de definir-los adequadament. Dificilment es poden assolir solucions de caràcter polític i constitucional si els problemes estan mal definits o mal caracteritzats. Aquesta condició genèrica inclou tres aspectes:

- a) Saber decidir quina és la qüestió bàsica a resoldre.
- b) Caracteritzar aquesta qüestió amb la màxima precisió possible.
- c) Saber on buscar les solucions.

Tanmateix, aquesta òbvia asseveració inicial no és cap garantia del seu compliment. En el món de la política pràctica resulta bastant freqüent que un mateix fenomen rebi diferents descripcions i valoracions per part dels actors polítics implicats (i també per part dels analistes). Un bon exemple el constitueix el títol d'aquestes Jornades organitzades pel Parlament: «El fet diferencial català i l'Estatut». Parlar de «fets diferencials» no contribueix a plantejar –i previsiblement a solucionar– el tema central del debat. La raó és que la qüestió política de fons no és articular uns «fets diferencials» d'una realitat comuna, sinó acomodar unes realitats nacionals diferenciades en una mateixa democràcia. El risc és confondre o dissoldre el pluralisme nacional, que es refereix a determinades col·lectivitats, en una noció molt més genèrica, el fet diferencial, que es refereix a tot un conjunt heterogeni de factors (geogràfics, històrics, jurídics, etc.). L'ús de l'expressió «fets diferencials» tendeix a obscurir i distorsionar el tema bàsic del pluralisme nacional –un tipus de pluralisme que només es dona en algunes democràcies– en tendir a

enfocar-lo sota una perspectiva uninacional i regionalitzadora.¹ Es tracta d'una expressió que implícitament tendeix a acceptar tota una sèrie de preconcepcions polítiques que habitualment suposen més un obstacle que un ajut analític. A diferència de contextos uninacionals, com Alemanya, els Estats Units o Austràlia, el cas espanyol comparteix amb altres casos, com Canadà o Bèlgica, la característica d'estar confrontats per una pluralitat de col·lectivitats en què bona part dels seus ciutadans es reconeixen en diferents graus com a membres d'una *polity* nacional diferenciada de la de l'Estat en què estan integrats. En el cas d'una democràcia plurinacional sempre conviuran uns processos de *nation-building* que són, com a mínim parcialment, de caràcter competitiu. Aquest és un repte polític addicional que és absent en el cas de les democràcies uninacionals (també en aquelles que alhora presenten una estructura federal) i que planteja qüestions que haurien de merèixer solucions polítiques i institucionals previsiblement diferents de les establertes en el cas de democràcies uninacionals. Els valors de llibertat, igualtat i pluralisme de les democràcies liberals tenen uns significats diferents, més complexos, en contextos de pluralisme nacional que no pas en contextos sense aquest tipus de pluralisme.

Les reflexions que vénen a continuació són fetes a partir de dos camps específics: la política comparada i la teoria política, desenvolupades en els darrers anys. Crec que aquestes dues disciplines (juntament amb la història) són bàsiques en el moment de caracteritzar i orientar la discussió normativa sobre l'acomodació de les democràcies plurinacionals, és a dir, en el moment de saber enfocar quina és la qüestió bàsica a plantejar, de saber caracteritzar-la amb la màxima precisió i de saber on podem buscar les solucions.

1. Política comparada

L'acomodació de la realitat plurinacional és el gran tema pendent de la democràcia espanyola. Es tracta d'un tema mal plantejat i mal solucionat en la transició política dels anys setanta del segle passat i en la Constitució de 1978. Aquest fet ha marcat la vida política de l'anomenat «estat de les autonomies», el qual és presidit per una paradoxa: malgrat que es tracta d'un model que ha permès sortir inequívocament d'un estat autoritari i molt centralitzat, després d'un quart de segle d'existència es constata que és precisament a Catalunya i al País Basc, és a dir, en les nacionalitats que es volia acomodar políticament en primera instància durant la transició, on sorgeixen més veus d'insatisfacció i de decepció en relació amb el que ha vingut a parar el sistema autonòmic (en contrast amb el no-descontentament que es dona en altres «comunitats», que ni tan sols s'havien plantejat assolir un cert grau d'autogovern polític).

En termes generals, una dada de la política comparada dels anys noranta és que els conflictes de caràcter territorial constitueixen el grup més important en-

1. Veg. l'obra col·lectiva *Estado autonómico y hecho diferencial de Vasconia* (Lankidetzan, Sant Sebastià, 2000, p. 43-61).

tre els conflictes armats que s'han donat al món. En un estudi exhaustiu sobre la qüestió es constata que entre els anys 1989 i 2000 es produïren 111 casos de lluita armada en 74 indrets diferents. D'aquests, només 7 conflictes es produïren entre estats. La resta, 104 casos, foren conflictes interns. D'aquests últims, més de la meitat (53,4%) foren conflictes de caràcter territorial, és a dir, estigueren relacionats amb el control d'una part del territori.² D'altra banda, es constata que l'emergència d'un gran nombre de nous estats a Europa s'ha produït a partir de l'esfondrament de dos imperis, l'austriac, després de la Primera Guerra Mundial, i el soviètic, durant la darrera dècada del segle xx. Per contra, és escàs el nombre d'estats que han assolit la independència durant el segle xx dins el grup de les democràcies d'Europa occidental –Noruega (1904); Irlanda (1921) i algunes illes (Xipre, Malta, etc.).³

Els estudis sobre les democràcies, també emmarcats en els anys noranta, constaten, a més, la importància de la interacció de les solucions constitucionals amb tot un conjunt de factors de caràcter econòmic, social, històric, institucional i de cultura política per a l'èxit i l'estabilitat democràtics. Així, per exemple, es constata que a partir de determinades cotes de desenvolupament –xifrades al voltant d'uns 8.800 dòlars de renda per càpita en valor adquisitiu de l'any 2000– els estats que han assolit sistemes democràtics no mostren regressions vers sistemes autocràtics.⁴ Per la seva banda, en estudis sobre sistemes federals realitzats de manera independent dels anteriors, es comproven característiques semblants: per sobre d'un nivell de renda similar, les federacions mostren uns índexs baixos de violència en els conflictes territorials (amb algunes excepcions), mentre que per sota d'un nivell de renda al voltant dels 3.000 dòlars, el federalisme no mostra una millor acomodació dels litigis territorials que els estats unitaris.⁵

En les democràcies occidentals, els conflictes armats del País Basc i d'Irlanda del Nord són l'excepció: la major part dels contenciosos territorials en favor d'unes més altes cotes d'autogovern de les minories nacionals són de caràcter pacífic. És el cas, per exemple, d'Escòcia, el Quebec, Catalunya o Flandes. En tots aquests territoris hi ha partidaris d'assolir la independència a partir de mecanismes democràtics, tot i l'escàs nombre mencionat d'estats que ho han aconseguit en els darrers cent anys i el paper favorable al manteniment del *statu quo* que tenen organitzacions trans-

2. WALLERSTEEN, P., i SOLLENBERG, M. «Armed conflict 1989-2000». *Journal of Peace Research*, 38, n. 5, 2001, p. 629-644.

3. FEARON, J. i LAITIN, D. «Weak states, Rough Terrain and Large-Scale Ethnic Violence since 1945». WP www.stanford.edu/group/ethnic, 1999; SAIDEMANN, S., i AYRES, R. W. «Determining the Causes of Irredentism: Logit Analyses of Minorities at Risk Data from the 1980s and 1990s». *Journal of Politics*, nov. 2000, p. 1126-1144.

4. DIAMOND, L. «¿Puede el mundo entero ser democrático? Democracia, desarrollo y factores internacionales». *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 9, 2003, p. 9-38. PRZEWORSKI, A. [et alii]. *Democracy and development: political institutions and well being in the world, 1950-1990*. Cambridge i Nova York: Cambridge University Press, 2000.

5. AMORETTI, U., i BERMEJO, N. (ed.). *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

nacionals com la Unió Europea. En el pla conceptual no hi ha res que impedeixi que la qüestió d'on s'han d'establir les fronteres formi part del debat democràtic. Però en el pla empíric es constata que també els estats liberaldemocràtics són molt gelosos dels seus territoris, un aspecte en el qual es comporten més com a estats que no pas com a liberaldemocràtics.

Algunes conclusions d'aquests estudis de política comparada són més o menys òbvies, però altres, en canvi, són molt més subtils. D'una banda, es constata que el grau de desenvolupament socioeconòmic no representa una condició necessària per a l'accés a la democràcia. De fet, en els darrers anys han emergit noves democràcies (o semidemocràcies) en països amb baixos nivells de desenvolupament. D'altra banda, els estudis empírics estableixen que en l'àmbit de les democràcies, els conflictes territorials no tendeixen a desaparèixer –com pretenien algunes teories de la modernització d'arrel liberal o marxista– sinó que més aviat passa el fenomen contrari. A més, a partir de determinat nivell, el desenvolupament d'una democràcia plurinacional no és un factor útil de predicció del seu major o menor grau d'èxit en l'acomodació política de les seves minories nacionals internes. Per contra, hi ha altres factors que resulten més decisius en aquesta predicció. Entre els factors que incideixen en l'acomodació de les democràcies federals destaquen els següents:

- 1) La història concreta de la interacció dels grups afectats.
- 2) L'existència o no de determinades institucions, com el federalisme, i l'existència de clàusules «consocionals» (institucions compartides entre els diferents grups territorials en la composició dels governs, els tribunals, etc.), sistemes electorals proporcionals, drets de vet i «timbres d'alarma» procedimentals (se'n troben exemples en les regulacions constitucionals actuals de Suïssa i Bèlgica).
- 3) El grau de consens o coacció de les federacions.
- 4) L'establiment o no d'una àmplia i protegida esfera d'autogovern polític per part de les minories.
- 5) La possibilitat o no d'establir institucions que coordinin les polítiques i estratègies de les unitats federades davant el poder central (un exemple recent –desembre de 2003– el constitueix el Consell de la Federació canadenc).
- 6) L'existència o no d'una «cultura federal» en les interaccions entre els principals actors polítics.
- 7) L'heterogeneïtat o no dels sistemes de partits de les unitats federades i de la federació.
- 8) La congruència o la manca de congruència entre els executius dels dos nivells de govern.
- 9) En els sistemes parlamentaris, la dificultat o no d'arribar a majories absolutes en la composició del Parlament central.
- 10) El grau d'independència política dels tribunals suprems o constitucionals.
- 11) L'existència o no d'un sistema efectiu de federalisme fiscal.

2. Teories del federalisme (i de la democràcia)

Des de la perspectiva de la teoria política, cal assenyalar dos components del debat actual que també incideixen en la millor o pitjor acomodació política del pluralisme nacional d'una democràcia. El primer se centra en les dues tradicions intel·lectuals des de les quals s'ha pensat clàssicament el federalisme; el segon gira al voltant de la interpretació dels valors bàsics de les democràcies liberals en contextos de pluralisme nacional i cultural. Es tracta de dos components fortament interrelacionats.

En termes molt generals, es pot establir l'existència de dues maneres diferents de pensar el federalisme, que associarem, d'una banda, al corrent representat per Althusius i Montesquieu, i, d'altra banda, als autors americans dels *Federalist Papers* (Madison, Hamilton i Jay). Els primers estan més vinculats al que podem anomenar l'esperit de les confederacions o un federalisme consociacional. La noció clàssica de sobirania s'entén aquí en termes de negociació i de caràcter compartit. Una de les finalitats del «pacte federal» serà aquí la preservació de la pluralitat de les identitats particulars dels subjectes del pacte. Aquest estableix un ordre ascendent en l'estructuració dels poders que en l'extrem comporta un consecutiu procés de federalització.⁶ Seguint la fórmula jurídica clàssica del dret romà coneguda com la fórmula «quod omnes tangit», que estableix que allò que afecta tothom ha de ser aprovat per tothom, es tradueix en termes federals per la introducció del dret de vet de les col·lectivitats federades. Es tracta d'una concepció que presenta punts de contacte amb la recentment revalorada teoria republicana de la llibertat negativa col·lectiva, coneguda com a concepció «neoromana» a partir de l'obra recent de Q. Skinner⁷. La *polity* s'associa aquí, doncs, a un compromís de caràcter consensual permanentment negociat.

D'altra banda, la tradició federalista americana associada a la creació del primer estat federal de l'època contemporània entendre el federalisme des d'unes bases molt més federals que confederals. Aquí el centre de gravetat se situa en la governança d'un estat nació modern i a la subsegüent supremacia del poder central sobre els poders federats. Un dels objectius explícits és evitar la inestabilitat que les confederacions han mostrat repetidament en el pla empíric. En contrast amb el corrent d'Althusius i Montesquieu, l'establiment de la federació no haurà de recórrer a les divisions socials i territorials existents sinó que haurà de procurar la construcció d'una nova *polity* que subsumeixi les divisions anteriors a partir d'establir uns nous processos de *state-building* i de *nation-building*. La Unió és més important que les unitats.⁸ Es tracta d'una tradició que ha estat reforçada per l'actuació posterior del Tribunal Suprem, encara que en la darrera dècada algunes sentències d'aquest tribunal apunten cap a una consideració més «amistosa» vers els estats que no suposa canvis constitucionals.⁹

6. ALTHUSIUS, *Politica Methodice Digesta* (1614), VIII.

7. SKINNER, Q. *Liberty before Liberalism*. Cambridge University Press, 1998.

8. Veg., per exemple, *Federalist Papers*, 10, 37, 51 (Madison); 9, 35 (Hamilton).

9. KINCAID, J. *Journal of Urban Affaires*, núm. 21, 1999.

Segons quina sigui la concepció federal en què ens situem obtindrem diferents conclusions en totes les esferes de l'acomodació territorial, una qüestió que també s'ha posat en relleu en el debat sobre les democràcies (federal o no) en contextos de pluralisme cultural. Així, la interpretació dels valors de llibertat, igualtat i pluralisme és fàcilment escindible segons que es tracti de democràcies liberals uninacionals o plurinacionals, especialment pel que fa als drets i les llibertats col·lectius o de grup, als subjectes de la igualtat o al tipus de pluralisme a protegir i garantir. Prenem la igualtat, per exemple. Les preguntes clàssiques «igualtat de què», o «qui són els iguals?», tendiran a ser respostes de manera pronunciadament diferent segons que ens situem en la tradició althussiana o madisoniana del federalisme (i segons que ens situem en una concepció vinculada al liberalisme 1 o al liberalisme 2 del debat analític i normatiu sobre les democràcies liberals).¹⁰

Obviament, aquestes dues parelles de contraposicions teòriques i normatives tindran conseqüències pel que fa al constitucionalisme. Així, en el cas de democràcies federals plurinacionals (Canadà, Bèlgica), tant la política comparada com el debat normatiu han posat en evidència les característiques i els límits del model americà, establert en termes d'una federació uninacional amb trets simètrics, per les societats plurinacionals. Uns límits i unes característiques que van més enllà del caràcter més centralitzat o descentralitzat d'aquell model.

3. El cas espanyol

Han transcorregut vint-i-cinc anys des de l'aprovació de la Constitució de 1978. Un text que, entre altres finalitats, va néixer amb la voluntat d'establir un model territorial que canalitzés l'acomodació del pluralisme nacional espanyol a través del reconeixement d'uns autogovernos històricament reclamats, sobretot, a Catalunya i al País Basc. Obviament, avui sabem molt més sobre les llums i les ombres que ofereix aquest model constitucional del que en sabíem quan es varen aprovar la Constitució i els estatuts d'autonomia. Es tracta d'una qüestió complexa que inclou molts factors i matisos diferents. A continuació destaquem alguns elements crítics que mostra el desenvolupament de l'anomenat estat de les autonomies.

Tal com s'ha dit a bastament, del període constituent dels anys setanta del segle passat no va sorgir cap «solució constitucional» definida de la qüestió nacional de l'estat, senzillament perquè aleshores l'acomodació d'aquesta última no estava políticament resolta. I per això la Constitució de 1978 no va crear cap model d'organització territorial i va restar fonamentalment en una mena de «lleï de procediment per a la descentralització» que permetia diversos desenvolupaments. El cert és que l'opció de la generalització de les preautonomies i l'elevat nombre final d'aquestes

10. És el debat que enfronta també dues concepcions del liberalisme democràtic, conegudes com a *liberalisme 1* i *liberalisme 2* (Ch. Taylor i M. Walzer). He comentat i desenvolupat aquest debat a: F. REQUEJO, *Federalisme plurinacional i Estat de les Autonomies*. Barcelona: Proa, 2003, cap. 1, 3 i 4. No desenvolupo aquí aquesta qüestió.

han condicionat fortament l'evolució posterior del sistema autonòmic. Aquesta continua sent una qüestió sempre present i neuràlgica del debat polític.

D'entrada, una valoració positiva i la constatació d'un fet un xic paradoxal. Per més que s'hagi repetit, crec que cal començar assenyalant l'avenç històric que significa l'estat de les autonomies –i la Constitució que l'emmarca– en un estat que tradicionalment ha mostrat un balanç bastant pobre en termes liberals, democràtics i en el reconeixement d'autogovern durant quasi tota l'època contemporània. Es tracta d'un model que ha permès sortir inequívocament d'un estat autoritari i molt centralitzat. Tanmateix, això no impedeix constatar que, després d'un quart de segle d'existència, és precisament al País Basc i a Catalunya, és a dir, en aquelles nacionalitats que es volia acomodar en primera instància durant la transició, on sorgeixen més veus d'insatisfacció i de decepció sobre el que ha vingut a parar el model autonòmic.

Al meu entendre, la principal deficiència estructural de l'estat de les autonomies no són les seves limitacions, que també n'hi ha, com a model de descentralització, sinó el fet que no permet, i fins i tot impedeix, una regulació eficaç de la pluralitat nacional espanyola. En l'històric «problema regional» aquests dos aspectes havien quedat sempre per resoldre. Es pot dir que, malgrat les seves limitacions, l'Estat de les Autonomies posa unes bases per a solucionar la descentralització, però està lluny de solucionar l'acomodació de la plurinacionalitat. L'Estat de les Autonomies és un model presidit per una lògica més «regionalitzadora» que genuïnament federal. Es tracta d'un model que resulta més «obert» per indefinició que per una finalitat explícita. Però, en tot cas, descentralitzar un estat no és el mateix que acomodar o articular les diferents identitats nacionals que hi conviuen. En aquest cas, «autogovern» no equival només a «més competències». Podria augmentar-se la llista d'aquestes últimes i, malgrat tot, persistir la «incomoditat» de les identitats nacionals minoritàries pel fet de no haver-se establert, de manera efectiva i concreta, un reconeixement i un desenvolupament amplis de la seva especificitat nacional. Aquest és el cas, per exemple, de l'actual situació del Quebec en relació amb el Canadà. Malgrat que la federació canadenca és un estat més descentralitzat que l'Espanya autonòmica, l'acomodació constitucional del Quebec continua sent una qüestió recurrent del debat polític canadenc.

Aquesta regulació deficient del fet plurinacional no impedeix valorar positivament la manera com la Constitució espanyola de 1978 regula altres aspectes, com el reconeixement i els mecanismes de garantia dels drets de ciutadania (civils, polítics i socials), o bona part de l'entramat institucional. En termes generals, crec que va ser un bon acord per deixar definitivament enrere la dictadura i els aspectes més retrògrads de la cultura política espanyola. I va ser-ho sobretot si no oblidem el context en el qual es va produir la transició en la segona meitat dels anys setanta del segle passat: un procés de reforma política dirigida per elits sorgides del franquisme, amb amenaces latents de cops militars, amb una manca de cultura democràtica de la negociació per part dels actors polítics, amb una debilitat de les forces de l'oposició –tant de les d'àmbit estatal com de les nacions minoritàries–, etc. Per primera vegada, amb l'excepció de la inestable experièn-

cia republicana dels anys trenta, la Constitució de 1978 ha permès situar l'Estat espanyol de manera inequívoca en el grup de les democràcies liberals occidentals, ha possibilitat la integració en la Unió Europea, ha permès desenvolupar un estat de benestar, i ha conduït a la modernització de la societat i de les mateixes estructures de l'Estat.

Tanmateix, malgrat tots aquests mèrits, i altres, que mostra el currículum de la Constitució actual, es pot afirmar amb la mateixa fermesa que no és una bona constitució per a acomodar una democràcia plurinacional. El fet és que no reconeix el pluralisme nacional present en l'Estat espanyol, i, a més a més, dilueix la regulació d'aquest pluralisme en una mera descentralització generalitzada i uniformista. És un text que, en relació amb la plurinacionalitat, ja va néixer amb elements molt limitadors, tant pel que fa a la dimensió del reconeixement d'aquella plurinacionalitat, com pel que fa a la dimensió de l'autogovern de les nacions minoritàries (Catalunya, el País Basc i Galícia). Aquests dos aspectes són difícilment resolubles des de les premisses, bàsicament «regionals», des de les quals es va establir el model autonòmic. Malgrat l'indiscutible avenç que representa l'Estat de les Autonomies en relació amb models territorials anteriors, la regulació autonòmica actual pot ser considerada una estació intermèdia en el camí vers un reconeixement i un autogovern nacional efectius de les nacions minoritàries, però dista de poder ser considerada l'estació final del trajecte.

En les anàlisis de política comparada referides a democràcies plurinacionals o plurilingüístiques d'estructura federal, s'acostuma a considerar que els models territorials han d'assolir tres objectius: 1) un *reconeixement constitucional i polític* explícits dels trets nacionals, lingüístics i culturals de les diferents col·lectivitats de l'estat; 2) la regulació d'un ampli *nivell d'autogovern* que permeti establir a les entitats subestats —especialment a les que estan dotades de característiques nacionals— unes polítiques pròpies i diferenciades en competències clau (educació, sanitat, benestar, universitats, cultura, règim local, investigació, fiscalitat, projecció exterior de l'autogovern, etc.), i també prendre part en l'establiment de polítiques comunes, i 3) garantir a les entitats subestats uns recursos econòmics suficients per tal que puguin portar a terme els dos objectius anteriors.

Un cop transcorregut quasi un quart de segle, es pot constatar que, especialment en el cas de Catalunya, el desenvolupament pràctic de l'Estat autonòmic ha resultat deficient en els tres aspectes anteriors (per contra, com és prou conegut, el País Basc i Navarra gaudeixen d'una regulació econòmica satisfactòria mitjançant la fórmula del concert econòmic). Mencionem algunes causes.

1) *El reconeixement de la plurinacionalitat*. En termes generals, es pot dir que l'objectiu d'acomodar el pluralisme nacional de l'Estat espanyol, és a dir, el seu caràcter plurinacional, mostra deficiències greus. Es tracta d'un estat el poder central del qual no ha fet seu aquell pluralisme: no ha establert polítiques que defensin el pluralisme nacional (i lingüístic) intern, tant en l'àmbit espanyol com en l'europeu i l'internacional. D'aquesta manera, no resulta massa sorprenent que segments importants de la ciutadania de Catalunya, el País Basc (i Galícia) mostrin de diverses

maneres el seu desafecte a un estat que en les seves actuacions no remet al seu pluralisme nacional intern. D'altra banda, la legítima aspiració d'aquestes col·lectivitats a gaudir del màxim nivell de competències –compatible amb el funcionament eficaç i solidari de l'Estat– també dista d'haver-se assolit.

2) *L'autogovern*. Els criteris emprats per la Constitució de 1978 en el repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes han resultat ser molt indeterminats, la qual cosa ha conduït al fet que l'autogovern d'aquestes últimes estigui en bona mesura «desconstitucionalitzat». És a dir que sigui un autogovern subjecte al joc de les majories i minories resultant en les eleccions al Parlament central, i que tingui una precària protecció jurídica en el Tribunal Constitucional. Aquestes dues característiques són ja, en si mateixes, un indicador que hi ha alguna cosa fonamental –i no només procedimental– mal resolta en el model autonòmic espanyol. Es tracta d'un model que, en la pràctica, ha significat atorgar quasi un «xec en blanc» al poder central en la interpretació de qüestions fonamentals per a l'autogovern de les autonomies. Així, aquest poder ha pogut establir de manera unilateral:

- a) Fins a on arriben les seves competències (en algunes matèries s'ha aplicat el principi de «dividir per guanyar» fragmentant aspectes de competències que eren de caràcter exclusiu de les autonomies.
- b) Fins a on arriben els límits de la legislació bàsica (que a vegades inclou regulacions molt detallades en matèries com la funció pública, el règim local, les universitats, etc., que buiden de contingut el posterior desenvolupament legislatiu que en fan les comunitats autònomes.
- c) Una interpretació uniformitzadora de les condicions de garantia dels drets dels ciutadans i del contingut de les lleis orgàniques.
- d) Una interpretació expansiva de les funcions administratives i d'execució.

D'aquesta manera, a la pràctica, l'autogovern queda a vegades reduït a àmbits que són merament intersticials i marginals. El model autonòmic ha esdevingut uniformista en pràcticament tots els àmbits rellevants de l'autogovern (educació, sanitat, funció pública, règim local, universitats, recerca, comerç, etc.). Una qüestió que resulta especialment greu en el cas de Catalunya i del País Basc, atinent la clara voluntat que bona part dels ciutadans d'aquestes col·lectivitats han mostrat i segueixen mostrant de disposar d'un autogovern ampli que també inclogui qüestions aparegudes després de l'aprovació de la Constitució, com la participació en la regulació de la immigració o en les institucions europees. No és quelcom políticament anecdòtic que el mateix Tribunal Constitucional –en el nomenament de llurs magistrats, per cert, no intervenen les comunitats autònomes, malgrat que la resolució de conflictes entre aquestes últimes i el poder central és una de les seves funcions– hagi recordat en diverses ocasions que la imprecisió constitucional no permet declarar inconstitucionals bona part de les decisions del poder central, malgrat el seu caràcter notòriament expansiu.

En contra del que a vegades s'esgrimeix, l'Estat autonòmic no es troba entre els estats més descentralitzats. Això és així si atenem:

- a) El nivell de l'autogovern de les autonomies i, per tant, la capacitat de portar a terme polítiques pròpies diferenciades i amb recursos econòmics suficients.
- b) La capacitat de participar en el «govern compartit» de l'Estat. No existeixen en el cas espanyol els mecanismes que trobem usualment en algunes federacions: un senat territorial, comissions intergovernamentals, etc.
- c) Les garanties de defensa jurídica de l'autogovern.

De fet, l'Estat autonòmic no ha regulat de manera eficient ni els patrons fortament asimètrics habituals en les federacions plurinacionals (Bèlgica, Canadà), ni els patrons del federalisme anglosaxó –que tendeix a atribuir les funcions legislativa i executiva d'una mateixa matèria al mateix nivell de govern (Austràlia, Canadà)–, ni els mecanismes de cooperació i d'execució desenvolupats en el federalisme centreeuropeu (Alemanya, Àustria).

3) *El model de finançament.* L'autonomia econòmica significa una condició ineludible de l'autonomia política. En aquest àmbit, i parlant del cas català, ens trobem amb una xifra important de «dèficit fiscal» en termes de política comparada (superior al 8% del PIB). L'autonomia econòmica i fiscal dels estats federats similars a Catalunya mostra quantitats significativament inferiors. A més, aquest dèficit podria augmentar en els propers anys, si no es reforma l'actual sistema de finançament. Es tracta d'un sistema que resulta qüestionable tant des de la perspectiva de l'eficiència econòmica com des de consideracions ètiques d'equitat. El dèficit d'inversions de l'Estat afegeix clares dificultats a la realització pràctica de l'autogovern en un entorn europeu i mundial cada cop més competitiu. En aquest àmbit, es com si Catalunya, diguem, estigués obligada a conduir amb el fre de mà posat.

El nou context de la Unió Europea canviarà també part de les regles del joc a l'interior dels estats de la Unió. En termes pràctics aquest nou escenari significa un conjunt tant de possibilitats com d'amenaques per a l'autogovern de la Generalitat. El futur d'aquest autogovern vindrà establert tant per les possibilitats i els límits normatius de les regles constitucionals i dels tractats europeus com per la voluntat i perícia de les elits polítiques i socials catalanes en moure's en aquestes regles. El repte és pensar des de la globalitat i des de perspectives de futur per a actuar en allò que és més concret i actual. La complexitat creixent de les xarxes intergovernamentals, especialment a Europa, fa que resulti necessari trobar alternatives a l'independentisme clàssic i als conceptes estatalistes rígids del constitucionalisme i del federalisme democràtic tradicionals.

En definitiva, malgrat que constitueix un avenç en termes històrics, l'Estat de les autonomies presenta límits de concepció i, sobretot de desenvolupament pràctic.

Després de més de dues dècades, les comunitats autònomes no disposen d'una capacitat de decisió política de caràcter coherent i completa en les matèries que més personalitzen el seu autogovern, ni tampoc d'un finançament equitatiu. Crec que cal superar els tres handicaps esmentats que arrossega el model regional autònom sorgit de la transició dels anys setanta: la confusió entre descentralització i plurinacionalitat; l'absència d'unes regles del joc, estables i clares, que no facin dependre el funcionament del sistema polític de les conjuntures electorals, i la manca d'una protecció jurídica amb garanties davant del Tribunal Constitucional sobre el contingut de l'autogovern. Tot això suposa una certa perversió de l'esperit amb què es va elaborar la Constitució de 1978, i també un cert fracàs, en termes democràtics, de l'acomodació del pluralisme nacional intern de l'Estat. Una situació que una eventual reforma dels estatuts d'autonomia i de la Constitució podria contribuir a corregir, especialment si es posessin les bases i el consens necessaris per tal de procedir a una reforma o, com a mínim, a una interpretació més «federal» i més «plurinacional» del desenvolupament constitucional que el que s'ha realitzat en les dues darreres dècades.

En el moment «reformista» actual seria convenient tenir en compte les experiències d'altres estats democràtics de caràcter plurinacional. Una altra condició convenient per fer bé les coses és no tenir massa pressa en el moment d'elaborar la proposta d'un nou Estatut, que previsiblement ha de tenir una vigència similar a l'anterior, a més de les propostes de revisió del Senat (que segons com es faci encara podria fins i tot empitjorar les coses). Amb les presses es tendeix a pensar ràpidament i a decidir malament. I encara més allà on no ha existit ni existeix encara una cultura política de caràcter plurinacional i federal com és el cas espanyol. Una altra condició és que els acords polítics precedeixin les propostes dels tècnics. Els plantejaments jurídics i politològics són imprescindibles en qualsevol elaboració solvent d'aquestes qüestions, però no deixen de ser tècniques a emprar un cop aquells als quals correspon, els parlamentaris, han establert les grans decisions polítiques. Una consideració que val tant per a la proposta de reforma de l'Estatut com per a les possibles propostes de reforma constitucional que puguin fer-se des del Parlament de Catalunya.

En definitiva, en el nostre context, pensar bé la democràcia requereix fer-ho des de la plurinacionalitat i, eventualment, des del federalisme. Hi ha, d'entrada, sis temes que destaquen en l'actual procés de reforma: el reconeixement de Catalunya com una col·lectivitat nacional diferenciada, la protecció i ampliació de l'autogovern, la regulació de la immigració, el desenvolupament del tàndem llengua - educació - mitjans de comunicació, la representació i participació en les institucions europees i internacionals, i el finançament. De fet, l'ordre «lògic» del procediment hauria de passar primer per la reforma constitucional i posteriorment per la dels estatuts. Però es procedirà a l'inrevés. El risc principal de fer una reforma estatutària en el marc d'una constitució que s'ha demostrat molt limitadora en la pràctica de l'autogovern és que, una vegada més, no es reguli el fons de la qüestió: la construcció d'una democràcia federal avançada en una societat plurinacional. Els nous estatuts tindran límits vells. En aquest sentit, i tal

com he assenyalat en altres ocasions i en altres contexts, crec que seria convenient que el Parlament de Catalunya no aprovés només un projecte de nou Estatut, sinó que aprofités el consens de les forces parlamentàries per a elaborar un segon document amb propostes de reforma constitucional que posin les bases per a resoldre la qüestió encara pendent de l'acomodació democràtica del pluralisme nacional de l'Estat.

Taula rodona

LLUÍS JOU I MIRABENT

Membre de l'Observatori de Dret Privat de Catalunya

Em fa l'efecte que val la pena de remarcar algunes qüestions que exposen d'una manera més o menys indicativa tant el preàmbul com el títol preliminar de l'Estatut, ja que fem referència, en aquesta sessió d'avui, al que en podríem dir *fet diferencial*.

De fet, l'Estatut del 79, en el preàmbul, doncs, fa algunes manifestacions que crec que ens situen en la diferència que hi pot haver entre l'Estatut nostre i altres estatuts, i que són precisament aquelles en què diu que amb l'Estatut «Catalunya recobra les seves institucions», amb el benentès, doncs, que no s'està creant res de nou en nou, sinó que està recuperant, que recupera, la seva llibertat, i expressa —diu el preàmbul— la identitat col·lectiva, que troba en les institucions de la Generalitat el seu lligam amb la història. És a dir, encara que el preàmbul no tingui valor normatiu, sí que el poble català..., aprovat en referèndum, doncs, sí que expressa algun lligam amb alguna qüestió preexistent, que és precisament aquesta identitat que l'Estatut, bàsicament, vol recuperar. L'Estatut de Catalunya no és, em fa l'efecte a mi, només un instrument per governar-nos, sinó que és un instrument per recuperar la identitat o per poder mantenir i conservar aquesta identitat.

És a dir que en el mateix Estatut actual hi ha, d'una manera molt tènue, molt feble, si voleu, doncs, un reconeixement cap a aquest fet diferencial, que potser, efectivament, perquè no ha estat ben tancat, perquè no ha passat simplement d'unes poques paraules en el preàmbul, doncs, no ha estat pas suficient, però, en qualsevol cas, l'Estatut actual pretén remarcar aquest fet.

El títol preliminar de l'Estatut regula precisament... o fa una referència bàsica a tot allò que entenc que podria tenir a veure amb la identitat o amb el fet diferencial: d'una banda, les institucions polítiques; d'altra banda, el territori, més o menys; de l'altra, la llengua; després hi ha un article per a la bandera, i un altre de referit a l'organització territorial, i finalment, doncs, altres temes, com seria la ciutadania.

I en el títol primer, l'article 9, en establir quines són les competències exclusives..., les tres primeres tenen a veure, precisament, amb aquest fet diferencial. Són competències exclusives de la Generalitat, diu, la regulació de les seves institucions,

el dret civil i la llengua i la cultura. En definitiva, doncs, podríem dir que són, efectivament, els tres fets que l'Estatut remarca.

D'aquests tres, s'ha parlat bàsicament aquí, a banda de l'encaix amb Espanya, del tema del dret, bàsicament del dret civil, del tema de la llengua, entesos com a fets diferencials totals, no? Probablement s'hauria pogut parlar també de la cultura, tot i que habitualment llengua i cultura acostumen a relacionar-se, però s'hauria pogut tractar del tema de la cultura com un dels aspectes que ens diferencia, que forma part del tret diferencial, probablement també de l'entramat institucional com un dels elements diferencials.

Del tema del dret –lamento molt no haver pogut assistir a l'exposició de la doctora Roca–, sovint en faig una única reflexió a l'entorn dels programes de les nostres carreres, de les nostres facultats de dret. Efectivament, si els estudiants de dret han de valorar el pes dels poders propis, de la Generalitat, és a dir, del Parlament i del nostre Govern, seguint el programa de la seva carrera, realment arriben a la deducció fàcil, ràpida i immediata que la Generalitat, pràcticament, no té poder per a res. És a dir, en els nostres programes de carrera, doncs, efectivament: en dret processal, la Generalitat no compta; en dret mercantil, la Generalitat no compta; en dret laboral, la Generalitat no compta; en dret constitucional, bé, apareixem per allà més o menys; en dret fiscal, ni parlar-ne, eh? I així podríem anar seguint la majoria de les assignatures que són les fortes, per dir-ho així, de la carrera, on, efectivament, les lleis que surten d'aquesta casa no arriben a la facultat perquè, realment, el que interessa a la societat, allà on hi ha el poder de veritat, són les qüestions de mercantil, les qüestions de fiscal, les qüestions de processal, les qüestions de laboral, eh?, i en tot això no tenim pas competència.

Bé, aleshores, dret entès com a fet diferencial, només ho és el dret civil? Ara per ara sí, i encara, com sabem, amb unes interpretacions de l'Estatut i la Constitució discutides durant vint-i-cinc anys... Jo crec –i aquí val la pena de remarcar-ho– que el Parlament de Catalunya i el Govern de Catalunya, en aquests darrers vint anys, han donat un exemple, diria, de com, davant d'una competència poc o molt discutida, a força d'exercir-la, a força d'anar legislant d'una manera, diguem-ne, progressiva i molt lenta, però d'anar ampliant i eixamplant el nostre camp d'actuació, hem arribat a tenir un cos de dret civil bastant extens, amb la vocació d'arribar a regular la totalitat del camp civil. Benvinguda, doncs, aquesta... Crec que és molt positiu aquest fet, no?, que s'hagi anat estenent aquesta competència.

Pel que fa a la llengua, sí que he tingut ocasió d'escoltar i de sentir l'exposició del doctor Vernet. Bé, estic d'acord en moltes de les qüestions que ell ha exposat. De fet, algunes qüestions com aquesta de si som llengua nacional o no... Efectivament, el concepte de llengua pròpia en ell mateix ja equival, poc o molt, a una declaració de llengua nacional –ja entro en algunes qüestions així com amb molt de detall...–, i el fet que el domini lingüístic català estigui esmicolat, per dir-ho així, en diverses legislacions... Ell ha exposat altres aspectes, altres llengües, diguem-ne, amb poc reconeixement polític, doncs, que també estan sotmeses a diverses legislacions, però, en qualsevol cas, això no és una cosa estranya en les llengües grans. És a dir, el castellà, el francès o el portuguès, per exemple, conviuen amb

una multiplicitat d'estats, però, és clar, el problema és, efectivament, molt diferent del nostre.

En tot cas, també crec que en aquest punt, en aquest tema de la llengua, la Generalitat –Parlament i Govern– ha sabut anar estenent la seva competència enmig de múltiples conflictes plantejats habitualment per l'Estat, sigui de manera activa, mitjançant, diguem-ne, lleis que han intentat ocupar part del nostre lloc, sigui mitjançant recursos al Tribunal Constitucional, però, malgrat tot això, l'actuació d'aquests vint anys últims ha permès, doncs, que hi hagi un cos legislatiu i una doctrina a l'entorn de la llengua que ens permeten ara, en el moment d'una modificació de l'Estatut, de la redacció d'un nou estatut, establir unes premisses, com deia el doctor Vernet, més clares que les que vam tenir l'any 79.

JOSEP M. PUIG SALELLAS

Membre de la Comissió Jurídica Assessora

En primer lloc, vull manifestar el meu reconeixement al Parlament perquè hagi tingut l'amabilitat de convidar-me a participar en aquesta Jornada. Els que som, una mica, un vestigi del passat, doncs, quan ens trobem en aquestes situacions, hem de manifestar de manera especial el nostre reconeixement; ho faig amb tota sinceritat.

Bé, crec que el plantejament que ha fet el Lluís Jou sobre els comentaris que han fet la doctora Encarna Roca –encara que ell els ha donat per referència– i el doctor Vernet, en matèria de dret civil i de llengua, són prou encertats. Estic d'acord amb la doctora Encarna Roca que la reforma de l'article 9.2 de l'Estatut s'ha de fer sobre la base d'incorporar alguna manifestació en el sentit que l'únic límit de la competència en matèria de dret civil són aquelles matèries que, *en todo caso*, l'article 149.1.8 de la Constitució reserva a l'Estat. I estic totalment d'acord amb el plantejament que ha fet el doctor Vernet sobre el desenvolupament de l'article 3 de l'Estatut, i jo faria un èmfasi especial en la conveniència d'aclarir d'una manera específica que l'article 3.3, l'apartat 3 de l'article 3, dóna competència per regular la doble oficialitat lingüística.

Ara bé, dit això, jo estic en part d'acord amb el plantejament una mica escèptic del professor Ferran Requejo sobre la transcendència que té el fet diferencial en l'actual circumstància de reforma de l'Estatut en què ens trobem. Jo crec que el fet diferencial no explica aquesta dinàmica, en la qual, curiosament, totes les forces polítiques catalanes s'han sentit integrades. No ens enganyem: Catalunya, realment, té una llengua pròpia –aquest és un concepte que va crear l'Estatut interior de l'any 33, en l'article 3, precisament també, i que es va mantenir en l'actual gràcies a una actuació decidida de Ramon Trias Fargas–, però, evidentment, Catalunya és un país bilingüe; això és una cosa que és certa. Per tant, la identificació amb la llengua, que existeix, evidentment, no és una identificació que pugui ser, diguem-ne, ponderada, com podia ser-ho l'any 1932. Aquest és un aspecte.

I, quant al dret civil, home, els que ens hem guanyat la vida amb una activitat, precisament, que és la pròpia del dret civil –revisant testaments i alguna societat anònima de tant en tant–, doncs, sabem que el dret civil avui en dia té una importància cada vegada més relativa. D'una banda, cada vegada hi ha una invasió major del dret públic. D'altra banda, en l'àmbit del dret privat, el dret mercantil s'està apoderant..., i en matèria de dret mercantil, com ha dit molt bé Lluís Jou, no tenim competències. D'altra banda, en una societat cada vegada més urbana com aquesta en què vivim, la uniformització del dret civil és una realitat indiscutible. És a dir, una societat rural permet unes diferenciacions en matèria de dret civil –a efectes successoris, en aspectes, fins i tot, de règim econòmic matrimonial...–, però els problemes d'arrendaments urbans són iguals a París que a Barcelona que a la Bisbal d'Empordà.

Per tant, a mi em fa l'efecte que cal relativitzar la transcendència que pugui tenir el fet diferencial en la dinàmica actual de reforma de l'Estatut. Què ha passat? En fi, tot és relatiu, i en aquestes coses cadascú pot tenir el seu punt de vista, però a mi em fa l'efecte que hi ha dos aspectes molt importants.

La societat catalana –ho expliquen els demògrafs– és una societat majoritàriament no autòctona, si tenim com a referència –i ho dic amb el màxim respecte; tots som catalans– les primeres immigracions del segle xx, quan es ve a Barcelona per a l'Exposició de l'any 29. I no diguem si tenim en compte les grans immigracions dels anys seixanta i setanta del segle passat. I segons els demògrafs, doncs, la població que podríem dir-ne *autòctona* no arribaria al 50 per cent; potser és el 40 per cent. I, en canvi, el fet evident és que les últimes estadístiques sociològiques demostren que s'està produint un grau molt dinàmic d'identificació, de manera que, en un sector molt important de gent que s'identifica tant amb el fet espanyol com amb el fet català, el fet evident és que els que queden fora d'aquest sector, els majoritaris, són els que ja s'identifiquen amb el fet català. Per tant, s'està produint un mecanisme d'integració que jo crec que és molt important.

Però això no crec que fos suficient. Per mi, hi ha dos aspectes molt importants. Un és que al cap de vint-i-cinc anys d'autonomia, de règim autonòmic, hi ha hagut una identificació més amb les institucions; és a dir, la societat catalana, una i altra, se sent identificada amb les institucions. Però, en segon terme..., en fi, no és que jo em deixi portar excessivament –que també– per plantejaments economicistes. El fet evident és que de cinc anys ençà la cultura, diguem-ne, de l'espoli fiscal ha acabat. És a dir, la societat catalana ha comprès, perquè les explicacions són cada vegada més i més documentades, que hi ha alguna cosa que no funciona i que si el règim autonòmic fos més potent i disposéssim de més recursos tindríem més benestar; i no només benestar: més benestar econòmic.

A mi em fa l'efecte que aquests dos aspectes són dos aspectes que han estat determinants a l'hora de donar lloc a aquesta dinàmica que –hi insisteixo– ha produït que totes les forces polítiques d'aquest parlament estiguin d'acord que, en un sentit o en un altre, cal anar a la reforma de l'Estatut.

És clar, als que ens ha agradat sempre estudiar tota aquesta problemàtica sabem que, a més a més, des d'un punt de vista, diguem-ne, teòric o com se'n vulgui dir,

el sistema autonòmic que estem vivint ha fracassat. Ha fracassat perquè, realment, s'ha aplicat malament. En fi, això s'ha explicat abundantment; el professor Aja s'hi ha referit amb molta més competència, i m'hi podria referir jo. Jo sempre he cregut –i això és descobrir la Mediterrània– que en la Transició es produeixen dos grans pactes: un pacte que consisteix a renunciar a la ruptura i optar per la reforma i, per tant, per la monarquia constitucional, i un segon pacte que és l'ordenació territorial de l'Estat. En aquesta ordenació territorial de l'Estat, com ha dit molt bé el professor Aja, hi havia alguns articles –començant per l'article 2– de la Constitució, connectats, per exemple, amb la disposició transitòria segona, que establia un sistema especial d'accés a l'autonomia per a aquells territoris que havien plebiscitat abans un estatut –cosa que només es donava a Catalunya, al País Basc i a Galícia–, que havien creat –érem ingenus– la sensació que realment anàvem a un sistema doble que, d'altra banda, estava en el títol vuitè. Perquè vostès deuen recordar que el títol vuitè tenia inicialment una autonomia administrativa, que és la que ara ha estat l'article 148, i a última hora és quan s'introdueixen els articles 151 i 152, que donen lloc a una autonomia política, perquè l'article 152 és l'únic –no el 148– que parla d'assemblea legislativa, de govern i del tribunal superior de justícia. Però tots sabem que, a partir del moment en què s'aprova l'Estatut d'autonomia d'Andalusia, amb el sistema d'accés de l'article 151 i amb el reconeixement d'Andalusia, pràcticament, com una nacionalitat, aquest sistema fa fallida, ve després la LOAPA i aquestes coses, i la uniformització, i sobretot –sobretot– la tasca, en aquest sentit, em fa l'efecte que equivocada, del Tribunal Constitucional, amb un plantejament de dinàmica netament estatalista.

En definitiva, qualsevol que sigui la circumstància, ens trobem ara allà on som. I no ens enganyem: la reforma s'ha de produir en un marc que serà, d'alguna manera, un marc general. I llavors potser el professor Requejo i jo ens equivoquem, perquè, en aquest marc general, l'única manera de resoldre els dos problemes de base que té l'Estat espanyol, que és el problema del País Basc i de Catalunya, només podrà ser a partir del concepte de fets diferencials. Perquè, no ens enganyem, el problema que tenim és un problema en el qual han de fer un acte de modèstia els dos nacionalismes: el nacionalisme espanyol i els altres dos nacionalismes, el basc i el català. De moment, la conveniència d'uns i altres porta a l'establiment d'un pacte en el qual es dibuixi allò que és l'única Espanya possible en l'actual circumstància: un marc de convivència en el qual aquestes dues grans nacionalitats, que són realment els problemes de fons, tinguin un encaix.

Per tant, jo hi insisteixo: encara que tot s'hagi de fer en un marc general, d'alguna manera, s'haurà de fer èmfasi en el fet diferencial per aconseguir que realment aquests dos problemes puguin tenir un tractament –no sé si diferenciat, però almenys particular– que produeixi una satisfacció a les respectives societats, amb el benentès que jo, alguna vegada que he comentat la teoria del federalisme del professor Aja, he entès... A mi no m'incomoda que hi hagi una uniformització a la màxima, perquè jo sé que societats potents com la catalana tenen unes capacitats de generar benestar, de generar un més ampli àmbit de govern de la cosa pública, que no poden tenir, per raons purament quantitatives, altres territoris que també són autonòmics. És

evident que, per exemple, en l'àmbit de la recerca, un país com aquest, amb el sistema universitari que té a l'abast, pot donar molts més resultats que altres comunitats que, per raons purament demogràfiques, no estan en aquesta circumstància.

I, finalment, volia fer una consideració. El moment que vivim és important, és transcendental, és per tant un moment que s'ha de viure amb una intensitat i amb una gran dedicació; però, no ens enganyem, en la perspectiva catalana, és una fase més en un procés de recuperació institucional, que –per donar una referència– començaria amb la Mancomunitat, l'any 14 del segle passat; que continua amb l'Estatut de l'any 32 també del segle passat; que continua després amb l'Estatut del 79. Entremig hi ha hagut dues dictadures militars –la reacció del nacionalisme espanyol–, una precedida d'una guerra civil ni més ni menys, però que ara continua amb l'actual reforma que tenim, diguem-ne, en marxa, sembla, de l'Estatut. I llavors jo estic d'acord amb el que deia ahir el president del Govern espanyol a *La Vanguardia*: això és un procés que tracta d'establir un marc de convivència per a una generació, perquè aquesta dinàmica de recuperació institucional des de Catalunya, des del meu punt de vista –i jo ja no ho veuré–, doncs, haurà de continuar.

LLUÍS RACIONERO I GRAU

Director de la Biblioteca Nacional (2001-2004)

Hi ha hagut una coincidència que el fet diferencial es caracteritza, sobretot, per la llengua i pel dret. Per mi, el fet diferencial comença amb un mateix, i jo ho tinc claríssim: pel que fa a la llengua, per exemple, jo tinc el català com a llengua materna, el castellà com a llengua paterna, l'anglès com a llengua universitària i el francès com a gastronòmica. I quant al dret ho tinc també claríssim, perquè una vegada que em vaig casar amb una noia de Galícia que vivia a Madrid, quan sortíem de l'església, la meva cunyada li va dir: «Ja saps que aquí» –ens havíem casat a la Torre del Remei– «hi ha *separación de bienes*?», i ella es va posar lívida, i jo em vaig salvar de la ruïna. És a dir que jo tinc claríssim el que és el fet diferencial.

Però els volia fer un elogi de la diferència, perquè tant l'ecologia com la psicologia la presenten, la demanen i la justifiquen; l'ecologia, perquè amb els estudis que s'han fet la varietat és fonamental perquè hi hagi una simbiosi, i en la psicologia és necessari el fet diferencial per reforçar la identitat i el sentit de pertinença. Sense aquestes qualitats, una persona no està psíquicament equilibrada.

La llengua no és que sigui un fet previ; la llengua és el resultat d'una, diríem, essència, concreció o destil·lació prèvia, que és el caràcter nacional o el tarannà. És a dir, les llengües no es tenen per molestar els altres, ni perquè no t'entenguin; les llengües es tenen com a resultat d'un tipus d'activitat sobre un cert territori, que produeix unes reaccions a moltes generacions i que va creant una psicologia o un tarannà. I llavors el resultat de tot això és una llengua, i per això hi ha paraules que existeixen en unes llengües i no existeixen en les altres. I per això no és tant que les

llengües no s'entenguin les unes amb les altres: és que els caràcters de qui parla en una llengua i el caràcter de qui parla en l'altra de vegades és molt difícil..., molt no, però és difícil que s'entenguin i hi han de posar una certa voluntat.

Bé, per mi, la qüestió de varietat i simbiosi, d'identitat i pertinença, és bàsica. Quan es va elaborar la teoria general de sistemes, als anys seixanta, que per mi és la millor explicació dels fenòmens aquests d'integració i d'independència, Arthur Koestler va encunyar la definició de *holon*. Ell deia: «Un *holon* és, per entendre'ns, o un àtom, o una molècula, o una cèl·lula. Un *holon* és un tot i una part.» I tota la naturalesa, si vostès s'hi fixen, està feta d'una jerarquia de nivells d'aquests tots i parts alhora. És a dir, hi ha els àtoms, que estan composts d'altres partícules elementals, que no hi anem perquè ens perdríem, perquè ja s'hi han perdut els científics –primer n'hi havia tres; ara ja n'hi ha quaranta-vuit–, però agafem l'àtom: de l'àtom es passa a la molècula, la cèl·lula, l'òrgan, el cos humà, la família, el poble, la comarca, l'autonomia, l'estat nació, la integració dels estats, com la Unió Europea, i finalment la integració mundial. Això són nivells. En aquests nivells, cada nivell és un tot –per exemple, una molècula és un tot que està fet d'àtoms– i és una part –una molècula és part d'una cèl·lula–. És clar, llavors, quan se sent, quan es mira, com un tot, vol la independència; quan es mira com una part, necessita la integració. I és aquí, en aquesta tensió entre independència i integració o, si volen, independència o identitat i integració o solidaritat o simbiosi, on s'ha de graduar.

Llavors, segons el moment històric, un cert nivell té una importància o la perd. Per exemple, a l'edat mitjana, doncs, el nivell d'un principat o d'un ducat era el nivell consolidat, era el que funcionava. A partir del segle xv va venir el nivell estat nació, és a dir, Espanya, França, Anglaterra, etcètera. Això es va demostrar perquè els estats italians, que eren més petits, que eren del nivell anterior, medieval, en no unir-se, van ser conquerits per França i després per Espanya. Però al segle xx el nivell aquest d'Espanya, França i Anglaterra perd interès, perd rellevància i perd eficàcia, i entra el nivell superior, que és el nivell de les dimensions dels Estats Units, de la Xina o de Rússia, que són les grans potències que emergeixen al costat, exactament igual com va passar al segle xv amb Itàlia. Igual com li van sortir a Itàlia els estats a Venècia, Milà, etcètera, o els van sortir a Espanya i França, a Europa li han sortit els Estats Units, Rússia, la Xina. I llavors el nivell rellevant en aquest moment des d'un punt de vista econòmic és aquesta federació d'estats.

Per tant, l'estat nació tipus França, Espanya, etcètera, ha perdut..., encara hi és, evidentment, i serveix per a certes coses, però té menys importància econòmica que ara fa un segle, dos segles o tres segles. I també aquests nivells d'existència de societats tenen rellevància en funció del propòsit de cada una de les coses que estem debatent. És a dir, hi ha coses per les quals el nivell estat nació té una rellevància, altres on el nivell nacionalitat té importància i altres on té més importància el nivell comarca o el nivell municipi. Per tant, tot això existeix alhora, està interrelacionat i està sempre a cada nivell, amb una tensió entre identitat i simbiosi, identitat i solidaritat.

L'organització territorial de Catalunya

QUARTA JORNADA

El marco constitucional y estatutario de las competencias de la Generalidad sobre organización territorial

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

Catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Saragossa

En mis trabajos el tema catalán siempre me ha ocupado, en parte porque me parece un modelo dentro del Estado: la legislación catalana marca pautas que en otros territorios vamos siguiendo. Bajo otro punto de vista, ya mucho más concreto, más íntimo, sin duda para un aragonés el referente catalán está constantemente presente.*

Me parece que tratar de cuestiones sobre el marco constitucional y estatutario que no han terminado por ser problemáticas en la experiencia catalana es algo que tiene poca trascendencia, por lo cual prefiero centrarme en lo que me parece que desde el punto de vista constitucional ha constituido en verdad el problema, no sé hasta qué punto superado o determinante de nuevas reflexiones, que es la cuestión provincial en relación con Cataluña.

En verdad, bajo las ópticas constitucional y estatutaria, ése ha sido el único elemento realmente problemático. Bajo la óptica del debate político, la organización del mapa comarcal, por supuesto, o el tema del área metropolitana de Barcelona han sido cuestiones que han determinado enfrentamientos significativos entre las fuerzas políticas. Pero jurídica y constitucionalmente eso no ha determinado una problemática específica.

El enfoque de la cuestión provincial en Cataluña debe hacerse, al menos, partiendo de lo que era la organización territorial de este país antes del Estatuto de 1979. Teníamos una división de Cataluña en cuatro provincias, con unas diputaciones provinciales fuertes, cuyos presidentes venían siendo nombrados por el ministro de la Gobernación. No obstante, recuerdo cómo, poco antes de aprobarse el Estatuto, unos meses antes, se habían producido las primeras elecciones locales democráticas después de la Guerra Civil. Justo antes de aprobarse el Estatuto, los municipios catalanes, como todos los municipios españoles, quedaron vivificados por esa savia nueva de la elección directa de los concejales, savia que llegó de alguna manera a las diputaciones provinciales, a través del sistema de elección de segundo grado que prevé nuestro sistema de organización territorial. Eso supuso que –adelanto ya– el posterior enfrentamiento

* Transcripció de la intervenció oral.

entre la Generalidad y las diputaciones encontrase un refuerzo democrático directo en ambas instancias, con orientaciones que podían ser diferentes.

Recuerdo también cómo, poco antes de estos momentos a los que estoy refiriéndome, en un contexto político muy diverso, sin embargo, se había aprobado el Texto articulado parcial de la Ley de bases del régimen local, texto articulado del año 1977 que, entre otras cosas, había incluido unas extrañas referencias a las mancomunidades provinciales. En algún momento, se habló de la posible reconstitución de la experiencia de la mancomunidad interprovincial catalana.

Por otro lado, Cataluña contaba y cuenta con casi mil municipios dominados por la metrópolis de Barcelona, metrópolis cuyo espacio metropolitano había sido objeto de una ordenación que se suponía progresista, en relación con lo que había sido la ordenación del gran Bilbao, del gran Madrid, de la gran Valencia, es decir, la formación de lo que fue la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona en el año 1974. El planteamiento tecnocrático –recuerdo también– había culminado con la aprobación del Plan general metropolitano de Barcelona en el año 1976. Elementos éstos de los que inicialmente la Generalidad va a discrepar, con la aprobación de la Ley de política territorial de Cataluña, la primera de las leyes de ordenación territorial, donde Barcelona se vislumbra como un mal que hay que dominar. Afortunadamente, en el Plan general territorial de Cataluña, aprobado en aplicación de esa Ley, se corregirán tales postulados y se comprenderá que, quizás sin llegar a los extremos de la ciudad-región, sin duda la ordenación del territorio de Cataluña tiene que partir de esa vitalidad mediterránea y europea, incluso mundial, de primer orden, que es la ciudad de Barcelona.

Otro dato a considerar sería el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña en el año 1977. El diseño, en relación con las provincias, fue clarísimamente antiprovincialista. La Generalidad asumió una clara posición de dominio sobre las diputaciones provinciales en el Decreto ley del año 1977 de restablecimiento provisional de la Generalidad. Los datos normativos no ofrecen ninguna duda. La Generalidad podía integrar las actuaciones –decía la norma– de las cuatro diputaciones provinciales en cuanto afectara al interés general de Cataluña y coordinar sus funciones en el ámbito de la Generalidad. Se previeron transferencias de funciones, servicios y medios desde las diputaciones provinciales a la Generalidad; transferencias que podían llevarse a cabo a través de una comisión mixta de composición paritaria, aunque la paridad venía desequilibrada, porque la presidencia de la comisión correspondía a un representante de la Generalidad, que desequilibraba, por tanto, el criterio paritario.

Y, por otra parte, recordaré que el presidente Tarradellas, presidente de la Generalidad, asumió literalmente las funciones, competencias y atribuciones de la presidencia de la Diputación Provincial de Barcelona. En el Consejo Ejecutivo de la Generalidad había un representante de cada una de las cuatro diputaciones, más doce consejeros nombrados directamente por el presidente. Y el mismo presidente podía asignar a los miembros del Consejo Ejecutivo, literalmente, «sus respectivas titularidades y atribuciones en relación con las competencias que actualmente tienen las diputaciones». Es decir que la idea de terminar con las diputaciones provinciales,

de dominarlas, de encauzarlas bajo una línea rectora única en Cataluña, estuvo muy presente en ese momento de la transición política catalana.

Exponente más claro de lo que estoy destacando es el llamado *Plan único de obras y servicios de Cataluña*, que se diseñó por Real decreto en el año 1978. El diseño político del Plan consistía en suprimir las competencias de las diputaciones provinciales sobre los planes propios provinciales de obras y servicios, que, como es conocido, han venido constituyendo la manera de cooperación más significativa, más importante, de las diputaciones provinciales en relación con los municipios. Marginando ahora los fenómenos de clientelismo y de otro tipo que se han originado en buen número de experiencias provinciales, me parece que todos podremos estar de acuerdo en el profundo significado que han tenido esas experiencias provinciales en la configuración de nuestra organización territorial.

El Real decreto del año 1978 que instituyó el Plan único de obras y servicios llevaba a cabo, pues, actuaciones de cooperación de las diputaciones provinciales, tal y como preveía el Decreto de restablecimiento de la Generalidad de Cataluña. Recientemente, se ha sostenido la tesis de que el Estado no pudo transferir competencias ajenas, que no pudo transferir las competencias relativas a la aprobación de planes de obras y servicios de las diputaciones provinciales. Ese argumento parece a primera vista brillante, aunque si lo examinamos con detalle no resulta tan contundente. En efecto, si estudiamos la cuestión con detenimiento, comprobaremos que, poco antes de aprobarse el Decreto de 1978 relativo a la formación del Plan único de obras y servicios de Cataluña, se había aprobado otro real decreto atribuyendo la competencia para aprobar los planes provinciales a las diputaciones provinciales, competencia que durante el régimen franquista había pertenecido al Ministerio de la Gobernación. Pero esa atribución tiene una excepción, en las disposiciones transitorias, referida al caso de Cataluña, precisamente porque se está negociando el Plan único, que venía a suprimir en Cataluña los planes provinciales de obras y servicios. En definitiva, entiendo que, frente a lo que ahora se ha querido hacer valer, la transferencia del Estado a la Generalidad, por el Real decreto 2115/1978, del llamado *Plan único de obras y servicios*, fue una transferencia ajustada a derecho, es decir, el Estado transfirió aquello de lo que entonces disponía, que era la facultad de aprobar a través del Ministerio de la Gobernación (Interior) los cuatro planes provinciales catalanes, permitiendo agruparlos en un Plan único, que se transfería a la Generalidad.

Estos son los datos de tipo histórico-político, muy resumidamente expuestos y sin tener en cuenta, seguro, muchas incidencias, muchos elementos, de un proceso que, sin duda, personas aquí presentes conocen mejor y podrían perfectamente ilustrar.

Lo que quería ahora destacar es que, sin embargo, estos planteamientos histórico-políticos, de una historia reciente, pero no por eso menos interesante, tienen débil reflejo jurídico en la Constitución y el Estatuto de autonomía de Cataluña. En la Constitución, si tratamos del tema provincial, éste se plantea sin ninguna fisura: en el artículo 141.1 se mantiene, sin excepciones, la provincia como una entidad local, con personalidad jurídica propia y dotada de autonomía, y la alteración de límites provinciales se reserva a ley orgánica. Las interpretaciones de origen catalán que, en determinado momento, muy voluntariamente, sostuvieron que la reserva de Ley

orgánica, en cuanto a límites provinciales, se refería exclusivamente a la provincia como demarcación territorial del Estado y no a la provincia como ente local, en ningún momento han llegado a consolidarse. Bajo la óptica del Estatuto catalán, el artículo 5, párrafo 4, confirmaba la organización, como era de esperar, del territorio catalán en municipios y comarcas, pero claramente se decía «sin perjuicio de la organización de la provincia como entidad local».

Estas cláusulas jurídicas van a resultar contundentes frente a la debilidad de otros preceptos, de otros artículos, en los que se han pretendido apoyar las tesis antiprovincialistas, que estaban detrás del diseño territorial que políticamente, en la transición política, quiso hacer valer la Generalidad de Cataluña. Esas cláusulas, digo, más débiles, conteniendo los planteamientos antiprovincialistas, las encontramos a partir del artículo 9, párrafo 8, del Estatuto. Ahí se habla de la competencia exclusiva de la Generalidad sobre el régimen local, sin perjuicio de la competencia del Estado a que se refiere el artículo 149.1.18 de la Constitución, una competencia ésta que, ciertamente, cuando se escribió, no se sabía bien lo que significaba, dada la variedad de elementos que se recogen en el citado precepto constitucional. En aquel momento, la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña limitó su significado, asegurando en su conocido dictamen sobre el Estatuto, que la competencia del Estado sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas se ceñía a la regulación de los recursos y acciones de los administrados frente a dichas administraciones; por tanto, era una competencia del Estado, en esa interpretación de la Comisión Jurídica Asesora, de muy poca trascendencia. La interpretación, sin embargo, no se consolidó, de tal manera que la competencia catalana sobre la materia del régimen local terminó teniendo una trascendencia mucho menor de la que podían quizá imaginar los redactores del Estatuto.

En el mismo sentido antiprovincialista, suele citarse la disposición adicional cuarta del Estatuto de Cataluña, donde se prevé, en una norma que ha carecido de consecuencias, la unión de los presupuestos de las diputaciones provinciales al presupuesto de la Generalidad. De ahí, en la primera Ley catalana de diputaciones provinciales, la Generalidad pretendía deducir la vinculación presupuestaria de las diputaciones provinciales, comprometida materialmente en el Plan único de obras y servicios. Pero tampoco este entendimiento de la disposición adicional cuarta del Estatuto iba a prevalecer frente a la claridad de esas otras cláusulas que he citado: artículos 141.1 de la Constitución y 5.4 del propio Estatuto catalán. La interpretación de estos preceptos, con apoyo, como veremos, en la doctrina alemana, permitió al Tribunal Constitucional considerar inconstitucionales las pretensiones antiprovincialistas catalanas.

Un tercer argumento manejado para apoyar los planteamientos antiprovincialistas deriva de la disposición transitoria sexta, párrafo 6, del Estatuto catalán, donde se establece que la Generalidad asume con carácter automático y sin solución de continuidad los servicios traspasados a la Generalidad provisional. De ahí pretendió deducirse la continuidad de las competencias autonómicas en relación con el Plan único, que había sido trasferido a la Generalidad y que, al tratarse de una competencia exclusiva sobre la aprobación de los planes provinciales, conllevaría

la desaparición de éstos. Sin embargo, lo cierto es que la supuesta desaparición de los planes provinciales no está literalmente establecida en la norma.

Tenemos, pues, por una parte, cláusulas constitucionales y estatutarias que, con toda claridad, aseguran la persistencia de las cuatro provincias catalanas. Y, junto a ellas, otra serie de preceptos que encajan en el Estatuto con una línea histórico-política seguida en la Transición, conforme a un entendimiento muy pragmático que pretendía la conservación de las formas externas, esto es, de las diputaciones, que habían de persistir, pero privándolas de todo contenido, porque realmente sus funciones de cooperación iban a ser integradas por la Generalidad en el Plan único de obras y servicios. Ése es el planteamiento, ésa es la dicotomía, en relación con la cual quería significar cómo las interpretaciones referidas a las dos primeras cláusulas, a las que directamente hablan del mantenimiento de la provincia, han sido las que han prevalecido en nuestro derecho constitucional.

Ello ha sido así debido fundamentalmente a la incidencia de dos tipos de doctrinas, ambas de origen alemán, que se importan por el Tribunal Constitucional para sacar consecuencias en relación con las citadas cláusulas generales del Estatuto y de la Constitución española. Por una parte, la teoría o técnica de la garantía institucional. Esa técnica tiene por objeto asegurar, incluso frente al legislador, lo que se llama *una imagen reconocible en términos históricos de determinados elementos constitucionales*. El origen de la técnica está vinculado, en la experiencia alemana de la Constitución de Weimar, del año 1919, al reconocimiento de ciertos derechos, libertades o características en favor de estructuras organizativas: el derecho a la autonomía de los municipios y las asociaciones de municipios; la libertad de la ciencia y su enseñanza; el carácter servicial de la comunidad de la burocracia, de los funcionarios. El problema era conjugar esos contenidos constitucionales con su conformación y origen normativos y, para ello, Carl Schmitt crea el concepto de la garantía institucional, que evita acudir a la mecánica de los derechos fundamentales. Los derechos fundamentales están concebidos conforme a otra lógica: son esferas de libertad ilimitada de los individuos, en principio. Se evitan, así, concepciones iusnaturalistas, en relación con los municipios y otras organizaciones estructurales, que gozan de la garantía institucional pero no disponen de derechos fundamentales frente al Estado. Disfrutan, eso sí, de una garantía institucional, que impide la supresión de sus elementos caracterizadores, incluso por el legislador ordinario.

A partir de ese planteamiento, el uso de la técnica ha sido muy amplio en la doctrina y en la experiencia alemanas. Es una doctrina que se importa a España, pensando concretamente en las entidades locales, por Parejo, Embid y otros autores, aunque ya Pérez Serrano, Santamaría y otros habían empleado el mecanismo. Como es conocido, se aplicará por el Tribunal Constitucional en el caso relativo a la primera Ley catalana de diputaciones provinciales, la sentencia de 28 de julio del 1981, en la que se considera que las diputaciones son elementos arquitecturales indispensables del entramado constitucional y que la posibilidad del legislador de regular el contenido o el régimen jurídico de las diputaciones provinciales tropieza con el límite de lo que se llama *el reducto indisponible*, el núcleo esencial de la insti-

tución que, en el caso concreto, se considera alterado precisamente en relación con el tratamiento presupuestario que la Ley prevé.

No quiero ahora insistir más en las características de la garantía institucional. Sí quiero recordar que es una técnica que tenemos que emplear con muchísima prudencia, porque es una técnica por virtud de la cual elementos que no están escritos, que no están expresados en la Constitución, pasan a tener valor constitucional. En consecuencia, aplicarla, como se ha pretendido en determinados momentos, a las fuerzas armadas es una barbaridad; aplicarla a instituciones como las fuerzas armadas sería una locura, porque impondría mantener una imagen reconocible de las fuerzas armadas preconstitucional. En tal sentido, aplicarla a unas instituciones como las diputaciones provinciales, que llevaban muy poco tiempo de trayectoria autónoma, cuando se aprueba la Constitución, no deja de suscitar dudas. La imagen de las diputaciones provinciales podía ser entonces la de unas estructuras territoriales controladas por el Ministerio de la Gobernación. En todo caso, esas apostillas no impiden reconocer la fuerza, la tremenda fuerza, que ha tenido la teoría de la garantía institucional para oponerse a las mencionadas interpretaciones alternativas del Estatuto catalán, a esas otras cláusulas del Estatuto que podían haber promovido el diseño antiprovincialista, tan claramente expresado en los hechos de la transición política catalana.

Otro elemento que se ha utilizado también por nuestro Tribunal Constitucional para limitar el alcance de las competencias catalanas en relación con el régimen local ha sido el llamado *carácter bifronte* del régimen local. Su origen es también alemán. Se defiende por algunos autores en aquella doctrina, porque el tema no acaba de estar tan claramente asumido por la jurisprudencia constitucional alemana, que el régimen local no existe prácticamente como materia objeto de distribución de competencias, salvo en sus aspectos organizativos. De manera que la materia del régimen local se disuelve en una serie de aspectos sectoriales, en función de las competencias sobre los distintos ámbitos de actuación pública: urbanismo, vivienda, montes, etc. Esa doctrina no está aceptada plenamente por nuestro Tribunal Constitucional, puesto que impone que la competencia sobre el régimen local tenga consecuencias, no solo organizativas, sino también funcionales y competenciales. Sin embargo, el carácter bifronte del régimen local, ese entendimiento del régimen local como una materia escindida en dos tipos de títulos competenciales —el relativo exclusivamente al régimen local y el relativo a las competencias materiales en los distintos sectores—, ha permitido al Estado relacionarse directamente con las entidades locales. Y, en consecuencia, ha permitido un entendimiento de la Administración local que no es totalmente interno de las comunidades autónomas.

Por último, en nuestro derecho constitucional ha influido también la amplitud de ese título competencial atribuido al Estado, que pocos podían imaginar que terminaría significando lo que ha significado. Me refiero al título del artículo 149.1.18, ese conglomerado, en realidad, de títulos competenciales que figura en la Constitución, en el que se atribuye al Estado la competencia, entre otras cuestiones, sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, que, en todo caso,

garantizarán un tratamiento común a los administrados. Esas bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, como antes indiqué, fueron entendidas con un alcance muy limitado por la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, que las consideró reducidas a las bases relativas al régimen de recursos que pueden seguir los administrados frente a los actos de las administraciones públicas. Sin embargo, como es sabido, esa interpretación no se ha consolidado. En efecto, hoy en día son muchas las cuestiones que se insertan en ese título competencial, no sólo a través de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, sino incluso como título competencial que puede emplear el Estado al hilo de cualquier regulación sectorial de su competencia. De tal manera que el título competencial en cuestión genera importantes inconvenientes o limitaciones sobre las competencias de las comunidades autónomas en materia de régimen local. El régimen local, que era una materia como tal no expresada en la lista de competencias del Estado del artículo 149, por la vía del título sobre régimen jurídico de las administraciones públicas, termina incorporándose, con una gran fuerza expansiva, al ámbito de las competencias estatales.

Estos son, pues, los datos –muy brevemente recordados, de acuerdo con el tiempo que se me ha asignado–, que llevan a la práctica anulación jurídica de las posibilidades interpretativas alternativas de las cláusulas antiprovinciales del Estatuto catalán. Cláusulas que cabe calificar de débiles. Efectivamente, si alguien podría pensar que es mucha la imaginación empleada por el Tribunal Constitucional para llegar a todas las consecuencias a las que ha llegado en esta materia, no podría, al mismo tiempo, dejar de sostener que también habría hecho falta mucha más imaginación jurídica para deducir de las débiles cláusulas antiprovinciales del Estatuto catalán un mandato efectivo que permitiera la realización de la voluntad política que podemos identificar en los inicios de la autonomía.

Lo que sí parece claro, sin embargo, a partir de estos datos, es que puede haber un cierto sentimiento de descontento, bajo la óptica autonómica, por la sistemática utilización de las técnicas interpretativas que han terminado por eliminar voluntades políticas alternativas. De alguna manera, el derecho como cauce de solución pacífica de los conflictos parece haber fracasado, en relación con el tema, que en determinados momentos se presentó con cierta virulencia, de la organización de las provincias dentro del sistema de organización territorial de la comunidad autónoma de Cataluña. No obstante, también cabe comprender que no es necesario obcecarse con el problema de las provincias. Cuando me tocaba explicar, en los dos años en que ejercí en la Universidad de Barcelona –sede de Lérida–, el tema de la organización territorial, recordaba la cuestión de las veguerías: entonces se planteaban hasta cinco veguerías, en lugar de las cuatro provincias. Se vinculaba incluso esta organización territorial a un documento muy importante, que sigue sin entrar en vigor, la Carta europea de la autonomía regional. Es ésta una opción a considerar: si las regiones, bajo la óptica del Consejo de Europa, en el caso de Cataluña, se identifican con la propia Generalidad o si merecería la pena hacer un diseño regionalista dentro de la comunidad autónoma, utilizando eventualmente el diseño provincial. No me corresponde hacer ninguna propuesta en este sentido, ni siquiera es una idea

que haga valer. Simplemente quería destacar que es una posibilidad organizativa a tener en cuenta, que puede encajar con elementos tradicionales de la estructura de esta comunidad autónoma.

Por otra parte, en materia comarcal está claro que la disponibilidad de la Generalidad es muy amplia. Con un límite: que la organización comarcal es obligatoria, porque lo dice el Estatuto, y está claro el valor superior del Estatuto en relación con las leyes de la Generalidad. También es cierto que el mapa municipal –no la organización de los municipios, sino el mapa municipal– sí se puede controlar por la Generalidad. Ahí hay un problema, que no es exclusivo de esta tierra, pues con mayor virulencia se plantea, por ejemplo, en mi comunidad autónoma, Aragón, y en muchas otras: disponemos de un mapa municipal difícilmente sostenible, difícilmente compatible con las necesidades de prestación de servicios y de solución de problemas de los ciudadanos. La organización comarcal, en el caso de Aragón, se ha planteado como una alternativa a esas carencias del mapa municipal, con la fórmula de la llamada *comarca-municipio*. Incluso hay algunos autores que plantean aspiraciones a la identificación de las comarcas, o de algunas comarcas al menos, con los municipios. Sin duda estas cuestiones se pueden controlar por la Generalidad de Cataluña, que disfruta de la competencia explícita sobre alteración de términos municipales.

Por último, en relación con el espacio metropolitano de Barcelona, aun cuando evitemos el planteamiento jurídico-formal de identificarlo necesariamente con un área metropolitana, es una realidad. No sé si se es consciente de la capacidad expansiva del fenómeno barcelonés. Por ejemplo, en Zaragoza, accedemos ya directamente al puerto de Barcelona, pues pueden consignarse mercancías, con todas las garantías de un servicio integrado de transportes, en la propia Zaragoza y en otras poblaciones. Eso determina un tipo de relaciones territoriales realmente impresionante. Todo el territorio catalán, buena parte del territorio mediterráneo, está vinculado por esa organización metropolitana, que, de alguna manera, habría de establecerse. Ya no entro en cuál sea la fórmula política adecuada. No hay una obligación de seguir una fórmula de área metropolitana, aunque, por cierto, la teoría de la garantía institucional en determinados momentos se intenta plantear en relación con el fenómeno metropolitano. En todo caso, son cuestiones en relación con las cuales ni el Estatuto ni la Constitución cierran ninguna posibilidad al legislador catalán.

Les lleis d'organització territorial de Catalunya de l'any 1987

ANTONI BAYONA I ROCAMORA

Professor titular de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra

Membre del Consell Consultiu de la Generalitat (1988-1994)

I

Miraré de fer una valoració del que han estat les lleis d'organització territorial de Catalunya de l'any 1987, que són les que van regular el règim municipal i el règim de les comarques i de les províncies, i intentaré fer-ho de la forma més sintètica possible, centrant-me no tant en els punts de continuïsmes, que realment són els que potser no tenen tant d'interès, sinó sobretot en els elements nous que varen incorporar aquelles lleis.

De tota manera, per a valorar realment els elements que aporta aquesta legislació, hi ha un aspecte de relació innegable: la mateixa valoració que se'ns ha fet del marc competencial.

En aquest sentit, vull posar en relleu la situació del Parlament de Catalunya, d'acord amb l'Estatut actual, quan s'enfronta a la tasca de definir l'organització territorial de Catalunya i de dictar les lleis que estructurin aquesta organització territorial, perquè penso que això també pot tenir interès amb vista al futur. Tot i que la meua referència és de passat, voldria fer ressaltar la diferència que hi ha entre el marc estatutari del 1979, és a dir, el que tenim en aquests moments, i el marc estatutari del 1932, que en matèria d'organització territorial era sensiblement diferent de l'actual, la qual cosa, de vegades, no s'ha posat en relleu, però és un exemple interessant, sobretot si pensem en la perspectiva d'una reforma estatutària.

L'any 1932, pràcticament l'única cosa que exigia la Constitució i l'Estatut d'autonomia era que les lleis que aprovés el Parlament de Catalunya respectessin el contingut mínim de l'autonomia municipal respecte de les lleis generals de la República, però, a partir d'aquí, totes les decisions en relació amb l'organització territorial de Catalunya, sobretot l'estructuració dels models supramunicipals, quedaven en mans de la competència exclusiva de la Generalitat, i precisament en aquest context s'ha d'entendre el procés de comarcalització que en aquell moment es va iniciar.

Insisteixo a dir que potser el Parlament de Catalunya podia haver tingut moltes més opcions que les que finalment va tenir quan es va abordar l'elaboració de les lleis d'organització territorial, però cal tenir molt en compte que, d'acord amb la interpretació de la Constitució i sobretot de l'article 5.4 de l'Estatut vigent, el model

territorial ja estava en bona part definit amb la continuïtat de les províncies. Aquesta era una situació que, a més, va quedar ràpidament aclarida amb la Sentència del Tribunal Constitucional 32/1981, del 28 de juliol.

D'altra banda, també s'ha produït un procés d'interpretació molt limitada i restrictiva de la competència, a priori exclusiva de la Generalitat, en matèria de règim local, a partir de l'expansió de les competències de règim jurídic de l'Estat i sobretot també per una interpretació del sistema de competències que ha fet que ni la Generalitat ni cap altra comunitat autònoma tinguin competències en matèria de regulació del règim electoral local, llevat l'excepció específica de les comarques.

Hi ha també una altra exclusió molt essencial de la regulació local, com és la definició de la hisenda local, que per raons d'interpretació del sistema de competències ha convertit la regulació d'aquestes matèries en un monopoli pràcticament exclusiu de l'Estat.

Per tant, l'any 1987 es donava una situació força negativa respecte de les capacitats de legislació de la Generalitat, perquè ja hi havia alguns àmbits pràcticament exclosos de la competència de la Generalitat, o fortament limitats. I, després, aquest fenomen extensiu com a actuació bàsica de les competències de règim jurídic de l'Estat sobre les administracions públiques que finalment van portar el Tribunal Constitucional a dictar la Sentència 214/89, sobre la Llei de bases de règim local, sentència que feia un símil i una comparació, pràcticament com si fossin termes idèntics, entre règim jurídic de les administracions públiques i règim local. Aquella sentència ho diu així i això en definitiva comporta construir una competència general de caràcter bàsic sobre tots els àmbits i sectors que configuren l'estatut jurídic de les administracions locals.

Per acabar de complicar el panorama des d'aquesta perspectiva, el legislador estatal i també la jurisprudència del Tribunal Constitucional finalment han interpretat en bona part la mateixa noció de bases en un sentit notablement expansiu. És a dir, aquella idea inicial que les bases estatals eren només grans principis o regles essencials, fins i tot sense configurar normes d'aplicació completa, perquè després requerien una normativa pròpia i amb opcions polítiques pròpies de les comunitats autònomes, va quedar ràpidament confosa amb la idea que la legislació bàsica era un denominador comú normatiu i que, per tant, l'Estat tenia un espai de definició important en aplicació d'aquest criteri legislatiu.

Aquest és un punt de partida necessari per a entendre que els possibles avenços, els elements innovadors en les lleis de l'any 1987, no van poder-hi ser, probablement per les limitacions jurídiques existents, de les quals cal treure la corresponent experiència. I cal tenir-les molt presents, perquè davant d'un nou escenari estatutari podrien ser contrarestades en bona part i es podria assegurar un espai d'autonomia en matèria d'autoorganització molt més important, que deixés en mans de la Generalitat la capacitat de decisió, el principal protagonisme en la definició de les estructures locals en el seu territori i el poder de legislar sobre les administracions locals, entès en el sentit més ampli possible.

Centrant-me en els principals punts que en l'àmbit municipal, comarcal i provincial que les lleis d'organització territorial de l'any 1987 innoven o que són in-

teressants de comentar, voldria destacar que aquestes lleis es varen elaborar en un context polític que cal considerar, perquè també explica una sèrie de decisions i bona part del seu contingut. És important posar en relleu que aquelles lleis es dicten en un context en el qual hi ha una situació de majoria absoluta en el Parlament de Catalunya. Aquest és un punt a tenir en compte, perquè és un aspecte que ha anat arrossegant i complicant tot el que ha estat l'aplicació d'aquestes lleis, fins i tot les possibilitats de replantejar aquesta qüestió. Són unes lleis que articulen poders públics dintre de Catalunya i sobre l'elaboració de les quals no va ser possible —o no es van produir les circumstàncies perquè fos possible al Parlament de Catalunya— un consens o una majoria molt àmplia. Aquest és un factor que ha provocat tensions polítiques i que cal tenir molt present per a l'adequat enteniment de l'aplicació de les lleis d'organització territorial.

Un factor que en aquell moment també va condicionar l'elaboració de les lleis i que potser va fer que no es prestés tanta atenció a altres aspectes va ser la focalització del debat polític entorn de la dissolució de la Corporació Metropolitana de Barcelona. No hem d'oblidar que una de les quatre lleis d'organització territorial de Catalunya la suprimia i plantejava un model alternatiu del que hauria de ser el règim jurídic metropolità de Barcelona i la seva àrea d'influència directa. L'impacte polític d'aquesta decisió és una altra dada d'especial rellevància.

Un altre factor a considerar era la perspectiva que s'obria sobre la creació d'un nou nivell territorial i, per tant, el fet de poder disposar d'una nova plataforma de poder polític. La creació de les comarques va ser un dels elements més innovadors de les lleis, perquè significa la creació d'un nou nivell d'administració pública, amb factors tan decisius en aquest sentit com la definició del sistema d'elecció, que no és ni de bon tros intranscendent des del punt de vista del poder polític.

I, d'altra banda, una tendència no tan forta, però que ja s'aprecia l'any 1987 quan s'aproven les lleis d'organització territorial de Catalunya: la tendència a considerar les diputacions provincials a través d'un prisma restrictiu. No hem d'oblidar, en aquest punt, que una de les primeres lleis que va aprovar el Parlament de Catalunya després de l'Estatut d'autonomia va ser la Llei de transferència urgent i plena de les diputacions a la Generalitat, del 1980. Era una llei que intentava desactivar el contingut polític i administratiu de les diputacions provincials i que va tenir en aquell moment un important suport polític al Parlament.

Cal dir, però, que aquesta llei va ser impugnada davant del Tribunal Constitucional i va donar lloc precisament a la Sentència 32/1981, en la qual el Tribunal fa servir la doctrina de la garantia institucional per mantenir la continuïtat de les diputacions provincials. Aquest és un antecedent que no desapareix del tot l'any 1987 quan el Parlament de Catalunya torna a tractar el tema de les diputacions i ho fa utilitzant tots els mecanismes possibles (redistribució de competències a la Generalitat i a les comarques, i Pla únic d'obres i serveis) per limitar el poder de les diputacions, fórmula que no eliminarà futurs problemes entorn de la posició institucional de les diputacions.

II

Fetes aquestes reflexions generals sobre l'entorn en el qual actuen les lleis de l'any 1987, ara em referiré d'una manera més concreta als principals punts en relació amb els nivells municipal, comarcal i de les diputacions que cal destacar com a elements més innovadors de la regulació introduïda per les lleis d'organització territorial.

En l'àmbit municipal, la Llei 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya, no es pot considerar especialment innovadora, perquè en aquest cas té com a referència la Llei de bases del 1985, molt extensa i molt precisa, que no deixava gaire espai a la innovació normativa. Deixava aspectes per concretar, però en matèria d'organització i en matèria de competències era molt precisa. En molts casos, doncs, la intervenció del Parlament de Catalunya ha estat gairebé intersticial, sense haver pogut plantejar un model de règim municipal diferenciats, a causa d'aquesta vinculació tan intensa a la Llei de bases de règim local.

No obstant això, voldria destacar la importància que sí que adquireix –potser més des d'una perspectiva ja no tant del règim jurídic, sinó de l'organització municipal i, per tant, de l'estructura municipal a Catalunya– el fet que hi ha un àmbit de competència que queda preservat com a competència exclusiva de la Generalitat, com és la possibilitat d'entrar en la discussió del mapa municipal i, per tant, de l'estructura municipal. Aquest és un àmbit que quedava clar dintre de les competències de la Generalitat.

Voldria destacar en aquest sentit que per primera vegada la Llei municipal i de règim local de Catalunya conté dues previsions –concretament els articles 20 i 21– que es poden considerar realment innovadores en la legislació espanyola en matèria de règim municipal, perquè són dos preceptes que introdueixen –tot i que no ho fan efectiu directament– la possibilitat d'abordar una reforma dels termes municipals, en un sentit general. És a dir, no solament a través dels expedients tradicionals de fusió, agregació o segregació, que són els que estaven regulats fins a aquell moment. Aquests preceptes han quedat inèdits i no s'han arribat a desenvolupar, molt probablement per les dificultats de tipus polític i social que comporten les mesures de reforma municipal.

En aquest punt voldria recordar que aquesta qüestió va ser tractada en l'informe de la comissió presidida pel senyor Miquel Roca, quan va plantejar la possibilitat de fusió de determinats municipis, concretament dels que tenien molt pocs habitants. Això va significar en aquell moment una sèrie de crítiques molt fortes contra el dit informe, que fins i tot van deixar en segon pla moltes altres qüestions que eren molt importants. Aquell informe va patir les conseqüències d'haver tingut la gosadia d'entrar en un tema tan delicat, però, al mateix temps, tan important com aquest.

De tota manera, és un tema a considerar i tampoc no voldria fer la sensació que penso que calgui advocar per una reforma del mapa municipal. L'únic que dic és que potser hauria de ser un tema que deixés de ser tabú i del qual es pogués parlar, simplement. I, a més, crec que per a poder-ne parlar i per a tenir-lo en consideració caldria ser realistes en un aspecte molt concret: moltes vegades parlem de com reforçar l'autonomia municipal a través de la tasca legislativa; ara bé, una cosa és

l'autonomia des del punt de vista formal i una altra cosa és l'autonomia municipal des del punt de vista material. Cal ser conscients que, si els destinataris d'aquesta autonomia i, per tant, de majors responsabilitats i de majors competències no tenen capacitat per a gestionar-la o són estructures especialment febles, no avançarem gaire en l'enfortiment material de l'autonomia.

Quan parlem de l'autonomia municipal hem de tenir molt clar no solament el que diu la Llei, sinó també el que poden realment fer els municipis que són destinataris de la Llei. No oblidem que ja trobem una certa hipocresia en la legislació actual; per exemple, quan les lleis garanteixen uns serveis mínims municipals, però després també admeten la possibilitat de la seva dispensa, perquè el mateix legislador sap que molts municipis no tenen capacitat per a poder-los gestionar. O també trobem un reconeixement, si volen indirecte, de la situació municipal que tenim en les funcions de les diputacions provincials que només tenen raó de ser per la insuficiència municipal. Si tinguéssim uns municipis que fossin capaços de gestionar i de fer les inversions en les seves pròpies obres, en els serveis que en definitiva els pertocquen, entrariem en la paradoxa que les diputacions deixarien de tenir raó de ser perquè les seves competències són avui només de cooperació i d'assistència municipal, és a dir, pressuposen l'existència d'una insuficiència municipal prèvia.

Cal tenir en compte aquesta situació, sobretot perquè també va lligada a la qüestió del possible paper que en aquest sentit poden exercir els ens intermedis i de si en aquests processos la situació municipal també pot trobar una solució per via d'aquests ens, que poden fer una funció de reforçament de l'autonomia municipal. Tot i que aquí hauríem d'entrar en la discussió de si aquests ens intermedis han de ser fruit d'un procés voluntari dels municipis o han de ser establerts directament pel legislador.

Pel que fa a les comarques, la Llei de l'any 1987, d'organització comarcal de Catalunya, estableix el model que ara s'ha de considerar amb perspectiva de futur, d'acord amb l'escenari del que pot ser una reforma de l'Estatut. En primer lloc, cal recordar que l'article 5 de l'Estatut diu que la Generalitat de Catalunya s'estructura territorialment en municipis i comarques i, per tant, sembla que considera la comarca com un ens vertebrador, necessari per a l'organització territorial. A partir d'aquí, la comarca s'estableix com un element d'organització territorial, però –i penso que aquest és un punt important a considerar– té l'inconvenient d'introduir un sistema d'organització local a Catalunya fonamentat en tres nivells d'administració local: municipis, diputacions –que continuen existint– i l'element comarcal.

Un sistema de tres nivells, amb una estructura i unes característiques territorials com les que té Catalunya, sembla excessiu, i veiem que tampoc no és normal en la resta de països del nostre entorn quan els mirem i podem comparar. El sistema normal és que hi hagi el nivell municipal i un segon nivell d'administració local territorial, que hauria de ser, en tot cas, el model de més simplificació i de més racionalitat administrativa.

Una altra qüestió que també voldria comentar en relació amb les comarques, quan es varen crear en aquell moment –i també de passada potser serà una reflexió

vàlida per a les diputacions i per a l'organització que pugui venir en el futur–, és la legitimació democràtica dels nivells d'organització territorial supramunicipal.

Tenim assumit que el municipi és fruit d'un procés de legitimació democràtica directa, per sufragi universal, però, en canvi, tenim també assumit que les administracions locals supramunicipals tenen –i no ho ha discutit ningú seriosament– un sistema de legitimació indirecta. És a dir, no a través d'un procés d'elecció directa dels ciutadans, sinó com a resultat derivat de les mateixes eleccions municipals.

Les diputacions han funcionat així i les comarques, d'ençà que es varen crear l'any 1987, hi continuen funcionant, tot i que amb criteris diferents. Si agafem la Carta europea de l'autonomia local, veiem que s'hi estableix un sistema d'elecció directa per a totes les administracions locals, i, precisament, l'Estat espanyol va haver de fer en el seu moment una única excepció per al cas de les diputacions provincials, perquè, si no, entrava en contradicció amb el que deia la Carta. Aquesta és una qüestió important si es vol aprofundir en la qualitat democràtica.

Les comarques, a part d'aquests problemes més estructurals que he comentat, han patit també dues altres limitacions molt importants, que expliquen la situació poc reeixida que ha tingut el seu desenvolupament. D'una banda, les limitacions competencials, que venien donades en bona part per la legislació de bases de règim local, que impedia que es poguessin atribuir directament competències municipals a les comarques. Tot i que aquí, evidentment, hi jugava el principi de garantia de l'autonomia municipal i que es tracta d'un tema especialment delicat.

D'altra banda, les limitacions econòmiques, els recursos disponibles, perquè la Llei d'hisendes locals pràcticament va excloure la comarca del sistema general de finançament de les administracions locals i va deixar tot el que feia referència al seu finançament en mans del Parlament de Catalunya i, per tant, abocat a un règim de subvencions sense recursos propis.

És veritat que, en alguns llocs més que en d'altres, les comarques s'han arribat a articular com a poders territorials, però també és veritat que el seu balanç potser resulta pobre en alguns aspectes i sobretot incert respecte de la seva continuïtat, amb l'excepció que val la pena tenir en compte de la Vall d'Aran, on per llei especial hi ha una organització pròpia que ha tingut una projecció molt diferent, i voldria recordar que és l'única experiència d'organització territorial supramunicipal legitimada a través d'un sistema d'elecció directa.

La Sentència del Tribunal Constitucional de l'any 1981 que va anul·lar la Llei de l'any 1980 va ser una galleda d'aigua freda sobre les expectatives que s'havien posat en l'Estatut en matèria d'organització territorial. Aleshores el Parlament de Catalunya va quedar en situació de dir: i ara què hem de fer amb les diputacions? Quan es va decidir tirar endavant la creació de les comarques, la reacció va ser intentar restringir al màxim possible les competències de les diputacions provincials. Però això ha obert una guerra llarguíssima, amb plets considerables, incloses algunes sentències del Tribunal Constitucional de fa poc temps.

Darrere hi havia la recuperació precisament de la idea del Pla únic d'obres i serveis existent des del període de la Generalitat provisional. Malgrat que finalment el Tribunal Constitucional l'any 1998 va dictar una sentència favorable, en el

sentit que aquesta era una competència preestatutària correcta, això no ha servit per a eliminar les actuacions de les diputacions en aquest camp i la duplicitat, en definitiva, amb el pla que elabora la Generalitat. Després, una darrera sentència del Tribunal Constitucional afegeix problemes sobre la transferència dels recursos econòmics que haurien d'acompanyar la redistribució de competències sectorials de les diputacions establerta per les lleis del Parlament.

Malgrat la voluntat de la Llei 5/1987, del Parlament de Catalunya, de restringir les competències de les diputacions al nucli de les funcions de cooperació i assistència municipal, tot això ha estat molt complex i a més no ha vingut acompanyat d'actuacions de l'Estat, que haurien hagut de ser coherents, com ara una legislació d'hisendes locals que hagués permès redistribuir els recursos de les diputacions provincials en funció dels criteris establerts pel Parlament de Catalunya. Només cal recordar que la Llei de l'any 1987 té com a títol *Llei del règim provisional de les competències de les diputacions provincials*. L'article 1 diu que aquesta Llei té per objecte la regulació provisional de les diputacions, mentre no es donin les condicions que facin possible que desaparegui l'organització provincial a Catalunya mitjançant la creació d'una única província. La voluntat de fons del Parlament de Catalunya era de posar en qüestió el nivell provincial. El límit no està tant en la Constitució, sobre la disponibilitat del mateix nivell, sinó en l'Estatut d'autonomia en vigor, concretament en l'apartat 4 de l'article 5, que garanteix directament la continuïtat de les diputacions provincials.

Ara bé, si en aquest moment apliquéssim la teoria de la garantia institucional de les diputacions utilitzada pel Tribunal Constitucional l'any 1981, en el sentit que la seva pervivència depèn de la imatge social que en cada moment pugui tenir la institució, fins i tot es podria arribar a especular si aquesta garantia institucional derivada o lligada a la imatge social continua existint l'any 2004, perquè aquesta imatge social no és la mateixa ni de bon tros que la que tenien les diputacions l'any 1980, moment en el qual encara hi havia la inèrcia d'unes diputacions provincials molt fortes i amb un poder autonòmic encara feble.

La imatge social també va molt lligada a la possibilitat que els ciutadans puguin elegir el poder públic. I sobre això, simplement em limito a recordar que els ciutadans no participem en l'elecció d'aquest nivell de govern local, almenys directament. D'altra banda, també la imatge social depèn molt del fet que una administració pública faci prestacions als ciutadans. És a dir, la millor manera de percebre la presència d'una administració és: jo, com a ciutadà, pago uns impostos i rebo unes prestacions.

Les diputacions provincials, avui dia, fan unes funcions interadministratives importants, essencials d'altra banda, a causa dels dèficits que hi ha respecte dels municipis. Però amb l'horitzó d'un nou Estatut d'autonomia, hauria d'haver-hi capacitat per a definir un model d'organització territorial en què pogués considerar-se la continuïtat de les províncies, o bé alternatives a través d'altres organitzacions territorials pròpies de Catalunya, establertes i, en tot cas, previstes per l'Estatut, com poden ser les vegueries. En aquest sentit, no hi hauria d'haver un impediment constitucional; hi hauria, en definitiva, un marge estatutari per a prendre una decisió política.

III

Fent una sèrie de conclusions forçosament generals, el balanç de les lleis de l'any 1987 planteja alguns elements no ben solucionats. Ja s'han expressat bastant bé les causes —si no totes, bastants— de per què s'han produït, i l'experiència hauria de servir sobretot per a intentar recuperar un espai d'organització territorial per a decidir l'estructura territorial en un nou Estatut.

En la mesura que es pugui, per a tenir una competència veritablement exclusiva per a poder regular o definir l'estatut jurídic dels ens territorials de les administracions locals de Catalunya, seria bo jugar només amb dos nivells territorials d'administració local. L'opció pel municipi i la futura vegueria seria una solució, dins la qual caldria trobar un nou sentit als consells comarcals, probablement vinculant-los més a la voluntat associativa municipal que no pas a la condició d'ens territorials que ara tenen.

Finalment, l'altre element que també s'ha de considerar és la necessitat de trobar una solució específica, dintre de tot aquest sistema d'organització territorial, per a l'àmbit metropolità de Barcelona, sobre el qual només voldria fer una acotació: a l'hora de pensar en les solucions metropolitanes, el model clàssic per a àrees metropolitanes que estableix la Llei de bases de règim local, basat estrictament en la consideració local del fenomen, pot resultar excessivament limitat. Per tant, valdria la pena considerar una solució metropolitana més interadministrativa, que no depenguéss només de l'òptica local. I en aquest sentit, només voldria posar en relleu com a experiència interessant l'autoritat del transport metropolità de Barcelona estructurada en forma consorcial.

L'autoritat metropolitana ha d'integrar responsabilitats de diverses administracions en funció dels serveis públics que han de ser coordinats dintre d'una solució metropolitana. Aquests no són només d'àmbit local, sinó també de competència de la Generalitat i, fins i tot, estatal, com per exemple el cas dels ferrocarrils de rodalia de RENFE. Per tant, si volem establir un sistema metropolità que integri i coordini tots els serveis que necessitin aquesta solució, seria bo considerar totes les administracions que són responsables d'aquests serveis i mirar de trobar quina és la solució organitzativa més idònia, sense sacrilitzar-ne cap a priori, sobretot aquelles que no poden donar una resposta global i integrada de les diferents administracions implicades. Si no es fa una aproximació flexible a aquesta qüestió, la reforma del govern metropolità té el risc d'esdevenir difícil i complexa.

Règim singular de Barcelona i de l'Entitat Metropolitana de Barcelona

JOAQUIM TORNOS I MAS

Catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Barcelona

President del Consell Consultiu de la Generalitat

I

El règim singular de Barcelona i de la seva àrea metropolitana constitueixen una peça fonamental dintre de l'organització territorial de Catalunya. La importància real d'aquest àmbit territorial és indiscutible, per raons de capitalitat, població i dinamisme econòmic.

Pretenc només reflexionar sobre la incidència de la reforma estatutària en el tractament jurídic d'aquests dos àmbits territorials: el municipi de Barcelona i l'entitat metropolitana de Barcelona.

En el moment actual és bo fer algunes propostes sobre com aquests temes es podrien tractar, tenint en compte que la normativa actual està en fase d'evolució. No entraré en el detall de temes concrets, en com s'ha regulat o com es pot regular el règim especial de Barcelona o el règim de l'entitat metropolitana; em limitaré a fer unes reflexions de caràcter més general sobre quines normes haurien de tractar d'aquestes qüestions, què és el que podria dir cada una de les normes, i també faré una referència sobre com crec que s'hauria d'ordenar temporalment tot el debat i tota la discussió d'aquestes qüestions.

Per què dic això? Perquè crec que en aquests moments tenim una situació fluïda des del punt de vista d'aquestes reformes normatives. Pel que fa a la ciutat de Barcelona, ens trobem amb una carta aprovada l'any 1998, però que encara està en fase de desenvolupament o de concreció i que, per tant, requereix un compliment. És el cas, per exemple, del desenvolupament dels consorcis que s'hi preveia o de l'aprovació d'un avantprojecte de carta municipal pel que fa a les reformes que requereixen una llei estatal. Per altra banda, pel que fa a l'entitat metropolitana, s'ha començat a parlar també d'alguns projectes de reforma d'aquesta entitat i al mateix temps és evident que s'ha de fer una reforma de l'organització territorial de Catalunya de caràcter general.

A l'últim (o primer de tot), tenim la reforma de l'Estatut. Ens trobem, doncs, davant d'un ventall de reformes normatives, i totes poden incidir d'alguna manera en la ciutat de Barcelona i l'àrea metropolitana.

II

Aquestes reflexions s'han d'emmarcar amb els seus antecedents. Si prenem com a punt de partida temporal l'Estatut del 1932, cal dir que no feia cap referència especial al municipi de Barcelona. Sí que ho va fer l'Estatut interior del 25 de maig de 1933, que ja va introduir una referència explícita a la ciutat de Barcelona, en què s'afirmava la capitalitat de Barcelona a Catalunya. L'Estatut interior també va preveure la possibilitat de règims de carta municipal no solament per a Barcelona, sinó amb caràcter general, en funció de la població, de la importància i de la situació del municipi.

La llei municipal catalana del 1933-1934 desenvolupa aquesta previsió i conté ja referències generals a la carta municipal i algunes d'específiques pel que fa al règim de carta de Barcelona. És a dir, la llei municipal no crea un règim especial per a Barcelona, però sí que en té en compte la singularitat quan parla del règim de carta.

La llei estatal municipal del 1935 també va regular el règim de carta i va fer referència a la singularitat de Madrid, si bé no deia res de Barcelona.

En definitiva, durant aquest període republicà la normativa sobre règim local estableix un tractament no uniforme, un règim de carta, i regula, en un moment determinat, la singularitat de Barcelona com a capital.

Posteriorment, ja en l'època franquista, el règim de carta es manté en la Llei de règim local del 1955. La mateixa legislació local reconeix també el fet metropolità, el fet de les grans concentracions urbanes, i la llei del 1957 ja estableix un règim especial per a Madrid i Barcelona. Aquests preceptes es desenvolupen i s'aprova la llei especial de Barcelona de l'any 1960, coneguda com a *carta municipal*. Aquesta situació especial de Barcelona es complementa poc temps després amb la creació de l'Entitat Municipal Metropolitana, l'any 1974. D'aquesta forma, ens trobem amb el reconeixement de dues singularitats: la de Barcelona com a ciutat capital i la d'una gran conurbació que troba la seva solució organitzativa en aquesta figura de l'Entitat Metropolitana, entitat pensada per a planificar, per a gestionar, de manera integrada alguns serveis de caràcter supramunicipal.

La Constitució del 1978 no fa cap referència a la singularitat de Barcelona, si bé preveu la possibilitat, en l'article 152.3, que els estatuts estableixin circumscripcions territorials pròpies de la seva organització territorial.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1978 no va dir res de Barcelona —sí que ho va dir, per exemple, l'Estatut de Madrid en relació amb la ciutat de Madrid—. L'Estatut sí que conté una referència a la figura de les entitats metropolitanes en l'article 5.2: es poden crear «agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans».

Quin desenvolupament va haver-hi posteriorment? Pel que fa al règim especial de Barcelona, podríem dir que se n'ha defensat durant molt de temps la singularitat, el seu règim de carta municipal. Així, la Llei de bases de règim local, en la disposició addicional sisena, deia que el règim especial de Barcelona es respectava i quedava, per tant, tal com estava: «[...] *continuarán vigentes salvo que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo establecido en la presente Ley* [...]».

Aquest règim singular de Barcelona, aquesta singularitat, va confirmar-se en la seva excepcionalitat en la Llei 11/1999, del 21 d'abril, i també en la recent Llei 57/2003, de modernització del govern local, on continua dient-se que Barcelona queda al marge de la legislació general. I pel que fa al règim fiscal, també la Llei 39/1988 en reconeix la singularitat.

La legislació catalana de règim local també va reconèixer aquesta singularitat en la Llei 8/1987, del 15 d'abril, en l'article 75, i va afegir alguna cosa més i va establir que la nova llei de Barcelona, la llei especial de Barcelona, tingués un procediment especial, que d'alguna manera defineix. Per a redactar la nova llei, s'haurà de constituir una comissió integrada per representants de la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona. És en aquest marc que s'aprova la Llei del 30 de desembre de 1998, la Carta municipal de Barcelona, en virtut de la qual la ciutat de Barcelona ja s'organitza de manera singular, se'n defineixen unes competències especials, es crea com a instrument de relació amb la Generalitat de Catalunya la figura dels consorcis i queda pendent l'aprovació de la llei que aportarà a Barcelona aquelles competències que formen part de competències estatals i que, per tant, la llei del Parlament de Catalunya no podia aprovar.

El projecte sobre aquesta nova llei, que s'està discutint en aquests moments, tracta d'incrementar les competències de Barcelona, tracta d'afavorir la participació de l'Ajuntament de Barcelona en aquells àmbits que són competència de l'Estat (per exemple, la gestió d'algunes grans infraestructures), regula el nou règim fiscal (nou règim fiscal que es pretén estendre a tota l'àrea metropolitana) i regula també com a figura nova la justícia de proximitat o justícia municipal.

Pel que fa a l'Entitat Metropolitana, la coneguda i polèmica Llei 7/1987, del 4 d'abril, la va suprimir i va crear tres àmbits territorials diferents: un àmbit de planificació –podríem dir– general dintre la llei de política territorial, un àmbit per a l'entitat municipal del transport i un altre àmbit per a l'entitat municipal de serveis hidràulics i tractament de residus. Posteriorment, els municipis van agrupar-se a través d'una mancomunitat, que d'alguna manera refeia l'espai anterior, però l'Entitat Metropolitana com a tal desapareix i es creen dues entitats funcionals per a finalitats diferents.

III

Aquesta és la situació en què ens trobem. I sobre aquesta situació tracten d'incidir unes reformes normatives que se situen en diversos nivells: reforma de l'Estatut; una nova llei d'organització territorial, de caràcter general; una llei de la Carta municipal de Barcelona, pel que fa a l'Estat, i, evidentment, dintre la modificació de l'organització territorial general de Catalunya, un nou plantejament de l'Entitat Metropolitana. Situats en aquest context, les preguntes que vull formular són: quins instruments cal utilitzar?, què és el que pot dir cada una d'aquestes normes?, es pot establir alguna ordenació temporal per a abordar totes aquestes qüestions?, és a dir, per on comencem?

a) En aquest sentit, una primera qüestió que cal plantejar és la següent: la reforma de l'Estatut, és bo que digui alguna cosa sobre la ciutat de Barcelona i sobre l'entitat metropolitana?, o és millor que l'Estatut no digui res sobre aquesta qüestió?

Aquesta pregunta, al meu entendre, cal emmarcar-la en una reflexió de caràcter general més àmplia que la que avui ens pertoca. Crec que cal plantejar-se què és el que s'ha de posar dintre l'Estatut, ja que constato una certa tendència a creure que l'Estatut és la norma que ha de donar resposta a totes les preocupacions actuals dels ciutadans de Catalunya, cosa que desnaturalitzaria la funció de l'Estatut com a norma institucional bàsica, dintre de la qual correspon al legislador de cada moment adoptar les mesures legislatives que impulsa la majoria parlamentària corresponent. Per altra banda, no es pot oblidar que l'Estatut és una llei orgànica que s'ha de «negociar» al parlament espanyol, raó per la qual pot ser convenient deixar un marge d'actuació més ampli al legislador català.

En definitiva, quan ens plantegem què és bo que sigui a l'Estatut o què és el que ha de quedar per al legislador català, hem de tenir clares dues idees: primer, allò que sigui a l'Estatut s'haurà de negociar a Madrid, és a dir, haurà d'aprovar-se per mitjà d'una llei orgànica; segon, allò que sigui a l'Estatut quedarà –podríem dir– congelat i limitarà després la capacitat d'opció política del legislador català, que pot tenir un marge de decisió molt limitat si tot ho posem o ho volem posar en l'àmbit de l'Estatut. Per tant, aquesta és una primera reflexió de caràcter general que crec que, pel que fa a la pregunta de què podem dir de Barcelona, què podem dir de l'entitat metropolitana, és adient.

Per exemple, pel que fa a la ciutat de Barcelona, és bo que l'Estatut en digui alguna cosa? L'Estatut podria reconèixer Barcelona com a capital de Catalunya i podria dir que, com a conseqüència d'això, Barcelona es regirà per una llei de caràcter singular, per exemple. A partir d'aquí és evident que això obre un ventall molt ampli de possibilitats a la carta municipal de Barcelona, perquè situa la ciutat de Barcelona fora –podríem dir– del règim general de les bases estatals, no plenament però sí de manera bastant important. No s'ha d'oblidar que el mateix Tribunal Constitucional amb una sentència, la Sentència 27/1987, fonament jurídic (FJ) 9, va admetre que el trencament de les bases és possible quan hi ha singularitats estatutàries. Per tant, aquí hi ha la possibilitat que, establint singularitats estatutàries, l'àmbit de les bases quedi molt més reduït i que, per consegüent, hi hagi un camp de joc molt més ampli per al tractament d'una llei especial per a Barcelona. Concretament, el Tribunal Constitucional, en la Sentència 214/1989, FJ 13.B, va dir que:

La Disposición Adicional 4.^a de la LRBRL se apoya, en principio, en una justificación de orden histórico para que la Generalidad de Cataluña no se vea total y absolutamente condicionada por las previsiones del art. 42.2.º de la LRBRL, de manera que una hipotética oposición municipal, o provincial, en los términos previstos por el referido artículo, pueda ser superada en virtud de Ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Cataluña.

Pues bien, con independencia de esa justificación amparada en el hecho de que Cataluña hubiera tenido aprobada en el pasado una organización comarcal para la

totalidad de su territorio, lo cierto es que la posición competencial de Cataluña y Galicia en este singular aspecto no resulta totalmente equiparable, ya que Galicia, tal como hemos visto anteriormente, a diferencia de Cataluña, no ha previsto en su Estatuto una «organización comarcal de carácter general». Es este dato fundamental el que marca esa separación entre una y otra Comunidad, ya que la propia Disposición Adicional 4.^a también se refiere expresamente al hecho de que Cataluña haya previsto en su Estatuto una «organización comarcal de carácter general». No hay lugar, por tanto, a considerar discriminada a la Comunidad Autónoma de Galicia respecto de la de Cataluña, lo que conduce a desestimar la imputación de inconstitucionalidad dirigida contra el art. 42.2.º [y por conexión contra el párrafo 3.º del mismo artículo y el art. 3.2.º b)] de la LRBRL.

Pel que fa a les entitats metropolitanes, seria bo que l'Estatut en digués alguna cosa?, o seria millor que no en digués res i que ho deixés per a la llei d'organització interna? Tal vegada seria bo que l'Estatut digués alguna cosa sobre la possibilitat de crear entitats d'aquesta naturalesa i sobre la seva composició des del punt de vista representatiu. Ara, la Llei de bases de règim local diu que en les entitats metropolitanes han de ser-hi representats tots els alcaldes. És bo que això continuï o no? Una manera de tractar-ho seria que l'Estatut digués que serà una llei del Parlament de Catalunya la que determinarà quina serà la forma de representació de l'entitat metropolitana. D'aquesta manera, es podria tornar a fer l'excepció del règim bàsic general.

Altres qüestions, com les relatives a si aquestes entitats s'haurien de constituir com a ens de caràcter funcional o no, o si han de tenir competències en matèria urbanística, són qüestions que tal vegada és millor que quedin per al legislador intern. No cal tampoc que l'Estatut identifiqui quines han de ser les entitats metropolitanes o les àrees metropolitanes a Catalunya, però és evident que podem pensar que no hi hagi àrees metropolitanes solament a Barcelona, atès que veiem fenòmens emergents a altres territoris de Catalunya que podrien també ser regulats per aquest tipus d'institució. Un estudi aparegut recentment a la premsa ens diu que l'àrea metropolitana de Barcelona està més aviat estancada i que emergeixen les realitats metropolitanes de Tarragona - Vila-seca - Salou i Girona - Salt. Això vol dir que aquestes figures poden també ser recollides.

b) La segona qüestió que cal plantejar és la relativa a l'ordre temporal. És a dir, si creiem que l'Estatut ens ha d'obrir el marc competencial, tal vegada seria lògic que les lleis que en aquest moment s'estan discutint poguessin esperar a tenir un marc competencial més ampli, ja que aleshores podrien entrar a regular aquestes reformes amb més intensitat. Per altra banda, des del punt de vista de l'ordre temporal, pel que fa a la reforma de l'entitat metropolitana, seria lògic esperar que la reforma de l'entitat metropolitana es fes un cop s'aprovis la llei d'organització territorial. I que fos la llei d'organització territorial la que definís què és el que es vol fer amb les entitats metropolitanes. No crec que tingui gaire sentit avançar-se ara a una reforma de l'entitat metropolitana, quan tenim pendent quin serà el model d'organització territorial. Hi haurà províncies? Hi haurà vegueries? Hi haurà comarques? Quantes

vegueries o comarques? Quan tot això estigui aclarit és quan crec que té sentit fer la reforma de l'entitat metropolitana.

c) Finalment, algunes consideracions molt breus sobre algunes qüestions que es podrien introduir en aquest procés de reformes normatives. Algunes reflexions pel que fa al municipi de Barcelona, al règim especial del municipi de Barcelona, i algunes de molt breus també pel que fa a l'entitat metropolitana.

Pel que fa al règim del municipi de Barcelona, el primer esforç que s'hauria de fer és desenvolupar d'alguna manera el que ja estableix la Carta; en particular, els consorcis. Aquesta solució organitzativa era una resposta interessant per a coordinar l'exercici de les competències en aquest territori, i ara el que cal és tirar endavant en tots els àmbits inicialment previstos el funcionament dels consorcis.

Pel que fa a la nova Carta municipal de Barcelona, concretament a la part relativa a les competències de l'Estat, els projectes que ara s'estan discutint i l'avantprojecte introdueixen unes reformes sens dubte interessants. Al meu entendre, és fonamental la reforma del sistema de finançament per tal de garantir que hi hagi un finançament que respecti els principis d'autonomia i de suficiència, i em sembla interessant la possibilitat que preveu aquest avantprojecte que aquest sistema fiscal s'estengui a tota l'àrea metropolitana de Barcelona.

Una altra de les grans propostes que conté aquest avantprojecte és el tema de la justícia municipal o justícia de proximitat. La proposta actual mereix ser reconsiderada. Aquest és un projecte molt ambiciós que depassa una mica el que estava segurament pensat en els seus orígens, ja que en l'actualitat es pretén fer una reforma que abasta tots els ordres jurisdiccionals, i no exclusivament el penal. No sóc competent en tots aquests ordres, però, per exemple, en l'àmbit de l'ordre contenciós administratiu, la creació d'aquests nous jutjats contenciosos administratius dintre la justícia municipal em provoca una certa perplexitat. No sé si no seria millor no anar per aquesta via, sinó incrementar la dotació dels jutjats contenciosos administratius que ja existeixen. És a dir, si és cert que aquesta justícia contenciosa administrativa, en l'àmbit dels jutjats, ha donat un bon resultat, el perill que hi ha és que quedi col·lapsada per l'increment de competències que ara se li han donat. No sé si no és més raonable incrementar els jutjats contenciosos administratius i complementar-ho amb vies alternatives a la justícia tradicional, com ara tribunals de caràcter administratiu, previs a la via jurisdiccional, i no tribunals com aquests de justícia de proximitat.

Pel que fa a l'entitat metropolitana, com deia, la reforma de l'entitat metropolitana s'hauria d'encabir, evidentment, dintre el procés de la reforma de l'organització territorial de Catalunya. I, per tant, depèn del que es vulgui fer, finalment, amb l'estructura de l'organització territorial de Catalunya.

Una primera opció és la que proposava l'Informe Roca. Concretament, i cito textualment, deia: «La vegueria de Barcelona podria assumir, juntament amb les funcions que li són pròpies, aquelles altres que són característiques del fet metropolità present en el seu territori». És a dir, si s'evoluciona cap a la creació de set vegueries i dintre de l'actual província de Barcelona se'n creen dues, seria raonable pensar

que la vegueria de Barcelona fos una vegueria singular que pogués assumir la doble funció d'actuar com a vegueria-província i com a entitat metropolitana –també es podria preveure la supressió de les comarques dintre d'aquest àmbit territorial si es pogués suprimir l'existència de la comarca com a entitat de caràcter obligatori.

Una segona opció és reconstruir l'entitat metropolitana dintre dels seus límits territorials inicials, com a entitat funcional a la qual s'atribueixen en tot cas competències en matèria d'urbanisme, transport, medi ambient i tractament d'aigües. Pel que fa a la seva organització, s'hauria de mantenir la representació indirecta garantint la presència equilibrada de tots els municipis que formen part de la nova entitat territorial.

Elements per a una reforma de l'organització territorial de Catalunya

MIQUEL ROCA I JUNYENT

Professor de dret constitucional de la Universitat Pompeu Fabra

President de la comissió d'experts del Govern per a la revisió del model d'organització territorial de Catalunya (2000-2001)

Exposaré el que va ser l'informe que vam elaborar un conjunt de persones designades per aquest Parlament; concretament Jordi Bonet, Jesús Burgueño, Robert Casadevall, Tomàs Font, Josep Maria Franquet, Enric Lluc i Xavier Rubio, alguns dels quals són aquí. Definiré els grans trets del que va ser aquest informe.

La primera qüestió prèvia és que els autors que vàrem participar en l'elaboració d'aquest informe ens hem interrogat seriosament sobre si el fet més sobresortint del nostre informe va ser que el féssim. Tinc la sensació que una de les esperances ocultes dels que ens varen encarregar l'informe era que no el féssim. Però, com que érem tossuts i gent rara, vàrem dir que si ens l'encarregaven a l'abril l'haviem de lliurar al desembre; i així ho vàrem fer. Ens van felicitar per la puntualitat, però tinc la sensació que tenien una confiança remota que això s'allargaria eternament. Però vàrem fer el que se'ns va demanar que féssim. Ens van demanar que féssim un informe sobre la revisió del model d'organització territorial. Nosaltres compreníem que si se'ns demanava un informe sobre la revisió volia dir que el que hi havia no acabava d'agradar. I és que en principi es presumeix que si es vol revisar és perquè el que hi ha no acaba de funcionar. Després ens vàrem preguntar sobre si el que realment volien era això o volien que els diguéssim que el que hi havia estava molt bé. Però el fet és que a nosaltres ens van demanar que féssim un informe sobre la revisió. I, com a segon punt, nosaltres enteníem que una revisió del model d'organització territorial significava òbviament una revisió global, que tingués en compte la globalitat de l'organització territorial, no només els seus aspectes simpàtics sinó també els aspectes més incòmodes i antipàtics.

En aquest informe hi havia uns quants principis que per mi és molt important de repetir davant el Parlament, que eren els que definien l'àmbit i la voluntat del treball. En primer terme, nosaltres interveníem com a possibles experts i, per tant, no era el nostre paper ni substituir, ni condicionar, ni limitar, ni minimitzar el paper del Parlament. La nostra funció no era substituir el Parlament ni fer propostes legislatives, sinó que, en tot cas, de les nostres propostes, el Parlament, en exercici

de la seva autonomia i de la seva sobirania, havia de decidir quin cas n'havia de fer i, per tant, decidir per on s'havia d'estendre. I és que no substituïem l'acció del Parlament.

En segon terme, el principi de la viabilitat, el possibilisme. En aquest sentit, nosaltres partíem d'una ordenació juridicoconstitucional, en el marc de la qual ens preteníem moure. La nostra proposta, feta l'any 2000, no tenia en compte escenaris que avui poden ser més propers, i que serien els de la reforma de l'Estatut que aquest Parlament té iniciada, sinó que en aquell moment el que estàvem fent era fer una proposta d'organització territorial de Catalunya que s'adaptés al model jurídic, constitucional i institucional que hi havia a Catalunya en aquell moment i al qual, en definitiva, ens volíem ajustar.

Consegüentment, d'aquest segon principi, n'esdevé un tercer; el gradualisme. Enteníem que el que se'ns demanava era la definició d'un esquema global, en el qual hi hagués l'horitzó a curt, a mitjà i a llarg termini, i en el qual, després, la voluntat del Parlament i la voluntat de l'acció executiva pogués anar implantant amb el temps el gradualisme d'aquestes mesures. En alguns casos nosaltres consideràvem la possibilitat que aquestes mesures es portessin a terme en el termini de deu anys. Per tant, el llarg termini estava present en alguns dels aspectes del nostre informe.

El quart principi consistia a assenyalar una qüestió que continua tenint una gran actualitat. La composició de l'informe de la Comissió se'ns plantejava des d'un punt de vista jurídic, demogràfic, geogràfic, fins i tot sociològic, però no econòmic. Per tant, vàrem voler destacar que la insuficiència del sistema de finançament aplicat en els nivells d'organització territorial de Catalunya planava i condicionava el contingut de l'eficàcia del nostre propi informe i que, per tant, es requerien mesures i estudis complementaris que poguessin garantir el que avui pesa com una llosa sobre el sistema: la insuficiència dels mitjans i dels recursos en els diversos nivells de l'organització territorial de Catalunya.

Finalment, assenyalàvem la necessitat que el model fos coherent; és a dir, intentar lligar el que eren els tres nivells de l'Administració en aquell moment: el nivell local, el nivell comarcal i el nivell regional-veguerial, del qual després parlaré en ocasió de la implantació de la qüestió metropolitana. Que això lligués, que una cosa condicionés l'altra. Per aquesta raó començàvem l'informe desplegant aquests tres nivells, començant òbviament pel nivell local; el nivell de la política municipal, que jo diria és el més discutit, el més controvertit, el més polèmic del nostre informe, fins a tal punt que a vegades tens la sensació que alguna opinió no va passar de la primera lectura d'aquestes pàgines, no del seu conjunt.

Se'ns demanava que estudiéssim un tema i nosaltres, ingènuament, vam caure en el pecat d'estudiar-lo. Vam veure que aquest Parlament ha definit en diverses disposicions legislatives que els municipis de menys de 200 habitants són disfuncions, no municipis.

A més a més, posteriorment han dit que un municipi no es pot ni segregar ni constituir amb menys de 2.000 habitants, ja que, si no, no és viable. En informes posteriors de la direcció general d'institucions locals s'ha parlat de 2.500 habitants. Vam pensar que s'hauria de rebaixar aquesta pretensió del legislatiu. En realitat,

però, es veu que no s'havia de fer, perquè, en dir que eren inviables, nosaltres ens vam limitar a dir que amb menys de 250 habitants hi havia una franja de municipis que havien de ser realment assistits. No obstant això, es podia carregar a aquests municipis, com aquell que ignora la realitat, la plena assumpció d'una sèrie de competències, funcions per a garantir la qualitat de vida dels seus ciutadans. Es tractava d'uns municipis en què, a vegades, amb prou feines podien tenir, no ja el pressupost, sinó la disponibilitat humana de poder atendre les múltiples demandes que des de l'Administració de la Generalitat se'ls feia (portar censos, etc.), i els pobres municipis que rebien aquestes demandes no podien fer altra cosa que arxivar-les.

Per tant, es va crear un nivell; amb menys de 250 habitants es proposava una política d'agregacions que no representaven la desaparició del poble. Així, el poble no desapareixia sinó que simultàniament es potenciava la figura de les entitats municipals descentralitzades. En la manera en què s'exposaven en l'informe les característiques d'aquestes entitats municipals descentralitzades, insistíem molt que això els hauria de permetre conservar la seva seu, els seus símbols distintius, el mateix nivell competencial que en aquell moment tenien i, fins i tot, la possibilitat de tenir un alcalde d'elecció directa que pogués d'aquesta manera garantir la continuïtat simbòlica i bàsica del que aquests municipis i pobles representaven. Per tant, l'informe no proposa la desaparició de cap poble sinó que en tot cas el que planteja és la necessitat d'agregacions municipals des del punt de vista de l'administració d'aquests municipis. Si em permeten, en aquest moment s'hauria de reflexionar sobre aquesta qüestió. I és que és molt poc acadèmic negar-se a la reflexió sobre un problema que ningú nega que existeix, encara que tothom s'hi acosta amb una mena de pànic. Molts o diversos membres de la comissió restàvem sorpresos quan rebíem per primera vegada a la nostra vida comunicacions d'un ajuntament que ens considerava persona no grata. Un segon nivell que proposàvem era el de 250 fins a 2.000 habitants, que oferia la possibilitat que hi hagués unes agrupacions que no pertorbessin ni afectessin la personalitat jurídica d'aquests municipis, sinó que per la via de convenis o d'acords, és a dir, per la via del pacte, poguessin mancomunar serveis i afegir competència i eficàcia a la seva prestació, la qual cosa donava a més a més molt paper a l'existència dels consells comarcals que es configuraven com a impulsors, facilitadors d'aquest tipus de feines. En definitiva, el consell comarcal no era simplement un organisme de cooperació, passiu, sinó que era més proactiu. Havien de detectar, dintre dels seus àmbits, aquells problemes que requerien i permetien impulsar accions de conveni, d'acord, que facilitessin als ajuntaments l'assumpció de les seves competències i de les seves funcions. Evidentment, aquesta era una qüestió polèmica. I era polèmica perquè afectava el 20% dels municipis de Catalunya, que, comparat amb les fórmules que han afectat el nostre entorn, els països del nostre entorn, és un percentatge absolutament moderadíssim. Segons una llarga llista de referències que assenyalen d'altres països del nostre entorn, aquesta afectació a vegades representava el 79, el 89, el 40, el 65, el 36, el 75, el 40 i el 73%. Aquí, i limitant l'ambició del Parlament, nosaltres prudentment ens situàvem en un 20%.

Un altre nivell era el comarcal. Sobre això, la proposta de partida és no sacralitzar una delimitació territorial. Immobilitzar una delimitació territorial és negar al tema de l'organització territorial el caràcter de viu que té. La societat evoluciona, és dinàmica, genera nous centres, noves relacions, genera les infraestructures que apropen pobles, els veïns, genera noves realitats a les quals una organització territorial ha de ser sensible. Per tant, no la podem sacralitzar. Evidentment, tampoc es tracta de frivoltzar, ni tampoc nosaltres preteníem en aquell moment el que podia ser un capgirament total del mapa comarcal català. Simplement, volíem dir que era legítim pensar que en un cas concret podia haver-hi una nova delimitació, per raons diverses. Així, sota un perfil baix, de consens i molt estudiat, es proposaven unes redelimitacions comarcals en què apareixien noves comarques i, en algun cas, es recomponien diferentment. Hi insisteixo, es proposava en un perfil mínim. Si vostès coneixen treballs molt acurats d'algun dels membres de la mateixa comissió, veuran que en la seva legítima defensa acadèmica tenien dret a plantejar delimitacions molt més àmplies que aquesta. Aquí es va fer un exercici de delimitació molt precís i molt concret, deixant oberta, d'altra banda, la via de temes que ens van preocupar, i que eren les possibles definicions d'una subcomarca en la qual hi havia el reconeixement que aquí estàvem en una situació en què el temps i la voluntat política podien definir en aquestes subcomarques –molt concretament en el cas del Lluçanès i en el cas de la comarca al voltant de Sant Celoni–, la possibilitat que l'evolució i la decisió política, que no ens corresponia a nosaltres, poguessin també configurar-les com un fet comarcal.

En un tercer i darrer nivell entràvem en el tema de l'organització de la delimitació regional de Catalunya en què assumíem claríssimament una qüestió que algú dels intervinents recordava. Catalunya, per mitjà del seu Parlament, s'ha definit amb la voluntat de mantenir una província única. No correspon, però, a la Comissió, en aquest moment, entrar en aquesta qüestió, si bé, sí que corresponia a la Comissió constatar que aquesta havia estat una definició en què no s'havia avançat.

En funció d'això diem el següent: «Escolti, hi ha suficients elements en les decisions legislatives com per definir, com a mínim, sis vegueries a Catalunya i definir que aquest nom de “vegueria” és un nom arrelat en la història de Catalunya, i que l'òrgan de govern d'aquestes vegueries pot ser perfectament la diputació.» I és que la diputació és un nom institucional que troba arrels profundes en la mateixa realitat històrica institucional de Catalunya, no fos cas que per carregar-nos les diputacions resultés que ens carreguéssim el nom d'una institució molt arrelada en la mateixa història de Catalunya.

Per tant, constitucionalment defensàvem que això era possible o que es podia fer. Una cosa és que la Constitució assenyali el fet de la diputació com un fet institucional, i una altra cosa és que se'ns permeti canviar-ne la denominació, cosa que podíem fer. I, a més a més, una altra cosa és canviar-ne la delimitació, que també ho podíem fer.

Per tant, la creació de sis vegueries en comptes de les quatre era un fet absolutament i constitucionalment possible. Únicament es podrien objectar dues coses. Una, la participació, la forma de presència en el Parlament, en les Corts de l'Estat.

Pel que fa al Senat, no sembla que aquesta sigui una qüestió fonamental en aquest moment, en què hi ha una ampla coincidència que aquesta és una institució molt respectable però extremament superada pels esdeveniments.

En el camp de la participació política també hi havia la possibilitat d'establir mecanismes de proporcionalitat o de transitorietat, mentre no s'establís un nou cens en el conjunt de l'Estat. Existeixen mecanismes per poder-ho fer. No és obstacle constitucional. En tot cas, l'obstacle, el trobaríem o en la llei electoral o en un altre tipus, que poden ser perfectament modificables.

Sis vegueries i no set, entre altres coses, perquè era l'any 2000, en què nosaltres ja reconeixíem perfectament que existia la possibilitat d'una altra vegueria, que seria la de l'Alt Pirineu i la Val d'Aran, que tenien una identitat pròpia i una singularitat molt específica, però que en aquell moment nosaltres les definíem com una delimitació de planificació sectorial i territorial, i que tenien un avantatge al nostre entendre, que era poder dir: «Aquesta delimitació, la podem fer de seguida, ja que no necessitaria que el Parlament esperés la nova distribució territorial de Catalunya, sinó que podria fer-ho ja des d'aquell moment.»

Per tant, en el moment que acordéssim la nova delimitació hauríem vist aquesta vegueria de l'Alt Pirineu i la Val d'Aran; hauríem vist quin cost, quin ritme havia agafat, i de quina manera ja podia ser considerada com una vegueria que fos acceptada pel mateix Parlament. En aquell moment el punt de partida era una legislació en què s'havien assenyalat aquestes sis àrees de planificació, però no s'havia assenyalat encara aquesta setena.

Respecte al fet metropolità al qual en Joaquim Tornos ens invitava, jo deia que en l'informe s'assenyala molt clarament l'existència d'un fet metropolità, que jo crec que tenia la visió que en Joaquim Tornos ha recollit, i que era la d'assenyalar-lo no només com un fet específic del fet metropolità de Barcelona, sinó que les mateixes raons que havien portat a definir i a reconèixer l'existència d'un fet metropolità de Barcelona ens portaven o ens obrien la porta al possible reconeixement d'un fet metropolità en altres punts de Catalunya.

La característica final de tot això era la voluntat gradual i la flexibilitat. És a dir, hem d'adaptar d'una manera molt flexible aquesta legislació i aquesta organització a les diverses realitats que anem a ordenar. No és necessari que totes les comarques tinguin les mateixes màximes competències, encara que segurament sí que és necessari que tinguin les mateixes mínimes competències. I tampoc és necessari que una vegueria que no tingui dintre un fet metropolità tingui les mateixes competències que una altra. És a dir, ha d'haver-hi suficient capacitat d'organització flexible per a adaptar-nos a la realitat.

Aquest és l'esforç que es va fer i que representava sintetitzar allò en què, estic segur, molta gent coincidia; era des d'un punt de vista de plantejament més teòric, però que per primera vegada intentàvem posar-ho ordenadament i sistematitzadament.

En alguns casos ens hem vist satisfets i ens hem sentit reconeguts amb modificacions que s'han fet amb relació al règim jurídic dels consells comarcals. En altres casos, com el fet d'avançar en la línia de la ràpida organització veguerial, ens

hem sentit identificats. I en altres casos, ens hem sentit absolutament castigats per la nostra gosadia de dir el que el Parlament defensava amb més ambició: el tema municipal.

En definitiva, del que es tracta és d'obrir un debat. Seria terrible que després de parlar de l'organització territorial de Catalunya no hi hagués cap debat. Això sí que seria mortal de necessitat.

Taula rodona

M. EUGÈNIA CUENCA I VALERO

Diputada al Parlament durant la VI i la VII legislatures

Començaré pel darrer intervinent, que ha estat el senyor Miquel Roca, i amb l'informe sobre l'organització territorial, per dir que, efectivament, com ell ha expressat –i a més també ho deia el text de l'informe–, no era una iniciativa legislativa, però, en canvi, ens va servir molt a la ponència que, com a conseqüència de la presentació ràpida d'aquest informe, es va nomenar al Parlament. Vam constituir la ponència, tres membres de la qual som avui aquí, però, en tot cas, hi ha un representant de cada grup parlamentari, encara que dos no van ser ponents. Per tant, va tenir aquesta primera repercussió, que és important i que ens va permetre durant dos anys, a partir del gener del 2002, doncs, començar a estudiar i posar-nos d'acord entre les diferents forces parlamentàries.

Un acord que és important, perquè el senyor Bayona, quan intervenia i exposava la situació política, una mica amb pinzellades, ens feia deduir que, malgrat que es tenia majoria absoluta en aquell moment, quan es van fer les lleis d'organització territorial, no hi va haver prou consens. I això ens situa en una situació avui en la qual estem revisant –entre d'altres raons, eh?– per què aquestes lleis que no van ser consensuades van tenir greus dificultats en el desenvolupament i en l'acceptació. Una acceptació que no va ser només política, sinó que també, evidentment, va repercutir en els ciutadans de les comarques i en l'estimació i el fet de sentir com a pròpia una institució que el Parlament de Catalunya havia regulat.

Per tant, cal també assenyalar que en aquests temes importants el consens polític és important, fins i tot més que les majories absolutes. I ho dic avui que, a més, és de rabiosa actualitat, el que estic dient.

Doncs, vam constituir aquesta ponència, i en l'exposició de tots els ponents m'ha estranyat que ningú hagi esmentat un treball –en Miquel Roca–, el treball que la ponència va fer. I jo ho dic malgrat que vaig ser ponent, però és així i crec que s'ha de reconèixer: vam reformar la Llei municipal i vam reformar la Llei comarcal. A la Llei municipal, creant diferents instruments que, en definitiva, serveixin com a ajuda i assistència als municipis, que era un dels objectius també de l'Informe Roca i el que tots pensem que ha de ser. I, quant a la Llei d'organització comarcal, també, perquè, els dèficits democràtics que tenia, em sembla que els vam poder

suplir: vam crear un consell d'alcaldes i finalment, també –si és que era un dèficit democràtic–, vam modificar el sistema d'elecció de consellers comarcals.

Per tant, hi ha hagut aspectes importants i un altre, no menor, que també era una recomanació de l'Informe Roca, que és la possibilitat de crear comarques asimètriques quant a competències; això també està revisat en la Llei d'organització comarcal. Per tant, si en aquesta nova reflexió que fem sobre organització territorial s'arriba a la conclusió que les comarques han de persistir, perquè l'Estatut ho diu i en aquest punt no es vol reformar o no es proposa la reforma, hi ha un avanç que ja s'ha fet, que és que no totes les comarques han de ser exactament iguals, perquè no ho són des de cap punt de vista: ni de desenvolupament social, ni de muntanya, ni de mar, ni turístiques, etcètera.

Per tant, hi ha aspectes d'aquest informe que han estat valuosos; per això, precisament, el vam introduir en la reforma que vam fer al seu dia. En dic els trets, diguem-ne, més importants o més remarcables, en funció del que aquí també s'ha exposat.

Després s'han comentat altres coses. El doctor Tornos deia, parlant del tema que a ell li havia estat assignat: «L'entitat metropolitana, l'hem de regular, l'hem de canviar, l'hem de modificar, abans de la modificació de l'Estatut, abans de l'organització territorial?» Doncs, sembla aconsellable que no. Però jo també afegeixo: hem de tocar l'organització territorial abans de procedir al nou Estatut? Segurament que no, i haurem de pensar algunes coses per si han d'estar incloses o no en aquest nou Estatut.

Perquè la ponència nostra, quan vam començar a treballar, ens vam plantejar el treball en un aspecte possibilista, d'acord amb el marc jurídic constitucional, com també ho van fer els que van elaborar l'informe. Malgrat que en la ponència vam tenir alguna objecció –i ara em referiré concretament a les vegueries– respecte a l'informe, vam treballar amb aquest possibilisme. I vam decidir el que el Parlament de Catalunya, sense modificar ni l'Estatut ni lleis estatals, podia fer. Jo crec que en això vam complir l'objectiu de modificar allò que el Parlament de Catalunya podia fer.

I ara ens trobem, encara avui, en la mateixa situació: no hi ha Estatut; per tant, si ara procedim a la modificació de l'organització territorial, estarem més o menys en la mateixa situació. Segurament, amb alguna interpretació més innovadora, però quant a allò, pedra picada, constitucionalment i jurídicament, és exactament la mateixa. Per tant, estem en aquesta situació que deia el doctor Fernando López, que deia: «persistència de les províncies»; evidentment –evidentment.

I aquesta va ser una de les raons per les quals la ponència no va procedir –també per manca de temps, perquè es va dissoldre el Parlament– a modificar les vegueries, l'altre nivell; plantejant-nos, de tota manera, que, si no es resolien el tema provincial i el tema de les diputacions, no ens semblava gaire responsable crear un altre nivell més d'administració. Si aquí els diferents ponents que han intervingut, com ara el doctor Bayona, deien: «Jo crec que seria aconsellable dos nivells», al que no podem procedir és a quatre. Si tenim el municipal, el comarcal, el veguerial, i no podem resoldre el tema provincial –ja no dic diputacions, eh?: el tema provincial–, doncs, em sembla que no seria gaire..., i segurament complica-

riem massa els ciutadans, com deia el president, amb un altre nivell més i segurament amb poca eficàcia.

I, és clar, nosaltres encara estem avui en aquesta situació. Hi ha una interpretació, que és la que l'Informe Roca va assolir, que diu: no és simplement el canvi de nom, de *diputació* per *vegueria*, o de *vegueria* per *diputació*; en podem seguir dient fins i tot igual, perquè té una arrel històrica i, en tot cas, no es tracta d'un pur nominalisme de canvi de nom, sinó que el nou ens, que es dirà *vegueria* o *diputació*, farà també les funcions aquestes, residuals, que té la *diputació*.

Jo crec que en aquest nivell i sense modificar l'Estatut, o fins i tot modificant l'Estatut, cal una llei de l'Estat. Hi ha interpretacions diverses. Jo crec que cal una llei de les Corts espanyoles. Això és més difícil, perquè ens hem d'atenir a les majories i a la possibilitat política que prosperi aquesta iniciativa del Parlament de Catalunya.

Si realment és possible sense que sigui necessària una llei estatal, doncs, potser la ponència que ja hi va haver al Parlament de Catalunya podíem haver arribat més lluny. Però vam considerar que no era possible sense..., segurament hi havia una majoria a Madrid diferent..., no, segurament no: hi havia una majoria política diferent de la que hi ha ara, i hauria de ser més possible. Si aquí tres partits hi estan d'acord, són els mateixos que, en principi, poden donar el vistiplau a les Corts espanyoles.

Però, en tot cas, crec que un canvi d'organització territorial a Catalunya a fons, en el sentit de canviar les estructures organitzatives, decidir l'alteració..., no sé si és necessària, però en darrer terme l'electoral un dia o un altre s'haurà de fer també. Si no alterem els límits provincials i fem diferents vegueries, segurament no cal, però d'alguna manera afecta el règim electoral. Per tant, un dia o altre també caldrà una modificació mitjançant una llei estatal.

En tot cas, són aspectes que ara s'han d'estudiar i, alguns d'ells, els podria recollir l'Estatut.

I, per donar una opinió al doctor Tornos –una molt d'urgència, perquè és no-més de sentir la seva intervenció–, segurament de la Llei del règim especial per a Barcelona es podria fer l'esment. L'entitat metropolitana, depèn de com sigui, si han de ser àrees de gestió, segurament no seria tan necessari recollir-ho a l'Estatut. Però també tot depèn de l'esquema final que tingui l'Estatut: si hem de recollir minuciosament totes i cada una de les competències –això pot ser positiu o negatiu–, doncs, depèn de com s'estructuri finalment el contingut de l'Estatut, hi haurà aspectes que sembla que quedin més blindats –sembla, només–, que podrien quedar més blindats si es recollissin a l'Estatut.

JAUME BOSCH I MESTRES

Diputat al Parlament

Moltes gràcies als ponents, i doblement, potser, en la meua qualitat de membre de la Ponència que està encarregada de la reforma de l'Estatut. Dobles gràcies perquè, evidentment, les seves reflexions segur que ens seran de molta utilitat.

Alguna reflexió sobre les qüestions que han sorgit. Jo crec que, davant la pregunta de si Catalunya, en el marc jurídic actual, tenia la possibilitat plena de decidir la seva organització territorial, és evident que la resposta és que no, perquè hi ha el tema de les províncies i la constitucionalització de les províncies.

Jo recordo que en Jordi Solé Tura, l'altre ponent català, va escriure, poc després de l'aprovació de la Constitució, que la principal derrota dels defensors de les autonomies en la Constitució havia estat, precisament, el fet que s'introduís obligatòriament el reconeixement de les províncies en el text constitucional, perquè a més a més reflecteix l'equilibri de forces d'aquell moment entre la voluntat dels que apostaven per un estat de les autonomies i els que defensaven la pervivència de l'antiga estructura. És evident que, quan es fa l'aposta per un estat de comunitats autònomes, mantenir la pervivència de la divisió provincial era fins i tot contradictori, i això ens ho hem anat trobant posteriorment.

Per tant, jo m'atreveixo a dir –no sé si és políticament correcte– que, en la mesura que s'ha plantejat la reforma de la Constitució a mitjà termini, a curt termini, més enllà de les quatre reformes previstes o anunciades pel president Zapatero, jo crec que des de Catalunya s'ha de plantejar amb força, dins del marc de la reforma de la Constitució, una reforma que no posa en qüestió ni el règim polític ni cap cosa de l'altre món, sinó una cosa tan senzilla com que no sigui obligatòria la pervivència de les províncies a totes les comunitats autònomes.

Lligat amb això –la segona qüestió–, és evident que, si hem de fer l'Estatut i hem de fer la reforma de l'organització territorial ara, ho farem en el marc de la Constitució actual; això és evident. En aquest sentit, la línia que apuntava l'informe Roca ja s'havia apuntat en repetides ocasions; jo recordo que l'any 80 el Jordi Borja i el Joan Alemany a la revista *Fem* ja van plantejar un tema que era obvi: o anem a la província única o fem coincidir les vegueries amb les províncies. Per tant, hem d'anar cap aquí. I potser hi ha circumstàncies que hi ajuden. És evident que la triple característica de la província com a administració perifèrica de l'Estat, administració local i circumscripció electoral complica les coses. El tema de la reforma del Senat, en què evidentment s'ha d'anar, si es reforma de veritat, cap a una circumscripció electoral que no sigui basada en la província, evidentment, pot facilitar les coses, com segurament pot facilitar les coses una certa reflexió dels darrers anys, que des del món local s'ha de distingir el que és el concepte província del que seria un ens intermedi, tipus diputació, prestador de serveis cap als municipis.

Tercera reflexió sobre l'Informe Roca. Jo m'atreveixo a ser més malpensat que en Miquel Roca, que deia que alguns s'havien aturat en les primeres planes; jo m'atre-

veixo a pensar que segurament alguns, precisament perquè s'havien llegit el que venia després, es basaven en les primeres planes. Crec que l'Informe Roca va ser objecte d'uns «atacs» –entre cometes també, dins de la moderació, però sí– en el tema dels petits municipis, que, primer –ho ha explicat ell perfectament–, no era el que plantejava l'informe, i segon, jo m'atreveixo a dir que això va permetre utilitzar aquest argument d'una certa campanya territorial per dir: «De moment no fem res, perquè això és obrir una olla de què pot sortir qualsevol cosa, i, per tant, de moment aturem-ho tot» –excepte la petita modificació del tema dels consells comarcals.

De l'experiència hem d'aprendre algunes coses. Primer, jo crec que el Govern català i el Parlament farien molt bé de prendre com a base de les futures reorganitzacions territorials, que ara hem d'analitzar, l'Informe Roca, que penso que continua sent plenament vigent, amb les adaptacions lògiques del pas del temps. Però també –i ho deia la Maria Eugènia– la voluntat de consens: no podem anar a una organització territorial d'uns partits contra els altres, i, per tant, en aquest tema, que és cabdal per a Catalunya, hi ha d'haver un ampli consens, el més ampli possible, però no pot ser una arma partidista d'uns contra altres. I, sobretot, jo crec que hi hauria d'haver un compromís de les forces polítiques de no aixecar batalles –que són molt fàcils d'aixecar– territorials com a arma d'uns contra altres pel tema d'organització territorial. És a dir, si comencem a plantejar l'organització territorial parlant de quina serà la capital de la vegueria, podem tornar a guardar els papers, i segurament no ens en sortirem. Per tant, hem de ser capaços d'articular en el territori i en les institucions un altre tipus de debat.

I després, per entrar en una cosa concreta, el tema de l'àrea metropolitana de Barcelona. Jo crec que, per analitzar correctament un problema, val la pena saber què va passar en aquell moment. És evident que per raons polítiques es va suprimir la Corporació Metropolitana. I, per fer-ho d'una manera objectiva, dos tipus: d'una banda, segurament des de l'esquerra una derrota no ben païda en el Parlament de Catalunya va significar algunes temptacions de contrapoder, fins i tot en elements tan simples com la possibilitat d'una bandera metropolitana, i segurament des de l'altra banda, des del Govern de la Generalitat, una excessiva prevenció davant del que podia suposar un possible contrapoder basat en una gran majoria de ciutadans i ciutadanes de Catalunya va forçar-ne la supressió, i tots hi vam sortir perdent.

Jo a vegades, en alguns cursos de temes d'organització territorial, he convidat els alumnes a anar a veure un ple de les entitats metropolitanes. Jo crec que és una de les coses més curioses que es poden fer, perquè, com ja s'ha explicat, hi ha l'Entitat del Transport, hi ha l'Entitat del Medi Ambient i hi ha la Mancomunitat; llavors, allà veus tres plens seguits, amb actes diferents, amb components diferents, però que es fan un darrere de l'altre. I encara és més curiosa –però no es pot veure– la Comissió de Govern; una comissió de govern que és una ficció jurídica, que són tres comissions de govern de tres entitats diferents que actuen com una de sola en tres actes i amb components diversos, en uns casos amb veu i sense vot, en altres...

Això, que ens passi això l'any 2004, en un tema tan important com la qüestió metropolitana, jo crec que ens ha de fer reflexionar a tots, i, per tant, aquesta és una qüestió que s'ha d'abordar. S'ha d'abordar, anava a dir urgentment, però, per no

caure en l'error del tema que ha plantejat en Tornos, també penso que seria un error, un error molt important, voler resoldre estrictament aquest tema abans d'abordar tota l'organització territorial. Jo comprenc l'angoixa d'alguns alcaldes metropolitans, però el missatge que s'ha de donar a Catalunya d'un tractament global del tema territorial faria que comencéssim molt malament si diguéssim: «Primer, solucionem el tema metropolità de Barcelona, i després ja veurem què passa amb les Terres de l'Ebre, el Pirineu...». Mal començament.

En aquest sentit, jo penso que les línies apuntades per l'Informe Roca són les vàlides. Hi ha un fet metropolità que en aquests moments abraça tot Catalunya pràcticament, però el podem circumscriure a la regió primera, a la vegueria primera. És en aquest marc que s'ha de donar solució al tema metropolità, independentment de solucions tècniques que poden caldre, o de determinats organismes de gestió, pel tema més estricte de la conurbació metropolitana.

JAUME OLIVERAS I MARISTANY

Regidor de l'Ajuntament de Barcelona

Jo, si els sembla, miraré de fer algunes breus reflexions i, després, ajustar una mica les opinions que puguem tenir sobre els diferents àmbits de l'Administració en el territori.

Primer de tot, és evident que va molt entrellaçat, el debat del nou Estatut, amb el de l'organització territorial, però tampoc no seria bo que esperéssim, evidentment, el debat del nou Estatut per poder debatre amb profunditat l'organització territorial. Per tant, jo crec que és un debat que es pot començar en aquests moments, que ja es va iniciar en part a l'anterior legislatura, amb avenços potser molt tímids, però que s'ha de reprendre tan bon punt es pugui continuar el debat de la reforma d'organització territorial. I és important d'analitzar les coses que no han funcionat o aquells errors de tipus polític que s'han produït en el passat.

Jo crec que, primer de tot, hi ha un factor, que és el consens. Precisament la manca de consens va ser un dels errors que van tenir en el seu moment les lleis d'organització territorial de l'any 87. Per tant, en la revisió de l'organització territorial que es pugui plantejar en aquesta legislatura és important..., no dic que sigui total, però sí que hi hagi o es busqui el màxim consens possible entre les forces polítiques, perquè, si no, *a posteriori* això té els seus inconvenients.

Després, també analitzar el que va passar amb el procés de l'Informe Roca, amb què, evidentment, hi ha molts aspectes que compartim. Potser es va caure una mica en el parany de dedicar bona part d'aquest informe als debats dels límits territorials, que era un debat molt interessant, però aquest potser va ser un dels punts febles perquè després, diguem-ne, s'intentés aturar qualsevol procés de reforma amb el debat que va haver-hi sobre la desaparició dels petits municipis. Aquell debat, certament, era un fals debat que es va generar, i això va limitar d'una manera àmplia la mateixa tasca de la comissió que es va constituir en el Parlament de Catalunya.

Per tant, una altra de les coses que hem d'aprendre d'aquests errors, per dir-ho d'alguna manera, és que és bo que el centre del debat de l'organització territorial no sigui el dels límits territorials, no sigui, com s'ha apuntat abans, el de les capitals, sinó el de per què han de servir aquestes institucions que es reformen, que es revisen, que es creen o que se suprimeixen; per tant, el debat de les funcions, de les competències i, evidentment, paral·lelament, el debat del finançament.

Jo crec que en el mateix Informe Roca ja s'apuntaven una sèrie de principis que compartim. El principi de subsidiarietat. El principi que Catalunya és un territori heterogeni i, per tant, calen solucions flexibles i asimètriques a l'hora de tractar no només les comarques, sinó també les vegueries. La simplificació d'administracions –per tant, quan ens plantejem les vegueries, amb les diferents funcions que poden tenir, de descentralització del Govern, com a àmbit de cooperació local, és important que no caiguem en el parany de crear més administracions–, és un principi important, la simplificació. I, per tant, lligada amb la simplificació, la funcionalitat.

Jo crec també que hem de partir del fet que a Catalunya tenim dues institucions fonamentals i bàsiques, que són el municipi i el Govern de la Generalitat; això és un principi important que cal tenir en compte. I, com a institució intermèdia, sobretot de cooperació entre el món local i l'Administració de la Generalitat, l'àmbit de la vegueria.

En l'àmbit municipal, crec que s'ha de continuar incentivant la mancomunitat de serveis –en la passada legislatura es va fer algun avenç amb la reforma de la Llei municipal de Catalunya–, però que el principal problema que afecta el món local, més, fins i tot, que l'organització territorial, és el finançament local. Aquest és el principal repte que tenen els ajuntaments, amb unes reformes que han d'anar, des del meu punt de vista, en el sentit que siguin menys condicionades, les inversions de les administracions superiors, amb una revisió del sistema de cooperació local a Catalunya i amb una reforma, també, de la Llei d'hisendes locals. Sobretot convé que ens puguem treure de sobre tota la carcassa legislativa que es va produir a l'anterior legislatura per part del Govern de l'Estat, tot el que ha representat una asfíxia cap al món local: la Llei d'estabilitat pressupostària, la Llei de subvencions, la reforma o supressió de l'IAE, etcètera.

Crec que també s'ha d'avançar cap a un augment de les competències municipals, que situï el nivell de despesa pública cap al 20 per cent per part dels ajuntaments; no només que hi hagi algunes competències del Govern de la Generalitat que passin als ajuntaments, sinó –que és molt important– que hi hagi competències de l'Estat que passin també al Govern de la Generalitat.

I també s'hauria d'afrontar, crec –tot i que pertany a la legislació estatal–, una revisió més ajustada de la prestació de serveis en funció dels trams de població. Molt esquemàticament, els consells comarcals han d'anar en aquesta línia de mancomunar i prestar serveis, especialment per als petits municipis. Aquest tractament heterogeni, amb una diversitat de tipus de consells comarcals, que segurament han de tenir aquest tractament diferent: els consells comarcals més metropolitans, els consells comarcals més de muntanya, d'interior, o en aquelles comarques on hi ha una capitalitat forta. Per tant, en aquest sentit, els consells comarcals s'han de

despolititzar i s'han de centrar bàsicament en la gestió, i també s'ha de replantejar l'aparició de noves realitats comarcals.

Pel que fa a la vegueria, crec que és important entendre en diferents sentits l'àmbit de descentralització del Govern, l'àmbit de planificació territorial i un àmbit de cooperació local. Una altra qüestió és veure si la millor solució seria assolir la província única, les set províncies... S'ha de buscar la millor fórmula per aconseguir –evidentment, això comporta una reforma de la legislació estatal– que sigui més fàcil assimilar l'àmbit veguerial a l'àmbit provincial.

Respecte al fet metropolità, és important que es vagi a la seva simplificació, que mantingui les competències en una sola entitat que té ara, també evidentment amb competències a nivell urbanístic, però, evidentment, respectant, aquestes competències a nivell urbanístic, la legalitat actual en matèria d'urbanisme.

I, en definitiva, jo crec que, quan parlem de l'organització territorial de Catalunya, el debat, l'objectiu final, per dir-ho d'alguna manera, ha d'ésser que el ciutadà de Catalunya, els ciutadans i les ciutadanes, visquin on visquin d'aquest territori, gaudeixin dels mateixos drets i oportunitats. Aquest és el debat central, més enllà dels debats estrictament territorials.

Això ha de comportar, doncs, una organització territorial que vagi en la línia de l'equilibri, de l'eficiència de l'Administració, de la proximitat, adaptada a la realitat catalana i, per tant, a la mínima ingerència per part de l'Administració de l'Estat, i avançar en competències, per part del Govern de la Generalitat, en matèria de règim i hisenda local, que serien fonamentals per poder tenir més garanties a l'hora d'establir l'organització territorial de Catalunya.

JOSEP M. FABREGAT I VIDAL

Diputat al Parlament durant la VI legislatura

Com els meus companys, agrair al Parlament de Catalunya i també als ponents l'oportunitat, un altre cop, de poder debatre aspectes de l'organització territorial de Catalunya. I ho faig amb molt de gust i amb satisfacció; satisfacció després d'haver estat –com deia abans la Maria Eugènia Cuenca, també– un dels diputats que vàrem treballar la passada legislatura dins de la comissió d'ordenació territorial de Catalunya i que vam fer, una mica, allò que vam poder o que se'ns va deixar fer.

Ho dic així perquè, entrant en el debat d'aquesta taula rodona, i amb l'experiència que també he tingut els darrers anys com a regidor, com a membre del Consell Comarcal, com a diputat, i ara avui amb cap d'aquestes funcions, sinó com un ciutadà més del carrer, doncs, veus la problemàtica i, a la vegada, veus també un fet molt important de què abans parlava en Miquel Roca, no?: el que ha passat en molts països avançats, com nosaltres, amb les organitzacions territorials.

I és cert que l'informe d'experts, anomenat també Informe Roca, és vàlid encara avui. És un informe que crec que feia una diagnosi molt important –jo sóc un dels pocs que ens vam llegir aquell informe en més d'una ocasió–, i hi ha un fet important: tots

els països avançats que han fet una organització territorial important l'han fet quan hi ha hagut un esdeveniment molt important a la vegada: la reunificació d'Alemanya, per exemple; el procés del comunisme al món occidental –concretament la Unió Europea en el cas de Polònia–, i d'altres fets així. Quan hi ha una estabilitat, per dir-ho d'alguna manera, com també tenim aquí, és molt difícil plantejar-se una organització territorial; i els que hi han participat han vist les dificultats de fer-ho.

Ara hi ha uns fets importants que estan damunt la taula, com és un possible nou estatut, com és una reforma de la Constitució, que poden fer que tingui viabilitat allò de què s'està parlant un altre cop, que és l'organització territorial o aquesta reforma de l'organització territorial de Catalunya. Però sense algun fet d'aquestes característiques, que, a la vegada, vagi acompanyat d'altres fets, com també s'ha parlat, com pot ser una llei electoral a Catalunya o com pot ser un finançament dels ens locals, molt complicat, molt difícil serà poder tirar endavant una organització territorial.

Deia en Miquel Roca que fins i tot havien declarat algun membre de la Comissió, els membres de la Comissió, persones no grates, no? Bé, la invasió que vam tenir de correus electrònics, de cartes i d'escrits, els que vam ser diputats en aquella comissió, jo crec que va estar, si fa o no fa, al nivell que van tenir els experts que hi van participar, no? I les pressions, i a la vegada les invitacions. Recordo molt bé, sense anomenar cap indret concret de Catalunya, que, allà on volien constituir una nova comarca, el fet de poder ser present allí en un debat era un aspecte, doncs, que d'alguna manera invitava a qualsevol tipus de premi, no? Però, en canvi, quan anaves a la mateixa comarca o a una comarca propera i proposaves el mateix, era una cosa d'aquelles que més valia no anar-hi, no? Perquè el debat és un debat que encén molt, per dir-ho d'alguna manera, els sentiments dels diferents pobles, els sentiments de la gent, aquells aspectes en què de vegades, històricament, quan es parla d'agrupar un poble amb un altre, es diu: «Com em puc jo agrupar amb aquell amb què històricament sempre he estat enfrontat?». És una cosa d'aquelles que, des del punt de vista dels ciutadans, no cap, d'alguna manera, a la realitat.

Però, si ens volem dir un país modern i si volem ser un país modern, el que no és avui dia tolerable és tenir l'organització territorial que tenim. No podem tenir 942 municipis a Catalunya: és una autèntica barbaritat –és una autèntica barbaritat–. Segurament quedar-se amb 250 habitants d'agregacions o d'agrupacions, com deia l'informe Roca, és molt poc; caldria anar segurament a 500 o a 1.000, que a 1.000 proposava més o menys una agrupació, i quedarien el 50 per cent dels municipis que en aquell moment es proposaven.

I dic que és una barbaritat i que no és tolerable perquè tots sabem i tots estem d'acord que aquests municipis no poden afrontar, com ja s'ha dit, totes les exigències que avui dia se'ls estan demanant, no solament per part del Govern de la Generalitat, sinó pels mateixos ciutadans. Una empresa s'anirà a col·locar a un municipi de 250 habitants? S'ho ha de pensar molt bé, el que vol fer, perquè després pot tenir moltes problemàtiques.

Si a això lliguem tots els aspectes relacionats, en què una proposta crec que important és l'agrupació –no reducció, sinó agrupació, tal com ens proposava l'informe d'experts– de municipis, si en això proposem la irrealitat que tenen els

consells comarcals en aquest moment a Catalunya..., on són necessaris almenys tres aspectes diferents, en funció de les seves competències: uns consells comarcals que són aquells que estan integrats, per dir-ho d'alguna manera, a les comarques de muntanya que desenvolupa la mateixa Llei de muntanya del 83; uns altres dins de l'àmbit metropolità, i uns altres, sens dubte, dins de la resta de comarques de Catalunya. Hi ha consells comarcals que fan una gran tasca a Catalunya, sobretot aquells de muntanya, pel que és gestió de serveis, però n'hi ha que no tenen absolutament cap tipus de servei.

I acabo amb l'aspecte, sens dubte, que tampoc no vam poder –com deia abans la Maria Eugènia Cuenca–, potser, abordar en el que era el dia a dia del Parlament de Catalunya, que era l'aspecte de les vegueries, l'aspecte regional. Vàrem almenys arribar a l'acord que l'aposta era per set, no per sis, però, en tot cas, era molt matisable, o estàvem molt d'acord també amb el que es deia en l'informe dels experts, però també hi havia discrepàncies sobre el que era l'aprofitament de la institució de la diputació provincial, que, en tot cas, com un tema posterior, creiem que pot utilitzar-se, la diputació provincial, amb tota l'experiència que té, per fer un acord ampli entre el Govern de l'Estat, d'alguna manera, i la Generalitat de Catalunya, perquè d'alguna manera puguem aprofitar el que és l'estructura de la diputació en el que són les vegueries, per no crear noves administracions.

Sens dubte –i acabo–, els aspectes del consens són importantíssims per tirar endavant una reforma de l'organització territorial, però també vull deixar una pregunta –perquè se n'han deixat moltes– a l'aire. És aquella de dir: ens interessa, als partits polítics, l'organització territorial de Catalunya?, o ho tenim bé com ho tenim?, o ho tenen bé com ho tenen, en funció de qui governi o qui no governi, també, en aquell moment a Catalunya, o a la mateixa comarca, o al mateix municipi?

JOSEP MIR I BAGÓ

Secretari general del Departament de Política Territorial i Obres Públiques

Intentant respondre a la pregunta que ens deixava en Miquel Roca en acabar, l'excusa de la Constitució i de l'Estatut és una pobra excusa per no fer els deures de l'organització territorial: és veritat. Molts altres problemes per als quals la Constitució i l'Estatut podien haver estat una frontera, un impediment infranquejable, els hem pogut resoldre. O sigui que suposo que, si haguéssim tingut la intel·ligència o el seny..., si li haguéssim donat la importància que té, m'imagino que aquest també l'hauríem pogut arreglar més bé del que ho hem fet.

Ara bé, dit això i establert això, afortunadament ara estem en un procés en què es veu plausible la reforma de l'Estatut, i segurament aquest procés pot ajudar molt a enfocar també aquest tema de l'organització territorial, si ho sabem treballar, lògicament, en paral·lel.

Què hauria de dir l'Estatut en relació amb l'organització territorial? Jo crec que hauria de dir més coses, per començar, del que diu l'Estatut actual. Contestant

també al plantejament que ens feia en Joaquim Tornos en acabar, és veritat que si diem massa cosa potser també ens lliguem massa o innecessàriament de mans, però entenc que l'Estatut és probablement el millor instrument per fer una interpretació agosarada de la Constitució, una interpretació límit amb què marcar el nostre model. L'Estatut també pot complir un paper molt important de garantir, amb major concreció del que s'ha fet fins ara, l'autonomia i la suficiència financera dels municipis, i la Constitució no ho fa prou; l'Estatut podria fer-ho més. I també, per què no?, l'Estatut podria complir, com a mínim en aquest àmbit administratiu –més que administratiu, diguem-ne, institucional o organitzatiu–, un cert paper de constitució interior. Per tant, jo sóc dels que pensen que l'Estatut podria dedicar no només el fugaç article 5 vigent, sinó un capítol sencer, fins i tot potser un títol, a regular l'Administració local i l'organització territorial.

Què hauria de dir? Al meu entendre, des del punt de vista de l'organització territorial, crec que l'Estatut hauria de ratificar allò que crec que és el millor per al nostre país, que és fixar una administració local amb dos nivells bàsics: un d'essencial, que és el municipi –que, com deia abans l'Oliveras, doncs, és l'altra gran institució de Catalunya, al costat de la Generalitat–, i en segon lloc, les vegueries, com l'altra peça política essencial en l'organització territorial. Una organització territorial basada en municipis i vegueries, sense excloure, però crec que en un segon àmbit de transcendència institucional, un cert paper de les comarques, més com a ens de cooperació intermunicipal que com a ens d'organització política i institucional de Catalunya.

En el tema de les vegueries, crec que s'hauria de fer l'esforç de sumar en aquest nivell, com a mínim, dues funcions essencials: Administració local i organització dels serveis de la Generalitat en el territori, el punt de trobada entre l'Administració de la Generalitat i l'Administració local, amb més responsabilitats com a Administració local que les que tenen les actuals diputacions –per descomptat, entenc que les vegueries substitueixen les diputacions, no se sumen a les diputacions, lògicament–, i, en tant que Administració de la Generalitat en el territori, entenc que hauria de ser l'espai únic en què s'organitzessin tots els departaments i serveis de la Generalitat que necessiten estar en el territori.

Pel que fa a l'Estat, certament, aquí tenim les dues grans opcions que moltes vegades ens hem plantejat: podem arribar a aquest objectiu de substituir les províncies per vegueries per la via de fer més províncies o per la via de la província única. Segurament avui –i potser m'equivoco–, probablement hi ha més consens interior a Catalunya en el fet que la via és la de fer més províncies, entre altres coses perquè l'opció de la província única espanta pel que pugui suposar de centralització en aspectes electorals, d'Administració de justícia i d'altres. Molt bé, anem per aquesta via, amb el benentès que potser, a l'hora de negociar aquest tema a les Corts Generals, hem d'acabar anant per l'altra. Però, bé, jo també comparteixo que la nostra opció, sens dubte, ha d'ésser aquesta.

Els altres temes que han sortit de forma reiterada i sobre els quals també m'agradaria manifestar-me són el dels petits municipis i el de l'àrea metropolitana de Barcelona.

Petits municipis. Bé, jo penso que ens hem de treure d'una vegada del cap el xip aquest, que sobren municipis. Jo no en parlaria més; jo crec que és un debat estèril. No suprimirem municipis, no ho farem, perquè la societat no ho vol, perquè la gent dels pobles petits que estan en depressió saben que si es queden sense ajuntament la depressió no farà sinó agreujar-se, i perquè, sobretot, hi ha molts altres mecanismes per intentar que funcionin els serveis locals en les poblacions petites, al marge de suprimir municipis. Jo convidaria a deixar-ne de parlar.

A més a més, moltes vegades es fa referència al que fan els països del nostre entorn. Els països del nostre entorn no supprimeixen municipis. El nostre entorn no és Suècia ni Dinamarca. El nostre entorn és França, que té molts més municipis per habitant que nosaltres, i el nostre entorn és Itàlia també, que té un nombre semblant de municipis als que tenim nosaltres. Per tant, jo demanaria que els experts concentrassin la seva intel·ligència a buscar altres vies, diferents de la de suprimir municipis, per aconseguir que a totes les poblacions hi hagi una prestació adequada dels serveis municipals, que és del que es tracta. Que hi hagi més o menys municipis no pot ser en cap cas una finalitat en ella mateixa, sinó un instrument per aconseguir que en tots els pobles hi hagi una prestació adequada dels serveis municipals. I si el país no està per fer-ho suprimint municipis, doncs, haurem de fer-ho buscant altres solucions.

I, per últim, àrea metropolitana de Barcelona. Entenc, com diu molta gent, que la institucionalització de les vegueries... –vegueries que jo crec que a hores d'ara hem de plantejar que han de ser set; el Pirineu, encara que demogràficament sigui discutible, per altres motius, sens dubte, no pot deixar de ser vegueria–, entenc que, amb unes vegueries més adequades a la funcionalitat del territori i més reduïdes, segurament la vegueria de la regió metropolitana de Barcelona hauria d'assumir moltes de les funcions, sobretot en matèria de planificació, que requereix el fet metropolità. Però jo crec que aquest fet no exclou que hi segueixi havent lloc per a una àrea metropolitana més reduïda, molt en funció de substituir la comarca en aquest àmbit, és a dir, no una àrea metropolitana que se suma a les comarques, sinó una àrea metropolitana de trenta, trenta-cinc, trenta-sis municipis, que substitueix l'organització comarcal en el seu àmbit, per fer funcions essencialment de gestió. Sobretot per dos o tres motius: un, perquè ja hi ha una dinàmica i una cultura de gestió metropolitana en aquest àmbit, ja hi és –en Jaume Bosch ho exemplificava fa un moment amb la munió d'entitats que hi ha–; perquè probablement segueix essent justificat que hi sigui, i, sobretot, perquè em fa la impressió que la majoria d'ajuntaments interessats, i que hi són, tenen interès que continuï. Doncs bé, probablement en temes de gestió –que no de planificació–, de transport, de sanejament, de residus, d'urbanisme –per què no?–, segurament té sentit que, en aquest àmbit reduït dels trenta, trenta-cinc municipis, hi pugui haver un àmbit de cooperació municipal, un àmbit de gestió de serveis municipals d'àrea metropolitana, sens perjudici que les funcions més de planificació, de major transcendència política, segurament s'haurien d'eleva a l'àmbit de la vegueria i a la institució local de la vegueria.

El sistema de finançament

CINQUENA JORNADA

Balanç del sistema de finançament de Catalunya i perspectives de reforma

NÚRIA BOSCH

Catedràtica d'hisenda pública de la Universitat de Barcelona

1. Introducció

L'objectiu d'aquest article és revisar les diferents etapes del finançament de la Generalitat de Catalunya des de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia fins a l'actualitat, sota els principis de suficiència, autonomia financera, responsabilitat fiscal, equitat i solidaritat interterritorial. A part de descriure els principals trets característics de les diferents etapes per les quals ha passat el finançament de la Generalitat, es posaran en relleu els principals problemes que han sorgit, molts dels quals s'han anat arrossegant en el temps i encara estan actualment sense resoldre. Per concloure el treball, es descriuran els principals canvis, que al nostre entendre, haurien de tenir lloc en el sistema de finançament de la Generalitat en el futur, ja que el fet que la Generalitat disposi d'un bon sistema de finançament és una qüestió cabdal per al benestar dels ciutadans de Catalunya.

2. El finançament de la Generalitat en el període transitori

2.1 ESTRUCTURA D'INGRESSOS

La LOFCA i l'Estatut d'autonomia de Catalunya estableixen dos períodes en el finançament de les comunitats autònomes. El primer, anomenat període transitori, és aquell en què es fan les transferències de serveis de l'Estat a les comunitats autònomes, però independentment que aquestes estiguin acabades, aquest període ha de finalitzar al cap de sis anys de vigència de l'Estatut d'autonomia. El segon, a continuació del primer, ha de ser el definitiu pel que fa al finançament autonòmic.

En concret, el període transitori s'estén des de la constitució de la comunitat autònoma fins a l'any 1986. En aquest període l'Estat havia de garantir el finançament dels serveis transferits en una quantitat igual al cost efectiu dels serveis en el territori de la comunitat autònoma en el moment de la transferència. La cobertura dels serveis transferits s'havia de fer mitjançant els tributs cedits i la participació en els ingressos generals de l'Estat (subvenció de caràcter general).

a) *Tributs cedits*

El quadre 1 mostra l'estructura d'ingressos de la Generalitat en l'últim any d'aquest període, el 1986. Els tributs cedits per l'Estat representaven el 13,83% del total d'ingressos no financers. Mitjançant la Llei 41/1981, del 13 d'octubre, que va entrar en vigor l'1 de gener de 1982, l'Estat cedia a la Generalitat de Catalunya el rendiment dels tributs següents: l'impost sobre successions i donacions, l'impost sobre patrimoni de les persones físiques, l'impost sobre transmissions patrimonials, l'impost sobre luxe en destinació i la taxa sobre el joc.¹ L'impost sobre luxe en destinació i part de l'impost sobre transmissions van desaparèixer en introduir-se l'IVA el 1986.

El marc regulador dels tributs cedits establia que els tributs esmentats es podien cedir totalment o parcialment, i que les comunitats autònomes n'assumien la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció. Ara bé, les comunitats autònomes no tenien cap mena de capacitat normativa sobre els tributs cedits; havien d'aplicar la normativa estatal, aspecte que en revisions successives del sistema de finançament ha anat canviant.

b) *Tributs propis*

A més dels tributs cedits trobem els tributs propis, és a dir, els establerts per la Generalitat de Catalunya. Però aquests tenien, i continuen tenint, un pes molt reduït, l'1,53% del total d'ingressos no financers l'any 1986 (quadre 1). El motiu és que en l'establiment d'impostos propis, les comunitats autònomes tenen una capacitat molt limitada. Segons la Constitució la potestat originària per a establir tributs recau en l'Estat, i les comunitats autònomes només poden establir tributs d'acord amb la Constitució i les lleis. D'altra banda, la LOFCA determina que les comunitats autònomes poden establir els seus propis impostos sempre que aquests no recaiguin sobre fets imposables gravats pel Govern de l'Estat. També assenyalava que no poden suposar un obstacle a la lliure circulació de mercaderies o factors productius, ni ocasionar fenòmens d'exportació impositiva. Amb tot, Catalunya va ser la primera comunitat que va introduir un impost propi (l'impost sobre el bingo) el 1984.

En el camp dels recursos propis d'aquest període, també cal fer esment del cànon de sanejament, creat per la Llei 5/1981, del 4 de juny, que si bé era un recurs que no constituïa pròpiament un tribut, generava uns recursos considerables. La Junta de Sanejament era l'organisme encarregat de recaptar, administrar, gestionar i distribuir els recursos derivats del cànon. A partir de l'1 d'abril del 2000 aquest cànon fou substituït pel cànon de l'aigua que gestiona actualment l'Agència Catalana de l'Aigua.

1. La llei de cessió de tributs a la Generalitat de Catalunya entrà en vigor dos anys abans de la llei marc de cessió de tributs a les comunitats autònomes (Llei 30/1983, del 28 de desembre).

c) Subvencions

El gruix substancial del finançament de la Generalitat en aquest període provenia de les subvencions o transferències donades des d'altres administracions públiques. Segons el quadre 1, aquestes representaven el 83,47% del total d'ingressos no financers. Les subvencions amb més volum de recursos eren les que atorgava la Seguretat Social destinades al finançament dels serveis sanitaris i els serveis socials transferits, essent el 48,67% del total d'ingressos no financers.

Pel que fa al finançament de la sanitat traspassada, se segueix un procediment específic al marge del model LOFCA. Tot i que el traspàs de la sanitat a Catalunya es va produir el 1981, no va ser fins al febrer de 1986 que no es va signar un acord entre la Generalitat de Catalunya i l'Administració central per al finançament dels serveis sanitaris traspassats a Catalunya. L'acord va tenir efectes retroactius des de 1984. Es va acordar que el percentatge de participació de Catalunya en el pressupost de l'Insalud fos del 16,3%. Alhora, es va acordar que en un període de deu anys aquest percentatge s'havia d'ajustar de manera progressiva al de la població de Catalunya (15,81% segons el cens de 1981). Aquest procediment va ser vigent fins a l'any 1994.

La participació en els ingressos de l'Estat (PIE) era la segona subvenció en importància pel seu pes específic, el 19,69% del total d'ingressos no financers (quadre 1).

Hem comentat que l'Estatut d'autonomia de Catalunya i la LOFCA estableixen dos períodes per al finançament dels serveis traspassats, i és precisament en la participació en els ingressos generals de l'Estat on es distingeix entre un període definitiu i un altre de transitori, durant el qual la participació en els ingressos estatals s'ha de calcular de manera diferent.

L'Estatut i la LOFCA no determinen d'una manera concreta com s'ha de calcular el percentatge de participació en els ingressos de l'Estat. La disposició addicional tercera de l'Estatut diu que en el període transitori «s'ha d'establir un percentatge, en el qual es considera el cost efectiu global dels serveis transferits per l'Estat a la Generalitat, minorat pel total de la recaptació obtinguda per la Generalitat pels tributs cedits, en relació amb la suma dels ingressos obtinguts per l'Estat en els capítols I i II de l'últim pressupost anterior a la transferència dels serveis valorats».

Per a la Generalitat el període transitori s'inicià el 1980 i, per tant, el 1981 podia ja haver rebut una participació en els ingressos estatals. Però no va ser fins al 1984 quan la participació es va començar a donar per primera vegada a la Generalitat i a totes les comunitats autònomes de règim comú. Això va ser degut al fet que l'Administració central i l'autonòmica no es posaven d'acord sobre la metodologia de càlcul.

Finalment, el 29 de gener de 1984, el Consell de Política Fiscal i Financera aprovava els percentatges de participació de les comunitats autònomes en els ingressos de l'Estat i posteriorment ho feien les diverses comissions mixtes. Pel que fa a la Generalitat, la Comissió Mixta de valoracions ho aprovà el 20 de febrer de 1984.

El percentatge de participació de cada comunitat autònoma quedava, doncs, definit en els termes següents:

$$PPI_{1984} = \frac{CE_{1983} - TC_{1983} - TX_{1983}}{TE_{1983}}$$

$$PIE_{1984} = PPI_{1984} \cdot TE_{1984}$$

El percentatge de participació (PPI) de cada comunitat autònoma es determina com el quocient entre el cost efectiu (CE) no finançat per tributs cedits (TC) i taxes lligades als serveis traspasats i els impostos no cedibles de l'Estat (TE) de l'any anterior. Així doncs, la participació en els ingressos de l'Estat (PIE) (transferència de caràcter general) és el producte del dit percentatge i els impostos no cedibles de l'Estat.

Pel que fa als exercicis 1981, 1982 i 1983, la Comissió Mixta de Valoracions Estat - Generalitat va aprovar, per acord del 25 de gener de 1984, la regularització del finançament de la Generalitat per als dits exercicis, amb reconeixement de les insuficiències de crèdit a favor de la Generalitat respecte al que havia d'haver rebut en forma de transferències per a cobrir el cost efectiu dels serveis fins al 31 de desembre del 1983.

La manera de calcular el percentatge de participació en els tributs de l'Estat per al 1984 es va repetir per als anys 1985 i 1986. És a dir, es va recalculer cada any el percentatge de participació en dades de l'any anterior.

Aquest sistema vigent durant l'etapa transitòria va ser criticat per diverses raons. En primer lloc, pel mètode de càlcul del cost efectiu dels serveis traspasats, magnitud necessària per al càlcul del percentatge de participació. Malgrat que es podia entendre –i la LOFCA i l'Estatut d'autonomia sembla que van en aquest sentit– que aquest concepte es refereix a totes les despeses vinculades als serveis transferits, en la pràctica es va adoptar una interpretació restrictiva del cost efectiu, que exclou del seu càlcul les despeses en forma de subvencions a tercers i la inversió nova associada als serveis transferits. És a dir, el cost efectiu només inclou el consum públic (incloent-hi el consum de capital fix) associat als serveis transferits. Aquesta metodologia s'adopta a partir de l'Informe de la Comissió d'Experts sobre Finançament de les Comunitats Autònomes (1981), elaborat a propòsit dels Acords autonòmics del 1981 entre el Govern de la Nació i el PSOE, i de la metodologia aprovada pel Consell de Política Fiscal i Financera el 18 de febrer de 1982.

En segon lloc, el mètode de càlcul del percentatge de participació en el període transitori és criticable per la pèrdua d'automatisme que significa, ja que en comptes d'aplicar directament un percentatge fix a una base de càlcul coneguda va ser necessari estimar cada any les variables que intervenen en la determinació d'aquest,

la qual cosa resulta especialment difícil en el cas del cost efectiu.² A més, aquest mètode significa una clara desvirtuació del plantejament de la LOFCA i de l'Estatut d'autonomia, que preveïen la determinació d'un percentatge fix en l'any inicial i l'aplicació automàtica d'aquest en els anys successius del període transitori. La raó que no s'apliqués aquest plantejament és el denominat «efecte financer» a favor de les comunitats autònomes que s'hauria produït pel fet que els impostos no cedibles de l'Estat van créixer més que el cost efectiu.

La tercera crítica rau en el paper dels tributs cedits, que tal com s'utilitzen en el càlcul del percentatge de participació en impostos, en desincentiven la bona gestió autonòmica, ja que uns menors ingressos per tributs cedits l'any *t-1* repercuteixen en un percentatge de participació més elevat l'any *t*.³

Dins de les subvencions rebudes per la Generalitat també cal mencionar les procedents del Fons de compensació interterritorial (FCI) (3,80% del total d'ingressos no financers el 1986, quadre 1). L'FCI s'estableix per l'article 158.2 de la Constitució, que determina que, per tal de corregir els desequilibris econòmics interterritorials i de fer efectiu el principi de solidaritat, s'ha de constituir un fons de compensació destinat a despeses d'inversió, que serà distribuït per les Corts Generals entre les comunitats autònomes i les províncies. La LOFCA en torna a fer esment i en el seu article 16 en regula el volum i estableix els criteris de distribució. La Llei 7/1984, del 31 de març, desenvolupa i concreta tots aquests aspectes.

Ara bé, aquest fons va quedar desvirtuat, ja que era l'únic recurs de què disposaven les comunitats autònomes per a finançar la inversió nova. Ja s'ha dit que l'Informe dels experts i els acords autonòmics distingeixen entre inversió nova i inversió de conservació, millora i substitució, i consideren que només aquesta última s'ha d'integrar en el cost efectiu. Així doncs, l'FCI apareix amb dues finalitats: la redistributiva i la del finançament de la inversió nova vinculada als serveis traspassats. Aquests dos objectius resulten moltes vegades incompatibles, perquè l'aplicació de criteris fortament redistributius no és el més adequat per a finançar el creixement del capital fix necessari per a atendre els serveis transferits.

2.2 VALORACIÓ

El sistema de finançament autonòmic neix amb un defecte important, que és el mètode de valoració dels serveis traspassats o mètode del cost efectiu. Aquest mètode va condicionar, i ha condicionat fins ara, el volum posterior de recursos de cada comunitat, ja que s'havia de garantir la cobertura del cost efectiu, i l'equitat interterritorial.

2. De fet, hi va haver una valoració insuficient del cost efectiu dels serveis traspassats, i l'índex d'actualització del cost efectiu estava per sota de l'índex general de preus i del que va emprar la mateixa Administració per a actualitzar la seva despesa.

3. El 1986 es va adoptar una mesura per a corregir aquest efecte. En comptes d'utilitzar la recaptació real per tributs cedits, es va utilitzar una previsió normativa de la recaptació dels tributs cedits. D'aquesta manera els resultats per sobre o per sota de la recaptació real beneficien o perjudiquen la comunitat autònoma, però no incideixen en el percentatge de participació.

El mètode del cost efectiu, bàsicament, és calcular la despesa de funcionament associada al servei en el nivell de prestació previ al seu traspàs. Per tant, un element cabdal del mètode és el nivell de prestació dels serveis públics a cada comunitat abans dels traspassos, és a dir, el seu *statu quo*. Si el nivell de serveis previ al traspàs és alt, els recursos traspassats a la comunitat per a cobrir-ne el cost seran alts, i viceversa. Aquest fet va significar per a Catalunya uns recursos per càpita per sota de la mitjana, a causa de la històrica poca presència del Govern central en aquesta comunitat.

Així mateix, el mètode del cost efectiu perpetua, tant en la seva distribució territorial com en el volum proporcional de recursos, el model d'administració que hi havia a Espanya abans de l'establiment de les comunitats autònomes. Com que el nivell de prestació dels serveis arreu de l'Estat no era uniforme, el mètode en qüestió també va condicionar l'equitat interterritorial.

Als problemes anteriors s'hi ha d'afegir que el mètode del cost efectiu deixa a fora les transferències i la inversió nova. Només inclou la inversió de reposició. Això va provocar, com ja s'ha dit, que la inversió nova s'havia de finançar per la via dels recursos de l'FCI, la qual cosa donava lloc a situacions com que comunitats autònomes de l'article 143 (amb un sostre baix de competències) tenien més recursos per càpita per a finançar la inversió nova que no pas la Generalitat de Catalunya.

Finalment, cal dir que el mètode del cost efectiu va portar a una alta dependència de les subvencions per al finançament. La responsabilitat fiscal en els tributs cedits era nul·la, i, a més, com que eren tributs a compte de la PIE desincentivaven la bona gestió autonòmica.

Aquest començament, caracteritzat per la poca suficiència, la nul·la responsabilitat fiscal (si no era en el camp dels impostos propis) i una elevada dependència financera, va condicionar, de fet, el sistema de finançament del període dit definitiu.

3. El finançament de la Generalitat en els quinquennis 1987-1991 i 1992-1996

3.1 L'ESTRUCTURA D'INGRESSOS

a) Participació en els ingressos de l'Estat

El Consell de Política Fiscal i Financera va aprovar el 7 de novembre de 1986 el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú per al període 1987-1991, i va posar punt final al període transitori. El punt essencial del nou sistema havia de ser aplicar un nou sistema de càlcul de la participació en els tributs de l'Estat, d'acord amb l'article 13 de la LOFCA i l'article 45 de l'Estatut d'autonomia. No obstant això, a la pràctica va ser una continuïtat del sistema de finançament anterior pel que fa a la metodologia, ja que es va prendre com a punt de partida el cost efectiu dels serveis traspassats.

Per al càlcul de la nova participació en els tributs, la quantia global de recursos a distribuir es dividia en dues parts. Una part (aproximadament el 58% del total) destinada a distribuir-se entre les comunitats autònomes de l'article 151 per al finançament de les competències educatives, i una segona part destinada al conjunt

de comunitats per al finançament de les competències comunes. La primera part es va distribuir d'acord amb les variables i les ponderacions següents: població (84,40%), superfície (15%), insularitat (3,10%), terme constant (-2,5%), riquesa relativa (0,40%) i esforç fiscal (1,70%). La segona es va distribuir de la manera següent: població (59%), superfície (16%), insularitat (0,70%), unitats administratives (24,30%), riquesa relativa (4,20%) i esforç fiscal (5,00%).

La distribució de cada una d'aquestes parts es fa de la manera següent. Primerament, es distribueix el volum de recursos segons les variables i les ponderacions de la població, la superfície, la insularitat i les unitats administratives. Segonament, es distribueixen les quantitats inicials assignades d'acord amb les variables i les ponderacions dels índexs d'esforç fiscal i de riquesa relativa.

Una vegada calculat el volum de recursos de cada comunitat autònoma es passa a calcular el seu percentatge de participació (PPI) en els ingressos de l'Estat a partir de la fórmula següent:

$$PPI_{1986} = \frac{FI_{1986} - TC_{1986} - TX_{1986} - SE_{1986}}{ITAE_{1986}}$$

on FI és el finançament incondicionat que rep cada comunitat autònoma a partir de la distribució anteriorment detallada, TC és la recaptació potencial (normativa)⁴ dels tributs cedits, TX és la recaptació potencial de les taxes vinculades als serveis transferits, SE són les subvencions a la gratuïtat de l'ensenyament privat i ITAE són els ingressos dels tributs no cedibles (ni transferibles a la CE), incloent les cotitzacions a la seguretat social i a l'atur.

Per tant, la participació que ha de rebre una comunitat en qualsevol any t del període es determina com segueix:

$$PIE_t = PPI_{1986} ITAE_t$$

En conseqüència, i segons la fórmula anterior, la participació al llarg del període ha d'evolucionar segons el creixement dels ITAE. No obstant això, es va establir una banda de creixement màxim i una altra de creixement mínim. La participació impositiva no podia créixer més que el PIB nominal estatal ni menys que l'índex definit com la despesa equivalent de l'Estat.⁵

Pel que fa als aspectes positius de la nova participació, cal destacar-ne dos. En primer lloc, es guanya en automatisme. En segon lloc, es racionalitzen els criteris de

4. Vegeu la nota 3.

5. Aquestes despeses es van determinar com les despeses de funcionament i les inversions dels departaments ministerials i d'alguns organismes autònoms que havien fet transferències a les comunitats autònomes i el seu índex de creixement es calculava tenint en compte la composició de la despesa transferida a les comunitats autònomes.

distribució dels recursos entre les comunitats autònomes ja que es dona més pes a la variable de població. Això va permetre disminuir les diferències de finançament entre les comunitats autònomes. Així, Catalunya va millorar la seva posició relativa en termes de finançament per habitant.⁶

Ara bé, el nou sistema té uns quants punts febles. En primer lloc, cal referir-nos a les variables utilitzades. Si bé l'article 13 de la LOFCA i l'article 45 de l'Estatut fan referència a «altres criteris que s'estimin procedents» i, per tant, permeten incloure totes les variables esmentades, la variable «unitats administratives» té una escassa o nul·la relació amb els serveis transferits.

En segon lloc, les variables utilitzades i les seves ponderacions tenien la finalitat de deixar les coses gairebé com estaven per la restricció que cap comunitat autònoma no rebés menys del que tenia en el període transitori.

Finalment, la LOFCA i l'Estatut diuen que la participació s'obtindrà d'uns paràmetres. No obstant això, el sistema emprat no determina en realitat la participació en funció d'aquests paràmetres, sinó el finançament total dels serveis transferits.⁷

El 20 de gener de 1992 el Consell de Política Fiscal i Financera va aprovar el sistema de finançament autonòmic per al període 1992-1996. El nucli de l'acord té a veure amb el percentatge de participació en impostos. D'aquest període també cal destacar la introducció el 1993 d'una participació en la quota líquida de l'IRPE, com s'exposarà més endavant.

El càlcul de la participació no experimenta grans canvis (es mantenen la base ITAE, les principals variables de repartiment i les regles d'evolució), si bé s'incorporen algunes variacions que comentarem seguidament.

Dins dels recursos a distribuir per les diferents variables s'incorporen tres partides específiques: les subvencions a la gratuïtat de l'ensenyament i 107.737 milions de pessetes addicionals per al finançament de la inversió nova. Per tant, a partir d'aleshores la gratuïtat en l'ensenyament i la inversió nova passen a finançar-se pel finançament incondicionat (FI), és a dir, la participació en impostos i els tributs cedits.

Pel que fa a les variables, s'incrementa el pes de la ponderació de la població, s'introdueix una nova variable de repartiment (la dispersió geogràfica de la població), s'incorpora la variable «unitats administratives» al repartiment de recursos per a les comunitats de l'article 151, i es redueix el pes de les variables d'esforç fiscal i pobresa

6. Catalunya ocupava el darrer lloc en la distribució de recursos al final del període transitori. El nou sistema li va permetre passar a un índex de 62,9 sobre una mitjana de 100 en el cas del finançament en competències comunes i a un índex del 96,9 en el cas del finançament de les educatives. Vegeu: *El finançament de la Generalitat de Catalunya 1980-1991*. Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya, 1994, p. 35.

7. Per a una anàlisi més detallada dels punts febles i positius de la participació en els tributs de l'Estat en el quinquenni 1987-1991, vegeu: CASTELLS, A. *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*. Ariel Economia, 1988, p. 141-146; i SOLÉ VILANOVA, J. «El finançament de les comunitats autònomes en el període 1987-91». A: BOSCH, N. [et alii]. *Les finances de les comunitats autònomes. L'experiència de Catalunya*. Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, 1989, p. 135-188.

relativa. Les ponderacions finalment acordades per a les comunitats de l'article 143 són les següents: població (64%), insularitat (0,40%), superfície (16,60%), dispersió de la població (2%), unitats administratives (17%), pobresa relativa (2,70%) i esforç fiscal (1,82%). I per a les comunitats de l'article 151: població (94%), insularitat (1,50%), superfície (3,50%), dispersió (0,60%), unitats administratives (0,40%), pobresa relativa (2,70%) i esforç fiscal (1,82%).

En el quadre 1 es veu el pes de la PIE en l'últim any de cada període, el 1991 i el 1996: són del 23,56% i el 17,41%, respectivament. L'any 1996 el pes de la PIE ha disminuït respecte als anys anteriors a causa de la introducció de la participació en la quota líquida de l'IRPF, ja que la PIE va ser disminuïda per l'import de la participació.

b) La participació en la quota líquida de l'IRPF

L'acord del 20 de gener de 1992 sobre el sistema de finançament autonòmic en el període 1992-1996 va crear un grup de treball per a l'estudi de l'increment de coresponsabilitat de les comunitats autònomes. El resultat va ser que el 1993 el Consell de Política Fiscal i Financera va aprovar l'establiment d'un nou ingrés per a las comunitats autònomes: una participació del 15% en la quota líquida de l'IRPF recaptada a cada comunitat, i la participació en els tributs estatals quedava rebaixada per l'import de la participació. Així doncs, el 1996 el pes de la participació en l'IRPF dins els ingressos no financers de la Generalitat era de l'11,82%, i el de la PIE, del 17,41% (quadre 1).

L'establiment de la participació en l'IRPF va representar un pas molt important de cara a la descentralització cap a les comunitats autònomes dels principals impostos estatals que s'havia de produir més endavant.

c) Tributs cedits

En aquest període (1987-1996), i en el camp dels tributs cedits, no es produeixen canvis, llevat de la cessió de l'impost sobre actes jurídics documentats. Aquesta cessió venia establerta en l'acord de finançament per al quinquenni 1987-1991, que especificava que entraria en vigor l'any 1988. La cessió va significar una disminució en un 14,9% de la participació en els ingressos de l'Estat que rebia Catalunya, ja que s'havia de deduir el rendiment d'aquest impost de l'import de la participació.

El quadre 1 mostra el pes específic dels tributs cedits el 1991 i 1996, que són del 19,22% i del 15,18%, respectivament.

d) Tributs propis

En el camp de la imposició pròpia, s'estableix un recàrrec sobre la taxa del joc (Llei 2/1987, del 5 de gener) i es crea el cànon d'infraestructura hidràulica (Llei 5/1990, del 9 de març), que, igual que el cànon de sanejament, a partir de l'1 d'abril del 2000 és substituït pel cànon de l'aigua.

e) La reforma de l'FCI

D'aquest període també cal destacar que el 1990 es va reformar l'FCI (Llei 29/1990, del 26 de setembre). L'objectiu de la reforma era, d'una banda, que l'FCI es destinés únicament a objectius de desenvolupament regional, i, de l'altra, a corregir l'efecte d'algunes variables utilitzades en la seva distribució, que provocaven la desviació de recursos cap als territoris més desenvolupats.

Amb la nova regulació de l'FCI no totes les comunitats autònomes en són beneficiàries, sinó només les que se situen per sota del 75% de la mitjana del valor afegit brut per habitant de la Unió Europea, que coincideixen amb les comunitats més beneficiàries dels fons estructurals de la Unió Europea (regions objectiu 1). Així mateix, la reforma crea un fons transitori (anomenat de compensació transitòria) per al finançament dels serveis transferits fins a arribar a la reforma del sistema de finançament l'any 1992, on aquests recursos van quedar integrats en la PIE, tal com s'ha exposat. En el quadre 1 es mostra que la compensació transitòria representava el 3,22% del total d'ingressos no financers de la Generalitat el 1991, i que ja el 1996 no es computen ingressos per aquest concepte.

f) El finançament de la sanitat

El Consell de Política Fiscal i Financera va acordar el 1992 constituir un grup de treball per a reformar el finançament de la sanitat. Finalment, el setembre del 1994 el Consell va acordar aplicar un nou model de finançament als serveis sanitaris amb vigència per al període 1994-1997. A partir d'aquesta reforma, es calcula un fons sanitari que correspon a la despesa efectiva de 1993 actualitzada segons la variació del PIB. Cada comunitat autònoma participa en aquest fons segons la població, que s'anirà aproximant a la població protegida, una vegada deduïda la població assistida per mutualitats. Finalment, s'introdueix una garantia de mínims, en el sentit que les quantitats atorgades a les comunitats autònomes s'han de revisar a l'alça, en el cas que la despesa directa de l'Insalud evolucioni més ràpidament que el PIB.

Les transferències de la Seguretat Social per al finançament de la sanitat i dels serveis socials continuen sent les subvencions amb més volum de recursos que rep el Govern de la Generalitat en aquest període; representen el 42,06% i el 39,97% del total de recursos no financers el 1991 i el 1996, respectivament (quadre 1).

3.2 VALORACIÓ

L'acord del 1986, que establia el sistema de finançament dit definitiu, va ser una continuació del sistema anterior en prendre com a punt de partida el cost efectiu dels serveis traspasats. Les variables de la PIE estan pensades per a replicar el cost efectiu de cada comunitat autònoma. En el període 1992-1996, ja hem dit que la PIE no va experimentar grans canvis.

Així doncs, constatem que el manteniment del *statu quo* és una pràctica que ha tingut lloc a totes les revisions del sistema. Les úniques variacions vénen donades

pel repartiment dels recursos que l'Estat aporta addicionalment en cada revisió. Això fa que només canviï en el marge l'estructura del sistema.

En aquests anys es manté un reduït grau d'autonomia fiscal, ja que el finançament es fa pivotar sobre la PIE. El pes de les subvencions totals representa el 78,15% del total d'ingressos no financers, el 1991, i el 70,95%, el 1996. Per tant, es constata un grau elevat de dependència financera de l'Administració de l'Estat.

Tampoc hi ha un criteri explícit d'equitat o solidaritat interterritorial. Ja hem comentat que la redistribució de recursos es fa a partir d'unes variables que no responen a criteris estrictament econòmics, sinó que moltes vegades responen a criteris polítics.

L'aspecte més rellevant del període va ser la introducció, l'any 1994, de la participació en la quota líquida de l'IRPF. Aquest va ser un primer pas per a la descentralització posterior que hi ha hagut d'aquest impost i d'altres.

4. El finançament de la Generalitat en el quinquenni 1997-2001

4.1 L'ESTRUCTURA D'INGRESSOS

El 23 de setembre de 1996 es van aprovar, en el si del Consell de Política Fiscal i Financera, les regles que havien de caracteritzar el sistema de finançament autonòmic en el quinquenni 1997-2001.⁸

El canvi probablement més important de la reforma és el que es produeix en l'IRPF, que passa a ser un tribut parcialment cedit a les comunitats autònomes. La tarifa de l'IRPF estatal es desdobra en dos trams: el de tributació general i el de tributació complementària, el pes relatiu dels quals és, respectivament, del 70% i el 30%, atribuint-se el rendiment de la tarifa complementària a les comunitats autònomes. En un primer moment, i fins que es completessin els traspassos en matèria educativa a les comunitats autònomes, la tarifa autonòmica se situa en el 15%. Les comunitats autònomes perceben, a més, l'altre 15% com a participació directa en la quota de l'IRPF, tal com feien.

La inserció d'aquesta cessió en el sistema de finançament autonòmic significa que, en el moment inicial (es pren com a any base el 1996), es minora la participació en els tributs de l'Estat per un import equivalent al rendiment imputable al 15% de l'IRPF addicional corresponent a la tarifa complementària de l'IRPF en l'any base.

A més d'aquesta cessió de part de l'IRPF a les comunitats autònomes, se'ls atribueix competències normatives sobre determinats elements d'aquest impost. Així, les comunitats autònomes tenen un marge màxim i mínim del 20% per a incre-

8. Per a una anàlisi detallada d'aquest acord i de les seves implicacions financeres, vegeu: BOSCH, N., i CASTELLS, A. «La reforma del sistema de finançament autonòmic: implicacions financeres». A: *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1997, p. 1069-1094.

mentar o reduir la tarifa complementària de l'IRPF. Així mateix, poden regular deduccions per circumstàncies personals i familiars, per inversions no empresarials i per aplicació de renda.

En relació amb els altres tributs ja cedits, l'acord del 1996 sobre finançament autonòmic atribueix a les comunitats autònomes certes competències normatives (com ara regular el mínim exempt o la tarifa).

Com a conseqüència de la cessió parcial de l'IRPF, el pes dels tributs cedits augmenta notablement en aquest període (quadre 1). El 2001 els tributs cedits representaven el 29,11% dels recursos no financers de la Generalitat, i només el tram autonòmic de l'IRPF ja representava l'11,25%. A més, hi havia la participació en la quota líquida de l'IRPF, amb un pes del 9,84%. Aquest canvi d'estructura en els ingressos de la Generalitat fa que el pes de la PIE baixi al 9,87% dels ingressos no financers.

Altres mesures de l'acord sobre el sistema de finançament per al període 1997-2001 fan referència a la participació en els tributs de l'Estat i a la creació d'un fons de garantia.

Pel que fa referència a la participació, el nou acord varia els criteris d'actualització anual de la participació en els tributs de l'Estat. L'índex d'evolució passa a ser únic, és la variació experimentada per l'ITAE.

Així mateix, per a corregir possibles distorsions financeres que es poguessin produir entre les comunitats autònomes pel nou sistema de finançament, s'estableix un fons de garantia. Una part d'aquest fons anava dirigida a garantir el creixement dels recursos de l'IRPF cedit. Això es va traduir en l'establiment que la garantia de creixement d'aquest impost cedit fos el PIB nominal, ja que s'observava que l'evolució de la recaptació d'aquest anava per sota d'aquesta magnitud.

Pel que fa al finançament de la sanitat, finalitzat el període de vigència de l'acord anterior sobre el finançament de la sanitat, el Consell de Política Fiscal i Financera va aprovar, el 27 de novembre de 1997, un nou sistema de finançament sanitari per a aplicar en el període 1998-2001.

El nou acord manté bàsicament els principals criteris de l'anterior, si bé es crea un segon fons de finançament sanitari de caràcter específic. Així, d'una banda, hi ha el fons general destinat al finançament de l'assistència sanitària general, que pot considerar-se el continuador de l'anterior sistema de finançament sanitari, i que es reparteix d'acord amb la població protegida amb dades actualitzades del padró de 1996. I, de l'altra, es crea el fons específic amb una triple finalitat: garantir un finançament mínim a les comunitats autònomes que perden població, cobrir les necessitats financeres corresponents a la docència i a la investigació mèdica, i compensar les comunitats autònomes per l'assistència hospitalària prestada a no residents.

L'últim canvi a esmentar durant aquest període és la introducció per la Generalitat de Catalunya de dos nous impostos propis: l'impost de protecció civil (Llei 4/1997, del 20 de maig) i l'impost sobre grans establiments comercials (Llei 16/2000, del 29 de desembre). L'impost de protecció civil recau sobre els titulars dels elements patrimonials afectes a activitats de risc que la normativa s'encar-

rega de regular (instal·lacions destinades al transport de substàncies perilloses, les centrals nuclears, etc.). L'import del tribut depèn de l'activitat desenvolupada i la normativa estableix una quota màxima a ingressar per subjecte passiu, l'import de la qual varia segons el volum de la facturació, si bé no pot superar els 60.101,21 euros. La recaptació es distribueix entre les administracions públiques competents en matèria de protecció civil per a contribuir al finançament de les activitats de previsió, prevenció, planificació, informació i formació en matèria de protecció civil.

L'impost sobre grans establiments comercials grava la capacitat econòmica singular de determinats establiments comercials implantats en grans superfícies. Constitueix el fet imposable de l'impost la utilització de grans espais (superfícies a partir de 2.500 m²) amb finalitats comercials per raó de l'impacte que pot ocasionar al territori, al medi ambient i a la trama del comerç urbà de Catalunya.

4.2 VALORACIÓ

L'aspecte més positiu d'aquest període és l'augment de responsabilitat fiscal que es produeix amb la cessió d'un tram de l'IRPF amb capacitat normativa i amb l'atorgament de capacitat normativa sobre la resta de tributs cedits. Amb tot, cal dir que la garantia establerta en l'IRPF (es garantia que el seu creixement fos com a mínim el del PIB nominal) va significar, però, un impediment a l'assumpció real de responsabilitat fiscal per les comunitats autònomes, ja que van assumir la cessió de l'IRPF sense assumir els riscos de recaptació.

Respecte a les altres deficiències del sistema de finançament descrites per als anys anteriors, es mantenen, i en destaca la persistència de la falta d'un criteri explícit d'equitat o solidaritat interterritorial, si bé la població es configura com el més important.

5. El finançament de la Generalitat a partir del 2002

5.1 DETERMINACIÓ DE LES NECESSITATS DE DESPESA AUTONÒMIQUES

L'acord del Consell de Política Fiscal i Financera del 27 de juliol de 2001 estableix les bases del sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú a partir de l'any 2002. El sistema de finançament d'aquest acord s'ha volgut presentar com a definitiu, la qual cosa ha fet que se li donés rang de llei (Llei 21/2001, del 27 de desembre, reguladora de les mesures fiscals i administratives del nou sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia).

El primer pas que fa el nou acord és establir els recursos que han de rebre les comunitats autònomes, tot determinant-ne les necessitats de despesa. S'estableixen tres àrees de despesa: competències comunes (per simplificar podem dir que inclouen totes les competències, menys les sanitàries i les de serveis socials), competències sanitàries i competències en serveis socials. Agafant com a any base de càlcul el 1999,

a cada bloc de competències se li assignen uns recursos, que és la resultant d'agregar el finançament que per a cada bloc tenia cada comunitat autònoma l'any base. La suma dels tres blocs representa el volum total de recursos garantits pel sistema, ja que es garanteix que cada comunitat autònoma rebi, com a mínim, una quantia de finançament igual a la que rebia en el sistema anterior.

Els recursos destinats al bloc de competències comunes es divideixen en tres fons: el fons general, el fons per a corregir l'escassa densitat de població i el fons de renda relativa. El fons general, una vegada descomptats 39,66 milions d'euros per a cada comunitat en concepte de les despeses de funcionament de les institucions autonòmiques, es distribueix entre aquestes en funció de la població (94%), la superfície (4,2%), la dispersió de la població (1,2%) i la insularitat (0,6%). El fons per a corregir l'escassa densitat de població (dotat amb 48,08 milions d'euros), que pretén compensar els costos més elevats de provisió dels serveis públics de territoris escassament poblats, es reparteix entre les comunitats amb una densitat de població inferior a 27 habitants/km², sempre que tinguin una superfície inferior a 50.000 km². Finalment, el fons de renda relativa (dotat amb 150,3 milions d'euros) es destina a les comunitats autònomes que tenen una renda per càpita inferior a la mitjana. A les comunitats a les quals el repartiment dels recursos anteriors proporciona una xifra inferior a la que ja rebien per aquestes competències l'any base, se'ls concedeix la denominada garantia de mínims pel valor de la diferència. Amb tot, una vegada determinades les necessitats de finançament de cada comunitat per competències comunes, s'apliquen una sèrie de regles de modulació que estableixen un valor màxim i un de mínim al creixement del finançament respecte a l'any base, a fi d'evitar desviacions importants entre comunitats autònomes.

Pel que fa al bloc de competències sanitàries, els seus recursos es reparteixen entre les comunitats autònomes mitjançant dos fons: el fons general per a finançar la sanitat i el fons d'estalvi d'incapacitat temporal. El primer es distribueix en funció de la població protegida (75%), la població més gran de seixanta-cinc anys (24,5%) i la insularitat (0,5%). El segon, dotat amb 240,4 milions d'euros es reparteix entre les comunitats autònomes en funció de la població protegida. El seu objectiu és finançar l'adopció de programes i mesures dirigits al control de la despesa per incapacitat temporal i a la millora de la gestió dels serveis sanitaris per aquesta contingència. Als recursos obtinguts per cada comunitat per aquests dos fons, s'hi ha d'afegir la corresponent garantia de mínims, quan aquests recursos siguin inferiors als que ja disposava, i els ingressos procedents del fons de cohesió sanitària. Aquest fons té per finalitat garantir la igualtat en l'accés als serveis sanitaris públics en tot el territori nacional (substitueix el fons de desplaçats vigent en l'acord anterior).

Finalment, els recursos corresponents al bloc de serveis socials es distribueixen entre les comunitats autònomes en funció de la població més gran de seixanta-cinc anys. En aquest cas, també el sistema garanteix com a mínim un volum de recursos igual al que les comunitats autònomes percebien l'any base.

Així doncs, les necessitats de despesa de cada comunitat són la suma de les necessitats de despesa calculades per competències comunes, per competències sanitàries i per competències en serveis socials.

5.2 RECURSOS

Per a cobrir les necessitats de despesa estimades, el nou acord estableix els següents recursos financers per a les comunitats autònomes:

a) *Tributs*

Es cedeixen les participacions impositives següents: 33% de l'IRPF; 35% de l'IVA; 40% dels impostos sobre cervesa, vi i begudes fermentades, productes intermedis, alcohol i begudes derivades, hidrocarburs i labors del tabac; 100% de l'impost sobre electricitat, i 100% de l'impost sobre determinats mitjans de transport. El sistema de participar territorialment en els rendiments d'aquests impostos difereix segons l'impost. En l'IRPF, la tarifa es desdobra en dues: l'estatal (el 67%) i l'autonòmica (33%). Les comunitats autònomes tenen completa llibertat per a modificar la tarifa cedida, amb l'única restricció de mantenir la tarifa progressiva amb idèntic nombre de trams que la de l'Estat. Així mateix, de la quota autonòmica resultant es permeten deduccions per circumstàncies personals i familiars, per habitatge i per inversions no empresarials.⁹ En el cas de l'IVA i els impostos especials, com que la recaptació territorial no coincideix amb els rendiments suportats en el territori, la territorialització es fa utilitzant indicadors de consum. Cal dir, però, que sobre els anteriors impostos no se cedeix cap competència normativa i que hi ha poca precisió en els índexs de consum utilitzats.

Al costat dels impostos mencionats hi ha els tributs cedits tradicionals. La capacitat normativa sobre els anteriors impostos es va ampliar en l'acord del 2001; en alguns d'aquests és força àmplia.

Finalment, es va crear un nou tribut, l'impost sobre vendes minoristes de determinats hidrocarburs, de caràcter finalista, el rendiment del qual se cedeix íntegrament a les comunitats autònomes i s'afecta el finançament de la despesa sanitària. Conjuntament amb el tipus de gravamen estatal, les comunitats autònomes poden aplicar un altre tipus de gravamen dins d'un marge, el rendiment del qual també es pot destinar a finalitats mediambientals i sanitàries. La Generalitat ha fet ús d'aquesta possibilitat a fi de finançar els serveis sanitaris, aplicant el recàrrec a partir de l'agost de 2004.

b) *Subvencions*

Cal mencionar el Fons d'estalvi en incapacitat temporal i el Fons de suficiència. El primer ja ha estat definit anteriorment. El Fons de suficiència és una subvenció incondicionada procedent de l'Estat que substitueix la participació en els ingressos generals de l'Estat (PIE). Aquesta subvenció és de tancament del sistema, ja que és determinada per la diferència entre les necessitats de despesa estimades per a cada

9. Amb aquesta ampliació de la cessió d'una part de l'IRPF, desapareix la participació en la seva quota líquida existent fins aleshores.

comunitat autònoma i els recursos procedents de les fonts abans esmentades (tributs més el Fons d'estalvi en incapacitat temporal). La quantitat a percebre pel Fons de suficiència en cada exercici es calcula actualitzant la quantia del fons de l'any base amb la taxa de variació dels ingressos tributaris de l'Estat (ITE).

c) Estructura d'ingressos

L'última reforma del finançament autonòmic canvia substancialment l'estructura d'ingressos de la Generalitat. Els tributs cedits passen a ser la partida més important dels seus ingressos, i representen el 73,12% l'any 2003 (quadre 1). El tram autonòmic de l'IRPF té un pes específic del 21,63%; la participació en l'IVA, del 18,32%; la participació en els impostos especials, de l'11,00%, i els altres tributs cedits, del 22,17%.

En canvi, cau substancialment el pes de les subvencions, que passa a representar el 23,97% del total d'ingressos no financers de la Generalitat: el 13,80%, la PIE (ara Fons de suficiència); el 3,47%, les subvencions de la UE, i el 6,70%, altres subvencions. Per tant, la dependència financera de la Generalitat en relació amb l'Estat baixa notablement, per la cessió de nous tributs i per la desaparició de les transferències condicionades per al finançament de la sanitat i els serveis socials. Amb el sistema actual la sanitat i els serveis socials es financen mitjançant els recursos generals. Això és possible pel traspàs de les competències sanitàries a les comunitats que encara no en disposaven. D'aquesta manera totes les comunitats autònomes queden amb una posició més homogenia pel que fa a competències.

5.3 ASSIGNACIONS D'ANIVELLAMENT

L'acord del 2001 disposa l'establiment de les assignacions d'anivellament determinades per la LOFCA.¹⁰ Segons l'acord, l'objectiu d'aquestes subvencions és garantir un nivell mínim en la prestació dels serveis públics fonamentals en tot el territori nacional, i defineix quins serveis entren en aquesta categoria: són la sanitat i l'educació. Així, quan es produeixi una desviació de més de tres punts respecte a la mitjana nacional en el nombre d'alumnes de l'ensenyament obligatori i/o la població protegida d'una comunitat autònoma, se n'analitzaran les causes i les possibles solucions, de manera que, examinat en el seu conjunt el finançament de la comunitat autònoma, es determini si és procedent o no ho és que aquesta participi en les dites assignacions d'anivellament.

5.4 GARANTIA DE MÍNIMS

El nou acord de finançament no estableix cap sistema general de garantia que faci referència a la suficiència dinàmica autonòmica. L'única garantia existent fa

10. Aquestes subvencions són establertes per l'article 15 de la LOFCA. Fins a l'acord del 2001 no havien estat recollides en cap dels altres acords.

referència als serveis sanitaris. L'Estat garanteix durant els tres primers anys de vigència del sistema de finançament que els recursos destinats a sanitat han de tenir un índex d'evolució igual al PIB nominal a preus de mercat.

5.5 VALORACIÓ

El nou sistema de finançament de què disposa la Generalitat a partir del 2002 presenta dues novetats positives que cal posar en relleu. En primer lloc, l'augment de responsabilitat fiscal que es dona mitjançant l'IRPF i els altres impostos cedits tradicionals. Així mateix, si bé sobre els impostos indirectes cedits no es tenen competències normatives, la cistella d'impostos permet que els ingressos de la Generalitat estiguin més vinculats als impostos pagats pels seus ciutadans i menys a les transferències de l'Estat. En segon lloc, disminueix considerablement el pes de les transferències, perquè la sanitat i els serveis socials passen a finançar-se amb els recursos generals.

En canvi, la distribució de recursos entre les comunitats autònomes del nou sistema de finançament és complexa, amb moltes regles de modulació, que encobreixen acords polítics sobre quantitats pactades¹¹ i que pretenen el manteniment del *statu quo*. A més, si bé en el sistema de finançament vigent la població és el criteri bàsic per al repartiment dels recursos de caràcter general entre les comunitats autònomes, es constaten diferències importants entre els recursos per càpita de les comunitats autònomes que no estan justificades per raons econòmiques o d'equitat interterritorial, sinó que responen a criteris arbitraris i al fet que les diverses revisions del sistema de finançament han intentat sempre garantir el *statu quo*. Aquest és un problema que s'ha posat en relleu al llarg d'aquest treball diverses vegades i s'ha anat arrossegant al llarg del temps.

El quadre 2 il·lustra aquest fet quan mostra la posició relativa de les diverses comunitats autònomes en els recursos incondicionats per càpita, oferint les dades mitjançant un índex en relació amb la mitjana igual a 100. Així, l'any 1987 (primer any després del període transitori) Catalunya se situava per sota de la mitjana entre les comunitats amb un major nivell competencial pel que fa al volum de recursos incondicionats (PIE, tributs cedits normatius i taxes normatives). En concret, Catalunya tenia un índex de 90. Les diferències entre les comunitats eren significatives; en destaquen, per la banda alta, Canàries, amb un índex de 132, i València, amb un índex de 86, per la banda baixa. Quinze anys després Catalunya recupera posicions. L'any 2002 Catalunya se situava en la mitjana, i destacaven Galícia, amb un índex de 112, per la banda alta, i València, amb un índex de 90, per la banda baixa.

Una vegada culminat el traspàs de serveis a totes les comunitats, l'any 2002 ja podem comparar Catalunya amb el conjunt de comunitats de règim comú. Cata-

11. Vegeu: MONASTERIO, C. «El sistema de financiación autonómica 2002». A: SALINAS, J. (dir.). *El nuevo modelo de financiación autonómica* (2002). Institut d'Estudis Fiscals, Madrid, p. 15-59.

lunya es manté en la mitjana, però les diferències entre les comunitats es mantenen. Balears se situa a l'últim lloc, amb un índex de 83, i Extremadura i Cantàbria en el primer, amb un índex de 120 (quadre 2).

Finalment, un altre aspecte negatiu del nou acord de finançament és que el sistema no estableix mecanismes periòdics de revisió del model, per tal d'actualitzar i ajustar les diferents variables que hi intervenen i evitar que es produeixin situacions de desequilibris financers. Fins ara aquestes revisions s'han anat fet quinquennalment.

6. Perspectives de reforma

6.1 EN EL CAMP DE L'AUTONOMIA FINANCERA I LA RESPONSABILITAT FISCAL

Després de l'anàlisi realitzada és evident que l'actual sistema de finançament de la Generalitat i, per extensió, el del conjunt de comunitats autònomes de règim comú tenen molts defectes, que en un futur pròxim s'haurien de resoldre. La reforma del sistema de finançament de la Generalitat s'hauria d'enfocar a dues grans àrees: la de l'autonomia financera i la responsabilitat fiscal, i la de l'equitat i la solidaritat interterritorial. A continuació es descriuen les grans línies a seguir en aquests camps.

Pel que fa al camp de la responsabilitat fiscal, la Generalitat hauria de participar en tots els impostos estatals pagats a Catalunya. Per tant, s'hauria d'ampliar la cistella d'impostos, donant-hi també cabuda a l'impost de societats.

També cal, en el futur, l'ampliació de la capacitat normativa de la Generalitat sobre els tributs que integren la cistella d'impostos. S'ha de reconèixer que és difícil atribuir-la sobre l'IVA i els impostos especials, però cal dir que hi ha possibilitats que no han estat suficientment explorades. Una manera de poder exercir la seva responsabilitat fiscal sobre aquests impostos passa per la transformació del Senat en una cambra de representació territorial. El Senat hauria d'esdevenir una cambra de genuïna representació territorial, com, per exemple, el Bundesrat a Alemanya. D'aquesta manera les comunitats autònomes tindrien un paper decisiu en totes aquelles matèries que poguessin afectar-ne el finançament, entre altres.

Finalment, s'hauria de crear una agència tributària de Catalunya que fos responsable de la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció de tots els tributs estatals en l'àmbit tributari català, sens perjudici de l'establiment de formes de coordinació i consorciació amb l'Agència Estatal d'Administració Tributària. La gestió tributària també s'ha d'entendre com un aspecte de la responsabilitat fiscal.

6.2 EN EL CAMP DE L'EQUITAT I LA SOLIDARITAT INTERTERRITORIAL

S'ha dit reiteradament al llarg d'aquest treball, que en el cas del sistema de finançament autònom no hi ha un criteri explícit d'equitat, amb diferències importants entre les comunitats autònomes en els recursos per càpita que no responen a criteris que es puguin justificar des del punt de vista econòmic o de l'equitat interterritorial.

Per tant, caldria establir un sistema d'anivellament entre les comunitats autònomes que fes explícits els fluxos de recursos destinats a la solidaritat i que respongués a un criteri d'equitat social i políticament acceptat.

L'anàlisi comparada del sistema pot ser d'interès per a aquesta qüestió.¹² A continuació es descriuen dos sistemes d'anivellament, el de Canadà i el d'Alemanya, i quin seria el resultat si s'apliquessin a les comunitats autònomes de l'Estat espanyol.¹³

a) Anivellament en les províncies del Canadà

En el cas del Canadà només reben les subvencions anivelladores les províncies amb una capacitat fiscal per sota d'un estàndard, amb l'objectiu d'augmentar els seus ingressos fins a aquest estàndard. Per tant, les províncies que estan per sobre del nivell estàndard no reben recursos ni en paguen.

El càlcul del nivell estàndard es fa a partir de cinc províncies: Quebec, Ontario, Manibota, Saskatchewan i British Columbia.

De fet, el sistema d'anivellament canadenc assumeix que a igualtat de recursos per habitant, totes les províncies tenen la possibilitat de subministrar el mateix nivell de serveis fent el mateix esforç fiscal.

El quadre 3 mostra els resultats d'aplicar el sistema d'anivellament canadenc a les comunitats autònomes de l'Estat espanyol. En aquest cas s'ha agafat com a nivell estàndard la mitjana del conjunt de comunitats autònomes de règim comú. Pels seus recursos per càpita, i calculant-los com el sistema canadenc, abans de l'anivellament Catalunya estaria en un índex de 125 sobre una mitjana de 100. Després de l'anivellament es mantindria en la mateixa posició, ja que per estar per sobre del nivell estàndard no rebria recursos ni en pagaria. En canvi, aquest resultat contrasta amb el rànquing actual de recursos per càpita que proporciona el sistema de finançament autonòmic, en què Catalunya ocupa la posició 99, tal com s'ha mostrat també en el quadre 2.

b) Anivellament en els *länder* alemanys

El sistema de subvencions d'anivellament alemany és horitzontal: els *länder* rics cedeixen recursos als pobres. El sistema reparteix els recursos en proporció inversa a la capacitat fiscal de cada *land*. La població s'ajusta per la densitat i la grandària dels municipis.

Cal subratllar que l'anivellament no és complet. Si la capacitat fiscal del *land* és inferior al 92% de la mitjana, la subvenció d'anivellament n'eleva els recursos fins

12. Per a la descripció de diferents sistemes d'anivellament a diversos països, vegeu: CASTELLS, A. (dir.); SORRIBAS, P., i VILALTA, M. *Les subvencions d'anivellament en el finançament de les comunitats autònomes*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2004, cap. 1.

13. Per a una anàlisi més detallada, vegeu: HERRERO, A., i UTRILLA, A. «La viabilidad de los sistemas de nivelación en la financiación regional. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense», ponència presentada en el X Encuentro de Economía Pública, Santa Cruz de Tenerife, 2003.

a aquest percentatge. Si la capacitat fiscal del *land* se situa entre el 92% i la mitjana, la subvenció d'anivellament a percebre serà del 37,5% d'aquesta diferència, i si està entre la mitjana i el 101%, haurà de fer un pagament pel valor del 15% de l'excés. Si la capacitat fiscal està entre el 101% i el 110% de la mitjana, el pagament a realitzar serà del 66% d'aquesta distància, mentre que si la capacitat fiscal supera el 110% de la mitjana, el pagament serà del 80% d'aquest excés.

També és rellevant la sentència que el Tribunal Constitucional va dictar el 1999, segons la qual el sistema d'anivellament ha de reduir les diferències de capacitat fiscal, però no invertir-les fent que després de l'aplicació del sistema de subvencions d'anivellament els *länder* més rics tinguin menys recursos que els *länder* més pobres.¹⁴

El quadre 4 mostra els resultats d'aplicar el sistema d'anivellament alemany al cas de les comunitats autònomes. Segons el càlcul de la capacitat fiscal del sistema d'anivellament alemany, Catalunya té un índex de 123 sobre una mitjana igual a 100, i la seva posició en el rànquing es la tercera, després de Madrid i les Balears. Una vegada aplicat el sistema d'anivellament alemany, tindria un índex de 105, però la seva posició en el rànquing seria la mateixa. En canvi, en la situació actual, considerant els seus recursos, la Generalitat de Catalunya té un índex de 99 i ocupa la posició onzena del rànquing.

De l'anàlisi dels sistemes d'anivellament dels països triats es desprèn que el compliment del principi de l'equitat interterritorial s'ha de fer mitjançant un bon sistema de subvencions d'anivellament que garanteixi que, a igualtat de competències, les comunitats autònomes han d'estar en condicions de prestar un nivell similar de serveis, si així ho desitgen, sempre que facin un esforç fiscal similar.

Ara bé, una qüestió essencial a l'hora de dissenyar un bon sistema de subvencions d'anivellament és el mateix grau d'anivellament (igualtat de recursos per habitant o no?). Hem vist que en els dos casos analitzats, el canadenc i l'alemany, l'anivellament no és complet i, per tant, no hi ha una igualtat de recursos per habitant, i que el grau de redistribució que impliquen també és diferent.

Per acabar, hi ha una última qüestió que voldria posar en relleu. Hem de ser conscients que l'establiment d'un bon sistema de subvencions d'anivellament i el grau de redistribució implícit no és un procés pacífic, i que requereix un pacte polític sobre el grau de redistribució que es considera socialment acceptable.

14. Vegeu: *La Sentència del Tribunal Constitucional alemany sobre la Llei de perequació financera. El Clip*, núm. 5. Institut d'Estudis Autonòmics, 2000. Per altra banda, aquesta sentència ha provocat que a partir del 2005 s'hagin produït canvis en l'esglaonament descrit del sistema d'anivellament.

QUADRE 1. EVOLUCIÓ DE L'ESTRUCTURA D'INGRESSOS NO FINANCERS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA
(% SOBRE EL TOTAL D'INGRESSOS NO FINANCERS)

	1986	1991	1996	2001	2003
Tributs cedits	13,83	19,22	15,18	29,11	73,12
Tram autonòmic IRPF				11,25	21,63
Participació IVA					18,32
Participació imp. especials					11,00
Altres tributs cedits	13,83	19,22	15,18	17,86	22,17
Participació 15% IRPF			11,82	9,84	
Tributs propis ¹	1,53	1,52	0,91		0,17
Taxes i altres ingressos	1,04	0,94	0,97	0,92	1,13
Subvencions	83,47	78,15	70,95	58,15	23,97
PIE ²	19,69	23,56	17,41	9,87	13,80
De la Seguretat Social	48,67	42,06	39,97	39,06	
FCI ³	3,80	3,22			
De la UE		1,31	4,95	4,82	3,47
Altres subvencions	11,30	7,99	8,62	6,26	6,70
Altres ingressos no financers ⁴	0,15	0,17	0,18	0,14	1,60
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

1 No s'inclouen els cànon de sanejament i d'infraestructura hidràulica, quan s'aplicaven, ni l'actual cànon de l'aigua. D'altra banda, l'any 2001 no hi ha ingressos per tributs propis a causa d'una sentència del Tribunal Constitucional que obligà a fer unes devolucions referents al recàrrec sobre la taxa sobre el joc.

2 A partir de 2002 la PIE passa a denominar-se Fons de suficiència.

3 L'any 1991 Catalunya no va rebre el FCI, pròpiament dit, sinó la compensació transitòria que es va establir amb la reforma del FCI l'any 1990.

4 Inclou ingressos patrimonials i alienacions per inversions reals.

Font: Liquidacions del pressupost de la Generalitat de Catalunya i *Informe sobre la financiación de las comunidades autónomas* (1986 i 1991). Madrid: Ministeri d'Economia i Hisenda.

QUADRE 2. POSICIÓ RELATIVA DE LES DIVERSES COMUNITATS AUTÒNOMES
EN ELS RECURSOS INCONDICIONATS

a)	Recursos incondicionats per càpita (Índex sobre la mitjana igual a 100)		PIBpm per càpita (Índex sobre la mitjana igual a 100)
<i>Comunitats de l'art. 151</i>	1987 ¹	2002 ²	2002
Catalunya	90	100	
Galícia	105	112	
Andalusia	108	101	
València	86	90	
Canàries	132	101	
Total	100	100	
b)			
Catalunya		97	119
Galícia		111	84
Andalusia		100	78
Astúries		111	89
Cantàbria		115	100
La Rioja		119	113
Múrcia		92	84
València		92	95
Aragó		113	110
Castella - La Manxa		109	83
Canàries		98	95
Extremadura		121	70
Balears		86	116
Madrid		88	133
Castella-Lleó		116	96
Total		100	100

1 Inclou: la PIE, els tributs cedits normatius i les taxes normatives.

2 Inclou: el Fons de suficiència, els tributs cedits normatius i les taxes normatives.

Font: Per al 1987, Informe sobre la financiación de las comunidades autónomas en 1987. Madrid: Ministeri d'Economia i Hisenda. Per al 2002, Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantías de financiación de los servicios de asistencia sanitaria, en el año 2002 y liquidación definitiva de dicho ejercicio. Madrid: Ministeri d'Economia i Hisenda, juliol del 2004. Per al PIB, INE.

QUADRE 3. APLICACIÓ DEL SISTEMA D'ANIVELLAMENT DE LES PROVÍNCIES CANADENQUES
A LES COMUNITATS AUTÒNOMES

	<i>Posició inicial</i>	<i>Posició final</i>	<i>Posició actual</i>
Andalusia	73	100	100
Aragó	110	110	113
Astúries	90	100	111
Balears	168	168	86
Canàries	84	100	98
Cantàbria	99	100	115
Castella- Lleó	91	100	116
Castella - La Manxa	75	100	109
Catalunya	126	126	97
Comunitat Valenciana	99	100	92
Extremadura	60	100	121
Galícia	77	100	111
Madrid	140	140	88
Múrcia	80	100	92
La Rioja	114	114	119
Total	100	100	100

Font: HERRERO, A., i UTRILLA, A. «La viabilidad de los sistemas de nivelación en la financiación regional. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense», ponència presentada en el X Encuentro de Economía Pública, Santa Cruz de Tenerife, 2003.

QUADRE 4. APLICACIÓ DEL SISTEMA D'ANIVELLAMENT DELS LÄNDER ALEMANYS A LES COMUNITATS AUTÒNOMES

	<i>Posició inicial</i>		<i>Posició final</i>		<i>Posició actual</i>	
	<i>Índex</i>	<i>Rànquing</i>	<i>Índex</i>	<i>Rànquing</i>	<i>Índex</i>	<i>Rànquing</i>
Andalusia	75	14	95	14	110	9
Aragó	107	5	101	5	113	5
Astúries	88	10	95	10	111	6
Balears	127	2	106	2	86	15
Canàries	107	6	101	6	98	10
Cantàbria	98	7	99	7	115	4
Castella-Lleó	89	9	95	9	116	3
Castella - La Manxa	76	13	95	13	109	8
Catalunya	123	3	105	3	97	11
Comunitat Valenciana	98	8	99	8	92	13
Extremadura	65	15	95	15	121	1
Galícia	77	12	95	12	111	7
Madrid	140	1	108	1	88	14
Múrcia	83	11	95	11	92	12
La Rioja	110	4	103	4	119	2
Total	100		100		100	

Font: HERRERO, A., i UTRILLA, A. «La viabilidad de los sistemas de nivelación en la financiación regional. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense», ponència presentada en el X Encuentro de Economía Pública, Santa Cruz de Tenerife, 2003.

Implicaciones financieras y fiscales de los sistemas forales y de su generalización

IGNACIO ZUBIRI ORIA

Catedràtic d'hisenda pública de la Universitat del País Basc

El objetivo fundamental de la presente comunicación es analizar las características del sistema foral y compararlas en sus rasgos básicos con el sistema común en general y la situación de Cataluña en particular.

De forma más precisa, lo que voy a hacer en esta exposición es analizar tres cuestiones. En primer lugar, voy a describir las características básicas del sistema foral y analizar sus implicaciones en términos, por un lado, de capacidad financiera y, por otro, de autonomía normativa y presión fiscal. En segundo lugar, voy a comparar estos tres criterios básicos –es decir, capacidad financiera, autonomía normativa y presión fiscal– en el sistema común y en el sistema foral. Y en el camino voy a explorar, de forma muy tentativa –es decir, no es ninguna estimación precisa–, cuáles serían las ganancias que obtendría Cataluña si tuviera un sistema foral.

Para analizar estas cuestiones, lo primero es plantearse qué es un sistema foral. Básicamente, un sistema foral es un modelo de descentralización fiscal en el cual todos los impuestos son propiedad de la comunidad foral; a cambio, la comunidad foral paga una cierta cantidad al Gobierno central. Un sistema foral tiene, por tanto, dos pilares básicos: primero, autonomía fiscal; segundo, pago de una cantidad al Estado.

¿Qué es la autonomía fiscal? Pues la autonomía fiscal significa que los impuestos son propiedad de la comunidad, es decir, que la comunidad gestiona, recauda y, sujeta a ciertas restricciones armonizadoras, diseña los impuestos. Estos impuestos que son propiedad de la comunidad autónoma es lo que se denomina *impuestos concertados* en el caso del País Vasco e *impuestos convenidos* en el caso de Navarra. Voy a referirme fundamentalmente al caso del País Vasco, pero, en lo esencial, el caso de Navarra es idéntico.

Conviene señalar, no obstante, que en el caso del País Vasco, por razones históricas, los impuestos están concertados, no con el Gobierno vasco, es decir, no con el Gobierno de toda la comunidad, sino con los gobiernos de las provincias, los llamados *territorios históricos*. Esto implica que, en principio, cada provincia, cada territorio histórico, podría tener un sistema fiscal diferente.

Sin embargo, esto no ha sido así, porque a mediados de los ochenta se creó un organismo, llamado *Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi*, cuyo objetivo era precisamente armonizar los sistemas fiscales dentro del País Vasco. En la práctica, esto se ha traducido en que, si bien los sistemas fiscales de los tres territorios no son idénticos, las diferencias son mínimas, es decir que realmente hay diferencias muy pequeñas y las características básicas de los sistemas fiscales son las mismas. En el caso de Navarra, evidentemente, no hay ningún problema, porque Navarra es una comunidad uniprovincial.

El segundo elemento definitorio del sistema fiscal es el pago al Estado de una cierta cantidad. Esta cantidad es el cupo en el caso del País Vasco y es la aportación en el caso de Navarra.

¿Cuál es la base por la que se determina esta cantidad a pagar? El cupo se define como la cantidad a pagar por dos conceptos: en primer lugar, como contraprestación por los gastos que el Estado realiza en beneficio de los residentes en el País Vasco y, en segundo lugar, como contribución a la solidaridad. Es decir que, en principio, el cupo contiene un elemento de solidaridad que el País Vasco paga.

Conviene señalar que el cupo es independiente de lo que recauda el País Vasco; depende solamente de lo que el Estado gaste. ¿Qué significa esto? Significa que, tanto si la recaudación va bien como si va mal en el País Vasco, el cupo que se paga es el mismo. Por lo tanto, el País Vasco está asumiendo lo que se denomina *un riesgo unilateral*, lo que significa que, si la recaudación va bien, los recursos del País Vasco son mayores; si la recaudación va mal, los recursos son menores.

Esto no ha sido siempre así, porque históricamente los cupos se consideraban como un canon de arrendamiento por los impuestos y, por lo tanto, dependían de la recaudación estimada. Pero, desde la reinstauración del concierto económico en 1981, el cupo depende del gasto que se estima que realiza el Estado más la aportación a la solidaridad.

Estos dos elementos básicos –la autonomía fiscal y el pago al Estado– es lo que regula el concierto económico. Porque, cuando se habla del concierto económico, ¿qué es? El concierto económico es una ley que regula las relaciones financieras y fiscales entre el País Vasco y el Estado, y que, por lo tanto, regula la autonomía fiscal y los principios básicos que determinan el pago del cupo.

Analicemos la autonomía fiscal. ¿Qué impuestos están concertados con el País Vasco? Si hablamos de impuestos generales, vemos que en la actualidad están concertados todos los impuestos –es decir, IRPF, sociedades, etc.–, excepto la renta de aduanas, las retenciones a funcionarios del Estado y las retenciones del capital en activos emitidos por el Estado y las comunidades autónomas.

¿Es mucho, lo que no está concertado? La respuesta es «no». En el caso de la renta de aduanas –la tarifa exterior común–, se trata de un impuesto que ni siquiera es del Estado, sino que es un impuesto propio de la Unión Europea, que se queda el 75% y revierte el 25% a los países en concepto de gestión.

En cuanto a las retenciones, conviene hacer dos precisiones. En primer lugar, aunque las retenciones de los funcionarios y de la deuda se las quede el Estado, los funcionarios del Estado y los perceptores de las rentas del capital tienen que tributar

a las haciendas vascas; es decir, las retenciones, se las queda el Estado, pero tributan a las haciendas vascas. Obviamente, para corregir esto, estas cantidades se compensan vía cupo; es decir, lo que se estima que se recauda por retenciones de funcionarios y del capital se resta del cupo a pagar. Es decir que, realmente, lo que queda por concertar en términos de impuestos generales es una cantidad mínima y, en lo esencial, el proceso de concertación está cerrado.

¿Qué es lo único que queda? Pues el único ingreso fiscal significativo que queda por concertar son las cotizaciones a la Seguridad Social. Sin embargo, las cotizaciones sociales son un impuesto muy especial, porque está afecto a un uso específico, que es el pago de prestaciones de desempleo y de pensiones. Por lo tanto, mientras no se concierten –si algún día se conciertan– las prestaciones de desempleo y de pensiones, las cotizaciones sociales no se van a concertar. Es decir que, en lo esencial, el proceso de concertación está cerrado.

Este esquema de descentralización pone de manifiesto una cuestión importante: en un sentido básico, el sistema foral es el esquema de descentralización fiscal más avanzado que existe en el mundo. Ciertamente, puede haber países que en algunos impuestos, como veremos, tengan más capacidad normativa que el País Vasco, en particular en los impuestos indirectos. Pero lo que no ocurre en ningún país del mundo es que el gobierno central no pueda recaudar impuestos en una región; no hay ningún país del mundo donde el gobierno del país al que pertenece esa región no recaude ni pueda recaudar impuestos. Y, desde esta perspectiva, el sistema foral es el sistema de descentralización fiscal más avanzado del mundo, aunque muchas veces no se comprenda adecuadamente la naturaleza del concierto económico.

¿Qué puede hacer el País Vasco con los impuestos concertados? La capacidad normativa que tiene el País Vasco está sujeta a dos tipos de limitaciones: por un lado, hay unas limitaciones que afectan al conjunto del sistema fiscal; por otro lado, hay limitaciones que se establecen impuesto a impuesto. ¿Cuáles son las limitaciones generales? Realmente hay muchas limitaciones generales establecidas en el concierto, pero las substantivas son dos: en primer lugar, que la presión fiscal en el País Vasco tiene que ser equivalente a la de territorio común y, en segundo lugar, que las normas forales no pueden implicar distorsiones económicas. ¿Y qué significa «distorsiones económicas»? Pues que no pueden implicar menoscabo de la competencia empresarial ni distorsionar la asignación de recursos ni el libre movimiento de capitales.

Evidentemente, no hace falta reflexionar mucho para darse cuenta de que estas dos restricciones son esencialmente ambiguas. Porque, ¿qué significa «equivalente»? ¿Que la diferencia no puede ser de un 10%?, ¿que no puede ser de un 5%?, ¿que no puede ser de un 20%? ¿Qué significa «no distorsión»? La distorsión es una cuestión de grado, y, en última instancia, cualquier diferencia fiscal causa distorsión. Por lo tanto, en una interpretación estricta, «no distorsión» significaría casi uniformidad. Es decir, hay un grado de ambigüedad notable en estos criterios. Pero los dos importantes son estos: el principio de no distorsión y el principio de presión fiscal equivalente.

Junto a estas restricciones generales, también hay unas restricciones particulares que van impuesto a impuesto. ¿Cuáles son estas restricciones particulares sobre la

capacidad normativa del País Vasco? ¿Qué limitación dice el concierto que tiene el País Vasco a la hora de diseñar sus impuestos directos? El concierto económico dice que ninguna, excepto en las retenciones que se aplican al capital y a los incrementos patrimoniales; es decir, según el concierto económico –y lo dice específicamente–, el País Vasco puede diseñar los impuestos directos como quiera, excepto en el caso de los tipos de la retención aplicables a los rendimientos del capital y a los incrementos patrimoniales, que deben ser los mismos.

¿Qué ocurre en los impuestos indirectos? La situación es muy similar a la del territorio común. Lo que ocurre es que no hay ninguna autonomía normativa en los impuestos más importantes –en el IVA, en los impuestos especiales de hidrocarburos o de labores del tabaco–; hay una autonomía importante en algunos impuestos de escasa trascendencia recaudatoria, como la tasa de juego, y en otros pueden variar los tipos. Es decir que lo que ocurre en los territorios forales, básicamente, es que hay autonomía plena en los impuestos directos y autonomía muy limitada en los impuestos indirectos.

¿Es esta capacidad normativa de los territorios forales muy diferente a la que tienen las comunidades autónomas de régimen común? Nuestra tentación inicial puede ser decir que sí, pero la respuesta es que depende, y depende de la perspectiva desde la que se analice.

Mirémoslo desde una perspectiva recaudatoria. En teoría, los impuestos en un sistema descentralizado deben utilizarse para financiar los gastos, y por lo tanto lo relevante es que cada comunidad o cada región pueda variar libremente el nivel de impuestos para ajustarlo a sus necesidades de gasto, pueda subirlo o bajarlo.

Desde una perspectiva recaudatoria, ¿hay mucha diferencia entre la capacidad normativa de las comunidades de régimen común y la de las comunidades forales? La respuesta es «no». No, porque tanto las comunidades de régimen común como las comunidades de régimen foral pueden variar sus impuestos como consideren oportuno. Es decir, en la actualidad, las comunidades de régimen común tienen una capacidad normativa suficiente para, si quieren, aumentar los impuestos para recaudar más, pero también para bajar los impuestos. Es decir que, desde el punto de vista de la capacidad de obtener ingresos, realmente no hay tanta diferencia.

¿Dónde está la diferencia? Pues evidentemente, al margen de que unas comunidades recaudan los impuestos ellas mismas y en otras los recauda el Estado, la diferencia está en la capacidad de alterar la asignación de recursos mediante el sistema fiscal. Es decir, el País Vasco tiene una capacidad de alterar la asignación de recursos vía impuesto de sociedades y tratamiento de las rentas empresariales, que es lo que no tienen las comunidades de régimen común.

Por lo tanto, es importante darse cuenta de que, en realidad, en términos de capacidad normativa la diferencia no es tanta y de que el País Vasco no puede obtener muchos más ingresos que las comunidades de régimen común. Si quiere más, tiene que aumentar los impuestos; si quiere menos, debe bajarlos. La diferencia está en que el País Vasco tiene capacidad de influir sobre la asignación de recursos, es decir, de intentar estimular la actividad empresarial, o incluso de atraer empresas que están en otras regiones a través del impuesto de sociedades y

del tratamiento de las rentas empresariales en el IRPF. Esa es, realmente, la diferencia fundamental.

En resumen, ¿qué podemos decir del primer pilar del sistema foral, que es la autonomía fiscal? Pues podemos decir que en la actualidad están concertados todos los impuestos de la comunidad foral, excepto las cotizaciones a la Seguridad Social, y que, en lo esencial, el proceso de concertación está cerrado.

¿Qué podemos decir de la autonomía normativa?, es decir, ¿qué puede hacer el País Vasco con los impuestos que tiene? Pues, resumiéndolo del modo más sencillo, se puede decir que puede hacer lo que quiera, según el concierto económico, con los impuestos directos, y nada con los impuestos indirectos.

El problema es que el concierto económico, al mismo tiempo que dice que el País Vasco puede hacer lo que quiera con los impuestos directos, también dice que hay unos criterios generales de armonización; también dice que puede hacer lo que quiera, pero a cambio de que no distorsione la economía, que no dé lugar a movimientos de factores productivos, que no beneficie a las empresas en la competencia, etc.

Un poco de reflexión debe ser suficiente para convencernos de que estas dos cosas son contradictorias. Es decir que el concierto es contradictorio cuando dice al mismo tiempo que el sistema fiscal del País Vasco no debe distorsionar y que, sin embargo, el País Vasco puede hacer lo que quiera con el impuesto de sociedades, por ejemplo. Supongamos que el País Vasco decide reducir su impuesto de sociedades. ¿Qué está haciendo? ¿Está utilizando la capacidad normativa que le da el concierto económico en el impuesto de sociedades, o está distorsionando la economía? La respuesta es que, evidentemente, ambas cosas.

Es decir que, en realidad, el concierto económico es contradictorio, y de esa contradicción del concierto económico es de lo que se derivan los conflictos entre el País Vasco y el Estado, que se refieren, casi todos, al impuesto de sociedades. ¿Cómo se deben resolver estos conflictos? Idealmente se deberían resolver con la negociación o con una buena colaboración, que es, de hecho, lo que ha ocurrido en Navarra, porque Navarra se encuentra en la misma situación y, sin embargo, no ha tenido muchos conflictos substantivos, quizá porque ha sido más cauta en las formas –aunque no en el fondo–, quizá porque ha negociado antes. Sin embargo, en el País Vasco siempre ha habido conflictos, que han acabado en los tribunales, y han sido los jueces los que han tenido que decidir cuál es el equilibrio adecuado entre la uniformidad que exige el principio de no privilegio y la diferencia que legitima el concierto económico. Y en este conflicto entre uniformidad y no distorsión, los jueces no han estado especialmente lúcidos. Es decir, las sentencias de los jueces en relación con el concierto económico han sido contradictorias muchas veces; otras veces sus argumentos económicos han sido simplemente bastante insostenibles.

El resultado final de la aplicación de la capacidad normativa en términos de impuestos está resumido en el cuadro I, en que se compara la presión fiscal en el País Vasco, en Navarra y en territorio común.

CUADRO I. PRESIÓN FISCAL COMPARADA (2000)

	CAPV		Navarra		Ter. común	
	% del PIB	Per cápita ¹	% del PIB	Per cápita ¹	% del PIB	Per cápita ¹
Tot. Dir. Conc.	9,5	1.755	9,3	1.762	9,4	1.365
IRPF ²	6,7	1.245	6,0	1.132	5,7	835
IS²	2,1	395	2,7	512	3,1	447
I. No residentes	0,2	39	0,1	16	0,2	24
Patrimonio	0,3	56	0,4	75	0,2	26
Sucesiones	0,1	21	0,1	26	0,2	32
Tot. Ind. Conc.	11,0	2.029	10,9	2.048	10,0	1.454
<i>IVA gestión propia</i>	4,5	833	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>
<i>Ajuste IVA</i>	2,7	495	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>
IVA total	7,2	1.328	7,0	1.312	6,0	868
<i>Esp. gestión propia</i>	2,9	532	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>
<i>Ajustes especiales</i>	0,0	-6	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>	<i>Nd</i>
Especiales total	2,8	526	3,0	570	2,9	417
Primas de seguros	0,1	23	0,1	21	0,1	21
Trans. patrimoniales	0,6	109	0,4	83	0,7	99
Actos jurí. docu.	0,2	43	0,3	56	0,3	48
Otros concer.	0,2	42	0,2	34	0,3	49
Tasa de juego	0,2	32	0,1	28	0,3	37
Otros ³	0,1	10	0,0	6	0,1	11
Total concer.	20,7	3.826	20,4	3.843	19,7	2.867
Renta pc (euros)	18.820		19.529		14.988	

1 En euros

2 Las cifras de recaudación se han homogeneizado imputando todos los años y en los tres ámbitos el 70% de las retenciones del capital al IRPF y el 30% restante al IS.

3 Incluye los recargos, intereses de demora y sanciones.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca (2000), Actuación Económica de las Administraciones Públicas (2000). Las cifras de población y PIB son del INE.

Como he dicho antes, la clave o el elemento fundamental de autonomía normativa en el País Vasco está en el IRPF y en el impuesto de sociedades; por eso me voy a centrar en estos dos impuestos.

¿Cómo es el IRPF del País Vasco? ¿Realmente, debido a la autonomía normativa, en el País Vasco se pagan menos impuestos por IRPF que en territorio común? Y la respuesta es que en lo esencial sí, pero no demasiado.

¿Qué significa esto? Significa que, tradicionalmente, en el País Vasco se ha dado un tratamiento preferencial a las rentas empresariales, que se sigue dando en el IRPF, y también se han introducido algunas deducciones más amplias que en territorio común. A esto se ha añadido recientemente una escala de tipos en la cual el tipo marginal sobre las rentas más altas es dos puntos más elevado y el tipo marginal sobre las rentas más bajas es un poquito más bajo.

¿Cuál es el resultado global de esto? Pues que la mayoría de los contribuyentes pagan menos impuestos por el IRPF en el País Vasco que en territorio común. Solamente algunos contribuyentes de rentas más elevadas, por estos dos puntos de tipo marginal y final, pagan más impuestos. Por lo tanto, se puede decir que, en un

sentido básico, quizá el IRPF del País Vasco es algo más progresivo, aunque para la mayor parte de la población es más bajo.

Esta reducción, para la mayoría de la población, del IRPF, sin embargo, no se traduce en cifras concretas. Por ejemplo, la presión fiscal en el País Vasco, por el IRPF, es el 6,7% del PIB –está un punto por encima de la que hay en territorio común–, y la recaudación per cápita es mucho más elevada, es casi un 50% más elevada que en territorio común.

¿Por qué las diferencias fiscales en el IRPF no se traducen en recaudaciones y presiones fiscales más bajas? Pues, evidentemente, porque se combinan dos hechos: primero, que el IRPF es un impuesto progresivo; segundo, que el País Vasco es sustantivamente más rico. Es decir, la progresividad del IRPF, combinada con la mayor riqueza relativa del País Vasco, es capaz de compensar estas reducciones fiscales y producir más recursos. Y lo mismo ocurre en Navarra. Es decir que, aunque aparentemente la presión fiscal en el IRPF es más alta en el País Vasco, esto es simplemente la consecuencia de que sea más rico, combinado con la progresividad.

En el impuesto de sociedades las cosas, sin embargo, son diferentes. En el impuesto de sociedades, tanto la presión fiscal como la recaudación son mucho más bajas en el País Vasco, porque el impuesto de sociedades en el País Vasco es simplemente –y ha sido tradicionalmente– un muestrario de bonificaciones, exenciones y deducciones. Simplemente, el País Vasco ha utilizado su capacidad normativa en el impuesto de sociedades para bajar los impuestos sobre las empresas, lo que se ha traducido en una recaudación sustantivamente menor.

Por lo tanto, la idea es: el IRPF es más bajo, pero no mucho, para la mayoría de la población, aunque es más alto para los ricos, y en cambio el impuesto de sociedades sí es mucho más bajo.

¿Qué ocurre con la presión fiscal global? Si miramos la fila «Total concertados» del cuadro I, vemos que la presión fiscal del País Vasco es el 20,7% del PIB, superior incluso a la de Navarra (20,4%) y a la de territorio común (19,7%). Por un lado, el hecho de que la presión fiscal en el País Vasco sea más alta que en el resto de los ámbitos se deriva –especialmente en territorio común– de que, por un lado, es más rico, lo cual incide sobre los impuestos progresivos, pero también –más importante– de que hay un ajuste por IVA –si se compara el IVA total del País Vasco y el del territorio común, es mucho más elevado el del País Vasco– que se ha calculado de forma tremendamente generosa para el País Vasco. Es decir que es la combinación de la mayor riqueza, junto con unos ajustes generosos, lo que permite que la presión fiscal en el País Vasco sea más elevada.

De hecho, en términos per cápita, la recaudación del País Vasco es de 3.800 euros per cápita, frente a solo 2.800 en territorio común, es decir que es casi un 35% más. Y hay que recordar que, en el caso del País Vasco, la base del sistema foral es territorial, es decir que se queda con lo que se recauda, con lo cual el hecho de que la recaudación sea mucho más elevada se traduce en recursos mucho más altos.

Esto en cuanto al primer elemento, que es la presión fiscal. El segundo pilar del sistema foral es la capacidad financiera y el pago del cupo al Estado.

Evidentemente, lo que se paga por cupo no es demasiado relevante. La variable relevante, a la hora de analizar el sistema foral, es la capacidad financiera. Es decir, ¿cuánto tiene el País Vasco para financiar competencias similares a las que tiene una comunidad de régimen común? Por ejemplo, ¿cuánto dinero más tiene el País Vasco para financiar las mismas competencias que tiene Cataluña? ¿Cómo se define la capacidad financiera? Pues, por ejemplo, la capacidad financiera del País Vasco se define como los ingresos concertados, menos el cupo, menos una serie de ajustes para homogeneizar competencias. Por ejemplo, el País Vasco, con los ingresos concertados tiene que financiar a sus ayuntamientos, que es una tarea que en territorio común se hace con los presupuestos generales del Estado; por lo tanto, hay que hacer un ajuste. La policía autónoma es una competencia que en el País Vasco está más desarrollada que en cualquier otro sitio, lo que implica que hay que hacer otro ajuste.

En el cuadro II se muestran los índices de riqueza. Si miramos al total común y al total foral, vemos que las comunidades forales son, en su conjunto, un 28% más ricas que las comunidades de régimen común y que son similares en su riqueza a Cataluña. Cataluña es un 20% más rica que el promedio del territorio común, y el País Vasco y Navarra, conjuntamente, en torno al 30%.

CUADRO II. CAPACIDAD FINANCIERA COMPARADA (2002)

	<i>Riqueza</i>		<i>Recursos per cápita</i>		<i>Recursos en % del PIB</i>	
Andalucía	12.610	77	1.830	97	14,5	125
Aragón	17.662	108	1.968	104	11,1	96
Asturias	14.171	87	1.853	98	13,1	113
Baleares	19.152	117	1.633	86	8,5	74
Canarias	15.640	96	3.221	170	20,6	178
Cantabria	16.234	99	2.215	117	13,6	118
Castilla y León	15.775	97	2.004	106	12,7	110
Castilla-La Mancha	13.446	82	1.885	100	14,0	121
Cataluña	19.585	120	1.848	98	9,4	82
Extremadura	11.132	68	2.088	110	18,8	162
Galicia	13.548	83	1.972	104	14,6	126
La Rioja	18.464	113	2.113	112	11,4	99
Madrid	21.971	134	1.661	88	7,6	65
Murcia	13.915	85	1.668	88	12,0	104
Valencia	15.728	96	1.675	89	10,6	92
Total común	16.341	100	1.891	100	11,6	100
Total foral	20.868	128	3.077	163	14,7	127
País Vasco	20.918	128	3.091	163	14,8	128
Navarra	20.682	127	3.026	160	14,6	126

¿Qué ocurre en términos de recursos per cápita? Las comunidades forales tienen un 63% más de recursos per cápita que las comunidades de régimen común, es decir que, para financiar las mismas competencias, en el País Vasco hay un 63% más de recursos per cápita. Como Cataluña está prácticamente en la media del territorio común, pues lo mismo ocurre con Cataluña, es decir que el

País Vasco tiene un 63% más de recursos para financiar las mismas competencias que Cataluña.

Dentro del territorio común, hay diferencias substantivas. Quizá el caso más llamativo sea el de Canarias. Canarias combina un sistema fiscal propio con una participación muy generosa en los ingresos del Estado, lo cual le da unos niveles de financiación per cápita privilegiados.

Si no tenemos en cuenta esta financiación de Canarias, en realidad la financiación en territorio común oscila entre un 90 y un 120% —una oscilación del 30%—. Además, las diferencias entre comunidades autónomas no son fáciles de ligar a ninguna razón económica. Simplemente, no es cierto que las más pobres tengan menos.

Quizá más interesante que analizar los recursos per cápita, sobre todo a la hora de valorar los sistemas, es analizar los recursos en porcentaje del PIB. Es decir, ¿qué porcentaje de la renta generada en cada comunidad se queda cada territorio? Vemos que, en el caso de los territorios forales, se quedan con un 27% más de su PIB que las comunidades de régimen común. Cataluña se queda solo con un 82%, es decir que, en realidad, en relación con Cataluña, el País Vasco se queda con un 35% más de su PIB. De hecho, lo que se quedan los territorios forales, el 127% de la media del territorio común, es casi el doble de lo que se quedan algunas comunidades con riqueza similar, como Madrid. Es decir, entre Madrid y el País Vasco no hay grandes diferencias de recursos, pero sin embargo el País Vasco se queda con el doble del PIB, para financiarse, que Madrid. Madrid y Baleares son las comunidades que menos porcentaje se quedan.

Evidentemente, este porcentaje de recursos que se queda una comunidad es un indicador de su aportación a la solidaridad. Cuanto menor sea el porcentaje de los recursos que se queda una comunidad en relación con la media, mayor es lo que implícitamente está aportando a la solidaridad. Y en este sistema, pues, la aportación a la «solidaridad» de algunas comunidades autónomas —como Madrid, Baleares, incluso Cataluña— es muy elevada, lo cual puede producir paradojas. Por ejemplo, un residente en Cataluña que tiene una renta elevada, además de pagar impuestos más altos, resulta que recibe prestaciones más bajas, simplemente por el hecho de vivir en Cataluña. Es decir que, en realidad, este esquema de distribuciones es, cuando menos, cuestionable.

Lo relevante es por qué hay estas diferencias entre el sistema común y el sistema foral. Y la respuesta es: porque el sistema común es un sistema que se basa esencialmente en la necesidad, mientras que el sistema foral es un sistema que se basa esencialmente en la capacidad. Es decir, los recursos que obtiene una comunidad en régimen común se basan en una definición difusa e imprecisa de necesidad, combinada con ciertos apañes y acuerdos políticos, mientras que en el caso de los territorios forales los recursos se basan en la capacidad, en lo que genera el propio territorio. ¿Por qué?

Consideremos primero el sistema común. En el sistema común, lo que ocurre es que el Gobierno central recauda la parte esencial de los impuestos y transfiere a la comunidad autónoma parte de lo recaudado. ¿En base a qué realiza esa trans-

ferencia? Inicialmente fue el coste efectivo de provisión, es decir, lo que el Estado se gastaba previamente en la comunidad; posteriormente, esto se revistió de una aparente objetividad dando unos indicadores de necesidad, y a continuación comenzó un proceso de transferencia de impuestos que, aparentemente, substituía la necesidad por la capacidad, es decir, lo que recibía una comunidad ya no iba a depender de lo que se estimaba que se necesitaba, sino de sus propios impuestos. En la última reforma, incluso hay todo un esquema de participación en los impuestos —en el IRPE, en el IVA, etc.

Sin embargo, hay que ser cuidadoso al interpretar cuáles son las implicaciones distributivas de estas cesiones de impuestos, porque en realidad lo que recibe una comunidad autónoma de régimen común siempre es la suma de dos cosas: los impuestos cedidos más una transferencia incondicional que se ha llamado de diversas formas en el tiempo; ahora se llama *fondo de solidaridad*.

¿Qué es lo que pasa cada vez que se aumenta el apartado de impuestos? En el momento inicial se reduce la transferencia incondicional en la misma cuantía. Es decir, ceder un impuesto no significa que lo que reciba una comunidad en el momento inicial dependa más de lo que pagan sus residentes, porque la transferencia incondicional se reduce en la misma cuantía.

Entonces, ¿realmente cuál es la implicación financiera de ceder un impuesto a una comunidad de régimen común? Pues lo que significa no es que va a cambiar la distribución inicial de recursos, sino que cambia la tasa de crecimiento de los ingresos. Cuando a una comunidad autónoma de régimen común le ceden un impuesto, lo que está ocurriendo es que parte de sus recursos pasan a crecer según el crecimiento de la recaudación en su comunidad, mientras que el resto, la transferencia que recibe del Estado, crece básicamente de acuerdo con la recaudación media del Estado. Es decir, ceder impuestos en el sistema común no significa que aumente la territorialidad en el momento inicial: significa que se substituye la tasa de crecimiento según el promedio de la recaudación en el Estado por la tasa de crecimiento de la recaudación dentro de la comunidad.

CUADRO III. LA BASE DE RECURSOS EN UN SISTEMA COMÚN

<i>Momento inicial</i>		<i>Tasa de crecimiento</i>
N	Impuestos I	ITE _{región}
	Transferencia incondicional T	ITE _{nación}

En el largo plazo, ¿puede ser que esto abra una divergencia entre lo que se está recibiendo y la necesidad inicial? Sí, pero muy en el largo plazo, y para una comunidad especialmente boyante, es decir, en la que crezca más la recaudación.

Por lo tanto, a pesar de todo el proceso de cesión de impuestos, la recaudación que tiene y los ingresos que recibe una comunidad autónoma de régimen común siguen estando totalmente condicionados por una definición difusa de necesidad y una serie de acuerdos políticos que ha habido entremedio. La idea a retener es: la cesión de impuestos a una comunidad de régimen común no significa territorialidad.

¿Qué ocurre en un sistema foral? La comunidad autónoma foral es la que recauda y, de lo que recauda, transfiere una cantidad al Gobierno central.

Lo primero que hay que señalar es que, en realidad, no hay nada intrínseco en el régimen foral que implique más recursos que en un sistema común. Bastaría definir la cantidad que la comunidad foral transfiere al Gobierno central como la recaudación menos la necesidad de la comunidad foral, según el mismo criterio que una comunidad de régimen común, para que la capacidad financiera fuese la misma. Es decir, si el cupo se definiera como todo lo que recauda la comunidad por encima de la necesidad estimada, entonces el sistema foral daría lugar a los mismos recursos que el sistema común.

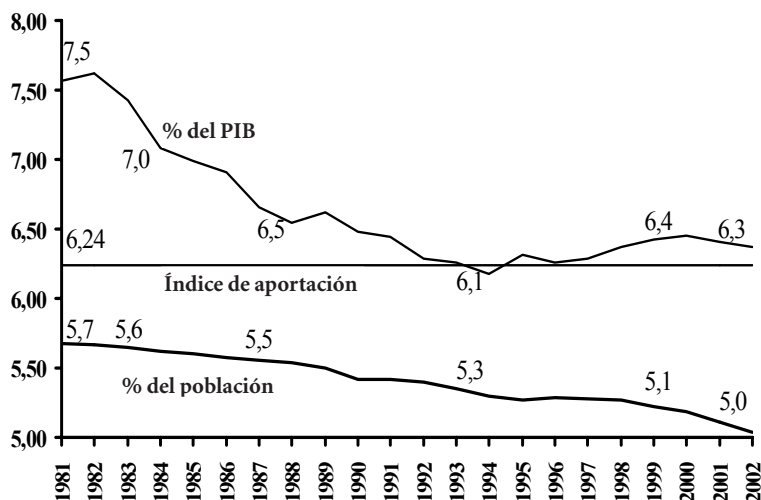
Por lo tanto, la idea es: no hay nada intrínseco en un sistema foral por lo que tenga que dar más recursos. Lo que hace que el sistema foral dé más recursos es la definición de cupo en general y el hecho de que el grado de solidaridad que está implícito en el cupo es mucho menor que el que hay en el sistema común. Es decir que, realmente, una comunidad foral aporta mucho menos a la financiación de las demás comunidades que una comunidad de régimen común.

¿Cómo se puede ver esto? En la versión más sencilla, los recursos de una comunidad foral son simplemente lo que recauda por ingresos concertados menos el cupo. Y el cupo, en teoría, es el que recoge la aportación a la solidaridad. Si el cupo tuviera una aportación a la solidaridad muy grande –incluso relacionada con lo que recauda la comunidad foral–, se rompería el nexo entre recursos de la comunidad e impuestos pagados por la comunidad. Que una base sea territorial significa que los recursos que te quedas dependen de lo que pagan tus contribuyentes. Si el cupo tuviera una base redistributiva fuerte, contuviera una aportación importante a la solidaridad, entonces sí que se rompería el nexo entre recursos del sistema foral y territorialidad. Pero esto no es así.

¿Por qué esto no es así? Porque, en realidad, la aportación de los sistemas forales a la solidaridad se limita, por un lado, a que el Fondo de compensación interterritorial se considere competencia no asumida –lo cual supone que apenas el 1,3% del cupo sea aportación a la solidaridad– y, por otro lado, a la discusión de si el índice de imputación es o no una aportación a la solidaridad, es decir, si la comunidad foral está pagando o no las competencias no asumidas por encima de lo que debería. Y la respuesta es que esto es, cuando menos, dudoso. Y que, incluso si fuera una aportación a la solidaridad, la máxima aportación implícita en el índice de imputación sería el 16%. Es decir que, en el mejor de los casos, solamente el 17%

de la aportación del País Vasco se podría considerar aportación a la solidaridad. En casos más realistas, está notablemente por debajo.

CUADRO IV. PARTICIPACIÓN DEL PAÍS VASCO EN EL PIB Y POBLACIÓN DE ESPAÑA 81-82



Si Cataluña tuviera un concierto económico, pasarían dos cosas. En primer lugar, que, evidentemente, pasaría a recaudar sus impuestos, lo cual le daría una nueva entidad como gobierno, incluso ante sus ciudadanos. Se crearía una agencia tributaria y asumiría una responsabilidad, e incluso en las negociaciones con el Estado tendría una posición diferente. No es lo mismo ir a negociar con el Estado cuando es él el que recauda y te tiene que dar el dinero, que cuando eres tú el que recauda y le das el dinero. Entonces, evidentemente, lo primero que cambiaría es su posición negociadora y su posición ante los ciudadanos.

Y en términos de recursos, ¿cuánto supondría esto? No he realizado ninguna estimación precisa, sino una meramente tentativa. En el cuadro V se muestran algunos indicadores. Por ejemplo, en millones de euros, ¿cuánto supondría si Cataluña tuviera un sistema foral similar al del País Vasco? Pues 6.700 millones de euros. ¿En porcentaje del PIB? Un 5,3% del PIB. ¿En recursos per cápita? Con un sistema foral habría mil euros más por ciudadano. ¿En comparación con los recursos actuales? Pues el 56% más.

CUADRO V. RECURSOS ADICIONALES PARA CATALUÑA DERIVADOS DE UN SISTEMA FORAL

En miles de euros	6.764.346
En % del PIB de Cataluña	5,3%
En euros per cápita	1.040
En % de recursos actuales	56,3%

Es decir que, desde cualquier perspectiva, Cataluña, si tuviera un sistema foral, tendría una cantidad de recursos substancialmente mayor.

Elementos para una revisión general de los sistemas de financiación de las comunidades autónomas

JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL

Catedrático d'hisenda pública de la Universitat Rei Joan Carles, de Madrid

Director de l'Institut d'Estudis Fiscals

Voy a intentar contestar algunas preguntas acerca de los elementos que deberían tenerse en cuenta para poner en marcha una reforma de los sistemas de financiación de las comunidades autónomas.

Yo pretendería no tanto ofrecer un modelo cerrado, sino hacer algunas reflexiones sobre la forma de analizar los problemas fundamentales del modelo que se aprueba en el año 2001 y sobre algunos de los resultados que ofrece este modelo para las comunidades de régimen común, y hacer una serie de propuestas de cambio en relación con estos problemas y estos resultados.

Hay una cuestión de carácter previo que quiero señalar. Este es un acuerdo firmado hace poco más de tres años. Acabamos de tener en el mes de julio los primeros resultados de la liquidación del primer año de aplicación y, en consecuencia, lo que podemos decir sobre el sistema y sobre sus resultados todavía tiene que ser provisional necesariamente, porque no sabemos cómo funciona a lo largo del tiempo; solamente disponemos de la observación de un año. De todas formas, sí que se pueden avanzar algunas cuestiones, que son a las que me referiré a continuación.

En primer lugar, daré un repaso rápido a los problemas del modelo tal como se materializa en el acuerdo del 2001, que se recogería en la Ley 21 de ese año. Hay algunas cuestiones relacionadas con la suficiencia estática. La pregunta que las sintetizaría, expresada de forma simple sería: ¿Tenemos recursos suficientes para atender a las necesidades de las comunidades? A mi juicio, hay una serie de problemas que tienen que ver con esta pregunta.

En el modelo del año 2001 se determina un sistema de financiación; se aplican una serie de indicadores a partir de un conjunto de variables, pero no hay ningún tipo de justificación de las mismas, de manera que los indicadores que se emplean para medir las necesidades de gasto, tienen más que ver con el mismo proceso de negociación política que con una argumentación racional, coherente y adecuadamente realizada. Esta es una crítica tradicional de los acuerdos de financiación, pero que tiene pleno sentido en el firmado en 2001. Mientras no aclaremos de

qué necesidades estamos hablando, será muy difícil llegar a algún acuerdo racional y permanente, con independencia de que podamos entender cómo y por qué se toman las decisiones básicas. Sería necesario buscar un punto de encuentro entre las propuestas más racionalistas o mejores desde el punto de vista técnico y lo que puede dar de sí un proceso de negociación político en un asunto tan complejo y delicado como éste.

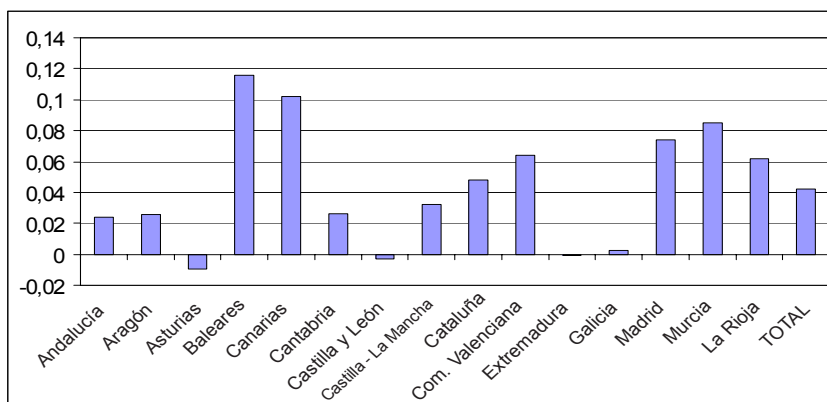
En la misma dirección, la aplicación de fondos *ad hoc*, por ejemplo, para paliar la escasa densidad de población o atender los problemas de pobreza relativa tampoco se justifica. Las garantías de mantenimiento del *statu quo* solo se explican ante la necesidad de sacar adelante una negociación, pero tanto estas garantías de mantenimiento como las reglas de modulación aplicadas en el acuerdo acabarían distorsionando la medición de las necesidades tal como se planteaban. Por lo tanto, si existía algún criterio en relación con la determinación de las necesidades asociado a la población, por ejemplo, o a otras variables, este tipo de reglas *ad hoc* lo que hacían era alejarnos más de tal criterio. En realidad, cada uno de los fondos, o cada una de las reglas de modulación, solo se entienden si se asocia a nombres concretos de comunidades que no obtenían resultados adecuados a partir de la aplicación de las reglas generales.

Por último, un problema grave es que la determinación de las necesidades de inversión nueva y las compensaciones de diferencias del *stock* de capital público tampoco fueron objeto de atención en el acuerdo. Este es un defecto que arranca del propio sistema de determinación del coste efectivo de los servicios transferidos al inicio del proceso de descentralización y que está sin resolver.

Un segundo tipo de cuestiones tiene que ver con los problemas asociados a la suficiencia dinámica. Ahora la pregunta que nos formulamos es si a lo largo del tiempo las comunidades pueden atender adecuadamente las necesidades con los recursos que les son asignados.

El primer problema en este ámbito tiene que ver con el importante incremento de la población. Crece el número de usuarios de los servicios públicos –aunque también, no lo olvidemos, crece el número de contribuyentes–, fundamentalmente por el proceso de inmigración que hemos vivido a lo largo de los últimos años y que estamos viviendo, y se observa también que hay tasas de crecimiento de la población muy dispares entre comunidades autónomas. Por ejemplo, si partimos de los datos de variación de la población de hecho, según el padrón, entre 1999 y 2002, podemos ver como, junto a algunas comunidades autónomas que pierden población, como Asturias o Castilla y León, o que apenas cambian su número de habitantes, como Extremadura, hay otras que ven crecer notablemente la población a la que deben atender. Tal es el caso especialmente de las Islas Baleares y Canarias, y, con menor intensidad, de Murcia, Madrid, la Comunidad Valenciana o Cataluña (véase el gráfico 1).

GRÁFICO 1. TASAS DE VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN DE HECHO (PADRÓN): 1999-2002



Una segunda cuestión importante es la relacionada con el problema de la sanidad. Se produce, desde hace años, un crecimiento que se puede calificar de explosivo y estructural del gasto sanitario, que genera una insuficiencia crónica. Este no es un problema solo de España, ni tampoco un problema derivado de la descentralización de los servicios sanitarios, sino que, si analizamos los sistemas comparados, raros son los países en los que el gasto sanitario se modera a lo largo del tiempo. Por el contrario, hay una tendencia a aumentar el peso del gasto sanitario en términos del producto interior bruto, hasta el punto de que muchos países consideran que es uno de los problemas más serios a los que se enfrenta el sector público en nuestros días.

Por ejemplo, en Canadá, el crecimiento enorme del gasto sanitario plantea graves problemas al mantenimiento del modelo de financiación, hasta el punto de que una comisión del Senado ha propuesto algunas alternativas impositivas para buscar una salida financiera razonable. Si el gasto sanitario sigue creciendo a lo largo del tiempo más que los ingresos, no hay sector público que pueda soportarlo. Por lo tanto, habrá que buscar una solución.

En España, como en otros países, en el ámbito sanitario se ha introducido limitadamente la estrategia de los copagos; existe un copago en relación con el gasto farmacéutico que seguramente no responde a la mejor regulación entre las posibles. Frente al empleo de copagos, el Senado canadiense se planteaba la posibilidad de aplicar un impuesto especial destinado a financiar la sanidad, que se vinculara de alguna manera con el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Desde el punto de vista de los proponentes, se entiende que, ante la gravedad del problema, habría que buscar una fórmula estable, de carácter tributario y con capacidad de generación de recursos suficientes, que evitara los efectos negativos de los copagos.

Es cierto que el elemento clave es controlar el gasto público, para lo que se propone todo un conjunto de estrategias. Es cierto también que es preciso hacer un esfuerzo de disección, de manera que seamos capaces de diferenciar lo que es verdaderamente gasto sanitario de lo que no lo es; hoy pagamos a través de los servicios sanitarios muchos gastos que probablemente deberían asignarse a otros capítulos del presupuesto, como los que se refieren a los gastos asociados a las situaciones de dependencia.

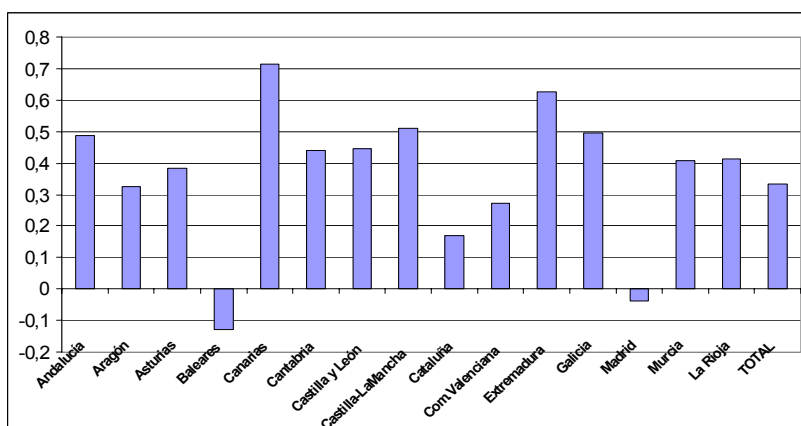
En el acuerdo del año 2001 no se prevé la aplicación de garantías generales de suficiencia dinámica, con lo cual cabe esperar también que se produzcan divergencias –tal vez significativas– de prestaciones de servicios públicos entre comunidades. Es un problema importante que plantea una cierta contradicción entre la apuesta por la corresponsabilidad y el aseguramiento de servicios públicos razonables en los distintos territorios a lo largo del tiempo.

En relación con el principio de autonomía, debe reconocerse que, a lo largo de los últimos años, las reformas han incrementado la autonomía y la responsabilidad de las comunidades, especialmente desde el año 1993, cuando por vez primera se territorializa el IRPF, y todavía más en las reformas de 1996 y 2001, en las que se reconocen más posibilidades de actuación a las comunidades autónomas.

Sin embargo, a pesar de la mayor autonomía, el margen de actuación de los gobiernos autonómicos es relativamente limitado. Todavía pesan mucho los fondos de transferencia y la dependencia financiera es importante, especialmente en algunas comunidades. Por otra parte, ampliar el sistema de participación en impuestos es un buen mecanismo de financiación de cara al objetivo de suficiencia, pero no tanto desde el punto de vista de la autonomía. Se trata, simplemente, de un sistema utilizado con mucha frecuencia para financiar gobiernos descentralizados, pero que tampoco se diferencia tanto de otros tipos de transferencias.

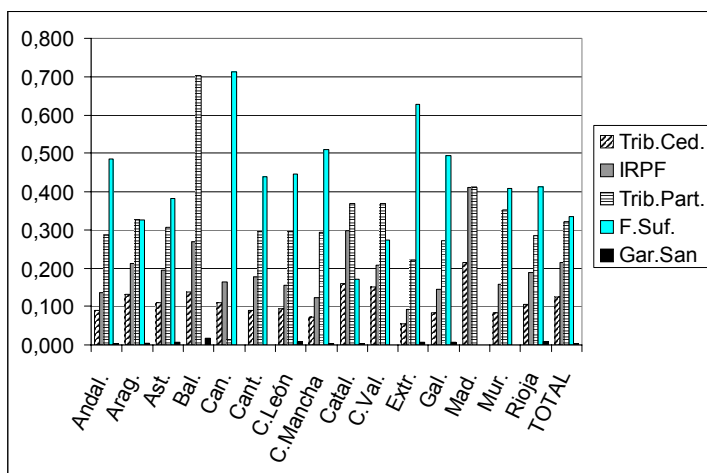
El Fondo de suficiencia es importante en el total de recursos de algunas comunidades autónomas, lo que implica diferencias significativas de financiación entre comunidades. Si medimos el Fondo de suficiencia en relación con la financiación total garantizada, observamos que hay algunas comunidades que dependen básicamente del mismo: es lo que ocurre con Canarias, por ejemplo, o con Extremadura. Hay dos comunidades que, sin embargo, no reciben transferencias de dicho fondo, que son Baleares y Madrid, por el hecho de que, a través de los recursos impositivos, los impuestos participados o los impuestos cedidos, obtienen los recursos suficientes para cubrir sus necesidades, tal como están definidas, y, por lo tanto, no son merecedoras del Fondo de suficiencia (véase el gráfico 2). Por el contrario, estas comunidades son contribuyentes a dicho fondo.

GRÁFICO 2. PESO DEL FONDO DE SUFICIENCIA EN LA FINANCIACIÓN TOTAL GARANTIZADA



Si, a partir de esos datos procedentes de la liquidación publicada el mes de julio pasado, efectuamos una revisión del tipo de ingreso fundamental por comunidades autónomas, observamos que existen distintas situaciones. Los tipos de ingresos que se recogen (en el gráfico 3, de izquierda a derecha) son los tributos cedidos, los ingresos procedentes del IRPF, los tributos participados (en imposición indirecta), el Fondo de suficiencia y la garantía sanitaria. El acuerdo de 2001 sí contemplaba, en el capítulo de financiación correspondiente a sanidad, un mecanismo de garantía limitado a tres años; según el mismo, los recursos dedicados a las actividades sanitarias crecerían como mínimo el equivalente a la tasa de crecimiento del producto interior bruto nominal a precios de mercado.

GRÁFICO 3. PESO DE LAS DISTINTAS FUENTES DE INGRESOS EN LA FINANCIACIÓN GARANTIZADA



Un tercer aspecto que debe destacarse en relación con el principio de autonomía es que, acaso por la ausencia de incentivos, las comunidades no han hecho uso de la capacidad normativa en tributos cedidos, ni tampoco en el ámbito del IRPF. Esta es una crítica muy frecuente que se hace a veces desde diversas posiciones: ¿por qué las comunidades no utilizan su capacidad normativa para aumentar la presión fiscal y, por lo tanto, la recaudación?

En relación con este punto, me gustaría hacer dos o tres consideraciones rápidas. La primera es que, de hecho, sí se ha utilizado la capacidad normativa: se utiliza a la baja a través de las deducciones. Esta estrategia tiene sus riesgos en un sistema que tiene pocas garantías y en el que no se puede asegurar la ayuda financiera de la Administración central cuando falten los recursos. En segundo lugar, sí ha aumentado la presión fiscal en algún caso puntual, en el ámbito de los tributos cedidos; por ejemplo, en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, en el que se elevó moderadamente el tipo impositivo. Y se ha utilizado también con motivo de la asignación de un nuevo ingreso destinado a completar la financiación de la sanidad: el impuesto minorista sobre la venta de hidrocarburos. La comunidad autónoma catalana, por ejemplo, ha utilizado sus posibilidades hasta el máximo; en la Comunidad de Madrid, también se ha empleado aunque a un tipo más limitado (se habla del *céntimo sanitario*).

En todo caso, puede ser útil plantearnos de qué depende el hecho de que las comunidades hagan o no uso de esa capacidad normativa, cuáles son los argumentos a favor de este instrumento. En el caso del IRPF tenemos precedentes históricos. Debemos recordar el intento frustrado en los años ochenta, por parte de la Comunidad de Madrid, de aplicar un recargo sobre el IRPF, que fue retirado ante la presión social contraria y por su presunción de inconstitucionalidad, que años después sería desmentida por el Tribunal Constitucional.

Cuando a veces se insiste en la necesidad de utilizar la capacidad normativa, es importante no olvidar las lecciones de la historia. Y, además, reconocer la dificultad de tomar una decisión de estas características (aumentar la presión fiscal) y de manera diferencial. El riesgo de contestación política es evidente, máxime si para aumentar la tributación se utilizan expresiones que están cargadas de connotaciones negativas, como el término *recargo*. Es fácil prever que, si una comunidad quiere aplicar un *recargo* sobre la cuota del IRPF, se producirá una respuesta ciudadana, ante la sensación, que puede ser estimulada a través de los medios, de agravio comparativo.

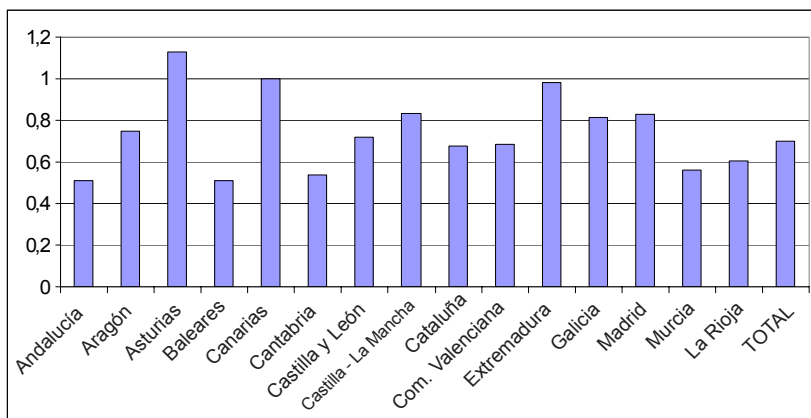
Sin embargo, es cierto que la aplicación efectiva de la capacidad normativa es la prueba de madurez de un modelo; es decir, para que el sistema funcione, las comunidades tienen que asumir el coste de aumentar la presión fiscal.

¿Cómo se puede instrumentar la asunción de responsabilidad fiscal? Sin duda, es un asunto complicado. Una cuestión que señalaba el *conseller* de Economía de la Generalidad, no hace mucho, a mí me pareció razonable: no se puede pedir a las comunidades que aumenten los impuestos cuando desde la Administración central se defienden rebajas y disminución de la presión fiscal. No se trata solo de una cuestión de cómo, sino también de cuándo. Porque en un contexto en donde hemos trasladado a la población la idea de que la disminución de la presión fiscal es

la mejor solución, incluso para aumentar el bienestar, proponer un aumento de impuestos diferencial (por ejemplo, en Aragón) resulta especialmente complicado y difícil de aplicar.

Una cuestión adicional en relación con el principio de autonomía es el cálculo de la recaudación normativa de tributos cedidos para determinar el Fondo de suficiencia. Cuando se pretendía estimular el empleo de la capacidad normativa, la utilización del concepto de la recaudación normativa supuso un avance importante en la consolidación del sistema de financiación, porque ahí sí se abría un campo para que las comunidades autónomas hicieran un esfuerzo para obtener los recursos a partir de una cantidad potencial dada. En el momento en que se ideó el concepto de recaudación normativa, era incuestionable que se trataba de un avance. El problema es que, cuando se consolida el sistema, la determinación de la recaudación normativa tiende a ser muy baja, con lo que se produce una diferencia muy importante respecto a la recaudación real. El criterio de determinación, seguramente, debería ser objeto de revisión. Como se puede comprobar en el gráfico 4, la mayoría de las comunidades (todas excepto Asturias) tienen una recaudación real mayor que la normativa y, en algunos casos, la diferencia es muy significativa. De esta forma, Baleares, por ejemplo, obtiene prácticamente el doble de recaudación de tributos cedidos de lo que prevé la recaudación normativa.

GRÁFICO 4. RECAUDACIÓN NORMATIVA TRIBUTOS CEDIDOS Y TASAS / RECAUDACIÓN REAL (2002)



Respecto al principio de solidaridad, creo que un problema del sistema es que no hay un objetivo claro de equidad. ¿Qué es lo que se pretende con este sistema, en un proceso como el que vivimos?, ¿la igualación o la reducción de las diferencias entre comunidades autónomas? ¿Hasta qué punto? Los ejemplos de Alemania y Canadá son interesantes como muestras de sistemas de financiación con mecanismos de nivelación limitados. En algunos otros casos en donde no pesan tanto los ingresos propios, como Australia, hay procedimientos de nivelación mucho más intensos,

basados en ajustes y criterios de equidad más estrictos, con el consiguiente coste en términos de autonomía.

Hay que recordar, además, que no se han aplicado, en la práctica, las asignaciones de nivelación, una vieja asignatura pendiente. Se prevén en el último acuerdo, pero se introducen cautelas tan estrictas que hacen muy complicada su aplicación. Este es un defecto más del acuerdo de financiación que se recoge en la Ley 21/2001.

Una cuestión más que tiene que ver con la solidaridad y que debe relacionarse también con la situación que vivimos: la ampliación de la Unión Europea. El trato de favor que han obtenido muchas regiones españolas durante los últimos años va a terminar, porque cambia –lógicamente– la orientación de los fondos europeos de desarrollo. En consecuencia, deberemos plantearnos si hay que seguir financiando aquellos territorios, ahora desde la perspectiva del sistema interno de financiación, a través de ayudas a la inversión en las regiones que están más atrasadas en términos de PIB per cápita, tal vez otorgando un mayor peso al Fondo de compensación interterritorial.

Los resultados del sistema de financiación muestran que existen diferencias importantes entre comunidades en términos de financiación por habitante. A partir de los datos del año 2002, respecto a la financiación garantizada (véase el gráfico 5), las regiones que obtienen una mayor financiación son Extremadura, Cantabria y La Rioja. Y las que ofrecen resultados inferiores son Baleares, la Comunidad Valenciana, Madrid o Murcia. Cataluña se situaría en el entorno de los valores medios.

Desde otro punto de vista, el crecimiento de la financiación en valores reales es superior al crecimiento de la población. En esto también hay que decir que el acuerdo del 2001, en términos de financiación, no ha sido tan negativo como algunos señalan.

Si tenemos en cuenta que la medición de las necesidades se hace básicamente en función de la población, como se prevé para el fondo general, para el fondo sanitario y para el de prestaciones sociales, el crecimiento de la financiación es mayor que el crecimiento de la población, salvo en el caso de Baleares.

GRÁFICO 5. FINANCIACIÓN GARANTIZADA POR HABITANTE (ÍNDICES/MEDIA) (2002)

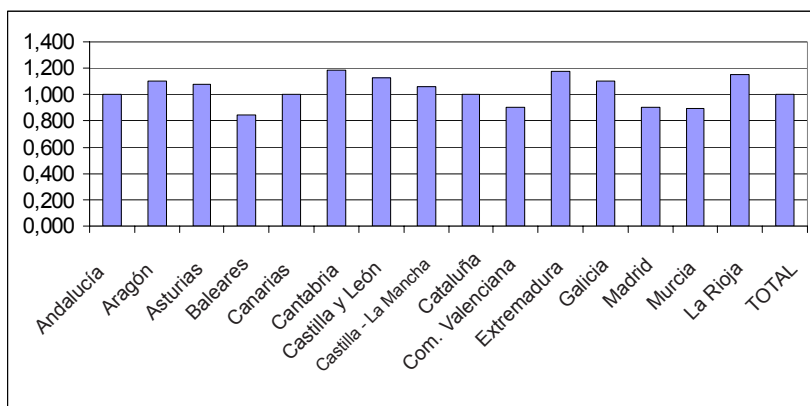
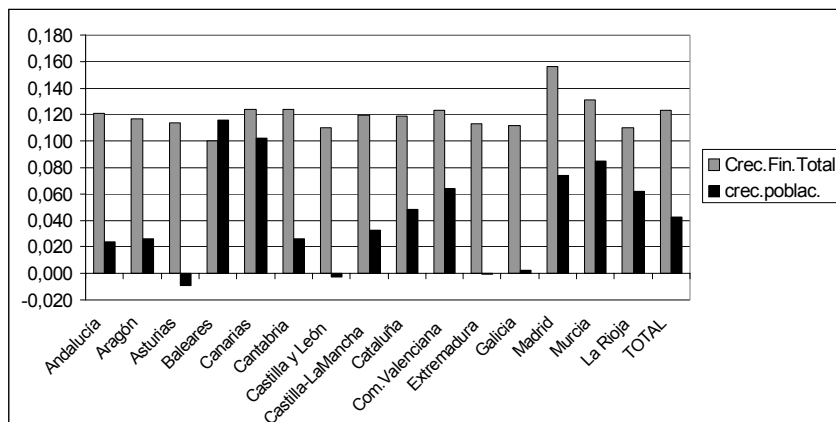


GRÁFICO 6. CRECIMIENTO DE LA FINANCIACIÓN TOTAL Y DE LAS NECESIDADES DE GASTO (1999-2002)

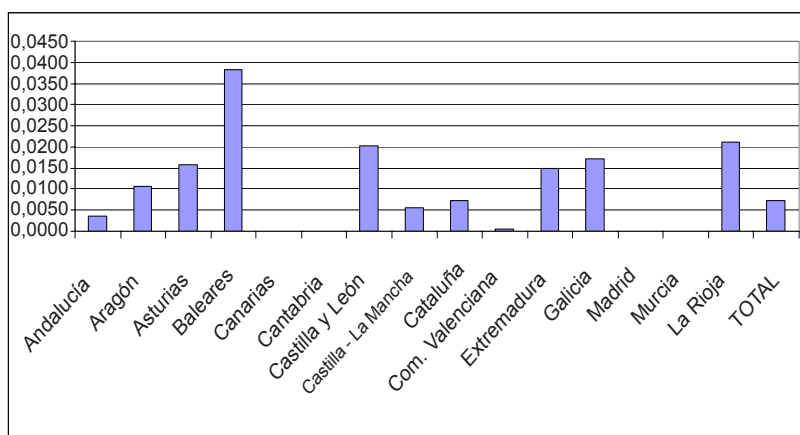


En el gráfico 6 se incluye información sobre el crecimiento de la financiación total y el crecimiento de las necesidades de gasto. Podemos observar que el único caso en donde no se produce ese mayor peso del crecimiento de la financiación total respecto al crecimiento de las necesidades es Baleares.

Hay algunas comunidades en donde la financiación tiene una tasa de crecimiento razonable y que, sin embargo, ven disminuir la población. Si, como se defiende, las necesidades están muy sustentadas en la población, aquí se produce un resultado interesante que debe ser objeto de reflexión. Esto es todavía más llamativo si tenemos en cuenta el mecanismo concreto de financiación de la sanidad, porque el mínimo sanitario se garantiza en función del crecimiento de la población, también a las comunidades que ven disminuir la población, lo cual no deja de ser paradójico.

Perciben garantía sanitaria todas las comunidades autónomas salvo Canarias, Cantabria, Madrid y Murcia, aunque esta garantía representa un porcentaje muy pequeño de la financiación sanitaria. Estos son los datos que arroja la liquidación del año 2002. Baleares es la única comunidad que obtiene una financiación por garantía sanitaria relativamente importante, dentro de la limitación de las cifras. (Véase el gráfico 7.)

GRÁFICO 7. PESO DE LA GARANTÍA SANITARIA EN LA FINANCIACIÓN SANITARIA TOTAL (2002)



Entiendo que, ante el corto período de tiempo de funcionamiento del modelo actual, sería necesario estudiar con algo más de perspectiva cuáles son los resultados, las conclusiones, y cuáles las mejores alternativas. El hecho de que la aprobación del sistema del 2001 fuera suscrita por todas las comunidades autónomas sin excepciones y el hecho también de que sea imposible llevar a cabo cualquier reforma que obligue a revisar todo el sistema de financiación –y a la historia me remito– sin cantidades financieras adicionales importantes, exige determinar cuáles son las modificaciones imprescindibles, las mínimas necesarias, para evitar los principales problemas que he señalado anteriormente.

En ese sentido, en relación con la suficiencia, sería necesario hacer una correcta medición de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. Sabemos ya algo más, hay equipos que están trabajando en este ámbito desde hace años y ofreciendo alternativas. Algo se puede avanzar en esa dirección. Hay países en donde esto se ha convertido en un objeto de atención y estudio desde hace mucho tiempo. El ejemplo más característico es Australia, en donde no solamente se analizan con cuidado las necesidades de gasto, sino que además existe una comisión, la Commonwealth Grants Commission, que es reconocida en todo el país por su cualificación técnica, y también por el rigor de sus estudios y de sus aportaciones. Esa sería una primera consideración.

La segunda es que, probablemente, en la medida en que pudiéramos medir necesidades de una manera más adecuada, habría que tender a una distribución de recursos en función de tales necesidades. Esto puede tener sus costes y, por lo tanto, no se podría plantear más que desde una perspectiva gradual, a través de períodos transitorios y de la búsqueda de acuerdos en los que podamos dejar claramente expresado el problema de las necesidades, su correcta medición y la conveniencia de ajustar la financiación a las mismas.

Una tercera consideración es que el cierre de la negociación del 2001 y la proclamación de que el acuerdo implicaba la consagración del sistema definitivo... carece de sentido. Ha habido varios sistemas «definitivos», y este, como los anteriores, no puede entenderse tampoco como «definitivo». En ese sentido, probablemente sea necesario buscar mecanismos de ajuste, de actualización, concretamente en relación con las variables empleadas para medir las necesidades de gasto. Los problemas que tenemos hoy, por ejemplo, con la población no existirían si el sistema previera, de alguna manera, cómo ajustar los aumentos de población. Realmente, en estos momentos, los cambios de población como consecuencia de la inmigración son muy importantes y, por lo tanto, es difícil evitar la referencia financiera.

Adicionalmente, desde el punto de vista de la suficiencia, a mi juicio habría que plantear el problema de las posibles garantías estructurales de suficiencia dinámica. Es cierto que ahí hay un cierto cuestionamiento del grado de autonomía efectiva, pero lo que no tiene mucho sentido es acabar radicalmente con los sistemas de garantías. Como mínimo, en el ámbito de la sanidad, ante los problemas que se van a plantear, seguramente la garantía debería ser ampliada a partir del tercer año para asegurar que todas las comunidades puedan atender sus necesidades sanitarias, tal como fueron medidas inicialmente, a partir de las cifras del año 1999.

Pero, como es obvio, la aplicación de garantías no puede hacerse a costa de poner en peligro el equilibrio financiero de la Administración central. Conviene recordar que el peso del presupuesto de la Administración central ha tendido a disminuir intensamente y no cabe duda de que, de cara al futuro, las posibilidades de actuación, las reformas futuras basadas en la financiación de la Administración central, van a verse seriamente limitadas. En esa dirección, y desde la perspectiva de la corresponsabilidad, también sería importante pensar sobre lo que en el futuro debe hacer el Estado o la Administración central en algunos terrenos, y concretamente en relación con el sistema de financiación. Eso es algo que nos corresponde a todos, también a las comunidades autónomas.

Respecto a las posibles reformas en relación con el principio de autonomía, el acento debería ponerse tanto en la búsqueda de incentivos para que las comunidades hagan uso de la capacidad normativa existente como en el aumento de la propia capacidad normativa en alguna de las figuras tributarias disponibles. Por otra parte, puede tener una cierta justificación el aumento de la capacidad normativa en aquellas figuras tributarias –o en las deducciones previstas– que tienen que ver con las políticas adjudicadas a las comunidades autónomas. Por ejemplo, en relación con la deducción por vivienda puede tener cierto sentido que las comunidades autónomas participen más intensamente, porque las políticas de vivienda se hacen básicamente desde las propias comunidades. O en el ámbito de los impuestos especiales puede tener más sentido una mayor capacidad normativa si se pretende ayudar por esta vía a financiar la sanidad. Y si realmente no existe una seria limitación en relación con los compromisos europeos, el impuesto sobre alcoholes o el impuesto sobre labores de tabaco quizás pudieran ser más utilizados para asegurar la financiación de la sanidad.

En cuanto a la presión fiscal, a mi juicio vivimos algo semejante a lo que está ocurriendo en Europa. Con motivo de la ampliación, se plantea con toda su crudeza el problema de la diferente presión fiscal de los países que integran ahora la Unión Europea. Y hemos podido leer en la prensa que incluso algunos políticos están pronunciándose en el sentido de que tal vez debiera revisarse la lista de países que deben ser beneficiarios de los fondos, en un marco de competencia fiscal a la baja, tan dura, que incluso está implicando la deslocalización de empresas, especialmente en países en los que el nivel de presión fiscal es mayor.

En el ámbito autonómico esto afecta no solamente al impuesto sobre la renta, sino también a los tributos cedidos (en especial, la imposición patrimonial), en el sentido de que hay una competencia tan fuerte a la baja que puede resultar muy perjudicial para todos. Como ocurre en Europa, se acabará planteando en España también alguna limitación de la competencia fiscal: deberemos decidir hasta dónde debe llevar la competencia fiscal y hasta dónde el acuerdo, el compromiso o la necesidad de armonización.

En relación con la ampliación de la capacidad gestora, la participación real de las comunidades en la gestión de los grandes tributos es algo que hoy parece indiscutible. Sea cual sea la fórmula por la que se opte, en la medida en que las comunidades están participando ya en un porcentaje alto en los grandes tributos, carece de sentido que no intervengan activamente en su gestión. No quiero en este momento pronunciarme sobre las fórmulas; yo creo que hay múltiples fórmulas, y, realmente, la experiencia comparada también nos enseña lecciones interesantes al respecto.

Por lo que se refiere a la solidaridad, una posibilidad sería intentar aglutinar el Fondo de suficiencia y las asignaciones de nivelación en un único instrumento de nivelación. Este es un tema también muy abierto, relativamente complicado en su ajuste concreto, pero al final las asignaciones de nivelación están concebidas en la misma línea en la que se concibió el Fondo de suficiencia.

Por otra parte, es necesario aclarar el objetivo de equidad que se desea alcanzar por el sistema de financiación autonómica, en la línea de lo que antes señalaba –igualación, reducción de las desigualdades, topes, etc.–, y, en todo caso, compatibilizar los resultados del sistema de financiación de régimen común con los del régimen foral. Se trata, sin duda, de un tema pendiente, y realmente, parece de toda lógica que como mínimo intentemos buscar una fórmula para garantizar que los resultados del sistema común sean semejantes a los del concierto. Lo que no tiene mucho sentido es mantener un grado de disparidad tan elevado.

Para terminar, quería mencionar brevemente algunas cuestiones de articulación institucional, pero no voy a detenerme demasiado. Creo que es necesario retomar el principio de lealtad institucional en toda su dimensión. No tiene sentido que la Administración central legisle sin tener en cuenta las consecuencias de su legislación. Es absolutamente necesario el *fair play*. Y, desde luego, es importante –esta es una asignatura pendiente– la articulación de órganos de cooperación y coordinación. Especialmente sería preciso reforzar el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera y aclarar sus atribuciones, así como poner en marcha la reforma del Senado. En

esa dirección, hace cinco o seis años, con el profesor Albertí, proponía, a instancias de la cámara alta, la creación de una oficina de estudios territoriales en el Senado, como una vía para avanzar en el conocimiento de los problemas económicos derivados del proceso de descentralización del Estado y como un instrumento indirecto para fortalecer el papel de la cámara territorial. Tal vez sea ahora el momento de reclamar este tipo de iniciativas.

Reforma de l'estatut de Catalunya i sistema de finançament: model general o model específic

ENOCH ALBERTÍ I ROVIRA

Catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona

La pregunta que vull intentar contestar, o almenys plantejar, és què pot fer l'Estatut d'autonomia en matèria de finançament. Aquest és el centre de la meua intervenció. I per intentar explorar les respostes possibles a aquesta pregunta, tractaré en primer lloc de què han fet fins ara els estatuts d'autonomia –no només el de Catalunya sinó també els d'altres comunitats, perquè poden servir de referència interessant–; en segon lloc, de què ha fet la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), la llei orgànica a la qual es refereix l'apartat 3 de l'article 157 de la Constitució. En el marc d'aquesta segona qüestió intentaré esbrinar quina és la relació que s'ha establert entre els estatuts d'autonomia i la LOFCA, perquè aquesta no és una qüestió que hagi estat pacífica doctrinalment, sinó que té lectures i alternatives diverses. Per tant, intentaré dir alguna cosa sobre quines són aquestes altres opcions: quina és la lectura que s'ha fet fins ara del paper de la LOFCA i de la seva relació amb els estatuts d'autonomia i quines són les alternatives que, si escau, es poden presentar? I acabaré, finalment, tornant a la qüestió inicial, o sigui, examinant quin és el paper que pot assumir l'Estatut d'autonomia en matèria de finançament.

Primera qüestió, per tant: què han fet els estatuts d'autonomia en matèria de finançament? Molt especialment el de Catalunya, perquè és el que naturalment ens interessa ara i aquí, però també d'altres, perquè poden servir de contrast o de referència.

La Constitució no esmenta el finançament entre les matèries que reserva a l'Estatut d'autonomia. La Constitució, en efecte, en el seu article 147, estableix quin ha de ser el contingut, diguem-ne, mínim o típic dels estatuts d'autonomia: la denominació de la comunitat; la delimitació del seu territori; la seu, l'organització i la denominació de les institucions; les competències que assumeix la comunitat, i, finalment, les bases per al traspàs dels serveis corresponents vinculats a aquestes competències. Entre les matèries reservades a l'Estatut, doncs, la Constitució no esmenta en cap moment el finançament autonòmic.

I, de fet, la Constitució només es refereix als estatuts en matèria de finançament en una disposició, que és la de l'article 156, apartat 2, i ho fa amb un caràcter jo

diria que lateral o pràcticament marginal. Només s'esmenten els estatuts, en efecte, quan es diu que hi ha la possibilitat que les comunitats autònomes puguin actuar com a delegades o col·laboradores del Govern central en la gestió dels tributs estatals, «d'acord amb la llei i els estatuts d'autonomia». Aquesta és l'única menció dels estatuts que fa la Constitució en matèria de finançament autonòmic.

Però, malgrat aquest silenci de l'article 147 de la Constitució i aquesta lleugeríssima referència continguda en l'article 156, apartat 2, els estatuts d'autonomia han abordat la qüestió del finançament autonòmic i ho han fet, a més, d'una manera significativa i no pas lateral o incidental. De quina manera i sobre quins elements? Després hi tornaré, per veure quin és el pes que tenen els elements del finançament autonòmic tractats pels mateixos estatuts. Però la primera qüestió, naturalment, que s'ha de plantejar és la de si és possible, en el sentit de legítim, que els estatuts d'autonomia tractin de qüestions de finançament, malgrat que aquesta no sigui una matèria que la Constitució els reservi.

I a mi em sembla que la resposta a aquesta pregunta bàsica ha de ser necessàriament afirmativa. Crec, en efecte, que els estatuts d'autonomia poden tractar del finançament autonòmic en consideració, en primer lloc, a la mateixa naturalesa que té aquesta norma, com a norma que determina l'estatus que té la comunitat autònoma en el si de l'Estat i que, per tant, determina la relació entre la comunitat i l'Estat. I el finançament, naturalment, és una part important d'aquest estatus i d'aquesta relació. L'estatut d'autonomia, a més, és la norma institucional bàsica de la comunitat, i un dels aspectes essencials de la institucionalitat de la comunitat és, precisament, com s'obtenen els recursos financers necessaris per a fer front a les seves necessitats d'actuació i de funcionament.

Per tant, des dels dos punts de vista amb què es pot veure un estatut d'autonomia, des de les dues perspectives d'aquesta ànima dual que tenen els estatuts, com a norma que determina la relació entre l'Estat i la comunitat, d'una banda, i com a norma institucional, és a dir, *constitució interna* de la comunitat, de l'altra, el fet que inclogui les qüestions relatives al finançament de la respectiva comunitat es pot contemplar com una cosa inherent a la seva pròpia naturalesa.

Però, a més, en segon lloc, hi ha un altre argument que també crec que s'ha de tenir en compte, a banda de les consideracions dogmàtiques o doctrinals, un argument de caire pràctic o fàctic: que així ho han fet tots els estatuts d'autonomia, i ningú fins ara, en més de vint anys, no ho ha posat en qüestió. Per tant, crec que quan en un determinat sistema constitucional s'ha fet una cosa de manera pacífica al llarg d'un període significatiu de temps, una cosa que a més és perfectament raonable i que no presenta cap contradicció amb les disposicions constitucionals, no té gaire sentit qüestionar aquesta pràctica o aquesta interpretació, intentant impugnar-la i negant-li validesa, fent esforços per a buscar arguments que li neguin legitimitat.

Per tant, crec que sí que és possible –i per això avançava que la resposta a aquesta qüestió, al meu entendre, ha de ser concloent en aquest sentit– que l'Estatut inclogui elements relatius al finançament, malgrat que aquest no figuri entre les matèries que la Constitució li reserva.

Segona qüestió: quins són aquests elements que han inclòs els estatuts d'autonomia, i molt específicament el de Catalunya? Em refereixo a elements o qüestions vinculats no a la hisenda en general, ja que això ens portaria a examinar molts altres aspectes, com ara el règim pressupostari, sinó específicament a la qüestió dels recursos o al finançament en sentit estricte.

Es pot dir que els estatuts, bàsicament, han inclòs en el seu contingut tres elements diferents relatius al finançament de la respectiva comunitat: en primer lloc, han establert la llista de recursos a disposició de la comunitat; en segon lloc, han establert alguns criteris –ja veurem que amb major o menor intensitat– respecte d'un d'aquests recursos, essencial, que és la participació en els ingressos de l'Estat, i en tercer lloc, hi han inclòs algunes qüestions relatives als tributs cedits. Molt breument, em referiré a cada una d'aquestes tres qüestions.

Quant a la relació dels recursos que pot tenir la hisenda pròpia de les comunitats autònomes –qüestió que han inclòs tots els estatuts d'autonomia–, crec que no es presenten gaires problemes. En realitat, el que han fet els estatuts, i el que fa en particular l'Estatut de Catalunya en el seu article 44, és recollir, sistematitzar, precisar o concretar, fins i tot amb una major correcció tècnica que la mateixa Constitució, la llista de recursos propis de què pot disposar la comunitat autònoma. Aquesta llista presenta alguna petita diferència respecte de la llista que conté la Constitució en l'article 157. I és que l'article 44 de l'Estatut inclou, com a recursos propis, els llegats i les donacions, que poden integrar la hisenda autonòmica; i també les multes i les sancions. Aquesta és la diferència entre la llista constitucional de recursos financers i la llista continguda en l'Estatut. Com es pot veure, és una diferència molt poc significativa. A mi em sembla que no és en absolut rellevant, perquè els llegats i les donacions són naturalment ingressos de dret privat, i les multes i les sancions es poden entendre perfectament incloses entre les competències pròpies que exerceix la comunitat i, per tant, la seva inclusió tampoc no presenta cap problema especial. Per tant, es pot dir que, malgrat aquestes petites diferències, no hi ha cap desfasament entre les dues llistes. Així, el que és important, als efectes del que ara ens interessa, és que l'Estatut d'autonomia inclou la llista de recursos de què pot disposar la comunitat autònoma, que reproduceix, amb lleugeres variacions, la general que conté la Constitució.

En segon lloc, respecte a la participació en ingressos de l'Estat, hi ha diferències importants entre els diversos estatuts d'autonomia. L'Estatut de Catalunya estableix, com diu expressament, les bases dels criteris sobre els quals la comunitat ha de negociar amb l'Estat la determinació d'un percentatge o d'una determinada quota de participació. I ho fa, a més, amb uns criteris que estan ja bastant perfilats. L'article 45 de l'Estatut, en efecte, disposa que s'han de tenir en compte, a l'hora de negociar, la mitjana dels coeficients de població i esforç fiscal; la quantitat equivalent a l'aportació proporcional que correspongui a Catalunya pels serveis i càrregues de l'Estat; el principi de solidaritat, aplicat –diu expressament– en funció de la relació inversa de la renda per habitant, i en general els altres criteris que siguin procedents.

El que és important aquí, crec, és advertir que l'Estatut, en aquesta matèria, que és una qüestió important, fixa uns criteris substantius que hauran de regir la negociació amb l'Estat per a determinar la quota de participació.

Andalusia, per altra banda, fa el mateix, exactament el mateix. I encara més: l'Estatut d'Andalusia acaba concretant una mica més aquests criteris, establint-los amb més precisió. En canvi, altres estatuts d'autonomia es remeten simplement a la LOFCA per determinar aquesta qüestió. L'Estatut de l'Aragó, per exemple, diu simplement que es negociarà el percentatge de participació en l'Estat a partir dels criteris que determini la LOFCA. I en un altre cas, l'Estatut de les Illes Balears remet també a la LOFCA, encara que després estableix alguna petita correcció. Diu: «S'ha de tenir en compte la insularitat, el major cost de producció de serveis a causa de la insularitat i de l'especialització molt acusada de l'economia de les illes.» Però, en definitiva, remet substantivament la determinació d'aquests criteris a la LOFCA.

En matèria de participació en els ingressos de l'Estat, el que sí que fan tots els estatuts, sense excepció, és establir quin és el procediment per a determinar la quota de participació. I tots els estatuts es remeten a la negociació bilateral entre el Govern de l'Estat i el govern de la comunitat autònoma a través d'una comissió mixta. I això ho fan, ho voldria remarcar, sense excepció.

Tercer element que contenen els estatuts, com deia abans: els tributs cedits. Aquí, el que fa l'Estatut de Catalunya, i el que fan també altres estatuts d'autonomia, és establir una llista dels tributs cedits, dels tributs estatals que es cedeixen a la comunitat, mitjançant la fórmula de cessió que hi pugui haver en cada moment –només els rendiments, com va ser en el període inicial, o cessió amb facultats normatives i facultats de gestió, com s'ha aplicat amb posterioritat–. Però aquesta inclusió dels tributs cedits o cedibles es fa amb un problema estructural essencial: a través del que jo crec que podríem denominar *disposicions actualitzables*. L'Estatut d'autonomia de Catalunya ho recull a la seva disposició addicional sisena, que presenta un problema, al meu parer, fonamental: es preveu que es pugui modificar la llista de tributs cedits per acord del Govern de la comunitat autònoma amb el Govern central, acord que s'ha de recollir posteriorment en una llei, i que aquesta modificació no es considerarà modificació de l'Estatut d'autonomia.

Per tant, no es tracta d'establir un procediment diferent de modificació d'una part de l'Estatut en una matèria determinada, sinó que es ve a dir: «La modificació d'aquesta disposició, que és una disposició inclosa en l'Estatut d'autonomia, no es considera modificació de l'estatut d'autonomia.»

Crec que això té una raó molt senzilla i molt simple, i és que el que es vol és evitar l'aplicació de l'exigència que conté la Constitució en el seu article 150, apartat 2: el referèndum per a qualsevol modificació de l'estatut, en el cas que aquest s'hagi aprovat per la via del 151, com és el cas de l'Estatut de Catalunya. És, naturalment, una raó perfectament entenedora, però que –també és molt clar– té un efecte devastador: una llei ordinària modifica l'Estatut de Catalunya. I aquest efecte nefast es produeix encara que es tracti d'una llei que reculli l'acord entre els dos governs: entre el Govern central i el Govern de la Generalitat. Si llegim, per exemple, l'article 1 de l'última llei que ha actualitzat aquesta disposició sisena de l'Estatut, comprovarem l'efecte pèssim que provoca. L'article 1 de la Llei 17/2002, la llei última de cessió de tributs de l'Estat a Catalunya, diu: «Es modifica l'apartat primer de la disposició addicional sisena de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que quedarà redactat en

els termes següents: [...]». Una llei de l'Estat redacta de nou una part de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Naturalment, no es tracta només d'una qüestió d'estètica –encara que també ho és–, sinó que és bastant més fonda. I, al meu parer, el que planteja és l'oportunitat o la necessitat d'incloure en l'Estatut d'autonomia una qüestió com la llista de tributs cedits, que, si es creu oportú que tingui aquesta flexibilitat, potser val més que no formi part de l'Estatut i, si en forma part, hauria de ser amb totes les seves conseqüències i, per tant, amb totes les garanties que tenen les normes i els continguts estatutaris.

Més enllà, es planteja una altra qüestió, encara: l'exigència mateixa que qualsevol modificació de l'Estatut hagi d'aprovar-se per referèndum. Aquesta és una exigència que en el seu moment podia tenir sentit. S'aplica només a un determinat tipus d'estatuts, no a tots –als estatuts aprovats per la via de l'article 151, la via especial que estableix la Constitució–, i la seva raó essencial de ser era la d'assegurar que els estatuts d'autonomia de certs territoris no es podrien aprovar sense el consentiment darrer de les respectives poblacions, com a garantia que no resultarien modificats, a la baixa, amb posterioritat a la seva aprovació també per referèndum. Ara, potser seria convenient, en el marc de la sembla que propera reforma constitucional, replantejar aquesta qüestió, que avui és més aviat disfuncional.

Per tant, com a conclusió de tot això, es pot dir que és cert que els estatuts d'autonomia –el de Catalunya, però no només el de Catalunya– han inclòs normes importants sobre aspectes rellevants del sistema de finançament autonòmic –participació, tributs cedits–, encara que ho han fet amb intensitats i amb modalitats diverses. I ho han fet també basant-se en unes lleis de caràcter general i fent-hi remissió: la Llei de cessió de tributs, per una banda, i la LOFCA com a norma general de referència. I aquesta és la segona qüestió que volia tractar molt ràpidament.

La LOFCA és una norma prevista per la Constitució, en el seu article 157. És una llei orgànica, a més, a la qual s'assigna un determinat contingut. Convé recordar quin és aquest contingut, quin és l'encàrrec concret que fa la Constitució a la LOFCA. Diu l'article 157, en primer lloc, que aquesta llei orgànica ha de regular «l'exercici de les competències financeres de les comunitats autònomes enumerades en l'apartat 1» –l'apartat 1 d'aquest article fa referència als recursos de què poden disposar les comunitats–; es parla per tant de *l'exercici* de les competències financeres. En segon lloc, ha de regular les «normes per resoldre conflictes que puguin sorgir» entre les dues parts, l'Estat i les comunitats autònomes. I en tercer lloc, les «formes possibles de col·laboració financera entre les comunitats autònomes i l'Estat». Aquest és l'encàrrec que la Constitució fa a la LOFCA i la missió, per tant, que aquesta ha d'assumir.

Els estatuts també es refereixen a la LOFCA, però s'hi refereixen d'una manera molt diversa. L'Estatut de Catalunya, quan parla de tributs cedits i quan parla de participacions en l'Estat, no diu res de la LOFCA, no fa cap remissió a aquesta norma. En canvi sí que la fa en una altra disposició de caràcter més general, que és l'addicional setena, on diu pràcticament el mateix que diu l'article 157 de la Constitució. Diu: «L'exercici de les competències financeres reconegudes en aquest

Estatut a la Generalitat s'ajustarà a allò que estableixi la llei orgànica prevista a l'apartat 3 de l'article 157 de la Constitució». La referència torna a ser a l'*exercici* de les competències financeres.

I a mi em sembla que aquesta és la clau que s'ha de destacar aquí, el que és realment important. Es parla d'*exercici* de competències financeres, i la idea d'*exercici* de les competències remet a les relacions entre l'Estat i la Generalitat, a les formes i els mecanismes de relació en l'actuació dels poders que corresponen a cada part. *Exercici* no és *distribució de competències*, i *exercici* no és *titularitat de les competències*. Aquesta és una distinció elemental que moltes vegades no s'ha tingut en compte en aquesta qüestió. I molt menys encara, d'aquesta menció a l'*exercici* de les competències financeres de les comunitats autònomes, no es pot inferir que la LOFCA pugui regular el conjunt del sistema de finançament de les comunitats i, a més, que ho pugui fer per sobre dels mateixos estatuts d'autonomia.

Altres estatuts, com deia, també han fet remissions a la LOFCA, i, encara que sigui amb una pinzellada, potser convé fer-hi referència, perquè aquesta remissió general que fa l'Estatut de Catalunya no és l'única possible. Hi ha estatuts que fan remissions molt més incisives i molt més àmplies a la LOFCA. L'Estatut d'Astúries, per exemple, diu que l'autonomia financera de la comunitat autònoma es donarà dins del marc de la Constitució, l'Estatut *i de la LOFCA*. Per tant, emmarca en la LOFCA el conjunt d'actuacions que en aquest àmbit pugui desenvolupar la comunitat. I abans ja he dit que l'Estatut d'Aragó també remet a la LOFCA la determinació dels criteris que han de servir per a determinar la participació de la comunitat en els ingressos tributaris de l'Estat. I el de les Balears fa una cosa similar, encara que d'una manera una mica més limitada.

Però, juntament amb aquests estatuts que fan remissions més àmplies i més incisives a la LOFCA i que per tant, d'alguna manera, s'autolimiten per remissió a la LOFCA, hi ha estatuts que fan el contrari. I no només els del País Basc i Navarra. El de Navarra, per exemple, ni esmenta la LOFCA: la Llei orgànica de reintegrament i millorament del fur de Navarra (Lorafna) ni tan sols esmenta la LOFCA en el seu text. I el del País Basc ho fa amb una remissió molt específica, de la qual, a més, no s'han extret totes les conseqüències que s'hi podrien haver tret, de manera que aquesta clàusula de remissió ha quedat dormint, per dir-ho d'alguna manera. Però altres estatuts, a banda d'aquests dos que en matèria de finançament presenten peculiaritats molt significatives, fan també remissions molt limitades a la LOFCA. Així, per exemple, l'Estatut d'Andalusia, que és un estatut de règim comú en matèria de finançament, només esmenta la LOFCA quan parla del recurs al crèdit, quan estableix les condicions que permeten a la comunitat apel·lar al crèdit com a font d'ingressos, i en aquest cas diu que ho farà en les condicions que fixi la LOFCA. Però només es remet a la LOFCA en aquesta qüestió concreta i específica.

El cert, però, és que la LOFCA ha jugat un paper molt més ampli que aquest que en principi es podia pensar que li atribuïen la Constitució i, després, alguns estatuts d'autonomia. I ho ha fet en el sentit d'uniformar el sistema de finançament de les comunitats, diguem-ne, de règim comú en aquesta matèria, que ho són totes

menys el País Basc i Navarra. I això ho ha fet recolzada en una doctrina del Tribunal Constitucional, que en diverses sentències diu, expressat en termes molt sintètics, que la LOFCA, en virtut d'aquesta remissió constitucional, pot fixar el marc i els límits de l'autonomia financera de les comunitats autònomes. I, en establir aquesta interpretació extensiva, el que ha fet el Tribunal Constitucional és integrar la LOFCA en allò que en diem *el bloc de la constitucionalitat* i, per tant, utilitzar aquesta norma com a paràmetre per a valorar la legitimitat constitucional de les actuacions de les comunitats en matèria de finançament.

Ara bé, que la LOFCA s'integri en el bloc de la constitucionalitat i es pugui utilitzar com a paràmetre per a valorar si una actuació de la comunitat és o no contrària a la Constitució, precisament per contrast amb la LOFCA, no significa, naturalment, que la LOFCA hagi de complir necessàriament una funció uniformadora i homogeneïtzadora. Aquest és, precisament, el salt que, al meu entendre, resulta qüestionable, però és el salt que ha fet la LOFCA en regular allò que regula, i que el Tribunal Constitucional, a més, ha beneït. I l'ha beneït perquè ha passat per alt les diferències que s'estableixen entre els diversos estatuts d'autonomia i perquè ha interpretat d'una manera molt extensiva la remissió que l'article 157 de la Constitució fa a aquesta norma estatal.

D'aquesta manera, l'ordenació normativa del finançament autonòmic s'ha produït segons una seqüència que col·loca en primer lloc la Constitució, que n'estableix només un marc general; passa en segon lloc per la LOFCA, que concreta aquest marc general, que acaba sent precisat pels acords sobre finançament entre l'Estat i les comunitats autònomes, que determinen el model concret a aplicar i que es vehiculen mitjançant lleis generals; i, finalment, situa, en tercer lloc, els estatuts d'autonomia, que acaben ocupant una posició merament secundària i quasi residual.

Entrant ja en les perspectives de futur, crec que la primera qüestió que cal plantejar és precisament aquesta seqüència d'ordenació normativa del sistema de finançament. I el primer en què cal pensar és a recol·locar la LOFCA en un lloc diferent del que ha ocupat fins ara i, per tant, recol·locar també, consegüentment, els estatuts d'autonomia, revalorant-los i fent que ocupin un lloc diferent i més propi de la seva funció natural, com a normes que concreten la Constitució. I aquesta és una operació perfectament possible, per la qual la seqüència d'ordenació del sistema de finançament hauria de ser: Constitució, que estableix el marc general; estatuts d'autonomia, que concreten aquest marc en cada un dels territoris, i LOFCA, que estableix els elements comuns, respectant sempre les peculiaritats que han establert, amb relació a cada un dels territoris, els mateixos estatuts.

I això, a més, no és una cosa extraordinària. A mi em sembla que això no és demanar impossibles o pensar en coses que no tenen sentit. Això, per exemple, avui en part ja ho fa la LOFCA. El que passa és que ho fa només amb relació a determinats territoris. La LOFCA, en efecte, segueix aquesta prelación quan exceptua del règim comú el País Basc –disposició addicional primera– i Navarra –disposició addicional segona–. I ho fa també amb relació a Canàries, de la qual diu que s'haurà de respectar el règim econòmic i fiscal, i igualment amb relació

a Ceuta i Melilla, ciutats autònomes de les quals diu també que s'haurà de tenir en compte, a l'hora d'establir-ne el finançament, el règim econòmic i fiscal propi i específic.

A partir d'aquesta recol·locació de la LOFCA, què és el que pot fer un estatut d'autonomia?, quin és l'espai possible d'un estatut en matèria de finançament?

En primer lloc, crec que es pot afirmar que un estatut d'autonomia pot contenir, com ha passat fins ara, alguns dels elements bàsics del sistema de finançament de la comunitat. Això és el que fan avui els estatuts, i no hi ha cap motiu per a pensar que no ho puguin fer també en el futur. Quin és aquest contingut concret?, quins són aquests elements importants del sistema de finançament que pot contenir un estatut d'autonomia? Aquesta és una decisió essencialment política. Hi ha un espai suficient a l'estatut, i omplir aquest espai depèn essencialment de decisions de caràcter polític. En uns moments es pot posar més èmfasi en els elements relatius a la participació en els ingressos de l'Estat; en altres moments –com sembla que passa en l'actualitat– es pot posar en canvi més èmfasi en els tributs cedits, que d'alguna manera són l'element principal que inspira el sistema que s'ha posat dempeus a partir de l'any 2002. Però el cert és que hi ha un espai perquè s'incloguin aquests elements bàsics per a cada comunitat relatius al seu finançament.

En segon lloc, crec que s'hauria de reforçar l'autonomia financera de la comunitat, i particularment, l'autonomia financera de la Generalitat. Per què? Perquè avui el principi d'autonomia financera no està ni tan sols esmentat a l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Està contingut en l'article 156 de la Constitució, és cert, però no és previst per l'Estatut d'autonomia. Crec que convindria fer-ho o, almenys, caldria tenir-ho en compte a l'hora de revisar l'Estatut. I, a més d'incloure'l en l'Estatut, reforçar-lo en els dos sentits, les dues dimensions que té aquest principi: en la dimensió de l'ingrés i en la dimensió de la despesa, per a poder fer front a alguns dels riscos i a alguns dels perills als quals està sotmès, com per exemple els riscos i perills relativament recents que comporten les lleis d'estabilitat pressupostària aprovades l'any 2001 i modificades el 2003.

En l'àmbit de l'autonomia financera passa una cosa curiosa, i és que com menys autonomia d'ingrés tenen les comunitats autònomes més sembla que s'hagi de reforçar la seva autonomia de despesa. I aquesta darrera és la que realment va preocupar el Tribunal Constitucional durant molt de temps: en la mesura que les comunitats no tenien autonomia d'ingrés, o que, almenys, la tenien molt limitada, semblava que l'autonomia financera havia de pivotar essencialment sobre l'autonomia de despesa. Però és que resulta que, quan s'eixampla el camp de l'autonomia d'ingrés, com succeeix en la situació actual, llavors sembla que corri més risc de ser retallada l'autonomia de despesa de les comunitats. I això és el que, efectivament, ha passat –crec– amb les lleis d'estabilitat pressupostària.

Per tant, em sembla que seria interessant que des del mateix Estatut es reforqués l'autonomia financera de la Generalitat, en les dues dimensions que té, tant d'ingrés com de despesa.

I finalment, crec que valdria la pena considerar també, com un espai possible en l'Estatut d'autonomia en matèria de finançament, introduir algunes qüestions

relatives a la solidaritat. Avui la solidaritat, o almenys el gruix de la solidaritat, és un component més del sistema ordinari de finançament. El gruix de la solidaritat està inclòs en el Fons de suficiència i no es vehicula a través dels mecanismes de solidaritat establerts específicament per la Constitució. El fons d'anivellament de serveis ni tan sols existeix, malgrat que el preveia l'acord de finançament del 2001 i que el preveu també la Llei del 2002 que l'instrumenta normativament. Però no s'ha posat en marxa. I el Fons de compensació interterritorial és un fons relativament petit, que canalitza només una part molt minsa dels recursos globals que podem considerar destinats a la solidaritat o que compleixen aquesta finalitat general.

D'aquesta manera, el gruix de la solidaritat es canalitza a través del Fons de suficiència. Per tant, a través de transferències de l'Estat destinades a garantir les necessitats financeres de les comunitats autònomes, amb independència dels seus recursos propis, o fins allà on no arriben els recursos propis. I això és el mateix que passava abans del nou sistema de l'any 2002 amb les participacions en els ingressos tributaris de l'Estat: el gruix de la solidaritat es canalitzava a través del sistema de transferències via participació.

Per aquest motiu, estic molt d'acord amb una cosa que he llegit del professor Ruiz-Huerta, quan diu que el sistema actual no deixa de ser una variant o una modalitat del sistema del cost efectiu –o almenys hi està fortament inspirat–. I és també el que deia aquest matí la professora Bosch: que, la radiografia que es va fer al començament per a establir el càlcul del cost efectiu dels serveis, l'hem anat arrossegant fins a l'actualitat. Avui encara el sistema de finançament de les comunitats és en gran part tributari del mètode inicial del cost efectiu.

En aquest sistema, la solidaritat és una solidaritat incorporada al mecanisme general de finançament, és una solidaritat no específica i és, per tant, una solidaritat opaca. És una solidaritat que no es veu, perquè està barrejada, emmascarada, en el mecanisme general de finançament. Aquesta és una qüestió difícil de canviar si no es modifica amb caràcter general i es passa, per dir-ho molt ràpidament, d'un sistema de solidaritat basat en el càlcul de les necessitats financeres –que, per tant, intenti anivellar la capacitat de despesa de les comunitats– a un sistema de solidaritat que, al contrari, s'orienti pel costat dels ingressos i que, a partir de la fixació d'un determinat nivell d'equitat, intenti igualar o anivellar fins a un cert punt el nivell d'ingressos, la capacitat financera, d'ingrés, que tenen les diverses comunitats. Així, per exemple, s'hauria de decidir políticament si el nivell adequat d'equitat és que les comunitats autònomes disposin d'un 80, un 85, un 90 o qualsevol altre percentatge del nivell mitjà d'ingressos de les comunitats, i determinar després els mecanismes per a fer les transferències necessàries que assegurin aquest nivell d'ingressos per a totes les comunitats. I, un cop fet això, cada comunitat autònoma hauria de ser plenament responsable per a decidir com realitza la seva despesa i com la prioritza. Aquest sistema combina adequadament, al meu entendre, una solidaritat efectiva i transparent i l'autonomia financera, tant d'Ingrés com de despesa, que és essencial a les comunitats com a instàncies territorials de govern.

Fins que no es produeixi aquest canvi de perspectiva en matèria de solidaritat, és molt difícil que deixi de ser opaca. Però almenys des de l'Estatut d'autonomia

segurament que alguna cosa es pot fer per a avançar en aquest sentit i per a intentar que la solidaritat sigui una mica –dic *una mica*– més transparent del que és ara. A través de quines previsions concretes i de quins mecanismes és una qüestió que tècnicament s'hauria d'estudiar, però cal en primer lloc la voluntat política de fer-ho.

Per tant, hi ha un marge considerable perquè l'Estatut intervingui en matèria de finançament, i, naturalment, omplir aquest marge és una qüestió de decisió política.

Taula rodona

ROC FUENTES I NAVARRO

Diputat al Parlament durant la V legislatura

Jo crec que aquest matí, en aquesta sessió, hem rebut molts elements, moltes dades, que jo crec que ens han servit –almenys per la meua part– per reforçar alguns criteris que ja teníem formats a l'entorn del finançament de Catalunya.

Hi ha una primera qüestió en què ha insistit el president del Parlament aquest matí i en què jo també voldria començar insistint, que és la necessitat de buscar el màxim acord i el màxim consens entre les forces polítiques. El finançament és quelcom tan important per a Catalunya, per poder exercir adequadament el nostre autogovern, les nostres competències, que forçosament –forçosament– és imprescindible que anem tots plegats a assolir aquell nivell que necessitem.

El Parlament de Catalunya es va pronunciar –i també s'hi va pronunciar el pacte del Govern tripartit– per anar a buscar un sistema que ens equipari als resultats del concert econòmic. Home, jo he de dir sincerament que em sembla que el millor sistema que ens equipara al concert econòmic és el concert econòmic i, per tant, que aquesta hauria de ser, d'entrada, la fita que nosaltres ens hauríem de plantejar. Tenint com tindrem, sens dubte, la flexibilitat necessària, la capacitat de diàleg, la capacitat de veure les dificultats que això comporta, però, en qualsevol cas, jo crec que hauríem de començar a bandejar alguns aspectes que sempre es posen sobre la taula quan parlem del concert econòmic, i jo crec que ja comença a ser hora que els superem.

Nosaltres no tenim concert econòmic –es diu– perquè la Constitució, efectivament, no parla essencialment de finançament, però sí que estableix els drets històrics de dues comunitats autònomes, i això els ha donat dret a mantenir aquest concert econòmic amb l'Estat. Nosaltres no tenim reconeguts els drets històrics. Nosaltres no tenim drets històrics, nosaltres no som una nació; no tenim drets històrics perquè els vam perdre el 1714. I jo em pregunto si al cap de tres-cents anys encara s'ha de mantenir aquesta situació, aquesta condició de nació vençuda per part de Catalunya en un aspecte tan important com és el finançament.

Jo, aquest cap de setmana, quan rumiava sobre aquestes qüestions, analitzava que, per exemple, Alemanya i el Japó segurament entraran properament en el Consell de Seguretat, perquè es considera que al cap de cinquanta-nou anys les conseqüències terribles de la Segona Guerra Mundial s'han de superar. Nosaltres,

que fa tres-cents anys vam optar pel candidat que segurament no era l'adequat, tal com van demostrar els fets, això ho estem pagant, i sembla que ho hem de pagar *in saecula saeculorum*. Jo crec, sincerament, que nosaltres hem de dir amb claredat que tenim el dret, com a nació, a establir amb l'Estat el marc adequat, que pot ser el concert econòmic o una fórmula similar que ens doni els mateixos resultats.

Hi ha un altre aspecte –que també ha quedat, jo crec, molt clar avui–, quan es planteja el concert, que és la solidaritat. Home, evidentment, hem de col·laborar al funcionament de l'Estat i hem de participar –i sobretot des d'una posició d'esquerra hi insistim amb molta força– en la solidaritat. Però els mecanismes de solidaritat, tal com s'ha dit, han de ser mecanismes clars. Si alguna cosa demostra l'anàlisi del nostre sistema de finançament de tots aquests anys, del sistema anomenat *comú*, és que això en molts casos no ha servit precisament per establir mecanismes adequats de solidaritat. Hi ha comunitats que tenen una renda baixa i que resulta que tenen un sistema de finançament més dolent.

Per tant, solidaritat? Evidentment, clarament establerta, amb participació de totes les comunitats autònomes; també d'Euskadi i de Navarra. Funcionament de l'Estat? Evidentment; d'un estat que hem de pretendre que es vagi aprimant. Amb la perspectiva de la construcció de la Unió Europea, en un procés que serà llarg, s'ha de tendir –i s'hi tendeix– que s'aprimin els estats, que es reforci el paper de les comunitats, dites *regions* a Europa, i també el paper dels municipis.

Per tant, tot això s'ha d'establir clarament, es pot establir clarament, però nosaltres hem d'aprofitar aquesta avinentesa de la reforma de l'Estatut i de la reforma que caldrà també de la Constitució per aconseguir un sistema de finançament per a Catalunya que ens permeti el nostre desenvolupament com a nació i que ens permeti, efectivament, ser solidaris amb els pobles de l'Estat espanyol i amb altres pobles, a partir –hi insisteixo– de les nostres possibilitats. Aquesta és una conclusió, almenys, que he tret del que s'ha dit fins aquí, sens perjudici, naturalment, que, si és possible, puguem continuar debatent aquesta qüestió.

JOSEP MARIA FABREGAT I VIDAL

Diputat al Parlament durant la VI legislatura

Jo també vull sumar-me, igual que ha fet el senyor Roc Fuentes, doncs, a felicitar els ponents i agrair la invitació del Parlament de Catalunya a aquesta V Jornada del sistema de finançament, emmarcada dins aquestes jornades amb motiu del vint-i-cinquè aniversari de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

I, sens dubte, jo crec que, totes i tots, el que desitgem per a Catalunya és que hi hagi en primer lloc els diners suficients i, en primer lloc, que, pel que fa a aquesta solidaritat entre els territoris, d'una vegada per totes quedi clar que qui ha estat solidari de veritat ha estat Catalunya al llarg dels últims anys, en diferents aspectes.

Però també hem d'analitzar –i jo crec que el que s'ha fet avui durant aquest matí per part de les diferents intervencions ens serveix de molt– no solament els

diferents sistemes de finançament, des de l'inici fins avui, sinó també les possibilitats de comparar-nos amb altres indrets del món. S'han fet comparacions amb el Canadà, s'han fet comparacions amb Alemanya, i també hem de veure les virtuts –des del punt de vista català ho veiem com a virtuts– del que és el sistema del concert del País Basc i Navarra.

Ara, dit això, hem de tocar de peus a terra; i tocar de peus a terra vol dir que tenim el que tenim, i amb el que tenim hem de treballar. I, sens dubte, el que ha succeït al llarg dels últims anys ha fet que, sistema rere sistema, o modificació rere modificació, sempre ha anat beneficiant –com no podria ser tampoc d'una altra manera– Catalunya. Hi ha un punt d'inflexió molt important, que també s'ha dit aquí durant el matí, que és a partir de l'any 1994, amb el que són les diferents modificacions, que s'acaben de plasmar en l'últim sistema de finançament.

L'últim sistema de finançament, i vist no solament des del punt de vista de Catalunya, sinó també de les altres comunitats autònomes –i ja no dic *partits polítics*, sinó *altres comunitats autònomes*–, no té clàusula de revisió, amb la qual cosa, en plantejar el nou sistema de finançament i plantejar la revisió d'aquest sistema de finançament, diguem-ne, tocant de peus a terra i analitzant el que tenim, a algú li pot interessar dir: «No hi ha cap clàusula de revisió. Continuem amb el sistema actual, perquè és un sistema que ens va bé». Evidentment, no ens va bé als catalans, i hem de revisar o hem de millorar aquest actual sistema. I jo crec que no hi ha volta de fulla: que és millorable, sens dubte, i que es millorarà, sens dubte, aquest actual sistema de finançament, deixant molt clar que l'actual sistema –valgui la redundància– és un bon sistema respecte, evidentment, als anteriors que hem tingut.

Però, quan parlem d'un nou sistema de finançament, hem d'aprofundir en l'actual i hem de millorar l'actual, perquè d'una altra manera el grinyol que podria fer dins el conjunt de l'Estat espanyol, dins el conjunt de les diferents autonomies i dins el conjunt també de diferents opcions polítiques, segons la seva ubicació, també, de les diferents opcions polítiques..., és molt diferent un partit de caràcter estatal d'un partit que només es presenta en una comunitat autònoma o en un país concret, com pot ser Catalunya, no? Amb la qual cosa, dit això, amb l'actual sistema de finançament, amb una revisió futura de l'actual sistema de finançament, amb una millora d'aquest actual sistema de finançament, hi ha aspectes, que també s'han analitzat aquí, que resumiria de la manera següent.

El primer: el sistema sanitari s'ha de deslligar de l'actual sistema de finançament. No pot estar dins el mateix paquet el sistema sanitari, perquè és un sistema, com s'ha dit també, amb una complexitat tal, on potser no totes les despeses haurien d'estar al mateix sistema sanitari, que sens dubte fa trontollar qualsevol dels aspectes de què estiguem parlant.

Un altre dels temes és que els acords futurs no han de ser tant acords –que també, evidentment– entre les diferents comunitats autònomes i l'Estat, entre qui estigui governant les comunitats autònomes i l'Estat, sinó entre els partits polítics, amb caràcter general. Perquè, si no, ens trobarem amb aquell aspecte –en què sens dubte també juguem i hem jugat tots– de fer batalla electoral de l'actual sistema o de propers sistemes de finançament.

I creiem que hem de tindre en compte alguns aspectes bàsics, alguns aspectes no solament com els serveis, sinó la qualitat d'aquests i el cost d'aquests, en funció del territori on s'està treballant, com ara les inversions. I aquest és un aspecte que Catalunya ha millorat els últims anys, però que sens dubte som molt lluny de recuperar aquell greuge històric que hem tingut durant molts anys, potser salvant la punta que van ser els Jocs Olímpics de l'any 1992.

I de l'esforç de les comunitats autònomes, també n'hem de parlar, no solament en els aspectes de capacitat normativa, sinó en els aspectes també de la gestió interna de les mateixes comunitats autònomes, com un aspecte principal i fonamental en el moment del finançament. I també, dins d'aquesta gestió, la capacitat o la manca de capacitat per poder controlar els dèficits, per poder controlar els endeutaments, també, de les comunitats autònomes.

I un últim punt que crec que no hem de perdre de vista és l'estructura poblacional de cada un dels indrets, i també l'estructura poblacional de Catalunya, una estructura poblacional que en aquest cas té una forta presència de la immigració i tot el que això suposa, però també, a la vegada, mirant altres indrets de l'Estat espanyol, el que és la despoblació d'alguns indrets si no hi ha els suficients recursos per poder fixar la gent sobre el territori.

I aquests serien aspectes que sens dubte podríem introduir en el debat i que són motiu –creiem nosaltres– de millora de l'actual sistema de finançament, perquè anar a buscar un sistema de finançament diferent de l'actual, canviar tot l'esquema, creiem que sens dubte és poc probable, avui, dins l'Estat espanyol.

JOSEP HUGUET I BIOSCA

Diputat al Parlament de la V a la VII legislatura

Voldria agrair als ponents la il·lustració que ens han fet sobre el balanç del model. Crec que hi ha una conclusió comuna a tots els ponents, que és que els fonaments del finançament del règim comú són insostenibles, perquè es basen en el cost de serveis, amb retocs posteriors, però sempre sobre una foto fixa que en tot cas anem maquillant o anem modificant amb fórmules diverses però que no canvien la qüestió de fons.

I la qüestió de fons –em sembla que ho deia la senyora Núria Bosch– és que, per exemple, Catalunya sortia del franquisme –per posar només un sector bàsic de l'estat del benestar– amb una oferta de places públiques escolars d'un 40 per cent sobre la mitjana estatal, que era el 80 per cent. I el cost dels serveis que es va traspasar és això, exactament: mantenir places públiques al 40 per cent. I així encara estem, diguem-ne. Hem millorat; ara em sembla que estem en una oferta del 60 a base d'esforços propis, i llavors trobem les virtuts en la concertació, és a dir, fem de la necessitat virtut –això també és una pràctica catalana habitual–. Però l'Estat s'havia estalviat abans i s'ha estalviat després enormes quantitats de diners, precisament,

perquè partim d'una situació de manca d'equitat, de desigualtat bàsica en el que és l'estoc de capital públic a Catalunya.

Per tant, ja seria hora de començar a parlar de deute històric –perquè n'hi ha d'altres que en parlen i sembla que no hi ha problemes; fins i tot els el paguen, a vegades–, comença a ser hora de parlar del deute històric de capital públic a Catalunya, que òbviament, doncs, amb el model de finançament que hem tingut aquests vint-i-cinc anys no s'ha superat, ni molt menys, i que aboca Catalunya al model privatista de serveis. I als que som d'esquerres, òbviament, això ens encén, perquè no podem tenir un estat del benestar a la nostra mida i amb el nivell del nostre esforç fiscal, que és de mitjana europea, mentre que els serveis públics i els ingressos públics que tenim són vint punts per sota de la mitjana europea. Primer punt, doncs, que emmarca fins a quin punt el context és insostenible en aquests moments.

Segon –ho deia fa un moment el senyor Fabregat–, l'allau migratòria, legal i il·legal. I ens falten dades sobre l'estimació dels il·legals, als quals per raons humanitàries i per raons legals se'ls dona els serveis que els pertoca, sanitaris i escolars. Però de quant estem parlant? Estem parlant de tres-centes mil cartilles de la Seguretat Social?, o de quatre-centes mil, a hores d'ara? Estem parlant de més de la tercera part dels il·legals de l'Estat espanyol, concentrats a Catalunya, més els regulars. És a dir, hem passat dels famosos sis milions a quasi set milions, en pocs anys. L'impacte sobre branques bàsiques de l'estat del benestar en aquests moments és brutal. Cues sanitàries i, en el camp de l'ensenyament, congestió d'aules, on l'atenció al nou va en detriment de l'atenció a la diversitat dels que ja hi eren, amb els riscos que hi ha de xenofòbia, de conflicte racial, perquè aquí ens estem disputant les bandes baixes de l'estat del benestar. Ja no parlem de les prestacions no universals, com són les beques, les ajudes al menjador, etcètera, que òbviament, doncs, els qui abans les rebien han saltat pels aires i ja no les reben. Per tant, s'ha avaluat exactament l'impacte d'això? I què significa tenir a les zones receptores d'immigració un mal model de finançament?

En tercer lloc, deslocalització. Aquests dies hi ha manifestacions per Izar i, en fi, està molt bé; però i els milers de places de tèxtil que estan petant, o d'electrònica i consum? És a dir, en moments en què el mercat global deixa sectors importants de la indústria catalana tocats, sectors madurs, la inversió en infraestructures i en R+D és fonamental si es vol rellançar. I això són diners. I ens estem jugant la capacitat de donar feina als nostres fills o no donar-la. Per tant, aquest és un altre punt d'insostenibilitat del sistema en aquests moments.

I, finalment, ja que acabem de clausurar el Fòrum i començarà a haver-hi les crítiques i les lloances, és evident que amb el Fòrum també s'acaba un model de creixement de Barcelona per espasmes: l'Exposició Universal del 88, la del 29, el Congrés Eucarístic, els Jocs Olímpics i el Fòrum; i ara ja no podem inventar res més. És a dir, Barcelona ha de rebre el que li pertoca per justícia, no ha d'inventar cada vint anys un xou per aconseguir inversions especials per fer créixer la ciutat. Això forma part també del problema, forma part del problema endèmic, d'una injustícia que no existeix en cap altre lloc d'Europa, perquè territoris similars a Catalunya, com Baden-Württemberg, o territoris avançats com la mateixa Île de France, regió

de la capital de París, com a molt –com a molt– tenen dèficits fiscals amb relació a l'Estat situats entre el 4 i el 5 per cent del PIB, i aquí estem situats en el 10 per cent del PIB. Per tant, això és insostenible.

Per tant, aquest és el problema polític que abordem els qui haurem d'abordar l'Estatut. I aquí el primer que cal és fer les regles de joc clares. I si en l'Estatut s'han de marcar les regles de joc, les marquem, i m'agradaria que hi fossin en la Constitució, o que hi fossin en un senat federal. I aquestes regles de joc, com ha marcat el tribunal constitucional alemany, són que hi ha uns límits a la solidaritat; que no es pot canviar el rànquing a partir de la solidaritat; que la renda *per capita* d'una comunitat que dóna no pot quedar per sota d'una que rep; que cap comunitat autònoma no hauria de rebre per sota d'un mínim de la mitjana que rep tothom; que en l'esforç fiscal i en l'esforç solidari a nosaltres se'ns ha de descomptar el copagament que fa anys que fem, amb peatges i amb serveis concertats i mutuels, que estalvien a l'Estat quantitat de diners –tot això s'ha de descomptar de la quota de solidaritat–, i així successivament, és a dir, unes normatives clares.

Ara, el grau d'escepticisme de qui els parla és alt, perquè n'hi ha uns quants que han viscut molt bé, alguns sectors que han viscut molt bé d'un model que s'ha basat en l'extracció de diners de la colònia fiscal que és Catalunya, i em temo que aquesta gent té molt poder i hi haurà dificultats greus per canviar el model; no per fer retocs sobre el model: per canviar de fons el model. Però –acabo–, si no es canvia de fons el model, aquí hi haurà problemes.

FRANCESC HOMS I FERRET

Conseller d'Economia i Finances (2001-2003)

Vull agrair també la invitació a formar part d'aquesta fila zero, en aquesta Jornada, aquest matí. I també vull agrair als ponents les seves reflexions, totes elles molt interessants i positives, que ens han aportat informació i criteris sobre aquest problema del finançament autonòmic.

Jo vull fer algunes reflexions, potser no tan tècniques; penso que han de ser més polítiques, tot i que també he vist en els ponents que, en tot moment, sempre acaben indicant que la solució del problema..., és un problema polític, no és un problema tècnic. És a dir, jo aquí ja trec una conclusió, i és que no hi ha un problema tècnic per resoldre aquest problema polític. Totes les fórmules tècniques són viables, tots els criteris tècnics ens poden ser útils. Aquí estem davant d'un problema que requereix un acord i un pacte polític. Per tant, vull fer unes reflexions més polítiques.

Les primeres que voldria fer és mirant una mica enrere, és a dir, l'actual Estatut. L'actual Estatut va ser un pacte polític; va ser un pacte polític que va definir la distribució del poder polític sobre la base de les competències, però va deixar totalment obert l'àmbit financer. L'Estatut actual és obert pel que fa referència a fixar els criteris de redistribució dels recursos, i tot hi cap. Hi cap fins i tot el model

foral; el model foral podria ser aplicable a Catalunya, desenvolupant i interpretant l'actual Estatut i portant-lo a l'extrem d'interpretar el marc constitucional. També podríem arribar a un sistema de quota a Catalunya, sobre la base dels criteris que avui té l'actual Estatut.

Per tant, en aquell moment, quan es va fer l'Estatut, l'actual, el nacionalisme català tenia un 16 per cent del poder polític; en la Ponència redactora, el que jo puc representar des de la perspectiva del nacionalisme català avui –Esquerra Republicana en aquell moment tenia una presència molt petita–, doncs, era un 16 per cent. Els dos partits majoritaris, el PSOE i la UCD, van ser els que van determinar l'element definidor que avui no tinguem un model clar i definit en l'Estatut.

Una altra reflexió, mirant endarrere. Hem fet quatre negociacions –la doctora Núria Bosch ens ho deia–. Totes quatre han tingut elements positius, totes han anat evolucionant i clarificant un marc indefinit en l'Estatut, i totes tenen millores i temes positius. El fet és que avui la Generalitat de Catalunya administra un pressupost de gairebé 19.000 milions d'euros –19.000 milions d'euros són poc més de 3 bilions de les antigues pessetes–, i, per tant, s'ha fet un procés; s'ha fet un procés evolutiu que ens ha portat on som.

Ara bé, vull recordar que en aquest passat els sistemes de negociació han estat incorrectes, al meu entendre. La Comissió Mixta Estat - Generalitat està formada per dues parts: l'Estat i la Generalitat, i la presideix el ministre d'Economia. En cas de discrepància de criteri preval sempre l'opinió del ministre d'Economia; així ha estat la norma. Per tant, què volem que anem a discutir a l'Estat? Si no estem d'acord, preval el criteri del ministre d'Economia. En la Comissió de Política Fiscal i Financera, que hi són totes les comunitats autònomes, la meitat són les comunitats autònomes, l'altra meitat és la representació de l'Estat central. Si hi ha discrepància, el criteri que s'imposa és la part de l'Estat. Què hem de fer, amb aquests instruments? Què hem de discutir, què hem de negociar políticament, amb aquests instruments?

Per tant, què hem fet històricament, en el passat? Doncs, aprofitar les conjuntures polítiques per intentar interpretar el marc indefinit de l'Estatut per arribar on som avui.

I avui, on som? Segona reflexió. Avui tenim un sistema de finançament que té desequilibris i inconsistències; hem tingut diverses intervencions que ens ho han posat de manifest: avui encara hi ha desequilibris i inconsistències. Desequilibris entre Catalunya i Espanya, però també desequilibris i inconsistències entre Catalunya i les altres comunitats autònomes. Per tant, el sistema, objectivament, és realment millorable, es pot millorar objectivament i es pot fins i tot millorar des de la perspectiva de les altres comunitats autònomes, no?

Ara bé, jo voldria dir que nosaltres tenim un problema estructural important en la sanitat, al qual avui podríem posar xifra: 3.000 milions d'euros. 3.000 milions d'euros, perquè se'n faci una idea la gent que ens està escoltant, és la desviació que avui té el pressupost oficial aprovat a Madrid per a l'aeroport de Madrid. L'aeroport de Madrid es va pressupostar inicialment en 3.000 milions d'euros, i avui ja porten gastats 6.000 milions d'euros. 3.000 milions d'euros de diferència

és el que té avui acumulat de dèficit estructural la sanitat de Catalunya. Per tant, no és un problema tècnic ni de diners, és un problema polític. Per què? Perquè a Madrid hi ha hagut 3.000 milions d'euros per resoldre un diferencial d'execució d'un pressupost per a un aeroport central, i en canvi no hi ha hagut mai voluntat política per resoldre un diferencial de 3.000 milions d'euros per resoldre el problema estructural de la sanitat de Catalunya. Tenim un problema important a la sanitat que s'ha de resoldre.

Segon: tenim un desequilibri excessiu en les balances fiscals, entre Catalunya i la resta d'Espanya. I a mi m'ha agradat molt sentir en Jesús Ruiz-Huerta i les seves reflexions, i aprofito, ja que el tinc aquí, per dir-li: feu ara un bon estudi sobre les balances fiscals. No ho necessitem per a Catalunya. Ho necessitem perquè, si l'Institut d'Estudis Fiscals fa un bon estudi d'anàlisi de les balances fiscals, ens ajudareu a fer la pedagogia que s'ha de fer en el conjunt d'Espanya, perquè *el resto de España entienda el problema*, perquè hi ha un desequilibri massa gros. Catalunya té un poder econòmic de 23 bilions de les antigues pessetes; creix cada any un 3 per cent de mitjana. Són 600.000 milions de les antigues pessetes. Però nosaltres cada any aportem quatre vegades més d'aquest creixement –quatre vegades més– a la resta d'Espanya. És excessiu. Aportem 2 bilions de les antigues pessetes, i cada any creixem 600.000 milions. És a dir, Catalunya aporta quatre vegades més del que cada any creix al conjunt d'Espanya. És massa, és excessiu. I ens heu d'ajudar a fer la pedagogia des de l'Instituto de Estudios Fiscales per entendre que aquest desequilibri s'ha de resoldre. I si no ens ajudeu vosaltres entrarem en crispacions i en interpretacions confrontades entre els territoris, injustament interpretats, no?

Per tant, tenim avui aquests problemes: sanitat i un diferencial important al desequilibri que tenim de balança fiscal. Jo, en aquest sentit, us he de dir que avui l'actual sistema no es compleix. L'actual sistema té clàusules per resoldre el tema de la immigració; no es compleix. Per lleialtat institucional, no es compleix, i pels desplaçats en sanitat, no es compleix. Per tant, d'entrada que es compleixi, això, que són calerons per a Catalunya.

I per últim, la tercera reflexió, cap al futur: un pacte polític a Catalunya, sens dubte que sí, un pacte polític a Catalunya. Ara no hi ha a Catalunya un 16 per cent de nacionalisme català. Ara hi ha més del 50 per cent de representació en aquesta cambra de nacionalistes catalans, que defensem un concert per a Catalunya.

El futur és posar en l'Estatut un concert per a Catalunya, que no té per què ser el concert basc, que pot ser un concert singular per a Catalunya, però hem de posar dintre l'Estatut unes clàusules que defineixin clarament el concert financer per a Catalunya. Sobre la base de què? De l'autonomia financera, de la suficiència econòmica. I en aquest sentit crec que es pot apel·lar a l'article 156 de la Constitució, com deia el professor Enoch Albertí, perquè l'article 156 de la Constitució ens permet tenir tota la gestió dels tributs de l'Estat a Catalunya, com hem fet amb la policia autonòmica. I això és perfectament constitucional, i això no trenca el model. Es pot, basant-se en l'article 156, transferir la gestió de tots els tributs de l'Estat a Catalunya a aquest Parlament, i això s'ha de posar dintre l'Estatut. I s'ha de posar a l'Estatut

que, de tota la recaptació que es fa a Catalunya, un percentatge s'aportarà al conjunt de l'Estat, i fixem els criteris per definir aquest percentatge.

Això pot ser evolutiu, pot ser fet en dos, tres, quatre, cinc, sis, set, vuit, deu anys, però s'han de fixar en l'Estatut, ara, uns criteris sòlids de concert per a Catalunya. I a més a més ara tenim l'oportunitat de fer-ho, perquè ara, històricament, es dona la conjuntura política que a Catalunya hi ha més del 50 per cent de l'electorat de Catalunya que pensa d'aquesta manera. Per tant, estem davant d'una possibilitat històrica, i vull pensar que totes les forces polítiques de Catalunya estan totalment d'acord amb això, perquè les forces polítiques de Catalunya, totes elles, també volen aquest tema resolt a Catalunya.

Per tant, fem un bon acord polític a Catalunya, sòlid, a Catalunya, valent, a Catalunya, i després portem-lo a Madrid i discutim-lo políticament.

MARTÍ CARNICER I VIDAL

Secretari general del Departament d'Economia i Finances

També les primeres paraules per agrair la invitació i agrair als ponents les exposicions que ens han fet, que jo crec que han estat aclaridores i sintetitzadores, a la vegada, dels diferents aspectes del problema a què ens enfrontem.

Deixi'm, senyor president, començar constatant amb alegria i amb satisfacció que el que potser no va ser possible fa dos anys, quan es discutia el model a Catalunya, quan es discutia el model que ha entrat en vigència l'any 2002 –per tant, estic parlant de l'any 2001, fa tres anys exactament–, esperem i desitgem i volem que sigui possible en aquest moment. Aquesta és segurament la posició que seria més encertada per enfocar correctament, des del punt de vista polític, la solució del tema del finançament de la Generalitat de Catalunya.

I deixin-me fer dues consideracions que em sembla que són generals i poden ser dues obvietats, però, en tot cas, em penso que poden emmarcar bastant les posicions polítiques que aquí s'han expressat.

La primera és que assolir un bon nivell de finançament és la clau per tenir un bon nivell d'autogovern. Aquí s'ha dit en diferents moments que les bases per tenir un bon resultat en la discussió del conjunt de l'Estatut i de les competències que es puguin assolir en l'Estatut..., una de les bases essencials serà el fet d'assolir un bon nivell de finançament.

I la segona constatació, crec que també acceptada per tothom, sigui quina sigui la posició que tenia l'any 2001, és que el model de finançament que es va pactar en aquell moment no ha funcionat, no ha donat els resultats que hom esperava i que hom havia previst. I, per tant, hem d'entrar ràpidament en la discussió d'aquest model.

Jo penso que això s'ha de fer, diríem, amb una temporalitat que té tres fases. Una primera fase és urgent, perquè, com algú també ja ha constatat –entre ells,

el senyor Homs—, tenim el tema de la sanitat que ens colla molt. I aquest tema no pot esperar, probablement, la reflexió global del sistema; necessitem solucions urgents, ràpides, per al finançament del tema sanitari. I això s'ha expressat de diferents formes, i crec que també forma part d'un cert consens general que hi ha el dèficit que ha expressat el senyor Homs, però aquest és l'acumulat. A més a més, cada any, si no resollem el tema, s'hi aniran sumant altra vegada xifres importants, i, per tant, hem de tallar de soca-rel aquest problema, i aquest és un tema que hem de resoldre molt, molt ràpidament. Un segon temps, probablement, és veure si som capaços de trobar els retocs estrictament necessaris al model actual per poder-lo fer funcionar mentre discutim el model de fons, mentre discutim el model que s'ha d'incloure en el pacte de l'Estatut, que seria, diríem, la tercera fase d'aquest procés.

Per tant, jo crec que seria bo que políticament els diferents grups parlamentaris i les diferents forces polítiques entréssim també a discutir una mica a veure si aquest és l'itinerari o n'és un altre, però, en qualsevol cas, aquesta és una reflexió que jo poso sobre la taula: que siguem capaços de veure que hi ha uns problemes urgents, uns problemes que poden ser intermedis però que després hi ha d'haver el debat que aquí ens motiva, el debat que aquí ens porta a tots, que és el debat de resoldre el model de finançament d'una manera, diríem..., «definitiva» no es pot dir, perquè, com algú ha dit, en aquests temes no hi ha res definitiu, però que en tot cas pugui tenir una durada suficientment llarga.

Esmentar els elements que s'han d'incloure en aquest model definitiu, ho faré una mica telegràficament, simplement perquè no sigui dit que no s'han dit, però és que, pel que fa a força coses que ja s'han dit en les ponències aquest matí, jo no puc sinó manifestar-hi el meu acord, no? El tema de l'autonomia lligat a la responsabilitat fiscal és, evidentment, un dels temes que ha de ser clau, un dels temes que ha d'estar en el bell mig del problema. Aquí s'ha d'incorporar el tema de la participació en l'impost de societats —això és una evidència que tothom té prou clara—. O aquí hem d'incorporar l'Agència Tributària com un element que permeti aquesta incorporació en la gestió dels tributs. No té sentit que, pel que fa a tributs que estan cedits d'una manera important, amb participacions importants a les comunitats autònomes, la gestió els sigui aliena i s'hagin d'assabentar de com van els tributs pels informes d'entitats totalment respectables però en la gestió de les quals, en qualsevol cas, no participen. O, si volen, la configuració del Senat, no solament des del punt de vista general com a senat federal, sinó també per estructurar la voluntat tributària d'aquells tributs que han de tenir una regulació homogènia per al conjunt de l'Estat. També en el Senat s'ha de poder decidir si el percentatge corresponent de l'IVA que hi ha a les comunitats autònomes ha de poder-se abaixar o apujar per fer determinats finançaments. No s'ha de dependre únicament de la voluntat de l'Estat; si un 40 per cent de l'impost sobre el valor afegit correspon a les comunitats autònomes, les comunitats autònomes han de trobar els mecanismes per tenir capacitat normativa sobre aquest tipus de qüestions. Per tant, el tema de l'autonomia i de la responsabilitat fiscal és un tema sobre el qual caldrà aprofundir.

S'ha parlat molt de solidaritat, de dèficit fiscal... Jo no hi entraré, simplement perquè repetiria moltes de les qüestions que ja s'han dit. Evidentment, el primer que s'ha de fer és donar transparència, el primer que s'ha de fer és explicitar quins són els diferents dèficits fiscals, quin és el nivell de solidaritat, com es produeix aquesta solidaritat, i, per tant, que a partir d'aquí es pugui fer allò que també diferents ponents han dit, que és veure si som capaços de trobar una certa normativa d'avaluació de quin és el dèficit fiscal i, per tant, també quin és el nivell de solidaritat que és acceptable. Se n'han posat alguns exemples, com els del Canadà o Alemanya, però segurament que n'hi ha d'altres, no? I evidentment, a partir d'una constatació, que en aquest moment sembla que totes les dades i tots els estudis deixen clara, que és que a Catalunya hi ha un excés de dèficit, hi ha més dèficit del que ens pertoca, sigui per comparació a diferents propostes normatives que hi ha, sigui per comparació a altres comunitats autònomes semblants a Catalunya. Per tant, aquest és un tema que també hem d'incorporar en aquest debat.

El tema del model foral, que, diguem-ne, hem tingut sempre com un greuge comparatiu que ha impedit segurament, de vegades, l'assentament d'opinions o la conformació d'una opinió o d'un consens a l'entorn del finançament autonòmic, perquè sempre ha estat allí com un paradigma, com un objectiu a què s'ha d'arribar, que s'ha d'assolir, bé, també l'hem de resoldre. I jo penso que no és un problema de concert sí o concert no. Pot ser el concert o pot ser un altre model. El que és important, en aquest cas, és ser capaços de trobar un model els resultats del qual siguin equiparables. No necessàriament ha de ser el mateix concert del País Basc, perquè això és degut a unes raons històriques, a unes raons determinades, que es donen o no es donen en altres llocs, però que, en qualsevol cas, no pel fet de tenir aquestes justificacions històriques s'han de donar resultats diferents.

I també hem de ser pràctics, si volen dir-ho així, o pragmàtics: no ho farem en un dia, això. La diferència, com ens expressava el professor Zubiri, és tanta que no la podem escurçar en un dia, però sí que seria bo que tinguéssim un escenari i diguéssim: «Escolti, en deu anys aquesta diferència quedarà reduïda». Bé, tots sabem quin camí estem fent, tots sabem en quin camí estem avançant, i això és el que hauria de ser possible. De fet, jo m'he quedat amb les ganes de sentir la darrera part de la conferència del senyor Zubiri, que per temps no l'ha pogut expressar, que és la sostenibilitat de la generalització del concert, més o menys; alguna cosa semblant m'ha semblat que ens havia promès. Però, bé, ja en tindrem altres ocasions.

Evidentment, hi ha altres temes que ja s'han esmentat, com el de la suficiència, el de ser capaços de veure com s'identifiquen les necessitats de cada comunitat autònoma. S'ha parlat aquí de determinats elements demogràfics, però també podem parlar de determinats costos diferencials. El cost de la vida no és el mateix a Catalunya que a Extremadura, i, per tant, subministrar la sanitat a Catalunya no té el mateix cost per unitat absoluta que a Extremadura. O determinades necessitats específiques, diguem-ne, derivades de l'existència d'una llengua, d'una cultura. O el tema que per mantenir un determinat nivell de desenvolupament cal també un determinat nivell d'inversions, que això és una qüestió també prou debatuda i prou coneguda.

I finalment, també, segurament en aquest model s'hauria de veure com es tracta el tema de la sanitat. No estaria per deixar-la de banda; crec que està bé dintre el model general, però hem de tenir en compte els condicionaments que la inclusió de la sanitat té sobre el model general, en la mesura que la sanitat creix més ràpidament que la resta de despeses. I, si vostès volen, posaré un afegit a la sanitat, que és tot el tema de la dependència, que, encara que parteix d'unes bases més petites, el nivell de creixement, les ràtios de creixement, encara són superiors, fins i tot, a les de la mateixa sanitat.

