



Estudis sobre l'autogovern de Catalunya



Col·lecció *Testimonis Parlamentaris*

1. *Commemoració del vintè aniversari de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*
2. *Vint anys d'autonomia, vint anys de Parlament*
3. *Consell Regional del Vèneto - Parlament de Catalunya. Sessió de treball*
4. *Commemoració de l'Any Mundial de les Matemàtiques*
5. *El finançament dels partits polítics*
6. *Paraules del president Heribert Barrera i Costa*
7. *Paraules del president Miquel Coll i Alentorn*
8. *Paraules del president Joaquim Xicoy*
9. *Paraules del president Joan Reventós*
10. *Els valors del servei públic audiovisual en l'era de la liberalització*
11. *Seminari Europa - Estats - Regions*
12. *Debat sobre el federalisme asimètric*
13. *Perspectives de la indústria audiovisual a Catalunya*
14. *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*

Estudis sobre l'autogovern de Catalunya





Estudis sobre l'autogovern de Catalunya

Publicacions del Parlament de Catalunya
Barcelona, 2003

Estudis sobre l'autogovern de Catalunya.- (Testimonis parlamentaris ; 14)

ISBN 84-393-6222-6

I. Catalunya. Parlament II. Col·lecció: Testimonis parlamentaris ; 14

1. Autonomia _ Catalunya 2. Autonomia _ Dret i legislació _ Catalunya

353(467.1)

Primera edició, setembre del 2003 (edició núm. 171)

Tiratge: 750 exemplars

© Publicacions del Parlament de Catalunya, 2003

Parc de la Ciutadella, s/n · 08003 Barcelona

Tel. 933 046 635 · Fax 933 046 636

A/e: edicions@parlament-cat.net

Assessorament lingüístic: Departament de Serveis Lingüístics

Disseny gràfic: 03 BCN Packagers, SL, Barcelona

Sobrecoberta: fotografia d'Eloi Benjoch i reproducció de l'opuscle *Projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, 1979 (Direcció d'Estudis Parlamentaris).

Imprès a: Indústries Gràfiques Gabriel Gibert, SA (Tarragona)

Enquadernat a: Enquadernacions Fontanet, SL (Lleida)

ISBN: 84-393-6222-6

Dipòsit legal: T. 1.145/2003

Contingut

Presentació	7
Estudis sobre l'autogovern de Catalunya	11
Eliseo Aja	13
Enoch Albertí	39
Enric Argullol	75
Manuel Ballbé	95
Joaquim Ferret	135
Manuel Gerpe	159
Ferran Requejo	191
Jaume Vernet	231

Presentació

Joan Vintoró

Lletrat de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern

Aquest llibre aplega les contribucions doctrinals trameses per diversos experts a la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, del Parlament de Catalunya, que va dur a terme els seus treballs des de l'1 de febrer de 2001 fins al 19 de novembre de 2002.

Aquesta Comissió d'Estudi, en la primera reunió ordinària, tinguda el 6 de febrer de 2001, va acordar de sol·licitar a diversos catedràtics d'universitats catalanes, especialistes en dret constitucional, dret administratiu i ciència política, l'elaboració d'informes sobre l'autogovern de Catalunya. En concret, l'objecte dels estudis havia d'ésser, de conformitat amb els antecedents de l'acord de creació de la dita Comissió parlamentària, la valoració dels resultats de l'aplicació de l'Estatut d'autonomia i d'altres disposicions reguladores de l'autogovern, i també la proposta de línies de reforma i de desplegament de la legislació estatal i autonòmica per a l'aprofundiment de l'autogovern.

Entre el maig i el juliol del 2001 cadascun dels experts va lliurar el seu informe i el va exposar mitjançant una compareixença a la Comissió d'Estudi. Els estudis presentats es van ajustar a l'objecte general de l'encàrrec fet per la Comissió, per bé que cadascun d'ells té les seves característiques pròpies, tant pel que fa a l'estructura com al tractament específic de determinades qüestions.

Les aportacions dels professors universitaris van ésser de gran valor per a la tasca de la Comissió d'Estudi, tal com queda palès en el document final de la Comissió, aprovat en la sessió tinguda el 19 de no-



vembre de 2002 i publicat en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 366, del 5 de desembre de 2002. La qualitat tècnica d'aquests estudis i la influència exercida en l'elaboració i la culminació dels treballs de la Comissió d'Estudi en fan del tot oportuna, doncs, la publicació.

Els textos que es publiquen coincideixen substancialment amb els que van ésser lliurats a la Comissió l'any 2001, amb la incorporació, en determinats casos, de la correcció d'algunes dades i de l'ampliació d'algun punt. Amb caràcter general, però, no s'ha fet cap actualització dels textos i, per tant, no hi queden reflectits canvis normatius o polítics esdevinguts des de la data d'elaboració fins a la d'edició del llibre.

Estudis sobre l'autogovern de Catalunya

Eliseo Aja

*Catedràtic de dret constitucional
Director de l'Institut de Dret Públic
Universitat de Barcelona*



Sumari

- I. Introducció
- II. Valoració general de l'autonomia
- III. L'establiment de relacions intergovernamentals com a via per a incrementar i millorar els poders de la Generalitat
- IV. La millora de les institucions de la Generalitat
- V. La reforma de l'Estatut i de la Constitució. Algunes qüestions metodològiques

I. Introducció

Els vint anys de democràcia i d'autonomia han canviat tant Espanya i Catalunya que la comparació amb èpoques anteriors resulta gairebé impossible. Espanya era, el 1978, l'Estat més centralista d'Europa i avui és un dels més descentralitzats. Catalunya té institucions polítiques d'autogovern que solament responen davant l'electorat propi, i pot elaborar les polítiques públiques que considera més adequades en sectors fonamentals per a la població, naturalment dins unitats polítiques més grans, com l'Estat i la Unió Europea. En aquest marc general positiu resten problemes molt diversos, tant interns com externs, especialment de relació amb les institucions de l'Estat i de la Unió Europea, i n'estan apareixent d'altres de nous generats per l'anomenada globalització, que incrementen les diferències econòmiques i socials tradicionals.

La majoria dels papers que ens han tramès els grups parlamentaris per indicar-nos, als experts, les seves preocupacions demanen que s'iniciï l'exposició amb una valoració general (per exemple, la «valoració sobre el desenvolupament de l'Estat de les autonomies», CiU; el «balanç general del rendiment de l'autogovern», PSC-CC), i aquest enfocament aconsella començar de la forma rotunda en què ho he fet, si es té en compte l'evolució d'aquestes dues dècades. Això, però, pot semblar excessivament autocomplaent, quan en el dia a dia s'acumulen els problemes polítics i socials. Malgrat tot, les dues sensacions –satisfacció pel camí recorregut i disgust pels problemes pendents i pels nous que s'anuncien– formen part de la mateixa valoració i hau-



rien de fer un esforç per a integrar-les. La major part de l'exposició estarà dedicada als aspectes més crítics, però això mateix exigeix una fonamentació, breu però més objectiva, de la valoració positiva, per a evitar que aparegui com una mera apreciació subjectiva. En aquest sentit, convé explicitar el criteri de valoració, abans d'exposar breument els trets més generals de la valoració, que pretenc formular de la manera més objectiva possible.

II. Valoració general de l'autonomia

L'estructura territorial del poder –el tipus d'Estat unitari o federal o autonòmic i les seves variants– no és mai un objectiu en si mateix, sinó un instrument per a assolir determinades formes de convivència, acceptades per la majoria de la població mitjançant el poder constituent, i que depenen a la vegada de les característiques de la història i la política de cada país. En el nostre cas, hi ha un cert consens sobre els objectius que es pretenien amb el reconeixement de l'autonomia en la Constitució espanyola i amb l'aprovació de l'Estatut de Catalunya, per bé que cada objectiu presentava una intensitat diferent segons els partits polítics que van participar en la redacció de la Constitució i de l'Estatut. Amb aquestes diferències d'intensitat, els objectius del sistema autonòmic es poden resumir en tres idees: recuperar l'autogovern i els principals trets històrics de Catalunya –i, singularment, la llengua–, aprofundir la democràcia acostant les institucions als ciutadans i assolir serveis públics moderns i de qualitat per a tota la població. Tant el preàmbul de la Constitució com el de l'Estatut recullen aquestes idees, les quals es troben repetides en nombroses intervencions dels parlamentaris que van participar en l'elaboració d'ambdós textos. La mateixa interpretació deriva dels principis generals democràtic, social i d'autonomia, que figuren en els articles 1 i 2 de la Constitució. L'autonomia resultava així, d'una banda, un lligam amb la història d'algunes nacions i nacionalitats i, de l'altra, es projectava cap al futur, per a totes les comunitats autònomes (CA), com una forma més democràtica i racional de govern. Jo recupero aquests criteris per fer la valoració vint anys després de l'aprovació de l'Estatut, amb el benentès que l'allusió separada de cada objectiu té un sentit pedagògic, perquè en la realitat tot progrés de l'autonomia pot satisfer més d'un element alhora.

L'autonomia de Catalunya mereix una valoració positiva, perquè ha significat la satisfacció global de les principals reivindicacions històriques, tal com es formulaven en la transició, perquè ha significat una modernització important de les estructures administratives, dins el marc favorable d'evolució a Espanya i a la Unió Europea, i perquè ha permès una orientació realment autònoma i democràtica de les institucions d'autogovern, que a grans trets han funcionat correctament, amb paràmetres europeus. Naturalment, la configuració i el funcionament de les institucions –i encara més de les polítiques públiques dutes a terme en l'exercici de les competències– presenten llums i ombres, com és natural. Per exemple, la configuració de l'Executiu, i especialment de la Presidència de la Generalitat, s'ha revelat molt eficaç i, en canvi, la posició i el paper del Parlament no han trobat un grau equivalent de protagonisme. Les diferències s'aprecien també en el desenvolupament de les competències, i així, mentre el dret civil català s'ha estès fins a àmbits insospitats fa dues dècades, l'educació, en canvi, no ha complert moltes de les expectatives que hi havia en la transició. De manera semblant es podria dir que l'acció exterior de la Generalitat ha estat intensa i ha obert camins nous per a l'autonomia, segurament afavorits per la integració a Europa i, en canvi, les relacions entre la Generalitat i les entitats locals no acaben de trobar un punt d'equilibri satisfactori.

Aquestes diferències entre institucions i competències són normals, i s'hauria d'estudiar sector per sector quin ha estat l'exercici concret de les competències per a fer-ne una valoració més precisa, la qual cosa sortiria ja de la valoració general, a més de requerir molt més temps i mitjans dels disponibles per a aquest informe. Sembla preferible, per tant, reduir aquestes pàgines a l'estudi dels principals eixos d'avenç de l'autonomia a canvi de tractar-los amb una certa seriositat. Abans convé valorar també el conjunt del sistema autonòmic, per a veure fins a quin punt i en quina direcció el progrés de l'autonomia de Catalunya depèn d'aquest sistema.

L'Estat autonòmic, en el seu conjunt, s'ha revelat com una fórmula original en combinar la igualtat de les competències generals amb els fets diferencials d'algunes CA, com la nostra. Aquest doble vessant configura un tipus d'Estat més complex que els federalismes clàssics,

però significa un equilibri interessant entre igualtat i diferència de les CA. Segurament aquesta configuració no va ésser prevista pels constituents, però ha estat el resultat dels preceptes constitucionals, tal com s'han desenvolupat, i ara resulta irreversible. La qüestió, en tot cas, seria plantejar-se quines són les vies per a millorar el funcionament de l'Estat autonòmic, en el doble eix, general i diferencial. També seria convenient avançar en la teoria mateixa de l'Estat autonòmic, perquè en molts elements és equivalent als federalismes europeus, però sense la seguretat que proporciona la cultura política federal.

A l'hora d'examinar les vies de progrés de l'autonomia, convé descartar alguns falsos obstacles. En aquest sentit, el fet que hi hagi CA de dimensions molt diferents no comporta cap dificultat important per al funcionament correcte del conjunt i ho trobem tant als Estats Units (Califòrnia-Wyoming) com a Alemanya (Baviera-Bremen) i en altres estats d'estructura federal o equivalent; simplement uns tenen un pes decisiu a la federació i són exemple per a l'orientació dels altres i d'altres hi juguen un paper menys rellevant. La igualtat de competències generals entre CA, que es va introduir el 1992 –educació, sanitat, etc.– tampoc no significa un perjudici per a les competències de Catalunya, perquè en res no ens afecta que Múrcia o Castella - La Manxa tinguin també competències en educació o en medi ambient. Ben al contrari, la igualtat de les CA pot facilitar l'extensió de l'àmbit competencial de Catalunya, especialment en les competències concurrents, com les esmentades, perquè impedeix que l'Estat amplii gaire les normes bàsiques, com sovint va fer els anys vuitanta, amb la disculpa que algunes CA no tenien capacitat legislativa de desenvolupament i la llei bàsica estatal havia de servir per a totes les CA. Aquesta igualtat ha afavorit també la doctrina del TC contrària a l'ús de la clàusula supletòria com a font competencial de l'Estat.

Al costat de la igualtat en les competències generals, el reconeixement estatutari i constitucional dels fets diferencials –llengua, dret civil, policia autonòmica, etc.– d'algunes CA permet la recuperació dels tres històrics específics d'aquestes i genera un tractament diferent de la resta de CA, de vegades de tipus competencial, d'altres de caràcter financer o institucional, tal com he tractat amb extensió en alguns treballs que cito al final.

Si examinéssim amb atenció el conjunt d'elements que s'integren en aquests dos eixos de l'Estat autonòmic –funcionament de les institucions, competències, finançament, resolució de conflictes i relacions, principalment– veuríem que la majoria han funcionat raonablement bé en comparació amb l'experiència d'altres estats compostos i especialment dels sistemes federals europeus, amb l'excepció de les relacions entre les CA i entre aquestes i l'Estat. Però com que la configuració de l'Estat autonòmic ha estat evolutiva, la perfecció de cada un dels elements s'ha de relacionar amb les diferents etapes de la construcció del sistema. En aquest sentit, per exemple, és significatiu el canvi de doctrina del Tribunal Constitucional (TC) sobre les característiques formals de les lleis bàsiques (1988) o sobre la clàusula de supletòrietat (1996). Des d'aquest enfocament, la clau per a una valoració general de l'Estat autonòmic seria determinar el moment de la construcció en què ens trobem i els defectes principals del sistema que requeririen una correcció.

El procés de descentralització s'ha fet, com és sabut, mitjançant el sistema de traspassos, que ha estat lent per la necessitat d'arribar a acords a la Comissió Mixta, però avui ha finalitzat respecte als grans serveis que poden funcionar amb les estructures existents. El procés de descentralització realitzat ha estat important, amb qualsevol criteri que s'utilitzi, però en tot cas és significatiu que en aquests moments el nombre de funcionaris dependents de les CA superi ja els integrats a l'Administració central, segons les últimes xifres del MAP: Estat, 556.000 (24,4%) i CA, 1.102.000 (48,2%), juliol del 2002. Els traspassos importants pendents es poden incloure en un dels grups següents: ampliació de transferències per un millor concepte de la competència, com ha estat i encara continuarà essent l'ampliació del traspass de serveis en matèria de l'Administració de justícia, uns traspassos que l'Estat denega perquè no considera que corresponguin a les CA, en el qual cas convindria provocar un pronunciament definitiu del TC, i uns traspassos que serien molt més fàcils d'aconseguir amb un canvi de les relacions intergovernamentals, que tractaré després, juntament amb l'anàlisi d'aquestes relacions, perquè són, en la meua opinió, els més importants.

En qualsevol cas, una distribució del poder com l'existent a Espanya, a la vista del dret comparat, exigeix, tant per a evitar contradiccions

entre les administracions com per a potenciar l'exercici de les competències pròpies, una xarxa de relacions entre les diferents instàncies, especialment entre els governs. Però el sistema autonòmic no ha construït un sistema de relacions intergovernamentals equivalent a la seva descentralització, de manera que l'actuació separada de les administracions perjudica els ciutadans i fa perdre múltiples oportunitats a l'exercici del poder de les mateixes CA. Les raons d'aquestes mancances són diverses: escassa previsió constitucional, predomini de les relacions bilaterals –Govern central amb les CA una per una, la qual cosa debilita la posició d'aquestes, etc.–, insuficiència de la participació de les CA en la fase ascendent de les polítiques comunitàries, configuració inútil del Senat, etc., però aquestes mancances per ara no es corregeixen, i això perjudica sobretot l'autonomia de les CA.

En resum, l'anàlisi actual de l'Estat autonòmic pot sintetitzar-se en un grau apreciable de descentralització i, en canvi, en una feblesa de les relacions intergovernamentals que fa perdre moltes oportunitats al desenvolupament de les competències autonòmiques.

III. L'establiment de relacions intergovernamentals com a via per a incrementar i millorar els poders de la Generalitat

1. El canvi històric de la distribució i de la forma d'exercici de les competències

La distribució de competències significa sempre divisió vertical de poders, però les tècniques jurídiques que s'utilitzen a cada país són diverses i en condicionen el desenvolupament en un sentit o en un altre. Així, les tècniques emprades pel federalisme abans de la Segona Guerra Mundial eren molt diferents de les actuals, perquè mentre a l'Estat liberal predominava la separació entre la Federació i els estats, en l'actualitat, pel caràcter social de l'Estat i l'intervencionisme econòmic, predominen les competències concurrents i compartides i l'actuació separada de les competències ha estat substituïda per àmplies xarxes de col·laboració, dins l'anomenat *federalisme cooperatiu*, que no és una opció partidista o un model d'un Estat concret, sinó la

forma més evolucionada del federalisme en l'actualitat. Tampoc no cal insistir que, malgrat la diferència de denominació entre l'Estat autonòmic i els sistemes federals, la nostra descentralització del poder es correspon amb aquests darrers i ha d'incorporar, per tant, les tècniques federals, si es vol que funcioni correctament. Curiosament, la distribució de competències de la Constitució i dels estatuts es va fer tenint present la realitat més recent de les tècniques distribuïdores de competències a Europa, la qual cosa es va reflectir en la configuració dels principals àmbits de poder –economia, educació, sanitat, medi ambient– com a competència concurrent –Llei bàsica de l'Estat i llei de desenvolupament i tota l'execució de les CA–, però, en canvi, gairebé no es van preveure les tècniques de relacions entre governs, com ja s'ha apuntat.

A banda de les competències concurrents, l'Estatut conté també un seguit de competències exclusives de la Generalitat. Però aquestes, per la mateixa evolució institucional i econòmica, no són tan importants, malgrat la idea tradicional de donar més rellevància a les competències exclusives, i a més a més troben límits en altres títols competencials de l'Estat i de la Unió Europea. L'agricultura n'és un bon exemple. D'altra banda, i potser per efecte del mateix enfocament, s'han bolcat tots els esforços i les esperances en la defensa dels límits de les competències davant el Tribunal Constitucional –la qual cosa és perfectament legítima–, però s'ha menyspreat, o almenys no s'hi han dedicat mitjans semblants, a la configuració de les tècniques intergovernamentals per a treure tot el profit del conjunt de les competències que no depenen d'una sola instància.

L'afirmació anterior no és fàcil de compartir, perquè en sentit literal i polític semblaria que una competència exclusiva ha de permetre qual-sevol actuació al sector. Però la configuració de les competències és una qüestió jurídica i des d'un punt de vista jurídic les competències exclusives tenen diversos límits. En primer lloc, el titular de la competència no sempre pot actuar lliurement, ja que és limitat per principis (generals, com la llibertat de circulació o la lliure competència, i particulars, de la mateixa matèria). En segon lloc, perquè tota competència, incloses les exclusives, està limitada per d'altres de l'Estat o de la Unió Europea, que han estès la seva presència per la mateixa evolució econòmico-social de les darreres dècades i l'expansió de la

Unió Europea. Aquesta és la raó principal –al marge de possibles actuacions invasores de l'Estat, que s'han de continuar impugnant– per la qual convé el canvi d'una visió desfasada de l'exclusivitat per un reconeixement de la importància molt superior de la participació en el procés de decisions d'altres institucions, mitjançant les tècniques de relacions intergovernamentals.

2. Diferents funcions de les relacions intergovernamentals

Fins i tot la resolució d'alguns conflictes de competències pot ésser molt diferent segons el marc general en què s'inscriu la competència controvertida. Per exemple, el procés de traspàs de les universitats a les CA va excloure la Universitat Nacional d'Educació a Distància (UNED), que es va mantenir dependent de l'Administració central, quan jo crec que l'Estat no té competència de gestió en matèria d'ensenyament. L'obstacle que sempre s'ha allegat per a no fer el traspàs era que les característiques de la UNED n'impedien la desarticulació entre les disset CA, un argument que és raonable però que no convalida la manca de competència. Un conflicte davant el Tribunal Constitucional a la situació actual difícilment serà favorable per l'argument de la desarticulació, però podria tenir una solució favorable canviant l'alternativa, que no seria el fraccionament de la Universitat entre les disset CA, sinó la formació d'un òrgan mixt de gestió, integrat pels representants de les CA, que assumís l'exercici de la competència i designés l'equip director d'aquesta Universitat. Només en aquest context té probabilitats d'èxit la demanda de traspàs, que contràriament resta condemnada al fracàs, si s'insisteix en el traspàs de centres concrets que impliquin la desagregació de la Universitat a Distància. El mateix plantejament és operatiu en altres serveis, i molt especialment en la investigació científica, com després apuntaré.

Però, més enllà de la solució de conflictes concrets, l'establiment d'una xarxa de relacions intergovernamentals té altres raons molt més poderoses, que es poden resumir així:

a) Potenciar les competències pròpies molt més que quan les diferents CA actuen de manera separada, especialment en sectors com la protecció civil o la promoció cultural, tant en català com en castellà.

b) Crear unitats més grans per a actuar en l'espai econòmic europeu, especialment amb CA veïnes, que permeti la millora d'infraestructures, l'estalvi en la protecció mediambiental o la millora d'ofertes, per exemple, turístiques.

c) Evitar la recentralització de competències que exigeixen solucions generals, però que no per això han de passar a l'Estat, cosa que acabarà succeint si no es proporciona una alternativa general. Una solució d'aquest caire ha permès als *Länder* alemanys estendre la competència als nous mitjans audiovisuals quan afectin la informació, quan la intenció federal inicial era assumir tot allò relacionat amb les telecomunicacions.

d) Millorar els serveis als ciutadans i racionalitzar els sectors propis, com han fet els cantons suïssos –i podria fer-se a Espanya–, convalidant els efectes de les diverses titulacions d'estudis que no depenen de la Federació.

L'ampliació i la millora de les competències de la Generalitat es podria aconseguir, en resum, per l'impuls de les relacions amb altres CA, tant bilaterals o reduïdes a algunes CA com multilaterals, una orientació que fins ara ha rebut poca atenció. Les tècniques com les conferències sectorials horitzontals, les conferències generals de CA, la formació d'òrgans mixtos i d'òrgans fiduciaris entre CA, etc. estan molt esteses en altres realitats polítiques properes a la nostra pel grau de descentralització, i es troben descrites en treballs d'especialistes, per la qual cosa no sembla que calgui estendre-s'hi. En tots els casos, la formació d'aquesta xarxa de relacions és legítima en el nostre sistema constitucional i únicament requeriria la corresponent formulació legal o convencional.

Una altra via per a aprofundir l'autogovern i ampliar el poder de la Generalitat consistiria en la millora de les tècniques de relació vertical entre les CA i l'Estat, en particular, dels programes conjunts i els òrgans comuns. Per exemple, l'aprovació de la Llei orgànica 5/2000, reguladora de la responsabilitat penal dels menors, positiva per la seva orientació reformadora, sembla que està trobant moltes dificultats d'aplicació per la manca de mitjans, materials, personals i financers, sense que sigui fàcil entendre per què l'Estat no va organitzar

una programació adequada, juntament amb les CA, que són les aplicadores de la Llei, ni per què aquestes no van exigir aquesta programació, sabent les noves tasques que haurien de desenvolupar i les despeses que els significarien.

És cert que hi ha una multiplicitat d'òrgans comuns amb l'Estat, però sovint resulten d'una eficàcia dubtosa o resten com a merament consultius. Un exemple important dels problemes d'aquesta indefinició es troba en el nou Consell Superior de Política de la Immigració, creat per la Llei 8/2000 i integrat per representants de l'Estat, de les CA i dels municipis. Com és sabut, la fixació del nombre de nous immigrants a la quota anual té efectes importants sobre les CA, perquè a aquestes els correspon prestar els serveis d'educació, de sanitat, d'assistència social, etc., malgrat que en principi la quota és fixada per l'Estat. En aquestes condicions, la previsió d'un òrgan participat com el Consell sembla molt adequada per a tenir present l'opinió de les CA. Però, en canvi, el reglament que regula el Consell ha establert que la fixació de la quota anual correspon al Govern i que el Consell només emet un dictamen. Aquesta forma de decisió no és coherent amb la importància que la mateixa Llei dóna al Consell i s'hauria de pensar en formes de codecisió de les CA més importants.

La investigació constitueix un nou exemple que, per la seva importància econòmica (quantitativa i de suport al desenvolupament) i pel tractament que rep al dret comparat, mereix una atenció superior. El sector de la investigació mou enormes recursos econòmics, però es troba en una situació precària a causa de l'absència d'una política concertada entre l'Estat i totes les CA que serveixi per a definir objectius, finançar actuacions i avaluar resultats. En l'actualitat, la descoordinació entre l'Estat i les CA, i entre les mateixes CA, ha arribat a un extrem tal que alguns investigadors amb pocs escrúpols podrien aprofitar aquesta situació per a aconseguir el finançament de diferents CA per a un mateix projecte, una cosa perfectament possible atès que aquestes no es passen informació entre elles.

La investigació científica i tècnica és una competència exclusiva de les CA, però limitada per les funcions de foment i coordinació que es reconeixen a l'Estat (art. 149.1.15 CE). A la pràctica, la Llei estatal 13/1986, de foment i coordinació de la investigació científica i tècnica, no va

permetre cap traspàs a les CA, va mantenir en mans de l'Estat tots els organismes d'investigació amb un volum notable de personal i recursos i es va limitar a integrar les CA en un organisme merament consultiu, donant per descomptat que cada comunitat podia crear els seus propis centres i assignar-los recursos. El Tribunal Constitucional va ratificar l'opció d'aquesta Llei, interpretant que en matèria d'investigació hi ha dues competències concurrents, l'estatal i l'autonòmica, i, per tant, cada instància pot actuar per separat (STC 90/1992).

En aquest context, la situació resultant ha estat la següent: la investigació científica i tècnica és un sector fortament centralitzat, on l'Estat central s'orienta més a articular una política estatal que a coordinar les polítiques autonòmiques, i on aquell disposa d'una important xarxa de centres, mentre que les CA han de crear els seus propis organismes, que gairebé sempre han de finançar amb ajuda de recursos estatals; però, a més, aquesta situació ha provocat l'existència de dues polítiques i la creació de dues infraestructures administratives en aquesta matèria, l'estatal i l'autonòmica, que funcionen de forma paral·lela, amb les conseqüències ja assenyalades.

Davant aquesta situació, no es podria replantejar una interpretació alternativa d'aquest títol competencial, basada en les possibilitats que ofereix la col·laboració? Una acció conjunta entre l'Estat i les CA conferiria a aquestes una participació efectiva, i més d'acord amb les seves competències en aquesta matèria, en el disseny de la política estatal i en la gestió dels centres d'investigació, i no solament dels que hi ha al seu territori, perquè la ubicació sovint no té lògica. Certament, el 1992 el Tribunal Constitucional va afirmar que l'acció conjunta, tot i ésser raonable, no era el model d'articulació competencial que ha dissenyat la nostra Constitució. Malgrat tot, en la meua opinió hi ha raons sòlides per a defensar-ne la legitimitat constitucional, en les quals ara no m'estendré perquè crec més pedagògic fer una referència al model alemany.

El sistema alemany ofereix un exemple significatiu de la participació material de tots els *Länder*, juntament amb la Federació en aquest sector i dels bons resultats que aquesta fórmula ha reportat. Certament, en aquest cas és la mateixa Constitució alemanya la que ja preveu de forma explícita, des del 1969, la possibilitat que la Federació i

els *Länder* puguin actuar de manera conjunta en matèria de planificació educativa i de promoció d'institucions i projectes d'investigació de caràcter supraregional (art. 91.b LFB). Aquesta fórmula de relació entre la Federació i els *Länder* (les anomenades tasques comunes facultatives) permet que ambdues instàncies puguin col·laborar en aquest àmbit, i dóna a aquests molta llibertat per a establir mitjançant un conveni vertical les fórmules de cooperació que entenguin més oportunes, tant per a determinar les accions a emprendre com per a finançar-les. En la pràctica, aquestes previsions s'han concretat en la constitució de la Comissió conjunta de la Federació i dels *Länder* per a la Planificació de l'Educació i la Promoció de la Investigació. Aquesta Comissió té una composició mixta, amb representants del Govern federal i dels governs dels *Länder*, té una presidència que canvia cada any entre els representants del Govern federal i dels *Länder*, i tant la Federació com els *Länder* tenen igualtat de vots (16, la Federació, i 16, el conjunt dels *Länder*).

La tasca principal de la Comissió és formular recomanacions per a coordinar les decisions de la Federació i dels *Länder* en aquest camp i assignar recursos a les institucions sufragades conjuntament per ambdues instàncies. La Comissió discuteix i adopta recomanacions amb majories qualificades (són necessaris almenys 25 vots dels seus membres). Aquelles recomanacions són, a la vegada, elevades al cap del Govern federal i als caps dels governs dels *Länder*, perquè les aprovin. Les recomanacions que tracten assumptes relacionats amb la promoció de la investigació es converteixen en obligatòries si són acceptades per tots els caps dels executius federal i regionals, i, en el cas que algun d'ells hi expressi objeccions, es preveuen mecanismes per a aprovar les esmentades resolucions amb majories qualificades. La planificació en aquesta matèria és, per tant, el resultat d'un procés cooperatiu summament complex, que implica tots els *Länder* –perquè tots participen en aquesta Comissió i en el procés d'adopció de decisions finals–, però també en la Federació, que negocia i acorda aquests temes amb el conjunt d'ells. Cal l'aprovació de tretze caps de govern, i la resolució només vincula els que l'han aprovada. Només en casos excepcionals la recomanació de la mateixa Comissió es converteix en definitiva, sense necessitat, per tant, que sigui elevada als caps del Govern federal i dels *Länder* (per exemple, en el cas de determinació de les condicions per a la concessió d'ajuts).

Aquesta forma d'actuació conjunta constitueix, després de més de trenta anys de funcionament, un mètode d'acció indiscutible en aquest sector, i els últims anys està servint per a redefinir objectius i avaluar el sector, amb la finalitat que la investigació alemanya sigui més competitiva, aconsegueixi un bon posicionament en l'àmbit europeu i internacional, i, en definitiva, estigui preparada per a abordar els reptes que plantejarà la creació del futur espai europeu d'investigació.

3. La reforma del Senat que permeti la participació de les comunitats autònomes en les decisions generals de l'Estat

El desenvolupament inicial de la Constitució va posar en relleu l'escassa aportació del Senat al sistema polític, perquè de seguida es va revelar com una duplicació del Congrés, sempre subordinat a aquesta cambra, i la contradicció que representava la solemne declaració de l'article 69.1 CE («El Senat és la Cambra de representació territorial») amb la realitat. Des de finals dels anys vuitanta s'emprèn, doncs, el debat sobre la reforma del Senat, que té un punt d'inflexió amb la creació de la Comissió General de les Comunitats Autònomes el 1994. Vista la insuficiència d'aquesta reforma reglamentària, tots els grups parlamentaris accepten la formació d'una ponència per a l'estudi de la reforma constitucional –que veu interrompuda la seva activitat per la dissolució parlamentària i les eleccions del 1996– i que, un cop represa després de les eleccions, tampoc no va arribar a cap conclusió en la nova etapa que finalitzà el 1999, malgrat els esforços d'alguns senadors, i de manera destacada de l'aleshores vicepresident del Senat i president del Parlament de Catalunya en l'actual VI legislatura.

Posteriorment, el Partit Popular es deslliga públicament de les intencions reformadores, al mateix temps que altres partits semblen refermar-se en la convicció de la necessitat de la reforma constitucional. El debat és prou conegut i no caldrà insistir sobre la posició dels diferents partits, ni tan sols per a comprendre les raons pràctiques que tot partit al Govern pot tenir en la seva oposició a la reforma. Però sí que s'ha d'insistir que la reforma del Senat no en pretén la millora com a cambra parlamentària, sinó la substitució per una instància màxima de les relacions intergovernamentals, de participació de les CA en les decisions generals de l'Estat que les afecten, i per això es tracta aquí.

No es pot deixar d'insistir en els avantatges que un Senat del tipus alemany introduiria al sistema autonòmic, com a conjunt i per a les CA més actives en concret, que poden resumir-se així:

a) Els governs de les CA participarien en l'aprovació de totes les lleis que afecten el seu àmbit competencial, la qual cosa podria implicar un canvi radical de les lleis bàsiques de l'Estat i, més en general, de tota la normativa. A Alemanya es considera que la legislació federal d'aquesta mena representa aproximadament el 55% de les lleis federals, i la proporció del nostre sistema seria molt semblant.

b) Les CA disposarien d'una instància eficaç per a discutir amb el Govern central les polítiques generals de l'Estat que afecten les CA –infraestructures, inversions, etc.–, amb la probable introducció de criteris objectius sobre la distribució dels recursos generals entre les diferents CA, al marge de la coincidència provocada pel color polític dels seus governs amb el Govern de l'Estat.

c) Les CA participarien en la designació dels membres de les institucions centrals que corresponen al Senat, com els quatre magistrats del Tribunal Constitucional –amb la consegüent millora de la sensibilitat del TC pels conflictes de competències–, la meitat dels membres del Consell General del Poder Judicial, etc.

Potser l'àmbit on es veuria un progrés més important de les CA seria en la seva participació en la posició de l'Estat al si del Consell de la Unió Europea, perquè cap altra fórmula, com ho demostra l'experiència alemanya, no és tan eficaç com la formació de l'opinió dels *Länder* mitjançant el *Bundesrat*, com s'explica a continuació.

4. La participació de les comunitats autònomes en les decisions de la Unió Europea

Cada vegada més les polítiques comunitàries incideixen en competències de les CA i, fins i tot quan no les afecten directament, cada vegada més les decisions comunitàries condicionen l'exercici del poder per la Generalitat i per les altres CA, i també les decisions dels *Länder* i les regions. La solució global al si de la mateixa Unió Europea –Comitè de les Regions i altres eventuais organismes generals–

són encara febles, no només per la situació de les institucions de la Unió Europea, sinó també per les diferències d'autonomia entre les regions europees, la qual cosa situa l'eficàcia de la participació al si de la representació de l'Estat espanyol com a membre del Consell de Ministres. Malgrat la creació de la Conferència per als Assumptes Relacionats amb la Unió Europea i la seva evolució positiva als anys noranta, la participació de les CA presenta dos grans problemes: l'escassa definició de la participació de representants autonòmics a la delegació espanyola i la forma de decisió de les mateixes CA en assumptes del seu interès, que finalment és decisiva per l'element anterior.

És normal que la posició de diverses CA en decisions que les afecten –com els preus de productes agrícoles o les condicions de certes formes de pesca– siguin enfrontades, perquè les seves estructures productives o fins i tot les seves condicions naturals són diferents i per tant no es pot aspirar que les CA assoleixin una posició comuna, que avui és la condició perquè sigui assumida per l'Estat. La mateixa dificultat es va produir fa uns anys a Alemanya i va desembocar en la reforma constitucional del 1992, que ha transferit totes aquestes decisions al *Bundesrat*, ha substituït la regla de la unanimitat per la de majories d'aquest òrgan i li ha encomanat també la fixació de la representació dels *Länder* a la delegació federal. Per aquesta raó he inclòs el sistema de participació de les CA a Europa en la reforma del Senat, sens perjudici que a curt termini s'intenti la millora de la Conferència actual, que hauria de passar, una vegada més, per un sistema raonable de vots, semblant al reivindicat pels òrgans de decisió de la ciència o de la política d'immigració.

IV. La millora de les institucions de la Generalitat

Tal com espero que hagi quedat clar de tota l'exposició anterior, les millores més importants per als poders de la Generalitat passen, en la fase actual de l'Estat autonòmic, per l'increment de la participació de les CA en els òrgans generals de decisió política, tant en les competències estatals com en les comunitàries. Aquesta línia em sembla tan evident que la renúncia, expressa o tàcita, a aprofundir-la no no

més comporta la continuïtat d'un poder disminuït als sectors més dinàmics del desenvolupament econòmic i social, sinó també el perill d'assistir inermes a processos de recentralització provocats en bona part per la dinàmica inevitable de la globalització. Les reformes fetes a Alemanya els últims anys per a mantenir la presència dels *Länder* al sector de les telecomunicacions o la transferència al *Bundesrat* de la participació dels mateixos *Länder* en les decisions comunitàries em semblen molt significatives.

En comparació amb aquests problemes, el funcionament de les institucions de la Generalitat de Catalunya resulten bastant raonables, però efectivament el transcurs de dues dècades d'aplicació de l'Estatut permet observar algunes disfuncions i algunes mancances que podrien ésser corregides.

1. Definir millor les funcions del Parlament i incrementar-ne el poder

Mentre la institució de l'Executiu s'ha consolidat molt bé durant aquests anys i, en concret, la figura del seu president ha trobat una perfecta configuració com a *Prime Minister* o canceller, en la línia del parlamentarisme més evolucionat d'Europa, la posició i les funcions del Parlament apareixen, en canvi, més desdibuixades. Les vies d'una possible reforma haurien d'avançar, en la meua opinió, en la línia d'incrementar els poders del Parlament –definir-ne millor les funcions– i potenciar-ne les característiques més rellevants, la representació de la població i el pluralisme polític.

Quant a la *funció legislativa*, el més sorprenent és la marginació del Parlament en l'aprovació de les lleis de desenvolupament de la legislació bàsica de l'Estat. Per exemple, crida poderosament l'atenció que les diverses lleis bàsiques de l'Estat en el camp de l'educació (LODE, LOGSE, LOPEG) hagin estat desenvolupades directament per diferents reglaments del Govern i, a vegades, per ordres de la Conselleria, passant per sobre de l'opinió del Parlament. Des del punt de vista tecnicojurídic (bases-desenvolupament i llei-reglament) és una gran incoherència, però, sobretot, representa una limitació important del pluralisme de les institucions, per la raó evident que la norma parlamentària inclou les opinions de totes les orientacions polítiques pre-

sents a la cambra, mentre que la norma reglamentària solament representa el partit del Govern. El desenvolupament de les competències bàsiques de l'Estat s'ha de fer, com a regla general, per llei del Parlament, perquè, si no, es trenca la relació entre ordenaments fixada per la Constitució i l'Estatut en establir les competències concurrents, ja que solament la llei implica el debat entre diferents opcions polítiques, i si la llei estatal és realment bàsica –permet diferents opcions–, la decisió sobre les alternatives correspon al Parlament, amb la concurrència de totes les opinions polítiques.

D'altra banda, des de l'ordenament català solament la llei pot vincular legítimament els ciutadans, de manera que el reglament regulador d'una matèria bàsica o bé resulta contrari a la legalitat perquè és un reglament independent, mancat de llei catalana prèvia, o bé s'ha d'estimar que desenvolupa directament la llei estatal, la qual cosa significa un salt d'ordenaments, perquè no és reglament executiu d'una llei del seu ordenament, el català, sinó d'un altre, l'estatal. Si s'accepta la situació actual, arribaríem a l'estranya conclusió de reglaments executius que desenvolupen decisions de parlaments aliens, sense correspondència entre les forces polítiques del Parlament i del Govern. Sense necessitat d'acudir a tants arguments tècnics, és fàcil de veure la limitació del pluralisme que representa la regulació reglamentària (del Govern) davant la parlamentària. La persistència d'aquesta mala interpretació de l'Estatut és més greu encara quan la norma afecta drets fonamentals, com en l'exemple esmentat de l'educació, i encara s'entén menys des que el TC exigeix el rang de llei per a les normes bàsiques estatals (1988). La mateixa Comissió Jurídica Assessora del Govern català ha criticat en diverses ocasions aquesta manca de desenvolupament legal de les normes bàsiques de l'Estat.

En la *funció de control parlamentari del Govern* destaca, en aquest cas, com passa a la majoria de les assemblees autonòmiques, la disponibilitat de les majories sobre la iniciació dels principals instruments de control, quan és sabut que el desenvolupament democràtic als parlaments dels països europeus ha establert un «principi minoritari» per al control del Govern, en el sentit que la decisió d'acceptar o no una iniciativa de control és facultat de les minories, sense que pugui impedir-ho la negativa de la majoria.

A mig camí entre les funcions anteriors es pot situar el procediment per a l'aprovació del projecte de llei de pressupostos i d'alguns convenis signats pel Govern de la Generalitat. En aquests últims, convindria introduir la distinció entre dues categories, els que simplement han d'ésser comunicats a la cambra i els que han d'ésser aprovats o ratificats pel Parlament, perquè tenen efectes sobre els pressupostos o sobre la legislació, de manera paral·lela a la regulació constitucional i a les normes existents als *Länder* d'Alemanya, Suïssa i Àustria. També ha mostrat fa temps el dret comparat que el debat del projecte de llei de pressupostos requereix tècniques molt diferents de la resta de la legislació, si es pretén que sigui eficaç i realment democràtic.

L'augment de la representativitat i el pluralisme del Parlament depenen en part del sistema electoral i de partits polítics i en part de les relacions que la cambra estableixi amb la societat. En aquest últim sentit, seria interessant la introducció de les consultes del Parlament als grups socials significatius per a l'elaboració de les lleis que les afecten, tal com es fa a diversos països europeus, com ha posat en relleu una tesi doctoral elaborada recentment a la Universitat de Barcelona.¹ Quant a l'absència de la llei electoral de Catalunya, a sobre de constituir un monument a la marginació del Parlament, que s'afegeix al que s'ha esmentat abans respecte a la legislació bàsica, convé insistir que aquella llei no conté solament una fórmula tècnica per a convertir vots en escons, sinó també les condicions per a dotar de més representativitat el Parlament.

2. Reforçar les competències, el finançament i la posició dels municipis

El tractament d'aquest punt mereixeria per si mateix un informe monogràfic, i per tant no pot ésser abordat ara, però al mateix temps cap informe que revisi la trajectòria de la Generalitat no pot ignorar que aquest gran espai –i no solament àmbit competencial– del govern local, del qual depèn una gran part del caràcter democràtic de totes

1. LARIOS PATERNA, María Jesús. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2003.

les institucions, ha estat deixat a la seva sort. Sense cap ànim ni possibilitat de fer una valoració sistemàtica, és obvi que el seu impuls passaria per l'increment de les seves competències (educació fins als sis anys, prestacions elementals de l'assistència social, etc.), a més del finançament corresponent i la participació dels municipis en l'elaboració dels programes generals que els afecta.

Altres qüestions, tan diverses com la distinció dels municipis en àrea metropolitana, grans, mitjans i petits municipis, o la previsió d'alguna forma de representació municipal dels immigrants amb més de cinc anys de residència, il·lustren la varietat i la riquesa que proporcionaria un debat sobre els municipis, que podria iniciar-se amb un llibre blanc del Govern als vint anys de consolidació de l'autonomia política.

3. Fracàs del model públic de ràdio i televisió

Amb la mateixa intenció del punt anterior, d'assenyalar els sectors amb una regulació constitucional i estatutària més deficient, però sense la possibilitat d'aprofundir-ne l'estudi ni les alternatives, cal reconèixer que el model de ràdio i sobretot de televisió públiques previst per la Constitució i estès a bona part dels estatuts presenta greus deficiències, per la baixa qualitat dels programes, pel seu cost exagerat i per la dependència de l'orientació política del govern de torn. El sistema de control parlamentari dissenyat ha mostrat, sota les majories més diverses, la seva incapacitat per a garantir un funcionament democràtic de la informació, i hem arribat al punt en què o bé se substitueix per un model totalment diferent –tipus anglès, per exemple– o bé en convindria la privatització, sense que hi comptin arguments com la protecció de la llengua, la neutralitat dels informatius o la presència de programes culturals, perquè totes aquestes finalitats poden garantir-se també amb gestió privada, si s'hi inclouen com a càrregues de la concessió. A part de la frustració que produeix la continuïtat d'un sistema tan criticat des del punt de vista econòmic i democràtic, les propostes de reforma s'haurien d'accelerar perquè la situació actual és contrària a les normes comunitàries, que exigeixen el finançament privat de les activitats que no siguin servei públic.

4. Racionalitzar el sistema d'òrgans consultius i de control

Tots aquests anys d'autogovern permeten algunes reflexions sobre la millora del funcionament de les institucions que, sense merèixer grans crítiques, podrien millorar-ne el funcionament. Es tracta d'òrgans molt diferents que tampoc no poden ésser tractats amb atenció ara i merèixerien un estudi adequat per a cadascun d'ells. A més a més, jo no conec prou el conjunt d'aquests organismes per a emetre una opinió, més enllà dels més jurídics. En el nostre cas, sembla que hi ha una diferència desproporcionada entre les tasques del Consell Consultiu i les de la Comissió Jurídica Assessora, però també la multiplicitat d'òrgans de participació i consulta de les conselleries podria ésser objecte de millora, reforçant els que han mostrat la seva eficàcia i substituint els menys eficients. En general, seria bo intentar superar el sistema de quotes de partits per la composició dels diferents òrgans de consulta i control, introduint-hi criteris més tècnics.

V. La reforma de l'Estatut i de la Constitució. Algunes qüestions metodològiques

És evident que a Catalunya i a Espanya la reforma de les normes superiors, l'Estatut i la Constitució, s'ha convertit en un tema tabú, i convindria mirar els països del nostre entorn per a desdramatitzar les reformes i assumir-les com a decisions normals, si bé no quotidianes, de la democràcia. La reforma constitucional o estatutària no s'ha de veure com un qüestionament del sistema, sinó com una millora parcial d'alguns dels seus elements, que convé fer sempre que es necessiti actualitzar alguna regulació. Alemanya ha reformat la Constitució del 1949 quaranta-quatre vegades, i gràcies a aquests canvis ha pogut superar la destrucció de la postguerra, adaptar el federalisme a les noves condicions econòmiques, fer la reunificació, reforçar la posició dels *Länder* a la Unió Europea, etc. Les reformes a Suïssa i a Àustria encara són molt més freqüents i no crec que cap d'aquests països siguin estats inestables; és al revés, la manca de normalització de les reformes constitucionals reflecteix la nostra manca de tradició i solidesa democràtiques.

A partir d'aquest criteri teòric, plantejar la reforma o no de l'Estatut en abstracte és una falsa dicotomia. Al constitucionalisme modern dels països més propers i avançats, com França o Alemanya, les reformes no solen ésser generals, sinó puntuals i depenen, per tant, del punt concret que es vol reformar.

Una altra cosa fóra l'adaptació general de l'Estatut a les necessitats actuals, després de vint anys d'aplicació. Si es vol agafar aquest enfocament, s'hauria de plantejar la reforma de dos o tres grans àmbits, dotant l'Estatut del rang i la posició més elevats o, millor dit, reflectint gràficament el rang i la posició superiors que li corresponen en l'ordenament català i en el conjunt de l'ordenament constitucional. L'Estatut és una norma constitucional de segon grau, només subordinat a la Constitució, però superior a totes les altres normes de l'Estat i de naturalesa molt especial (constitucional), tal com deriva de la doctrina del mateix Tribunal Constitucional. En el sistema autonòmic espanyol, l'Estatut és l'equivalent de la Constitució dels estats federats i dels *Länder*, i, per tant, una reforma general hauria de partir d'aquesta visió.

Des d'aquest punt de vista, criden l'atenció la manca o la feblesa de la regulació estatutària en punts com els drets dels ciutadans de Catalunya –addicionals als reconeguts per la Constitució– i, sobretot, l'escassa regulació de les institucions i de les fonts del dret o tipus de normes, i també la feble regulació de les relacions entre la Generalitat i altres institucions, autonòmiques i estatals, principalment.

Segurament per influència de l'Estatut del 1932, l'Estatut es va centrar en les competències, entenent que, tot reservant un espai propi i limitant la intervenció de l'Estat, es garantia el màxim d'autogovern. Però això no és així en cap país desenvolupat del món, i per al mateix autogovern és tan o més important la participació en processos de decisió que la reserva d'espais exclusius, perquè aquests seran necessàriament reduïts, com ja s'ha explicat. D'altra banda, la desconfiança que va generar l'aprovació de l'Estatut a la Segona República va determinar la reserva de les regulacions institucionals per a l'anomenat *Estatut interior*, però aquesta posició avui no té fonament, de manera que el més ambiciós seria acostar l'estructura de l'Estatut a les constitucions dels *Länder* o cantons, desenvolupant la regulació de

les institucions, de les fonts del dret i de les relacions de la Generalitat amb altres institucions. Això hauria de comportar la derogació parcial de la Llei 3/1982, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat, en tot allò referent al Parlament, perquè la norma específica que el regula és el Reglament parlamentari. Avui hi ha una duplicació absurda i desconeguda a Europa entre ambdues normes, quan a més a més ha desaparegut la causa que es trobava a l'origen de l'equívoc. Al contrari, seria desitjable un desenvolupament més detallat de la legislació relativa al Govern, paral·lelament a passar les normes institucionals –com ara la regulació de la dissolució anticipada del Parlament o de la figura del conseller en cap, si se la vol admetre– al mateix Estatut.

Una «relectura» de l'Estatut, plantejada amb la millor voluntat d'aprofundir l'autogovern, solament pot ésser el resultat d'un canvi general de doctrina del Tribunal Constitucional o de modificació de les lleis de l'Estat o de la Generalitat. El canvi general de doctrina del TC és quimèric, justament per la seva pretensió que sigui general, ja que, al Tribunal, només s'hi pot acudir amb conflictes concrets. Es poden aconseguir modificacions parcials de la doctrina (com s'han produït en matèria de subvencions, lleis bàsiques, etc.), i fins i tot es poden arribar a dissenyar estratègies per a obtenir canvis concrets de jurisprudència en «cascada», que afavoreixin millores de les normes constitucionals, però s'ha de recordar que el TC es mou al seu propi ritme –per cert, bastant lent, perquè els conflictes competencials tenen un retard de set o vuit anys–, que és molt independent del corresponent a les reformes estatutàries o constitucionals, les quals obeeixen sempre a impulsos polítics.

La modificació de lleis estatals que limitin l'autonomia pot ésser també objecte d'estratègies partidistes però amb límits evidents quan la reforma es proposa des d'una sola CA o des d'un partit. L'única via permanent per a impedir l'aprovació de lleis limitatives de competències resideix en la participació de les mateixes comunitats autònomes al procés d'aprovació de totes les lleis que puguin afectar-les, és a dir, l'existència d'un senat del tipus *Bundesrat*, al qual ja m'he referit.

La proposta de «relectura», a banda d'ésser impossible com a alternativa a la reforma, té alguns aspectes negatius que no es poden

menysprear, com la pèrdua de sentit normatiu de l'Estatut i la introducció d'una pedagogia desorientadora per als ciutadans. Si l'Estatut és la norma superior de Catalunya, de caràcter constitucional, s'hauria d'evitar la hipòtesi mateixa que les lleis estatals puguin influir-hi.

Reformar l'Estatut, si pot ésser per consens, però en qualsevol cas respectant les majories exigides pel mateix Estatut, introduint-hi les millores que l'experiència i les noves condicions recomanin, pot ésser la millor via per a reforçar l'autogovern de Catalunya.²

2. Per a l'ampliació d'algunes idees i les referències a la principal bibliografia, em permeto remetre al meu llibre: *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

Enoch Albertí i Rovira

Catedràtic de dret constitucional
Universitat de Barcelona



Sumari

- I. Introducció
- II. La construcció de l'Estat de les autonomies: un procés no acabat
- III. El moment de la construcció de l'autogovern
- IV. El moment de l'articulació de les diverses instàncies de govern
- V. Una articulació sobre la base d'una clara delimitació de responsabilitats d'actuació
- VI. Una articulació amb els mecanismes i els instruments adequats
- VII. Una articulació que prengui en consideració la integració europea
- VIII. Una articulació sobre la base d'una distribució adequada i justa dels recursos financers
- IX. Consideracions finals sobre les vies d'execució de les propostes formulades

I. Introducció

Un informe que, d'acord amb la sol·licitud efectuada per la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, del Parlament de Catalunya, pretengui valorar els resultats de l'aplicació de l'Estatut a Catalunya, indicant els principals problemes que avui presenta l'Estat autonòmic i la seva previsible evolució, i que intenti a la vegada formular algunes propostes per a l'optimització i l'aprofundiment de l'autogovern ha de partir, en la meua opinió, d'un judici positiu global sobre el procés de restabliment de l'autonomia a Catalunya, en particular, i de transformació de l'estructura del poder de l'Estat, en general, que ha tingut lloc a Espanya a partir de la Constitució del 1978.

El procés de descentralització política que ha tingut lloc a Espanya des del 1978 (o fins i tot una mica abans, si es considera també el període inicial de la transició política, amb el restabliment provisional de la Generalitat de Catalunya i la instauració, també provisional, de règims de preautonomia en la major part dels territoris que després es convertirien en comunitats autònomes), constitueix, en efecte, una de les experiències de descentralització territorial de l'Estat amb més èxit del segle xx, reconeguda com a tal en l'àmbit internacional i comparat, tant per la rapidesa amb què s'ha fet com per la profunditat del canvi operat i els resultats obtinguts, en termes d'autonomia i autogovern, per les nacionalitats i les regions. S'ha passat, com es reconeix de manera quasi unànime i recurrent, d'un dels estats de concepció més unitària i d'estructura més centralista d'Europa els darrers quaranta anys (però amb una tradició fortament unitària i centralista que es remunta i es manté quasi invariable des dels

inícis de l'Estat constitucional i liberal a Espanya, per cenyir-nos només a l'era contemporània) a un dels que disposa d'una estructura interna més descentralitzada políticament.

La magnitud d'aquesta transformació, operada en un període molt breu i que es pot qualificar sens dubte d'històrica, és evident, si es considera que en poc més quatre anys –des dels primers estatuts d'autonomia, del País Basc i de Catalunya, del desembre del 1979, fins als darrers, d'Extremadura, de les Illes Balears, de la Comunitat de Madrid i de Castella i Lleó, tots ells del febrer del 1983– es van aprovar disset estatuts d'autonomia, que creaven les respectives comunitats autònomes, que es van posar en funcionament de manera immediata, amb les seves institucions estatutàries bàsiques i la seva corresponent Administració, i que van començar a rebre i a gestionar un ampli ventall de competències, que van augmentar de manera significativa (per a les comunitats *de via lenta*) amb el procés de noves transferències que es va emprendre l'any 1992 amb la Llei orgànica 9/1992, del 2 de desembre, i que va continuar posteriorment amb la reforma dels corresponents estatuts d'autonomia.

Aquestes comunitats autònomes, creades amb tanta celeritat, han adquirit un pes important, que es pot apreciar amb algunes dades significatives:

– Per a l'exercici del 2001, les comunitats han aprovat uns pressupostos generals que, en conjunt, ascendeixen a 13 bilions 685.000 milions de pessetes¹ –a efectes comparatius, es pot tenir en compte que el pressupost de l'Estat, per al mateix període, és de 39 bilions 359 mil milions de ptes.

– Les comunitats disposen d'uns efectius humans de 904.000 persones, que representen el 41% del conjunt del personal al servei de les administracions públiques.²

1. No es tenen en compte les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla. El pressupost de Catalunya ascendeix a 2.228.776 milions de ptes., la qual cosa representa un 16,29% del total corresponent a les comunitats autònomes.

2. Segons dades del Registre de Personal del Ministeri d'Administracions Públiques, actualitzades el juny de l'any 2000. L'Administració de l'Estat disposa de 753.783 empleats (un 34,1%); les administracions locals, de 455.357 (un 20,6%), i les universitats, de 94.951 (un 4,3%).

– Com a dada també significativa del pes de les noves administracions territorials, es pot dir que les comunitats autònomes gestionen el 22,6% del total de la despesa pública.³ Aquesta dada resulta del tot il·lustrativa quan es considera que, en el mateix període, els *Länder* alemanys gestionaven el 20,68% de la despesa pública al seu país.⁴

La importància i la magnitud històrica d'aquest procés de descentralització territorial, que ha permès que Catalunya gaudís del període d'autonomia política més llarg i més profund dels darrers tres-cents anys, són prou conegudes, i no cal insistir-hi més. Potser val la pena només posar en relleu que la clau d'aquest èxit s'ha de buscar en bona part, al meu entendre, en la renúncia de la Constitució a establir un model general, tancat i uniforme d'autonomia, i, al contrari, en l'opció per un tractament obert i flexible del model d'organització territorial, que permet la diferenciació entre territoris i l'adaptació del nivell d'autonomia a les característiques pròpies i a la voluntat d'autogovern de cada un. Entenc que aquesta opció, potser forçada inicialment per l'escassa base de consens que en aquesta matèria es va poder assolir en el període constituent, ha possibilitat una creació gradual i progressiva de les comunitats, adequada en gran mesura a les mateixes condicions i demandes dels territoris, al llarg d'un procés que ha permès respostes diferents per a realitats que eren també diferents, sense que això causés disfuncions greus o tensions i greuges insuperables. Crec que aquestes característiques (progressivitat, obertura, flexibilitat, diferenciació), que han mostrat la seva utilitat per a fer amb èxit una transformació de tanta entitat, han de tenir-se molt presents en l'enfocament de la resolució dels problemes pendents i les perspectives de futur de l'Estat autonòmic.

A partir d'aquesta valoració positiva global, en el present informe s'indiquen els problemes i els dèficits que, al meu entendre, s'han revelat al llarg del procés de creació i desenvolupament de l'Estat

3. Dades de Núria Bosch, referides al 1996, a: GIL JIMÉNEZ, Francisco Jesús. *Reflexiones sobre la financiación de los gobiernos descentralizados*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 1999, p. 59-76.

4. Aquestes dades s'han de completar amb les relatives a la participació de les administracions locals, que, en aquest cas, reequilibren la situació a Alemanya: a Espanya, les entitats locals tenen una participació en la despesa pública global d'un 11,9%; a Alemanya, en el mateix període, d'un 17,24% (font: N. Bosch, *op. cit.*).

autonòmic, relatiu tant a la construcció de l'autogovern com també a l'articulació dels diversos nivells de govern i d'administració.

El tractament d'aquests problemes i les propostes de solució que s'aporten a continuació en aquest informe es fa des d'una restricció bàsica i fonamental: el manteniment de l'actual context normatiu bàsic (Constitució i Estatut d'autonomia). I això no és pas perquè es consideri que la modificació d'aquestes normes sigui una espècie de tabú, que no ho ha d'ésser de cap manera, sinó perquè s'entén que la finalitat d'aquest informe no és la de proposar models constitucionals o estatutaris alternatius, sinó la d'examinar els problemes de l'actual i les possibles solucions dins el mateix context, en el cas que n'hi puguin haver. Aquesta restricció, no obstant això, té una única excepció, com es veurà (la reforma constitucional del Senat), en la mesura que ja hi ha una resolució de les Corts Generals en què la totalitat de les forces polítiques representades es van pronunciar a favor de la seva reforma.⁵

II. La construcció de l'Estat de les autonomies: un procés no acabat

La Constitució del 1978, com és sabut, no va crear de manera directa les comunitats autònomes, com a noves institucions d'autogovern de les nacionalitats i les regions que la mateixa Constitució reconeixia, ni va establir un model tancat i definitiu sobre la nova estructura territorial de l'Estat. La Constitució va dissenyar, al contrari, un model *potencial, obert i flexible*, que s'havia de concretar al llarg d'un procés (que la Constitució preveia en els seus termes procedimentals: iniciativa autonòmica i elaboració dels estatuts d'autonomia, fonamentalment), un procés que prorrogava materialment el consens constitucional que va donar lloc al text del 1978. Més que parlar de *descons-*

5. Moció signada conjuntament pels grups Socialista, Popular, de Convergència i Unió, Nacionalista Basc i Mixt i aprovada en el debat sobre l'Estat de les autonomies, tingut al Senat el 28 de setembre de 1994, que diu: «El Senado acuerda constituir, antes de terminar el actual período de sesiones, una ponencia que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las Autonomías, definido por la Constitución española, reformándola para ello en lo referido a la composición y atribuciones del Senado, y recabando la colaboración del Gobierno y las Comunidades Autónomas, así como el asesoramiento de expertos en la materia.»

titucionalització del model d'organització territorial, com s'ha fet algunes vegades, crec que és més adequat fer-ho en termes de pròrroga o allargament del període constituent, que materialment no s'acaba fins que no s'han pres les decisions bàsiques sobre l'estructura territorial del poder, a través dels estatuts d'autonomia i altres normes fonamentals en aquesta matèria (com la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes), que, en general, integren el bloc de la constitucionalitat, en sentit lax. La posada en peu d'una nova estructura de poder, que capgirava de manera radical l'existent fins al moment, a través de decisions preses d'acord amb la Constitució, però no per la mateixa Constitució, que només les permetia, solament va ésser possible per la continuació del consens constitucional. Crec que aquesta és una dada important, a tenir molt en compte a l'hora de valorar quines són les condicions i els factors que han permès que una operació de tanta transcendència històrica pogués reeixir, i que, per tant, orienta en el mateix sentit les decisions que en el futur es puguin prendre en la matèria.

Aquest procés de construcció de la nova estructura territorial de poder estatal, que s'ha denominat Estat de les autonomies o Estat autonòmic, en gran part ja ha conclòs, en la mesura que s'han creat les disset comunitats autònomes –més les dues ciutats autònomes, que fins que foren creades formaven les úniques «illes no autonòmiques» del territori espanyol, la qual cosa provocava algunes distorsions–, que aquestes disposen de les seves institucions d'autogovern, que funcionen en la ja cinquena o sisena legislatures, segons els casos, d'una manera regular i consolidada, i que estan exercint les competències que els respectius estatuts d'autonomia els atorguen, després que hagi pràcticament culminat –només amb algunes excepcions– el procés de traspàs de serveis i mitjans vinculats a les competències assumides per les comunitats. No hi ha dubte, en la meua opinió, com ja s'ha dit, que aquest procés de construcció de l'Estat autonòmic ha avançat de manera molt ràpida i amb un èxit molt notable.

La pregunta que és possible formular és si aquest procés avui es pot considerar ja acabat. I la resposta, en la meua opinió, és que no. I això és per diversos motius, que es poden agrupar a l'entorn de quatre grans eixos:

Primer. Encara cal desenvolupar, aplicar o complir, segons els casos, algunes disposicions contingudes en els estatuts d'autonomia, que són les normes bàsiques estatals que concreten el model territorial constitucional, com s'ha vist. Amb relació a l'Estatut de Catalunya, això es pot concretar en una triple direcció:

a) D'una banda, algunes competències que no han estat efectivament assumides, malgrat la seva atribució estatutària a la Generalitat, com és el cas de la gestió del règim econòmic de la Seguretat Social (art. 17.2.b EAC) o el de les competències en matèria d'Administració de justícia en virtut de la clàusula subrogatòria de l'article 18.1 EAC. En els dos casos, la impossibilitat d'un exercici efectiu i complet d'aquestes competències rau tant en la manca del traspàs dels corresponents serveis i mitjans (personals i financers) com també en la necessitat d'una nova disposició o organització del sector, que encara no s'ha produït, almenys amb la profunditat i l'extensió requerides, com a condició o pressupòsit per a una intervenció de les comunitats.

b) D'altra banda, algunes previsions de participació en l'Estat que no s'han concretat i no s'han fet efectives, almenys amb l'extensió i la profunditat que es pot desprendre del text estatutari. Això és especialment rellevant en matèria de sector públic econòmic (representació de la Generalitat en els organismes econòmics, institucions financeres i empreses públiques, segons l'article 53 EAC), i de signatura de tractats i convenis internacionals que afectin matèries que interessin la Generalitat (facultats d'impuls i d'informació, que podrien derivar cap a altres de caràcter més intens, establertes per l'article 27. 4 i 5 EAC). En aquests casos, la manca de desenvolupament dels mecanismes adequats per a possibilitar aquesta participació comporta una evident disminució de les facultats d'autogovern en aquests sectors on es juguen interessos que afecten de manera molt notable la comunitat, la qual queda sense vehicles per a fer-los presents de forma directa en el procés de decisió.

c) I, en un tercer nivell, algunes disposicions estatutàries que potencialment podrien donar lloc a noves competències o facultats d'actuació de la Generalitat, i que no han comptat amb el desenvolupament que efectivament concretés aquesta possibilitat. Això és el que succeeix, per exemple, en el terreny de la gestió de certes infraestructu-

res d'interès general (ports, aeroports, ferrocarrils, art. 11.8 i 9 EAC), o en el de la gestió d'algunes prestacions i serveis en matèria laboral (prestacions d'atur, permisos de treball per a estrangers, per exemple), qüestions en les quals era legítim suposar, malgrat que el text literal de l'Estatut fins i tot no les configurés estrictament com a competències autonòmiques, que la Generalitat hi podria intervenir.

Segon. No es pot considerar clos el procés perquè queda encara pendent la resolució d'algunes qüestions decisives per a la configuració de la nova estructura del poder estatal, a més, naturalment, de la resolució d'alguns problemes nous que s'han generat al si del mateix procés de transformació de la vella estructura unitària, uniforme i centralista, i que encara no han trobat una resposta satisfactòria. Més endavant es farà referència a aquests problemes pendents i dèficits del desenvolupament autonòmic, i, de fet, l'anàlisi d'aquests constitueix el gruix del present informe i els apartats següents es dediquen a examinar-los amb un cert deteniment. Ara només cal deixar constància de la seva presència en un doble nivell:

a) D'una banda, problemes relatius a l'articulació de les diverses instàncies de govern territorialment existents (central, autonòmic i local). Fins ara, el procés autonòmic ha anat dirigit fonamentalment cap a la creació de les noves entitats de govern territorial, i l'accent ha recaigut bàsicament en la delimitació i l'afirmació d'un espai propi per a aquestes noves entitats, un espai que s'ha hagut de crear a partir del que ocupaven les entitats preexistents (Estat i administracions locals). No és estrany, per tant, l'elevat grau de conflictivitat i les tensions que s'han originat en aquesta fase *constructiva*, amb un clar i predominant component d'*autoafirmació* i una òbvia necessitat de *delimitació*. Però una vegada creada la comunitat i afirmat el seu espai, i una vegada consolidada ja com un poder institucional davant la comunitat social i els seus agents i també davant els altres poders institucionals, el principal problema que es presenta és el de la seva articulació amb aquests altres poders, per a constituir amb ells un sistema coherent i harmònic, que ha de funcionar segons unes regles diferents de les que hi ha hagut fins al moment.

Resulta, per tant, del tot *imprescindible* trobar els mecanismes, els canals i les regles adequats que assegurin aquesta articulació entre els

diversos poders i que permetin una integració còmoda en un conjunt que ha de funcionar de manera eficaç i eficient. La Constitució quasi no estableix res respecte a això, centrada com està en el procés de creació de les comunitats, i les escasses previsions que conté al servei de l'articulació de les diverses parts que integren l'Estat autonòmic han resultat inoperants i fins i tot disfuncionals per a aconseguir aquesta finalitat –especialment el Senat, com es veurà, però també els convenis entre comunitats autònomes, respecte als quals el bloc de la constitucionalitat estableix un règim jurídic tan rígid i uns controls externs tan desmesurats que han propiciat la fugida de les ja escasses relacions entre comunitats cap a fórmules diferents.

b) Però els problemes pendents i els dèficits no es presenten només en l'àmbit de l'articulació entre els diversos nivells de govern. També hi ha encara, al meu entendre, problemes relatius a la construcció de l'autogovern de les comunitats, en la mesura que no es pot afirmar avui que l'autonomia de què disposen es trobi completament bastida quant als elements que la integren i pugui ésser exercida amb plenitud. El procés de construcció de l'Estat autonòmic s'ha trobat amb resistències importants, fruit en part de l'oposició de determinats sectors al canvi essencial que significa, i en part de les inèrcies centralistes i uniformistes de quasi tres-cents anys, que han consolidat unes concepcions, unes pràctiques i unes regles que no són fàcils de canviar, i menys encara en un període de temps tan curt. Aquests problemes, que han impedit i estan impedit encara en la meua opinió un desenvolupament ple de l'autonomia, seran igualment tractats de forma succinta en els apartats següents.

Tercer. El procés no es pot considerar acabat perquè encara no s'ha trobat una solució suficientment satisfactòria per a tots, i, per tant, durable, en una de les qüestions més complexes i políticament difícils que presenta l'Estat autonòmic, com és la de trobar un *encaix* adequat en el conjunt de la singularitat i la diversitat que presenten algunes nacionalitats amb personalitat pròpia i diferenciada, com és el cas de Catalunya. Aquest és un problema també d'articulació, com els indicats en l'apartat anterior, però no pas o no solament d'articulació tècnica o funcional, encara que després presenti també una dimensió tècnica i s'hagi de traduir en mecanismes i fórmules tècniques concretes. L'origen de l'existència de l'Estat autonòmic i, per tant, del

procés de transformació del vell Estat unitari i centralista en un Estat compost políticament descentralitzat, rau sens dubte en la voluntat d'algunes nacionalitats, i entre elles Catalunya de manera molt principal, d'aconseguir un reconeixement de la seva personalitat pròpia i diferenciada i d'un nivell d'autonomia política que permetés l'autogovern d'aquesta comunitat i la preservació d'aquesta identitat diferenciada. I això implicava revisar de manera molt profunda la manera que s'havia concebut la integració de Catalunya a Espanya els darrers tres-cents anys, o, limitant-ho a l'era contemporània, des dels mateixos inicis de l'Estat constitucional i liberal. És obvi que el reconeixement de l'autonomia política ha significat un gir molt important en aquesta concepció i és una fita cabdal en aquest procés de revisió, però per si sol no significa haver trobat la forma definitiva d'aquesta nova articulació.

En aquest sentit, crec que per a arribar-hi persisteixen encara problemes en un doble pla de qüestions, que seran examinats amb més deteniment en els apartats següents, la resolució dels quals permetria una posició *més còmoda* en el conjunt estatal, i que sumàriament indicats són:

a) Problemes relatius al reconeixement i la interiorització del que a vegades s'ha denominat «fet diferencial», i que no és sinó el conjunt d'elements propis i singulars que caracteritzen i diferencien Catalunya de la resta de comunitats –la llengua i la cultura que s'hi vincula, i a través de les quals s'expressa, de manera molt destacada, però també altres elements, com el dret civil propi, que indica també una determinada concepció de les relacions socials, o algunes tradicions organitzatives en el món local, entre altres.

b) Problemes relatius a l'expressió i l'acceptació d'una voluntat d'autogovern que pot ésser d'intensitat i d'amplitud superiors de la que manifestin altres comunitats. Aquesta voluntat d'autogovern ha de trobar el seu canal de realització, sense dependre de la voluntat de les altres comunitats, que legítimament pot ésser diferent, i sense dependre tampoc de la generalització a totes elles. El fet diferencial més rellevant és la voluntat d'autogovern, i aquesta, quan és superior o més forta que la d'altres comunitats, ha de trobar la forma de poder-se expressar i encaixar en el conjunt, a través de les fórmules organitza-

tives i funcionals que siguin adequades i que prenguin com a únic límit les possibilitats que ofereix la Constitució, i no pas la voluntat o el condicionament d'altres instàncies.

La diversitat a l'interior del sistema autonòmic és el resultat, doncs, no només de l'existència de factors objectius diferencials, sinó també de l'existència d'una voluntat diferenciada d'autogovern de les respectives comunitats. En aquest sentit, sens dubte, encara s'ha de recórrer un llarg camí abans de considerar que s'ha arribat a una situació prou satisfactòria per a tothom.

Quart. Finalment, molt lligat al que s'ha assenyalat anteriorment, crec que el procés no està clos encara perquè cal avançar de manera significativa en el reconeixement i la interiorització de la pluralitat al si del mateix Estat, de manera que la diversitat i el pluralisme autonòmics trobin el seu reflex en la mateixa estructura i en la mateixa concepció de l'Estat. La transformació autonòmica de l'Estat no pot significar, naturalment, que a les velles estructures se sumin les noves entitats d'autogovern de les comunitats, sinó que la mateixa estructura estatal s'ha de refer en el seu conjunt, interioritzant la pluralitat dels nous centres de govern i la diversitat que impliquen necessàriament com a dades fonamentals a partir de les quals s'ha de construir el nou sistema estatal en el seu conjunt. En aquest terreny de l'adaptació de l'Estat a la seva nova estructura autonòmica, modificant pautes i regles organitzatives, de funcionament i d'actuació per ajustar-les a la nova lògica, es pot recórrer encara un llarg camí –per exemple, en l'Administració de justícia o la mateixa Administració estatal, especialment en el desplegament territorial perifèric, però també en l'administració exterior, que no reflecteix en absolut la pluralitat i la diversitat de l'Estat, que l'ha de representar en el seu conjunt.

Aquesta reestructuració autonòmica de l'Estat afecta, d'altra banda, la mateixa concepció de la unitat estatal i la cultura política que en deriva. No hi ha dubte, al meu entendre, que l'Estat autonòmic només es pot consolidar i desenvolupar en la mesura que es pugui substituir la vella concepció unitària i uniformista d'Espanya per una altra, basada en el respecte de la diversitat i la integració de la pluralitat. En aquesta línia crec que el camí que encara s'ha de recórrer és especialment llarg.

En els apartats següents es desplega, de manera sintètica, l'anàlisi d'aquest conjunt de problemes i qüestions, distingint bàsicament entre els que afecten el moment de la construcció de l'autonomia i l'afirmació i l'expressió de l'autogovern, i aquells altres que afecten principalment l'articulació entre les diverses instàncies i centres de govern, encara que aquesta distinció té efectes merament expositius, atesa l'estreta interrelació entre els dos tipus de qüestions.

III. El moment de la construcció de l'autogovern

Fins al moment, com ja s'ha dit, l'esforç principal del procés autonòmic s'ha dirigit principalment cap a la construcció de les noves entitats de govern territorial. Aquesta labor constructiva s'ha portat a terme, com també s'ha dit, amb un notable èxit. Però al llarg d'aquest procés s'han manifestat igualment resistències importants i s'han produït problemes d'entitat, que han afectat i estan afectant la construcció de l'autonomia i que n'impedeixen o almenys en dificulten el ple desenvolupament. Als efectes expositius, i de manera sintètica, crec que aquests problemes es poden agrupar en dues categories:

Primera. Els que impedeixen o dificulten el ple exercici dels poders autonòmics o que erosionen o limiten la capacitat de decisió que inicialment es podia reconèixer (o suposar legítimament que es reconeixeria) a les comunitats autònomes. Aquesta limitació de la capacitat d'actuació de les comunitats s'ha anat produint per diversos factors –l'excessiva extensió de les bases estatals, el recurs a criteris d'interès general o interès supraterritorial per a ampliar l'àmbit de les actuacions estatals, l'ús a vegades abusiu de títols transversals o horitzontals per l'Estat per a habilitar intervencions estatals en matèries, en principi, de la competència exclusiva de les comunitats, la pretensió d'atorgar un ús competencial a la clàusula de supletorietat del dret de l'Estat, l'intent de redefinir la distribució de competències a través dels decrets de traspassos de serveis–, als quals se n'han unit d'altres –com el teixit d'una espessa i confusa xarxa d'interrelacions competencials a través dels mateixos decrets de traspassos, de la legislació estatal i de convenis i altres fórmules de suposada col·laboració– que han conduït al mateix doble resultat de limitar la capacitat

d'actuació autònoma de les comunitats, d'una banda, i de confondre els àmbits de responsabilitat de cada una de les parts en l'Estat autonòmic. En la mesura que crec que una de les condicions bàsiques per a una adequada articulació de les diverses instàncies i centres de govern és una distinció nítida de responsabilitats entre els diversos nivells, aquesta qüestió és tractada de manera específica en l'apartat V.

Segona. Els problemes per a la plena construcció de l'autonomia que deriven de la manca d'adaptació de les estructures estatals a la nova realitat autonòmica i a la nova lògica de divisió del poder que implica. Aquest és un problema que afecta de manera molt principal l'Administració de justícia, que necessita una profunda reestructuració per a adaptar-se a la nova organització territorial de l'Estat, avançant de manera molt més decidida en la línia que ja s'ha emprès en alguns àmbits, d'una manera encara bastant tímida i amb nombrosos problemes d'articulació, a causa, precisament, d'aquesta manca d'adequació general. En aquest sentit, es poden apuntar algunes línies possibles de reforma:

a) Avançar molt més en el repartiment de competències jurisdiccionals entre els tribunals superiors de Justícia i el Tribunal Suprem, per a assegurar que, sens perjudici del caràcter suprem d'aquest en tots els ordres jurisdiccionals, com estableix la Constitució (art. 123), els primers fossin també de manera efectiva els òrgans en els quals culmina l'organització judicial a la respectiva comunitat, com també estableix la Constitució (art. 152.1), i, atès aquest caràcter, poguessin disposar de competències de cassació sobre sentències dictades en tots els ordres pels òrgans judicials del seu territori, salvant sempre la funció del Tribunal Suprem d'unificació de doctrina amb relació a la legislació estatal.

b) Fer participar les comunitats autònomes en el govern del poder judicial, territorialitzant-ne l'estructura de govern, segons fórmules tècniques que poden ésser diverses i sobre les quals s'ha d'articular un consens general, i que poden passar, a tall d'exemple, per una descentralització del Consell General del Poder Judicial, que comporti la creació d'estructures territorials adequades, en què puguin participar les comunitats en les matèries que les afectin, o, com proposa el mateix CGPJ en el seu Llibre blanc del 1997, per la delegació de

funcions a les sales de govern dels TSJ, que, de totes maneres, i atès el nou paper que hi jugarien, també s'haurien de reestructurar profundament.

c) Racionalitzar i simplificar la gestió de l'Administració de justícia, establint una única autoritat administrativa en la matèria, que, aprofundint el procés ja iniciat, hauria d'ésser la comunitat autònoma, de tal manera que el Ministeri de Justícia quedés com una instància de coordinació i de suport. Això implica completar el traspàs dels mitjans, i, de manera especial, i tal com proposa també el CGPJ en el Llibre blanc del 1997, suprimir el caràcter nacional dels cossos de funcionaris al servei de l'Administració de justícia, establert per la LOPJ (i no pas per la Constitució, que admet sense cap problema la solució contrària). La conversió de la Generalitat en l'autoritat administrativa sobre l'Administració de justícia faria que, a més, se n'hagués de reforçar la capacitat d'intervenció en la demarcació i la planta judicials, avui interpretada en termes molt reduccionistes, malgrat la competència establerta per l'article 18.2 EAC.

d) Reforçar l'ús del català per l'Administració de justícia, assegurant que els òrgans judicials estiguin en condicions d'atendre en català els ciutadans que, en ús dels seus drets lingüístics, s'hi dirigeixen en aquesta llengua també oficial. Per això, caldria incrementar les mesures de foment, per mitjà de convenis i altres instruments, i caldria també reforçar l'exigència del català per a la provisió de places a Catalunya.

Però la necessitat d'adaptació també afecta, a més de l'Administració de justícia, l'Administració de l'Estat, que s'ha d'acabar d'adequar a la nova estructura de poder i al nou paper que, en general, li correspon, més centrat en funcions de planificació, coordinació, suport i informació i molt més descarregat de tasques executives i de gestió directa. Això té, almenys, dues implicacions clares:

– D'una banda, continuar el procés de reforma i reestructuració de l'Administració perifèrica, avançant més cap a l'objectiu que es pot denominar amb el lema d'«Administració única», ampliant i intensificant la *federalització de l'execució* de la legislació estatal fins al límit de les competències executives que necessàriament hagin d'ésser exercides directament per l'Estat.

– I, d'altra banda, afecta també l'Administració exterior, que hauria de reflectir la diversitat i la pluralitat de l'Estat que representa en el seu conjunt, assumint així el paper que li correspon, i que es podria traduir, per exemple, en una participació de la llengua i la cultura catalanes –i d'altres comunitats– en l'Institut Cervantes, i en la incorporació d'una representació catalana en algunes delegacions a l'exterior, especialment davant aquells països amb comunitats catalanes significatives davant els organismes internacionals que intervenen en l'àmbit de la cultura.

IV. El moment de l'articulació de les diverses instàncies de govern

La construcció de l'Estat autonòmic exigeix una adequada articulació entre totes les diverses parts que l'integren. I és en aquest àmbit on es produeixen, com ja s'ha dit, els dèficits més importants. Aquesta *articulació adequada* presenta, al meu entendre, una doble dimensió: d'una banda, l'articulació de la diversitat en el conjunt de l'Estat; de l'altra, l'articulació funcional de les diverses instàncies i dels centres de govern en un sistema que ha de funcionar com un tot coherent, eficaç i eficient.

La primera d'aquestes dues dimensions ens condueix a la qüestió, ja anunciada també, de l'*encaix* de Catalunya i de la resta de nacionalitats i regions amb una personalitat cultural i social pròpia i diferenciada en el conjunt d'Espanya. Aquest *encaix*, a la vegada, crec que presenta dos aspectes diferents:

El primer, el reconeixement i la traducció del que es poden denominar fets propis, singulars o diferencials *objectius*, que són les circumstàncies i els factors que atorguen a la comunitat la seva personalitat pròpia i diferent (la llengua, la cultura que se'n desprèn, el dret civil propi). En aquest àmbit, un *encaix adequat* crec que ha de garantir no només el reconeixement i el respecte d'aquesta personalitat diferenciada per part de l'Estat i de la resta de comunitats, sinó que s'ha de traduir també en capacitats d'actuació pròpies en aquestes matèries (competències sobre el règim lingüístic, que puguin afectar també altres administracions, i competències en matèria de dret civil, per

exemple) i de participació en el conjunt (per exemple, possibilitant la participació en l'elaboració de la legislació bàsica estatal en matèria d'ensenyament, en els aspectes lingüístics). I, a més, aquest *encaix adequat* també hauria de conduir a la interiorització d'aquests factors propis i diferencials per part de l'Estat, com a reflex de la seva diversitat (per exemple, i com ja s'ha vist, en l'àmbit de l'administració exterior).

I, el segon, l'*encaix* en el conjunt d'una voluntat d'autogovern que pot ésser superior o més intensa que la que tinguin altres comunitats. La generalització de l'autonomia política ha facilitat sens dubte la transformació del vell Estat unitari i centralista i ha garantit un determinat nivell d'autogovern per a tots aquells territoris que ho han desitjat, exercint el dret que la Constitució els reconeix. Però la generalització no pot convertir-se, al meu entendre, en un fre, un límit o una condició a les possibilitats d'autogovern que expressin les comunitats que desitgin aprofundir-lo. El límit és únicament la Constitució. I el model autonòmic dissenyat per la Constitució permet aquesta diferenciació segons els nivells de voluntat d'autogovern, en no exigir, sinó més aviat pressuposar, una diversitat competencial i també institucional. Per tant, crec que no resulta legítim condicionar el desenvolupament o l'aprofundiment de l'autogovern en una comunitat a la posterior generalització d'aquests resultats. És possible que alguns d'aquests avenços o elements d'aprofundiment en el nivell d'autogovern puguin presentar també algun problema o alguna dificultat per al funcionament integrat del conjunt estatal, però en aquest cas crec que es tracta de buscar les solucions tècniques que en permetin la compatibilitat en el conjunt estatal i n'assegurin el funcionament harmònic. Això, a la vegada, requereix com a condició política que aquests avenços es produeixin sobre la base d'un ampli consens, d'una acceptació general, que en permeti la interiorització en el model i eviti tensions que n'impedeixin o en dificultin la virtualitat. Cal que hi hagi el que podríem denominar, d'alguna manera, consens constitucional sobre la posició diferenciada d'algunes comunitats en l'Estat autonòmic, de tal manera que aquest estatus diferenciatiu no quedés sotmès a les conjuntures polítiques variables ni fos qüestionat ni amenaçat de revisió en funció de canvis ordinaris del context polític.

La segona dimensió de l'articulació remet a la necessària conjunció de les diverses parts que integren l'Estat autonòmic en un tot que funcioni com un sistema coherent, eficaç i eficient. Per a aconseguir aquesta adequada articulació funcional dels diversos centres de govern cal, al meu entendre, que es donin un conjunt de condicions, que s'enumeren a continuació i que són examinades sintèticament en els apartats següents: una clara distinció de les responsabilitats que pertocuen a cada instància de govern; uns mecanismes de relació adequats, en les diverses facetes i dimensions de les relacions interautonòmiques –horitzontals i verticals, multilaterals i bilaterals, legislatives i governamentals–; uns mecanismes, específicament, que permetin una participació efectiva de les comunitats autònomes en els afers de la Unió Europea que les afectin, i un sistema de finançament que sigui capaç de distribuir els recursos financers segons uns principis de suficiència i solidaritat, i que potenciï, i no pas l'afecti negativament, l'autonomia política i la responsabilitat de les comunitats.

V. Una articulació sobre la base d'una clara delimitació de responsabilitats d'actuació

El pressupòsit bàsic i la condició prèvia per a una articulació adequada entre els diversos centres de govern existents al si de l'Estat autonòmic és la clara delimitació de les responsabilitats que pertocuen a cada instància. Només a partir d'aquesta base, que permeti diferenciar l'actuació de cada part i sotmetre-la al control democràtic dels seus respectius ciutadans, és possible establir en un sistema complex el conjunt de mecanismes i de regles de relació que assegurin un funcionament harmònic del sistema sense perjudicar el principi democràtic, que és del tot exigible. En aquest sentit, des de diversos punts de vista i a causa de factors diferents, s'ha produït una situació en què s'ha enfosquit la capacitat d'actuació autònoma de les comunitats i s'ha difuminat la línia que separa els camps de l'acció estatal i l'autonòmica, tot diluint les responsabilitats respectives.

Els factors que, al meu entendre, han provocat aquest doble efecte d'erosió de l'autonomia de les comunitats i de confusió de responsabilitats, sintèticament exposats, són:

Primer. L'abast excessiu que l'Estat ha atorgat a les seves bases, en exercici de les competències d'aquest tipus que li reserva la Constitució; un abast excessiu que ha estat sancionat, en la seva major part, per la doctrina del Tribunal Constitucional.

Les bases, en efecte, no han estat el que en els inicis de l'Estat autonòmic la doctrina «iuspublicista»⁶ entenia en general que havien de ser: els principis i els criteris generals d'ordenació de la matèria corresponent, instaurats a través d'una llei marc o de principis, que requirien necessàriament el complement de la llei autonòmica per a completar la regulació del sector, sinó que s'han convertit en realitat en una habilitació a l'Estat per a prendre les decisions que cregui convenientes en els aspectes bàsics de la matèria en qüestió, amb independència que aquestes decisions tinguin caràcter normatiu o executiu, i siguin contingudes en una llei, en un reglament o fins i tot en un acte administratiu. Això és especialment cert en les matèries de caràcter econòmic que es disciplinen sota aquest règim competencial –ordenació del crèdit, banca i assegurances, art. 149.1.11 CE; planificació general de l'activitat econòmica, art. 149.1.13 CE, o fins i tot el règim miner i energètic, art. 149.1.25 CE–, però també s'ha estès a les altres que responen a aquest mateix tipus de competència –sanitat, art. 149.1.16 CE; Seguretat Social, art. 149.1.17 CE; règim de les administracions públiques, art. 149.1.18 CE; medi ambient, art. 149.1.25 CE; règim dels mitjans de comunicació social, art. 149.1.27 CE; ensenyament, art. 149.1.30 CE.

El Tribunal Constitucional, al llarg d'una dilatada i a vegades zigzaguejant jurisprudència, ha imposat certs límits a aquesta intel·ligència de les bases per part de l'Estat (fonamentalment, el principi de no-buidament de la competència autonòmica i l'element formal de les bases, que han d'estar clarament formulades com a tals i s'han de contenir de manera preferent en una llei), però en general han estat poc operatius i la seva doctrina, especialment la seva concepció material de les bases, ha emparat l'ús extensiu que l'Estat n'ha fet.

⁶ Per tots: veg. MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas, 1979.

El resultat d'aquesta utilització extensiva de la competència bàsica estatal es tradueix tant en una limitació de les competències autonòmiques com també en inseguretat i confusió en la delimitació dels àmbits d'actuació que corresponen a cada instància. Les solucions passen, al meu entendre, per reformular aquest règim competencial, en termes més propers als orígens i a les primeres expectatives. La concepció fonamentalment material de les bases ha cobert un període, però una vegada les comunitats disposen d'un nivell molt semblant de competències i estan en condicions d'exercir-les, sembla més adequat limitar les bases d'una manera més estricta. Aquest canvi ha de venir no tant d'un gir interpretatiu del Tribunal Constitucional –que tampoc no s'ha de descartar–, sinó, sobretot, d'una nova forma d'entendre *políticament* aquesta competència estatal, que comporti una nova forma d'exercir-la, sobretot per les Corts Generals. En aquest sentit, seria imprescindible un canvi en la tècnica legislativa d'actuació d'aquesta competència, pel qual les Corts establissin, per mitjà de lleis amb una forma específicament adequada (lleis marc), els principis i els criteris generals d'ordenació de la matèria corresponent, perquè després les comunitats autònomes poguessin dictar les lleis de desenvolupament, concretant i detallant la regulació en el marc de la llei estatal.

Segon. L'ús abusiu que s'ha fet dels conceptes *interès general*, *interès supraautonòmic* o *abast supraterritorial* per a habilitar actuacions estatals en àmbits i matèries en què l'Estat no disposa de competències o, en tot cas, més enllà de les competències de què disposa.

Malgrat una reiterada doctrina del Tribunal Constitucional per la qual l'interès general no és un concepte que pugui donar lloc a una reformulació del repartiment de competències (perquè, en tot cas, és una dada que el legislador constituent i estatutari ja ha pres en consideració a l'hora d'efectuar la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats, que no pot ésser alterada unilateralment), el criteri de l'interès general, sota la seva formulació d'interès supra o extraterritorial, o en la seva variant d'abast supraterritorial de l'objecte o la matèria, s'utilitza regularment per a justificar actuacions estatals que van més enllà de les competències reconegudes, i el Tribunal Constitucional normalment les sanciona de manera favorable.

Això succeeix de manera habitual, encara que no exclusivament, en l'àmbit dels serveis i de l'assistència social, en què les comunitats disposen de competències de caràcter exclusiu, que no impedeixen, però, que l'Estat pugui intervenir-hi, condicionant les competències autonòmiques (per exemple, STC 146/1986). I succeeix també quan l'Estat declara la seva competència per actuar atesa la dimensió supraterritorial de l'objecte o la matèria sobre la qual ha de recaure aquesta actuació (és el cas, per exemple, de les companyies i els agents i corredors d'assegurances, que actuen en més d'una comunitat, STC 330/1994), convertint el territori en un títol d'atribució competencial.

La filosofia que rau en la base d'aquesta manera d'actuar és la que, al meu entendre, resulta realment pertorbadora per a l'autonomia política de les comunitats i la correcta intel·ligència del funcionament d'un estat compost, integrat per una pluralitat de centres de govern, tot ells amb poders de naturalesa estatal: qualsevol problema que ultrapassi l'àmbit territorial d'una comunitat o qualsevol objecte o matèria que presenti una dimensió més àmplia que la d'una comunitat –i en el complex món actual, els problemes i les qüestions d'aquest abast són la majoria– ha d'ésser resolt per l'Estat, o, si més no, justifica la intervenció de l'Estat, amb independència dels seus títols competencials. En aquest cas, entenc que les qüestions i els problemes supraterritorials poden, en la majoria dels casos, ésser abordats amb una adequada cooperació entre les comunitats autònomes, si la competència els correspon a elles en exclusiva, i que aquestes, si així ho decideixen, poden demanar a la vegada la col·laboració de l'Estat, en els termes que considerin necessaris, per a poder complir de manera eficaç amb les seves responsabilitats.

En cap supòsit, però, i en estricta aplicació de la doctrina del Tribunal Constitucional, l'interès general o l'abast supraterritorial no podria justificar una invasió de les competències autonòmiques, una vulneració de l'autonomia de les comunitats o una alteració de l'ordre constitucional de distribució de competències. De fet, els mecanismes de cooperació horitzontal (entre les mateixes entitats territorials de govern) s'han desenvolupat en els sistemes comparats precisament per a poder afrontar els problemes que ultrapassaven el

seu àmbit territorial o la seva capacitat d'actuació, sense que això suposés necessàriament una centralització, un transvasament de la capacitat de decisió i intervenció a la instància central de govern.

Tercer. L'ús expansiu que s'ha fet dels títols competencials estatals de caràcter horitzontal, especialment de les competències sobre l'ordenació general de l'economia (art. 149.1.13 CE).

El títol competencial estatal establert per l'article 149.1.13 CE ha estat interpretat en el sentit que habilita l'Estat per a exercir uns poders generals de direcció de la política econòmica i per a prendre totes les mesures necessàries per a fer-la efectiva. Amb aquesta concepció, consagrada en nombroses sentències del Tribunal Constitucional (STC 29/1986, 186/1988, entre les més significatives), les facultats d'intervenció econòmica de l'Estat es projecten pràcticament sense límit sobre totes les matèries econòmiques amb un mínim de transcendència, creuant tots els sectors, inclosos els que estan atribuïts nominalment a l'exclusiva competència de les comunitats autònomes (com, per exemple, és el cas de l'agricultura o el turisme). Naturalment, no es tracta de negar la capacitat de la instància central de govern de poder conduir la política econòmica general (condicionada avui, però, fortament, per la pertinença a la Unió Econòmica i Monetària de la Unió Europea), que és un dels poders habitualment reconeguts als governs centrals en tots els estats compostos, però sí d'intentar encerclar aquestes facultats en l'àmbit estricte de la política econòmica *general*, de tal manera que per a evitar l'expansió d'aquestes fora d'aquest àmbit acabi impedit o almenys retallant i dificultant l'exercici de les competències que en matèria econòmica, amb caràcter general, els estatuts d'autonomia reconeixen a les comunitats autònomes en general, en particular l'Estatut de Catalunya a la Generalitat.

Aquest *encerclament* passa, al meu entendre, per aplicar d'una manera rigorosa un criteri d'articulació entre els dos àmbits, central i autònom, d'actuació econòmica que algunes vegades, encara que d'una manera bastant tímida, ha formulat ja el mateix Tribunal Constitucional: l'Estat pot prendre les decisions de política econòmica destinades a l'*ordenació general de l'economia* (incloent-hi els diversos sectors, sempre des d'aquest punt de vista d'*ordenació general*), mentre que les comunitats autònomes poden prendre al seu torn aque-

lles mesures que resultin compatibles, complementàries o neutres respecte a aquesta ordenació general establerta per l'Estat, i, a més, entre les dues parts s'han d'establir els mecanismes adequats que permetin la consulta, la participació i la col·laboració necessàries en tots els assumptes que són d'interès comú o en els quals conflueixen competències i responsabilitats d'ambdues parts. La qüestió rau, sens dubte, a poder delimitar amb una certa precisió quin és l'àmbit de l'*ordenació general* de l'economia, i quins són aquests mecanismes de relació, i això, altra vegada, no es pot produir sense un gran acord polític entre les diverses instàncies. En cas de conflicte, però, i atès que la competència estatal es projecta sobre l'*ordenació general* de l'economia, crec que el Tribunal Constitucional hauria de resoldre aquesta qüestió segons les regles de la prova i de la càrrega de la prova, exigint que es demostrï l'afectació o la inclusió de les mesures econòmiques controvertides en l'àmbit de l'*ordenació general*, demanant, en contra del que és la pràctica habitual que el Tribunal forma el seu judici tècnic d'una manera autònoma i autosuficient, que es faci una activitat probatòria respecte a aquesta qüestió.

Quart. L'ús expansiu i indiscriminat del principi d'igualtat en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE).

L'article 149.1.1 CE reserva a l'Estat la competència per a regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, i l'article 139.1 CE, d'altra banda, garanteix la igualtat de drets i obligacions de tots els espanyols a tot el territori. Aquestes dues previsions, com ha dit de forma expressa el mateix Tribunal Constitucional (STC 37/1981), no es poden entendre en cap cas que garanteixin una completa uniformitat en la regulació dels drets i els deures constitucionals, ja que disminuiria l'autonomia política de les comunitats fins a un nivell inacceptable, atesa l'estreta vinculació entre els drets i els deures constitucionals i moltes matèries que corresponen a la competència autonòmica. Però la interpretació del legislador estatal pel que fa a la competència estatal (art. 149.1.1 CE) ha estat molt expansiva, ja que l'ha utilitzada per entrar en àmbits de competència autonòmica, com per exemple l'urbanisme, amb la justificació d'assegu-

rar la igualtat dels drets. Per la seva banda, la interpretació del Tribunal Constitucional ha estat molt confusa i zigzaguejant, perquè a vegades ha emparat sota aquest títol les actuacions legislatives estatals controvertides, però en d'altres no ha considerat que les actuacions autonòmiques litigioses l'afectessin. En tot cas, l'ús d'aquest títol per part de l'Estat s'hauria de circumscriure estrictament a la regulació dels elements bàsics dels drets i els deures a efectes exclusivament de garantir la igualtat (les *posicions jurídiques bàsiques dels ciutadans*, en paraules del Tribunal Constitucional), sense pretendre dotar els drets i els deures d'un estatut uniforme, desconeixent les competències de les comunitats en aquelles matèries en què aquests drets i deures incideixen. El respecte de l'autonomia política i l'acceptació lleial del pluralisme territorial obliguen a reconèixer que hi pot haver una diversitat en el règim dels drets i els deures, en aquelles matèries que són de competència autonòmica.

Cinquè. La interpretació inicial i l'ús de la clàusula de supletorietat com a títol d'atribució competencial.

Diverses actuacions legislatives de l'Estat en àmbits en què no disposa de competències han estat justificades per la clàusula de supletorietat del dret estatal que estableix l'article 149.3 CE, atès el buit existent per la manca d'exercici de les competències autonòmiques o bé pel diferent nivell competencial entre les diverses comunitats. Aquestes pràctiques, inicialment admeses pel Tribunal Constitucional malgrat que sempre havia declarat que la clàusula de supletorietat no era un títol competencial, han estat més tard fortament limitades i deslegitimades, a partir del gir operat per la jurisprudència de l'alt Tribunal (STC 147/1991, i, sobretot, les STC 118/1996 i 61/1997), que afirma que l'Estat només pot actuar quan disposa d'una competència per a fer-ho, i no per a cobrir suposats buits de l'activitat autonòmica. Amb aquesta doctrina, el Tribunal Constitucional reconduïx de manera clara i efectiva la clàusula de supletorietat cap a la relació entre els ordenaments estatal i autonòmics, li atorga la missió de tancar el sistema normatiu en casos de llacuna en el dret autonòmic –si el mateix dret autonòmic no pot autointegrar-se, hauríem d'afegir-hi– i la desvincula de la distribució de competències. Aquest és un exemple clar de com un gir decidit en la interpretació constitucional provoca un canvi de cer-

tes pràctiques contràries o desvirtuadores de l'autonomia de les comunitats.

Sisè. La creació d'una xarxa d'interrelacions i d'interferències competencials que dilueixen la responsabilitat.

A través de nombrosos decrets de traspassos de serveis i mitjans, especialment en la primera etapa de les transferències, però també a través de nombrosa legislació estatal amb capacitat per a incidir en la delimitació de les competències (legislació bàsica, legislació que ha d'ésser executada per les comunitats autònomes, lleis *competencials*), s'ha anat creant una xarxa molt espessa d'interrelacions competencials entre l'Estat i les comunitats, fruit moltes vegades més de les resistències del poder central, i especialment de l'Executiu i l'Administració estatals, de perdre capacitat d'intervenció en els sectors que passaven a dependre de la competència autonòmica que de l'intent de crear un conjunt de relacions de col·laboració i de coordinació, que ha acabat per conferir una extraordinària complexitat a la distribució de competències entre els dos nivells de govern, en la qual es fa molt difícil a vegades destriar amb una certa precisió quines són les responsabilitats que incumbeixen a cada part. Òrgans mixtos, a vegades, de nivell mínim i de funcions poc definides; procediments compartits i dividits en fases i tràmits que corresponen a instàncies diverses; informes previs que es requereixen a altres òrgans; distinció d'aspectes diferents en el marc d'una actuació global, amb l'establiment de règims de decisió i actuació diversos respecte a aquests; previsions genèriques de col·laboració i de coordinació; convenis i altres instruments que preveuen actuacions conjuntes, amb o sense finançament també compartit, i altres pràctiques similars, que poden resultar molt útils quan s'ordenen adequadament a la finalitat de col·laboració que han de servir i actuen sobre una delimitació prèvia i nítida de funcions, acaben creant serioses interferències en l'exercici de les pròpies competències (especialment de les autonòmiques) i confonent els àmbits d'actuació i de responsabilitat de cada part.

Davant aquesta situació, que ha estat denunciada a vegades fins i tot pels mateixos poders institucionals (veg. el Llibre blanc del CGPJ sobre la complexitat introduïda en la gestió de l'Administració de justícia, per exemple, en matèria d'horaris: p. 298 i seg.), cal una pro-

funda simplificació, que netegi les relacions entre l'Estat i les comunitats (eliminant les interconnexions innecessàries que només creen interferències i complexitats gratuïtes, i revisant les que s'han de mantenir, o crear de nou, perquè assoleixin de manera eficaç i sense perturbacions la seva finalitat d'articulació), i que permeti recuperar àmbits nítids de decisió i de responsabilitat per a les parts.

La conjunció de tots aquests factors fa que sobre la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats acabi planejant la idea que tot el que és important ha de correspondre a l'Estat, o, almenys, no escapa de la seva intervenció. Combatre aquesta idea, que mina els fonaments de l'autogovern de les comunitats i de l'Estat compost i que relega les comunitats autònomes a un cercle d'actuació merament local, resulta al meu entendre essencial per a garantir la plena efectivitat de l'autonomia política i un funcionament acceptable de l'Estat compost, que reconegui estar integrat per diversos centres i nivells de govern, tots ells de naturalesa estatal. I això crec que s'ha de fer revaloritzant la capacitat d'actuació autònoma de les comunitats i el reforçament de la seva responsabilitat, i establint, a partir d'aquí, les relacions de col·laboració i de cooperació amb l'Estat per a abordar els problemes i les actuacions d'interès comú.

VI. Una articulació amb els mecanismes i els instruments adequats

A partir d'una clara delimitació dels àmbits d'actuació dels diversos nivells de govern, cal que les necessàries relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes, i aquestes entre elles, s'articulin per mitjà dels mecanismes i dels instruments adequats. Fins avui, es pot dir que en aquest sentit es donen mancances molt greus, ja que aquests mecanismes i instruments o bé no existeixen o bé presenten dèficits molt importants.

Establir uns adequats mecanismes d'articulació entre els dos nivells de govern significa avui a l'Estat autonòmic almenys tres coses diverses:

Primer. Reformar el Senat

La primera qüestió a tenir en compte a l'hora de dissenyar els mecanismes que permetin una adequada articulació entre els nivells de

govern a l'Estat autonòmic és la necessitat d'establir una instància general de trobada entre l'Estat i les comunitats, inserida en el procés de presa de decisions de l'Estat, i a través del qual les comunitats puguin participar en aquells assumptes que són del seu interès o que les afectin de manera principal. Aquesta instància hauria d'ésser el Senat, però la segona cambra parlamentària estatal, que té assignada nominalment per la Constitució la funció de *representació territorial*, no pot assumir-la de manera efectiva, atesa la seva mateixa configuració constitucional, per la seva composició, les seves funcions i la seva posició relativa respecte al Congrés dels Diputats. El diagnòstic sobre la inoperància del Senat per a complir una funció eficaç de representació territorial (en el sentit de possibilitar la participació efectiva de les comunitats en els assumptes estatals que les afectin) és comú i general, i és compartit tant des de posicions doctrinals com també polítiques. Però malgrat aquesta coincidència política i fins i tot la voluntat també compartida de procedir a la reforma constitucional de la cambra, expressada, com ja s'ha dit, de manera unànime pels grups polítics presents a la cambra, fins al moment no s'ha realitzat, i sembla, més aviat, que els treballs encaminats a formular un projecte de reforma s'hagin alentit o fins i tot aturat.

Malgrat aquesta aturada, crec que continua essent essencial insistir en la reforma constitucional del Senat –atesa també l'escassa virtualitat que ha mostrat la seva reforma reglamentària, que va crear l'any 1994 la Comissió General de les Comunitats Autònomes, que ha tingut un funcionament molt allunyat d'algunes expectatives que es van expressar inicialment–, i que aquesta reforma no té substitut o alternativa possible a l'hora d'introduir una *efectiva* participació de les comunitats en els assumptes estatals que les afectin. Una Conferència de Presidents –del Govern estatal i de les comunitats autònomes–, malgrat que sigui d'un interès alt –com es dirà, en el pla de les relacions intergovernamentals–, no pot substituir el paper que pot jugar el Senat en el procés decisorí estatal, no sols en l'àmbit legislatiu –que és d'una altíssima importància–, sinó també en altres en els quals també intervé el Senat i a través del qual podrien participar les comunitats –per exemple, en els nomenaments de càrrecs en algunes altes institucions estatals.

Afirmada, doncs, la necessitat d'una reforma constitucional del Senat, crec que la configuració més adequada per a garantir-hi una efectiva representació territorial seria la que introduís els governs autonòmics en la composició i el funcionament del Senat. No és necessari per a aconseguir la implicació dels governs seguir estrictament el model *Bundesrat* alemany –encara que aquest model garanteix de forma immillorable aquest objectiu–, de manera que la composició i el funcionament del nou Senat es podrien dissenyar segons alternatives i modalitats diverses, que li atorguessin un perfil específic en el camp del dret comparat –com passa, d'altra banda, en totes les segones cambres–, adequat a les característiques del sistema espanyol i al grau de consens a què es pogués arribar entre posicions que avui semblen molt allunyades.

Segon. Crear una xarxa adequada, de primer i de segon nivells, de relacions intergovernamentals

L'existència d'un Senat com a plataforma general de trobada entre l'Estat i les comunitats i com a vehicle de participació d'aquestes en els afers estatals que les afectin no exclou la necessitat de bastir a la vegada un complet i eficaç sistema de relacions intergovernamentals, entre els governs i les administracions de l'Estat i de les comunitats, com ho demostra el cas alemany, on fins i tot una segona cambra com el *Bundesrat*, integrada pels governs dels *Länder*, no impedeix l'existència d'una sòlida Conferència de Ministres-Presidentes i una xarxa de conferències sectorials i altres òrgans de col·laboració i coordinació vinculada a aquesta. Tant el Senat (com a mecanisme de participació en la legislació i els nomenaments, fonamentalment) com les relacions intergovernamentals (com a mecanisme de col·laboració i de coordinació en l'àmbit executiu i administratiu) són aspectes complementaris amb vista a aconseguir una adequada articulació entre els dos nivells de govern.

En aquest segon pla, les actuals conferències sectorials presenten un resultat desigual, però en general insatisfactori des del punt de vista d'aconseguir canalitzar la participació, la col·laboració i la coordinació necessàries entre les dues instàncies de govern. La seva millora i la seva dinamització no poden provenir, no obstant això, d'un imperatiu legal més intens (encara que es poden millorar sens dubte alguns aspectes del seu règim jurídic), sinó, al meu entendre, d'un con-

sens més ampli i profund sobre la seva utilitat, que, a la vegada, crec que no es podrà aconseguir si no és fent més atractives les seves funcions (en termes d'oferta d'actuacions per part de les diverses instàncies, i especialment de l'Estat), incrementant així l'interès de totes les parts per a participar-hi d'una manera activa i compromesa. L'exemple del Consell Interterritorial del Servei Nacional de la Salut, i alguns dels serveis i programes que s'han desenvolupat al seu si (com el sistema nacional de trasplantaments d'òrgans), és il·lustratiu del potencial que ofereix aquest sistema de relacions intergovernamentals.

A més, caldria, al meu entendre, crear una Conferència de Presidents, com a nova instància, de caràcter general i que es convertís en el centre d'imputació de tota la xarxa de relacions intergovernamentals i dels seus òrgans, de primer i de segon nivell, de la qual partissin igualment els impulsos i les directrius que n'orientessin el funcionament i l'actuació generals, atorgant-li una unitat de criteri que avui no té i permetent resoldre al màxim nivell les discrepàncies que no poden trobar solució en un àmbit estrictament sectorial.

Tercer. Crear una xarxa adequada de relacions entre les mateixes comunitats

Finalment, crec que és necessari potenciar i enfortir les relacions entre comunitats autònomes, bé per mitjà d'instruments concrets que donin sortida a necessitats també concretes de coordinació i col·laboració bilaterals, bé a través d'òrgans generals i estables que permetin crear una instància de trobada i deliberació de totes les comunitats autònomes en els assumptes que són d'interès comú, arribant a posicions comunes que es puguin presentar després davant l'Estat. L'existència d'aquestes relacions horitzontals, tan freqüents en els sistemes compostos comparats, no és gens habitual en l'Estat autonòmic (a causa, entre altres, de l'excessiva rigidesa del règim establert per a crear-les, tant en la Constitució –art. 145.2 CE– com en els mateixos estatuts d'autonomia), però s'haurien d'incrementar notablement, possibilitant així una resposta autonòmica a problemes d'abast general o estatal, que eviti la ingerència automàtica de l'Estat en tots aquests casos.

A més, l'existència d'una sòlida cooperació horitzontal és condició imprescindible per a assegurar una efectiva participació de les comu-

nitats en els afers comunitaris europeus, ja que resulta difícil que es produeixi de manera singular o en règim de bilateralitat amb l'Estat, almenys amb caràcter general i pel gruix dels assumptes en què les comunitats han de participar.

VII. Una articulació que prengui en consideració la integració europea

L'adequada articulació entre l'Estat i les comunitats ha de prendre necessàriament en consideració el fet de la pertinença d'Espanya a la Unió Europea i l'aprofundiment i l'acceleració actuals del procés d'integració europea.

La Unió Europea presenta, en efecte, un doble fenomen recentralitzador (a favor de les institucions comunitàries europees, que reben poders interns que en part corresponen a les comunitats autònomes, i a favor del Govern estatal, que forma part de les institucions comunitàries, i especialment del Consell, que decideix sobre competències que abans tenien caràcter autonòmic), que altera l'equilibri constitucional de distribució de poders entre l'Estat i les comunitats autònomes i afecta la posició d'aquestes com a entitats estatals dotades d'autonomia política per a l'autogovern.

Per a afrontar aquesta situació i evitar els riscos que en deriven, cal refer l'equilibri intern de distribució de poders, introduint una participació efectiva de les comunitats autònomes en els afers comunitaris europeus que les afectin. Aquesta participació, que entenc que té un clar fonament constitucional, s'ha de canalitzar tant de manera indirecta (a través de l'Estat, en la formació de la posició que aquest presentarà a la Unió) com també directa (en les mateixes institucions comunitàries).

La forma d'articular la participació indirecta està ja prevista per l'Acord del 30 de novembre de 1994 de la Conferència per a Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees, que la gradua segons el tipus de competència autonòmica afectada i l'articula a través de la xarxa de conferències sectorials. El problema principal per a fer efectiva la participació en els termes establerts en aquest Acord rau

precisament en la seva dependència de la xarxa de conferències sectorials, que, com s'ha dit, presenta un funcionament molt desigual i, en general, bastant insatisfactori o, almenys, amb greus dèficits i mancances. Per a fer efectiva la participació indirecta cal, doncs, o bé assegurar el bon funcionament de les conferències sectorials (cosa que no és gens fàcil), o bé revisar a fons el mecanisme de participació previst, molt probablement, crec, en la línia de concentrar la participació en una instància respecte a la qual es pugui garantir el seu funcionament adequat, passant així d'un sistema dispers o desconcentrat a un altre de caràcter concentrat, a través, per exemple, d'un òrgan permanent, però de composició variable, segons les matèries a tractar, com és el mateix Consell de Ministres de la Comunitat Europea.

D'altra banda, la participació indirecta requereix igualment una xarxa de cooperació horitzontal, entre comunitats autònomes, que permeti que aquestes formulin la seva posició comuna i la presentin i negociïn posteriorment amb l'Estat, a efectes d'ésser representada, en la mesura que correspongui, a les institucions comunitàries, i especialment al Consell. En aquesta matèria, no obstant això, i atesa la diversa voluntat de participació que poden manifestar les comunitats, caldria aplicar el principi ja indicat més amunt segons el qual una voluntat de participació efectiva i intensa no es pot veure frenada o limitada per una voluntat de participació menys intensa o, en alguns casos, fins i tot inexistent. No es pot establir en aquest àmbit la regla del mínim denominador comú per a determinar el nivell de participació autonòmica que s'accepta o s'admet. Així, les comunitats amb més voluntat de participació haurien de poder-la expressar i canalitzar, per mitjà de fórmules que no necessàriament han d'ésser generals i uniformes per a totes, encara que sí que han d'ésser generalitzables.

La participació directa, per la seva banda, es troba en una fase més immadura de desenvolupament, malgrat que el mateix Acord del 1994 ja la preveia. Fins al moment, només s'ha produït una participació directa de les comunitats en alguns comitès de la Comissió, a més de la participació institucional que correspon a les comunitats en el Comitè de les Regions i la que es desenvolupa, d'una manera més difusa, en el marc de la política regional comunitària, i especialment quant

a l'elaboració dels plans de desenvolupament regional i altres instruments de planificació d'actuacions per a ésser cofinançades pels fons estructurals. Per tant, en aquest terreny queda encara molt camí per recórrer, en la línia d'assegurar la presència directa de les comunitats autònomes en les institucions comunitàries europees, i especialment el Consell i els òrgans que preparen les seves decisions. A més de plantejar la participació en el Consell, crec que és necessari igualment seguir i participar en el procés de reforma institucional de la Unió, amb l'objectiu d'aconseguir fer presents els interessos i la veu de les regions europees en el nou disseny institucional, sota el risc, en cas contrari, de debilitar encara més la posició de les comunitats al si de la Unió i, per conseqüència, al si del mateix Estat, laminant l'autonomia política i la capacitat d'autogovern i relegant-les a un paper secundari i subaltern, allunyat dels centres de decisió.

VIII. Una articulació sobre la base d'una distribució adequada i justa dels recursos financers

Finalment, l'adequada articulació entre l'Estat i les comunitats no pot deixar de tenir en compte el sistema de finançament autòmic, que ha d'assegurar una distribució justa dels recursos financers que permeti atendre les necessitats de cada instància (principi de suficiència), partint del respecte i la garantia de la seva autonomia política (principi d'autonomia financera).

Disposar dels recursos suficients per a poder atendre les pròpies necessitats, partint de l'autonomia financera, en el doble vessant tributari i pressupostari, s'ha de traduir, al meu entendre, en capacitat per a recaptar els recursos en el propi territori i en transferències de solidaritat, si aquests recursos no són suficients. Els darrers anys, amb els sistemes de finançament establerts pels quinquennis 1992-1996 i 1997-2001, s'ha avançat en el terreny de l'autonomia fiscal i la coresponsabilitat, però encara tenen un pes decisiu –i excessiu– les transferències per participació en els ingressos de l'Estat, encara que aquestes es calculin segons paràmetres objectius i no siguin condicionades. I no s'ha avançat pràcticament gens en el terreny de fer transparent la solidaritat i separar-la dels mecanismes destinats a garantir els in-

gressos que podríem denominar *ordinaris* de les comunitats (ingressos propis i transferències de participació). En el futur, per tant, crec que s'hauria d'actuar en aquesta doble línia: d'una banda, incrementar l'autonomia fiscal de les comunitats, de tal manera que fos responsabilitat de cadascú l'obtenció dels recursos financers necessaris per a afrontar les pròpies necessitats, a partir d'una distribució de les fonts de recursos tributaris que permeti assolir aquesta suficiència financera. D'aquesta manera, l'autonomia es tradueix i implica necessàriament responsabilitat. I, d'una altra banda, assegurar els mecanismes de solidaritat adequats per a complementar els ingressos d'aquelles comunitats que no puguin cobrir les seves necessitats mitjançant l'ús de la seva autonomia fiscal, en igualtat de condicions de pressió fiscal. Aquests mecanismes de solidaritat haurien d'articular-se a través de transferències (de l'Estat o de les mateixes comunitats autònomes que es trobin en una millor posició econòmica), amb l'acord previ, després d'un debat que ha d'ésser obert, franc i rigorós, sobre quins són els criteris de solidaritat a utilitzar (quin tipus d'anivellament es persegueix) i quins són els objectius de solidaritat a aconseguir (quin grau d'anivellament es vol assolir).

El sistema de finançament, a més, hauria d'ésser estable, i no estar sotmès a la necessitat i la pressió de revisió cada cinc anys. És convenient, sens dubte, operar totes les adaptacions i ajustaments que calgui, i fins i tot establir uns períodes temporals per fer aquestes revisions ordinàries. Però també sembla convenient cercar la màxima estabilitat possible del model de finançament, després de més de vint anys d'experiència. Aquesta estabilitat només es podrà assolir amb un acord general i satisfactori per a totes les parts, que entenc que s'ha de construir sobre la base del respecte del principi d'autonomia fiscal, que permeti la suficiència financera i, si escau, complementar els recursos propis amb transferències de solidaritat.

IX. Consideracions finals sobre les vies d'execució de les propostes formulades

En alguns casos, les propostes i els suggeriments que s'han formulat en aquest informe impliquen reformes legislatives (per exemple, en

matèria d'Administració de justícia) o fins i tot, encara que excepcionalment, com s'ha dit, constitucionals (Senat). Però, en general, i naturalment també en els casos que requereixen reformes legals, aquestes només són possibles a partir d'un nou impuls autonòmic, que es basi en un nou pacte polític que expressi un nou consens constitucional sobre el desplegament de l'Estat autonòmic. La majoria, i sens dubte les més importants, de les reformes i les modificacions que es proposen només són possibles a partir d'una nova cultura política, que interioritzi a l'Estat la pluralitat de centres de govern i la diversitat territorial, com a fonament de l'existència de les comunitats i com a resultat natural de la seva autonomia política i del seu autogovern, i que foragiti la concepció unitària i uniformista d'Espanya, que basa la seva unitat en la uniformitat, que segueix, a més, segons la concepció orteguiana, el patró de Castella. Entenc que només en la mesura que sigui capaç d'imposar-se aquesta nova concepció de la unitat d'Espanya, que és la concepció que, al meu entendre, es desprèn de la Constitució del 1978 i la que li atorga realment un caràcter històric absolutament revolucionari, serà possible culminar el procés autonòmic i acabar de construir un Estat on es resolgui de manera satisfactòria l'encaix polític dels diversos territoris, i particularment de Catalunya, a Espanya.

Un acord d'aquestes característiques comportaria una nova forma de legislar per part de les Corts (que resolgui el problema de l'abast excessiu de les bases), un Senat que fos una cambra de participació efectiva de les comunitats en els afers estatals que les afectin, una conferència de presidents i una xarxa de conferències sectorials que es convertissin en els instruments adequats per a canalitzar la necessària cooperació intergovernamental i la participació de les comunitats en els afers de la Unió Europea, un sistema de finançament estable basat en l'autonomia fiscal i que garantís la suficiència i la solidaritat, i, en definitiva, un desenvolupament de l'Estat autonòmic que garanteixi alhora l'autogovern de les comunitats i el funcionament harmònic del conjunt estatal i la conducció unitària dels assumptes que pertanyen a l'esfera estatal comuna. Un desenvolupament que fos capaç de compatibilitzar els dos pols que sempre estan en tensió en tot Estat compost: unitat i autonomia, de tal manera que es garanteixi tota l'autonomia i la diversitat possibles i tota la unitat i la uni-

formitat necessàries. I, al contrari, sense un acord així i un canvi radical en la vella i anquilosada concepció de la unitat espanyola, sembla molt difícil que es puguin operar els canvis que s'han indicat.

Tots aquests canvis, a més –llevat del cas excepcional del Senat, com ja s'ha dit–, són possibles dins l'actual marc constitucional. El Tribunal Constitucional ha posat en relleu moltes vegades el caràcter obert de la Constitució, i ha indicat que les solucions adoptades en un moment determinat –i que han estat controvertides i resoltes en un determinat sentit pel mateix Tribunal– són susceptibles d'ésser canviades, ja que dins el marc constitucional caben opcions i alternatives diverses. Totes les que s'han proposat reuneixen aquesta característica i, al meu entendre, malgrat que en algun punt puguin resultar diferents d'algunes doctrines actuals de l'alt Tribunal, podrien ésser acceptades sense dificultats, a partir d'una decisió dels actors polítics per passar a actuar en aquest sentit. El Tribunal Constitucional, que ha tingut un paper rellevant en la construcció de l'Estat autonòmic, a vegades per un trasllat de responsabilitat des de les instàncies polítiques, ha de perdre en el futur *protagonisme constructiu*, que ha de recaure en els actors polítics, institucionals i partidaris.

En aquest sentit, crec que seria desitjable igualment una labor pedagògica i de foment i difusió d'aquesta nova cultura política per part de les institucions i els partits, i també d'iniciatives de la societat civil, a vegades fins i tot a través de gestos i d'actituds que poden tenir un alt valor simbòlic i que poden representar una avançada d'aquesta nova concepció als ulls del conjunt de la comunitat.

Enric Argullol i Murgadas

*Catedràtic de dret administratiu
Universitat Pompeu Fabra*



Sumari

- I. L'autogovern, avui
- II. Els instruments per a la millora de l'autogovern

En ordenar aquestes consideracions sobre el futur de l'autogovern de Catalunya m'ha semblat convenient establir dues parts. En la primera, després de remarcar la significació de l'opció constitucional de reconeixement de l'autonomia de nacionalitats i regions, es fa un breu repàs del balanç dels més de vint anys de desenvolupament autonòmic, tot indicant-ne els trets més significatius. En la segona part es presenten diversos procediments per a aprofundir l'autogovern.

I. L'autogovern, avui

Entre les claus essencials de la Constitució del 1978 hi ha indubtablement el reconeixement del dret a l'autonomia de nacionalitats i regions (art. 2 i títol VIII), recollint la diversitat dels pobles que integren Espanya. A més, en alguns supòsits, i en concret en el cas de Catalunya, aquest reconeixement es fa ressò de les realitats històriques i preconstitucionals (disposició transitòria segona). Possiblement es pot convenir que, amb el reconeixement del dret a l'autonomia, la declaració i la garantia efectiva dels drets fonamentals i les llibertats públiques i l'establiment com a forma de govern de la monarquia parlamentària són les grans opcions de la Constitució. Així mateix es pot dir que la Constitució, de la mateixa manera que conté un principi pro llibertat i és belligerant pel que fa als obstacles que s'hi oposen, inclou també un principi pro autonomia que ha d'informar el funcionament de tot el sistema. Però també es pot coincidir que l'articulació del sistema autonòmic ha esdevingut l'element més complex i laboriós que s'estén al llarg dels anys i ha estat objecte, de forma més



o menys permanent, de debat i de conflicte. Són diverses les raons que ho poden explicar: abast de la reforma; resistència de l'aparell tradicional de l'Administració espanyola; variacions en el model (de l'autonomia com a excepció de la generalització; de la diversitat com a criteri a l'homogeneïtat); la reaparició o el reforçament dels ideals estatalistes o centralistes; la manca d'experiència dels gestors dels nous poders públics. En tot cas, cal insistir que l'autonomia és una de les aportacions centrals de la Constitució però és la més difícil d'articular o desplegar.

En examinar la situació d'avui o, dit amb altres paraules, en interrogar-nos sobre què ha passat, les dades que ens apareixen són moltes. Enumerant-les, remarcaré les que em semblen més importants:

Primer. El desenvolupament d'aquesta part de la Constitució ha significat un procés descentralitzador de gran envergadura amb un capgirament important de la radiografia institucional. La distribució de la despesa entre els diversos poders públics ho posa en relleu. La nova estructuració de serveis públics actualment essencials com l'educació i la sanitat ho confirma. Podríem afegir-hi molts altres aspectes. S'ha fet una gran descentralització.

Segon. La magnitud del procés descentralitzador no ha comportat normalment la configuració paral·lela d'una autonomia política real; és a dir, la Generalitat sovint no ha gaudit de la possibilitat d'adoptar polítiques pròpies, a vegades ni de manera parcial o puntual. Es podria dir que en molts àmbits hi ha una autonomia plana. És cert que s'han pogut fer opcions pròpies –com a manifestació del caràcter polític de l'autonomia– en alguns àmbits –per exemple, en la legislació civil o la gestió sanitària–, però domina més el panorama una configuració de l'autonomia com a purament administrativa. Es pot pensar que aquesta degradació de la qualitat de l'autonomia en molts camps és més greu que el retard en la transferència de serveis, fet que, d'altra banda, no deixa d'ésser significatiu vint-i-un anys després de les primeres eleccions autonòmiques.

Tercer. Al fet que les coses hagin evolucionat d'aquesta manera hi ha contribuït poderosament l'extralimitació de l'acció estatal. En contra del que es podia arribar a imaginar en les primeres lectures de la

Constitució i de l'Estatut, s'ha donat una molt gran amplitud a les competències estatals per a establir la legislació bàsica o les bases que es poden arribar a expressar a través de simples actes administratius. Aquesta ha estat la principal via formal per a la degradació i l'acotació restrictiva de les competències autonòmiques.

Quart. Ara bé, l'autonomia només pot ésser política –en el sentit indicat– si té la corresponent dimensió financera, que exigeix el caràcter no finalista dels fons –si és que no es poden definir els ingressos– i la suficiència d'aquests en funció de les responsabilitats assumides. La situació actual del finançament autonòmic està lluny d'aquests objectius, encara que s'ha avançat respecte als primers anys en l'autonomia de despesa.

Cinquè. Un dels capítols pendents és la manca de reforma de l'Administració de l'Estat (només hi ha hagut reestructuracions més substancials en el nivell perifèric) per a situar-la en el context del desplegament autonòmic. Aquest fet repercuteix, lògicament, en el funcionament global i afecta l'acció de les comunitats autònomes. Sense una reforma profunda dels òrgans centrals de l'Administració de l'Estat no hi hauran les noves maneres d'actuar ni es podran disposar mecanismes efectius de relació amb les comunitats autònomes.

Sisè. La importància de la clau autonòmica prevista per la Constitució no es pot esgotar en el simple establiment de les comunitats autònomes, encara que en fos l'exponent més clar, sinó que tot l'Estat ha d'actuar tenint present el pluralisme territorial en les seves diverses manifestacions. Dit amb unes altres paraules, també quan exerceix les seves competències –adjudicant cadenes de televisió o en l'acció exterior, per exemple– s'ha de fer ressò de la pluralitat cultural i política. La manca d'una acció de l'Estat seguint les directrius de l'article 3.3 de la Constitució –sobre foment de les llengües no castellanes– és un senyal prou eloqüent.

Setè. Durant aquests anys s'ha produït la incorporació d'Espanya a les institucions europees, amb la transferència de competències i la generació de condicionaments que es desprèn d'aquest fet. És conegut que aquella transferència no hauria de comportar altres alteracions que aquelles en què es concreta la mateixa operació. Si en el ves-

sant de l'execució de les decisions comunitàries, amb més o menys conflictivitat –és a dir, intents de recuperació de competències per part de l'Administració estatal–, no es discuteix que en els àmbits de les seves atribucions correspon a la Generalitat portar a terme les decisions de les institucions europees, quasi tot està per fer –quan no es nega la simple possibilitat– pel que fa a la participació de la Generalitat en la formació de les polítiques europees en els àmbits que la Constitució i l'Estatut li assignen. Més enllà de la participació en comitès preparatoris, encara no s'ha fet un pas consistent per a omplir aquest buit malgrat l'acord del Congrés dels Diputats del 10 de març de 1997. En tot cas, la dada europea condiciona seriosament l'acció dels poders públics dels estats i cal fer les adaptacions oportunes.

Vuitè. És pràcticament unànime una valoració negativa sobre el funcionament dels instruments d'interrelació –comissions sectorials, per exemple– i escassa la participació autonòmica en les decisions generals que directament o indirectament han de condicionar el mateix autogovern. En aquest sentit, cal posar èmfasi que una millor regulació dels procediments de relació no és contradictòria amb un aprofundiment de l'autogovern, sinó més aviat el contrari. En aquest context, malgrat l'intent de vigoritzar-lo mitjançant la reforma del Reglament, amb resultats pobres, el Senat, que amb una certa regulació podria jugar-hi un paper significatiu, és avui pràcticament una institució quasi supèrflua.

II. Els instruments per a la millora de l'autogovern

Aquesta segona part s'articula en sis apartats que, com es pot comprovar amb la lectura d'aquests, no són excloents. Així, doncs, no només actuacions en el camp de la hisenda autonòmica es combinen amb els plantejaments referits als aspectes més pròpiament competencials, i els plantejaments que es fan sobre aquests darrers aspectes són compatibles entre ells. En aquest sentit, una reforma puntual o parcial dels textos que integren el bloc de la constitucionalitat és perfectament combinable amb els enfocaments basats en noves lectures dels mateixos textos, i, a més, a tot aquest complex es poden afegir mesures derivades de les previsions constitucionals sobre ad-

icions competencials. D'altra banda, el mateix contingut de la reforma implicarà una interpretació d'altres normes del bloc; en particular, una reforma estatutària contindrà amb més o menys intensitat una nova lectura dels preceptes constitucionals. Lògicament, aquests diversos elements es poden desplegar en temps més condensats o desenvolupar-se en diversos moments. Com és natural, els contextos que poden determinar les diverses estratègies no s'han d'indicar en aquestes pàgines, ja que són essencialment polítics. Aquests sis apartats són els següents: la reforma constitucional; la modificació de l'Estatut; les potencialitats del bloc constitucional com a text obert; els instruments per a desplegaments diversos; els procediments constitucionals d'addició de competències; la reforma de la hisenda autonòmica.

1. La reforma constitucional

El procediment de reforma de la Constitució del 1978 està contingut en el títol x, articles 166 a 169. S'hi estableixen dos procediments diferents. Si es vol reformar el títol preliminar –que conté, entre altres temes, la definició de l'Estat com a monarquia parlamentària, l'atribució de la sobirania al poble espanyol, el barroc article 2 sobre reconeixement i garantia del dret a l'autonomia de nacionalitats i regions, els principis en matèria de llengua o una definició del paper de les forces armades–, la regulació de drets fonamentals i llibertats públiques (capítol segon, secció 1 del títol I), o el títol II sobre la Corona, o bé si es vol fer una revisió total, s'ha de seguir la tramitació qualificada que estableix l'aprovació del projecte de revisió per les Corts, la dissolució d'aquestes, la ratificació per les noves Corts i el referèndum popular. En canvi, els projectes de reforma constitucional relatius a altres preceptes de la Constitució requereixen un procediment menys complex, però tampoc de realització fàcil si no es dona un amplíssim consens entre les forces polítiques a nivell estatal. El projecte de reforma ha d'ésser aprovat per la majoria de tres cinques parts d'ambdues cambres (en el cas de discrepància entre elles, aquesta majoria s'exigeix al Congrés dels Diputats i és suficient la majoria absoluta al Senat) i queda, en fi, en mans d'una desena part dels membres de qualsevol de les cambres la realització d'un referèndum

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

No cal una consideració especial per a posar en relleu les dificultats que comporta la via de reforma o revisió constitucional per a assolir l'objectiu assenyalat, tant si es volen canviar disposicions vigents com si s'hi volen incloure nous preceptes. Cal insistir que la dificultat no resideix només en la complexitat dels tràmits a seguir, sinó, a més, i molt significativament, en el fet que el consens cristallitzat en el text constitucional ha d'ésser substituït per un altre consens de dimensions similars entorn del contingut de la reforma, un propòsit que no és fàcil de complir. Això no vol dir deixar en el calaix de les coses inservibles els procediments de reforma constitucional, que respecte a determinats punts poden ésser viables en determinades circumstàncies –com fa poc ho semblava la regulació del Senat– i que caldrà aprofitar si arriba el cas.

2. La modificació de l'Estatut

El primer instrument de desplegament de la Constitució per al reconeixement i l'articulació de l'autonomia de Catalunya és l'Estatut d'autonomia del 1979, un text del que es pot dir que és fruit de les circumstàncies més enllà del que és normal.

Evidentment, com en el cas de qualsevol altra norma, es pot modificar, o bé buscar si accepta una nova significació quan els resultats de l'aplicació feta anteriorment no s'estimen adequats o suficients. En el títol IV, els articles 56 i 57 contenen les regles per a la reforma de l'Estatut, que inclou dos supòsits diferents. D'una banda, una reforma de l'Estatut que afecti només la simple alteració de l'organització dels poders de la Generalitat sense repercutir en les relacions amb l'Estat, és a dir, en l'ordenació de les competències, un supòsit en que, elaborat el projecte pel Parlament i aprovat per dos terços dels dipu-

tats, es consulta a les Corts Generals, les quals s'han de declarar afectades en el termini de trenta dies, si no, es podrà procedir a la convocatòria del referèndum sobre el text de reforma i posteriorment a l'aprovació com a llei orgànica per les Corts Generals. En canvi, en els supòsits no inclosos en el procediment a què s'acaba de fer referència, la proposta de reforma ha d'ésser aprovada, abans del referèndum, per les Corts Generals mitjançant llei orgànica. Cal advertir, però, que en els dos procediments és preceptiu el referèndum popular.

A l'hora de considerar el context d'una possible reforma estatutària, es pot apreciar, a part d'una simplicitat més gran en relació amb la revisió constitucional –tot i que el referèndum és sempre preceptiu–, el fet que l'amplitud i la solidesa del consens necessari extraautonòmic –més enllà de Catalunya– són més petites. I tampoc no pot ésser intranscendent en aquest sentit el precedent de la reforma dels estatuts de les comunitats autònomes segons l'article 143 de la Constitució –encara que en aquestes comunitats la reforma no s'ha de sotmetre a referèndum i, a més, ja estava prevista com una fase del mateix procediment d'accés a l'autonomia. També cal tenir en compte que el procés de reforma estatutària sempre està en mans de la comunitat autònoma, a diferència de la reforma constitucional, la qual, una vegada promoguda, escapa del control del promotor autonòmic.

Però el que és més significatiu per a valorar la procedència o no de la reforma estatutària es pot concretar en dos elements: a) sentit singular de l'operació, que pot acollir solucions diverses que precisament desenvolupin, possiblement amb noves interpretacions, l'ànima heterogènia de la Constitució; b) construir un punt de referència al qual s'addicionin tot un conjunt de mesures que en si mateixes poden existir al marge de la reforma estatutària –avancem respecte a això aspectes a considerar posteriorment: lleis de transferència o delegació de competències d'acord amb l'article 150 CE, reformulació de la hisenda de la Generalitat.

És clar que en un procés de reforma estatutària són diversos els aspectes que s'hi poden incloure. Des de la correcció, a la llum del sentit restrictiu de les decisions estatals o de la jurisprudència constitucional, per a contradir-ne la virtualitat, de determinades clàusules

competencials, fruit bastant sovint de compromisos molt conjunturals forjats per les circumstàncies de l'entorn, fins a l'addició de disposicions que recullin mesures per a fer realitat els objectius elegits. Una reforma estatutària pot tenir, doncs, un contingut variat. Però a la vegada en el procés s'hi poden incloure elements que troben arrels en el procés normatiu d'aquests anys.

3. Les potencialitats del bloc constitucional com a text obert

En la definició de l'arquitectura de l'Estat es pot parlar d'un principi «pro autonomia» i la interpretació de les clàusules constitucionals segons el principi «pro autonomia» és perfectament congruent amb el text de la Llei fonamental i deriva directament del pacte constitucional. La ruptura amb els esquemes anteriors és total. Per això, és en funció d'aquest postulat autonòmic que cal adequar tots aquells altres elements i aspectes que presenten un grau més consistent de continuïtat. La importància del canvi que es desprèn del mateix article 2 n'avalua la tesi. L'autonomia política és un dels valors centrals del règim constitucional vigent, i consegüentment la totalitat del sistema, sens perjudici del paper que correspon a cada òrgan o de les peculiaritats de cada procediment, ha de funcionar de manera de recollir –o de no fer impossible– la plena virtualitat del principi d'autonomia política en les seves diverses manifestacions. I no a l'inrevés, que implica fer minvar l'abast d'aquest principi a favor d'engranatges o criteris que expressen subtilment –i a vegades de manera força oberta– la conti-nuïtat de fórmules preconstitucionals encara que no siguin contràries a la Llei fonamental. Insisteixo que es tracta de fer una lectura de les disposicions constitucionals, principalment als efectes del seu desenvolupament, que tingui present que, com a clau de volta de la Constitució, a més del principi democràtic, s'hi troba el d'autonomia.

Des de l'entrada en vigor de la Constitució s'ha adoptat un considerable nombre de disposicions. Cada precepte dictat amb aquesta finalitat conté criteris que impliquen una determinada interpretació, però poques vegades estem davant l'única interpretació possible, sinó que aquests criteris reflecteixen les opcions concretes, i sovint con-

junturals, dels agents concrets –forces polítiques majoritàries o majories puntuals a través dels mecanismes institucionals. Per tant, en desplegament d'uns mateixos preceptes constitucionals sovint hi caben altres solucions. Aquesta possibilitat d'una pluralitat de desenvolupaments constitucionals és del tot lògica i s'inscriu naturalment en la mateixa significació d'una Constitució. Aquesta conté l'expressió del pacte fonamental de convivència –dels ciutadans i en un cert sentit (preàmbul; disposició transitòria segona, procés preautonòmic de les comunitats històriques) dels pobles– en un Estat, amb una voluntat de perdurabilitat. Però després, en el funcionament dels poders públics constituïts, hi poden haver diverses alternatives, fruit del pluralisme polític, alternatives que es poden produir en el camp bastíssim que resulta definit per tot allò que no està concretament i especialment previst per la mateixa Constitució. Certament que no tot s'hi val perquè hi ha el límit insalvable dels valors constitucionals i de les previsions concretes de la mateixa Constitució, que s'han de respectar i assumir. Però en el marc d'aquests valors i directrius pràcticament es pot dir que tot s'hi val si ho decideix qui té facultats per a fer-ho i d'acord amb els mecanismes establerts. També sobre aquests dos darrers punts es projecta el postulat de desplegament plural.

Molt sovint es fa referència a desplegaments concrets del text constitucional com si fossin l'única alternativa, i se'ls atribueix una intangibilitat que només afecta el text constitucional. Davant aquests plantejaments s'ha d'admetre la provisionalitat de les solucions concretes i resituar l'àmbit immutable exclusivament en el que són els valors i les determinacions concretes de la Constitució. És, d'altra banda, la millor manera per a assegurar-ne la pervivència al llarg del temps, ja que alternatives diferents, impulsades des de forces polítiques o territoris diversos, hi podran trobar suport. No és correcte afirmar que pel fet que una norma que desplega la Constitució sigui respectuosa amb aquesta no hi pot haver cap altra norma de desplegament diferent, fins i tot contradictòria, que sigui també adequada a la Constitució. En definitiva, la possibilitat d'una pluralitat de desenvolupaments constitucionals avala l'existència d'alternatives normatives igualment vàlides –el mateix Tribunal Constitucional hi ha fet referència reiteradament, tal com s'examina més endavant.

És convenient recordar, pel que fa a aquesta qüestió, l'amplitud de les pautes establertes per a la interpretació de les normes jurídiques per l'article 3 del títol preliminar del Codi civil. Els elements alludits són diversos i amb una virtualitat àmplia: el sentit propi de les paraules, el context, els antecedents històrics i legislatius, la realitat social del temps en què s'apliquen, l'esperit i la finalitat de les normes. L'abast d'aquestes pautes és molt més gran quan es projecten en un text com la Constitució, i, per tant, l'espai deixat en mans de l'interpret, molt més considerable.

En el sistema jurídic organitzat per la Constitució del 1978 hi juga un paper molt important el Tribunal Constitucional, que ha estat definit com l'interpret suprem de la Constitució. Els pronunciaments del Tribunal Constitucional han anat creant un conjunt de criteris del qual importa ara remarcar dos trets: la contingència i el casuisme. Tots els observadors han posat en relleu que el Tribunal Constitucional ha fugit sovint de l'establiment de criteris generals, que d'alguna manera haurien anunciat futures decisions, i ha optat per pronunciaments singularitzats, en els quals ocupa una posició central l'anàlisi del cas concret de la controvèrsia. D'aquesta manera moltes decisions no són extrapolables, ja que el pes dels aspectes conjunturals o específics del supòsit considerat és decisiu. D'altra banda, la jurisprudència del Tribunal Constitucional és sempre contingent, en el sentit que les orientacions apuntades en un moment donat poden ésser revisades posteriorment. El Tribunal no és presoner de les seves decisions anteriors per a resoldre noves controvèrsies. Un examen acurat de les sentències ens posaria en relleu unes inflexions significatives d'orientacions anteriors que fins i tot semblaven prou consolidades. Cal advertir, però, que en assenyalar aquesta contingència no es pot desconèixer el pes d'un corrent interpretatiu de fons pel que fa al títol VIII de la Constitució, l'alteració del qual no és propera o senzilla, però sovint la mera modulació seria un canvi molt significatiu. D'altra banda, els acords polítics podrien anar construint una nova interpretació dels preceptes constitucionals, el pes de la qual seria molt gran quan el Tribunal hagués de resoldre altres qüestions, ja que els tribunals constitucionals són sensibles al context institucional i polític.

Totes aquestes consideracions ens porten a relativitzar afirmacions que pretenen ancorar en un pronunciament –o en diversos– del Tri-

bunal Constitucional una determinada solució, donant a aquest pronunciament el valor de solució definitiva i no variable. Aquest és un plantejament en general incorrecte perquè la interpretació d'un tribunal sempre és oberta a evolucions, fins i tot accentuades, i molt més en el supòsit del Tribunal Constitucional, que ha de decidir sobre la base sobretot d'un text, la Constitució, que, com hem vist, porta al seu si el requeriment d'un desplegament divers i plural. En el nostre cas, per les peculiaritats que el mateix Tribunal ha donat a la seva jurisprudència, aquesta afirmació té un suport més ampli encara. Reconstruir el significat i el sentit de la disposició constitucional per a establir un desplegament que pugui acollir les mesures orientades a fer realitat el desenvolupament de l'autonomia és certament un procediment més complex, potser fins i tot sinuós.

La via de la reforma estatutària no és el camí únic o imprescindible per a capgirar la situació o, almenys, per a fer realitat l'objectiu d'un major desenvolupament institucional. També, respecte a l'Estatut hi pot haver l'itinerari que es construeix amb les eines hermenèutiques, perquè tampoc les clàusules estatutàries –o la combinació d'aquestes amb les contingudes en la Constitució, que és precisament la qüestió que es planteja més sovint– no tenen una interpretació única o són susceptibles d'un desplegament únic, sinó que a vegades és possible trobar-hi noves lectures, encara que les anteriors hagin tingut un determinat grau de consagració legislativa o jurisprudencial. En aquest sentit, s'ha de tenir en compte que en les mateixes clàusules competencials hi ha fórmules d'ordre generalista que necessiten un pronunciament exprés. Serveix d'exemple el supòsit de diferenciació de les competències estatals o autonòmiques en funció del concepte «interès». Segons que es resolgui l'abast d'aquest concepte la competència autonòmica serà més o menys àmplia. El mateix es pot dir respecte a les competències definides en funció del binomi «bases-desenvolupament», a la llum de la interpretació que s'ha fet, en les successives formulacions, del concepte de «bases».

Però no és aquesta última perspectiva l'única que obre la porta a una intensa actitud interpretativa. Es produeixen un conjunt de canvis en el substrat material de les competències que exigeixen una relectura de solucions ja consagrades. En aquest ordre de consideracions es pot

cridar l'atenció sobre l'aplicació de les noves tecnologies (telecomunicació versus televisió) o el fenomen privatitzador o despublicador (promoció de l'ocupació), o la desaparició dels monopolis (Renfe versus línies regionals), o la disminució del criteri de servei públic (cable), o en la fragmentació de les activitats per raons tecnològiques. En definitiva, la via de la reinterpretació sempre serà necessària, però evidentment, si manca la reforma estatutària, l'esforç de relectura haurà d'ésser més ampli i més intens. I el resultat, més inestable, ja que si bé no sovinteja, sempre serà formalment possible un pas enrere, encara que de fet xoqui amb la dinàmica generada pel principi pro autonòmic. Precisament, davant aquestes circumstàncies es constata la major solidesa de la reforma estatutària, que en cert sentit cristallitza –i blindat– les noves interpretacions.

4. Els instruments per a desplegaments diversos

La possibilitat d'articular desplegaments diferents de les previsions contingudes en el bloc de la constitucionalitat és a les mans dels diferents operadors jurídics, principalment legisladors i administracions exercint les seves facultats. Com és conegut, i s'ha assenyalat més amunt, el Tribunal Constitucional, per la seva posició, hi juga un protagonisme especial i les seves decisions són particularment importants a aquests efectes. Però també els parlaments quan fan lleis o les administracions quan actuen tenen un paper significatiu. Tampoc no és intranscendent l'acció o la inacció d'aquelles instàncies que poden recórrer davant el Tribunal Constitucional. Així, per exemple, ha estat significativa l'acceptació tàcita –per la no-presentació de recurs d'inconstitucionalitat– de la legislació civil autonòmica que ha implicat de fet una interpretació de les diferents clàusules competencials amb una considerable projecció del principi pro autonomia.

Un aspecte sobre el qual es vol cridar l'atenció és el relatiu a la importància de l'exercici de les facultats legislatives pròpies. En aquest sentit, s'ha de remarcar que la jurisprudència del Tribunal Constitucional sembla presentar una orientació més autonomista quan la constitucionalitat es debat respecte a una norma autonòmica que no pas quan l'objecte del recurs és una llei estatal. Respecte a això es poden

esmentar dos exemples especialment significatius: les sentències sobre la Llei valenciana de diputacions i sobre la Llei andalusa de reforma agrària. La lliçó que es pot desprendre d'aquests exemples és que, com que els efectes de la decisió queden acotats territorialment, el Tribunal és menys tributari de la «visió d'Estat». I la conseqüència que se'n pot extreure és senzilla: fer ús dels poders legislatius propis, com s'ha fet en reformar el dret civil català.

5. Els procediments constitucionals d'addició de competències

La Constitució estableix procediments per a l'addició de les competències autonòmiques amb noves facultats més enllà de les determinacions estatutàries i més enllà de les derivacions que es puguin obtenir mitjançant els procediments hermenèutics. En aquest sentit, l'article 150.1 i 2 CE constitueix el centre d'atenció. En el primer precepte es preveu la transmissió de facultats legislatives en el marc d'una Llei estatal que n'estableixi els principis. En el segon es determina la transmissió, segons fórmules de transferència o de delegació, de facultats estatals, normatives o no, a les comunitats autònomes. Les facultats transferides es poden referir tant a les competències reservades a l'Estat per l'article 149.1 CE com a aquelles que queden residualment en el seu àmbit per raó de l'article 149.3, pel fet que l'Estatut no les ha assignades a la comunitat autònoma. La procedència o no de la transferència o de la delegació –l'article 150.2 es refereix a facultats que «per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o delegació»– s'haurà d'esbrinar en cada cas amb relació a la continuïtat del que és essencial, en cada moment, per a l'existència de l'Estat, un concepte que avui, però, està considerablement redimensionat, entre altres raons per la progressiva integració en organitzacions supranacionals.

Aquesta transferència o delegació es pot plantejar amb caràcter general per a totes les comunitats autònomes –com va fer la Llei orgànica 5/1987, del 30 de juliol, en matèria de transports terrestres– o singular per a alguna comunitat autònoma, com es va fer amb les disposicions que van acompanyar els estatuts d'autonomia de la Comunitat Valenciana o de Canàries, o més recentment en el supòsit

de les competències en matèria de trànsit a Catalunya. L'article 28 de l'Estatut recorda precisament aquesta via d'ampliació de les competències de la Generalitat. Si l'aprofundiment de l'autonomia es construeix més aviat per la via de rellegir els textos estatutaris –i també, com hem d'advertir, en connexió amb els constitucionals–, la utilització dels procediments establerts per l'article 150 CE, i singularment el segon apartat, se'ns presenta, com a mínim, amb la mateixa importància i possiblement s'haurà de buscar una virtualitat més alta per a assegurar el que la dinàmica interpretativa no pugui garantir. També en aquest cas seria recomanable no esmicolar el plantejament. En definitiva, en un futur immediat les regles de l'article 150.1 i 2 CE podran donar cobertura al procés d'enfortiment de l'autonomia.

6. La reforma de la hisenda autonòmica

L'ordenació constitucional i estatutària de la hisenda autonòmica no respon als mateixos paràmetres formals –els textos legals on es conté la regulació– que altres aspectes de l'ordenament de la Generalitat com són ara les competències. Un estudi de les determinacions constitucionals –articles 156, 157 i 158– posa en relleu una certa renúncia a la regulació de les hisendes autonòmiques en el marc d'un reconeixement del criteri d'autonomia política. Hi ha una remissió molt àmplia, quasi total, al legislador estatal, el qual només troba tres límits: a) reconeixement del principi segons el qual les comunitats autònomes tenen autonomia financera; b) coordinació de totes les hisendes públiques; c) acolliment del criteri de solidaritat. En resum, la regulació constitucional de les hisendes autonòmiques implica una devolució substancial al legislador estatal. Aquesta regulació té l'inconvenient d'una garantia insuficient però comporta al mateix temps un amplíssim marge per als canvis legislatius, sense necessitat d'alterar el text constitucional ni fins i tot de fer l'esforç d'una reinterpretació. També la regulació de l'Estatut de Catalunya en matèria d'hisenda autonòmica se situa en l'orientació constitucional de remetre al legislador estatal l'establiment de les solucions concretes, a les quals es vol donar una preparació negociada. D'altra banda, s'observa l'acceptació d'una fórmula de finançament essencialment derivat. A més

a més, de manera expressa en algun supòsit i per la mateixa estructura de les regulacions establertes, es pot afirmar que l'ordenació estatutària de la hisenda de la Generalitat està al marge de la rigidesa estatutària, de manera que per a canviar-ne el contingut no cal reformar l'Estatut. Ara bé, l'amplitud de la remissió al legislador no implica que no hi hagin límits a respectar el joc dels quals s'haurà de construir tenint en compte el paper institucional de les comunitats autònomes com a entitats dotades d'autonomia política, és a dir, amb possibilitat de fer opcions polítiques i amb la tasca d'exercir efectivament les competències que els atorga l'ordenament.

Cal posar un èmfasi particular en aquesta caracterització de l'autonomia, en el nivell més alt. La politicitat de l'autonomia comporta la possibilitat de les polítiques pròpies i troba en la potestat legislativa una de les manifestacions més eloqüents. Naturalment, l'atorgament d'autonomia política a les comunitats es projecta en totes les seves dimensions, i de manera molt significativa en l'àmbit dels recursos. En concret, d'aquesta configuració deriven requeriments precisos: d'una banda, l'autonomia s'ha de manifestar en el vessant dels ingressos de manera que es pugui, almenys parcialment, determinar la font i la quantia dels ingressos de manera pròpia, és a dir, no predeterminada externament; de l'altra, l'aplicació dels recursos s'ha de fer sense interferències substancials alienes. Són les dues perspectives que, en parlar d'una hisenda pública, sempre s'han analitzat.

En el moment de redactar-se la Constitució era una posició àmpliament compartida que en les societats industrials actuals poc era l'espai que quedava per a donar joc a un plantejament autonòmic en el vessant dels ingressos, ja que –es deia– les exigències de política econòmica i monetària imposaven una ordenació unitària, i, per tant, l'èmfasi de la projecció de criteris autonòmics s'havia de posar a la banda de les despeses: es deia que encara que els ingressos estiguessin essencialment predeterminats, l'espai per a la seva gestió autònoma d'aquests fos ampli. Durant aquests darrers anys ha perdut contundència l'afirmació sobre la impossibilitat de reconèixer facultats autonòmiques pel que fa als ingressos. Lentament, s'ha anat plantejant la compatibilitat amb el funcionament de les economies actuals d'un espai de decisió autonòmica sobre els ingressos, si bé amb acotaci-

ons precises. Més encara, s'ha assenyalat la conveniència d'aquest reconeixement a fi de distribuir la responsabilitat fiscal eliminant, almenys parcialment, la singularitat d'unes administracions només dedicades, a ulls dels ciutadans, a gestionar la despesa pública.

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

Tant en la Constitució (article 156.2) com en l'Estatut d'una manera més àmplia (article 46), com en la LOFCA hi ha determinacions suficients per a articular una administració tributària única, de manera que la Generalitat, per delegació, exerceixi les facultats de gestió tributària respecte als tributs estatals al territori de Catalunya (la més recent orientació de la Llei 3/1996, que exclou la gestió de l'impost de la renda de les persones físiques pot estar relacionada amb el caràcter parcial de la cessió, i en tot cas aquesta opció és modificable per una decisió del mateix legislador estatal). Una administració tributària única no té per què ésser una solució general, un plantejament que es veuria facilitat pel caràcter singular de la Llei de cessió de tributs. D'altra banda, el règim jurídic de la delegació pot no ésser uniforme, i es diferencia segons els impostos siguin o no cedits. Finalment, cal recordar que, segons la disposició addicional sisena 3 de l'Estatut, l'abast i les condicions de la cessió «s'establiran per la Comissió Mixta [...], que en tot cas els referirà a rendiment a Catalunya». Per tant, en fixar-se els termes de la delegació es poden regular no només el règim de les facultats de gestió, sinó també les fórmules relatives a la recaptació i els fluxos corresponents a les obligacions estatals i autonòmiques.

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

manera que una cessió de tributs estatals amb elements singularitzats, estructurats de manera delegada per una administració autonòmica que gaudeixi de potestats normatives limitades respecte a elements dels tributs, i amb una gestió que es fa en un marc articulat per la tècnica de la delegació intersubjectiva, obri la porta, amb l'acord previ de les administracions estatal i catalana, a una solució amb trets similars al sistema foral. Així, doncs, l'obertura potencialment il·limitada a la cessió d'impostos, l'amplitud de la delegació de la gestió tributària dels impostos estatals –cedits o no– i la versatilitat de la tècnica delegativa pot constituir l'aixopluc no només de fórmules variades de distribució de facultats de gestió, sinó que també pot constituir un marc per a fixar les relacions econòmiques derivades de la recaptació. Però que aquest plantejament es faci realitat depèn del legislador estatal, que, com hem vist, és, a la llum de la Constitució i de l'Estatut, el protagonista de la regulació de la hisenda autonòmica.

El segon principi que l'article 156 estableix per a emmarcar l'autonomia financera de les comunitats autònomes és el de la solidaritat, a la formulació del qual ja hem alludit, en aquest cas. Són dos els enunciats que fan un primer desenvolupament d'aquest principi a nivell constitucional. D'una banda, la previsió d'un fons estatal específic, el Fons de compensació. L'article 158.2 en conté la norma expressa: «Per tal de corregir desequilibris econòmics interterritorials i fer efectiu el principi de solidaritat es constituirà un Fons de compensació destinat a despeses d'inversió, els recursos del qual seran distribuïts per les Corts Generals entre les comunitats autònomes i les províncies, en el seu cas.» Aquesta darrera previsió lliga amb la possibilitat admesa pel constituent que l'articulació en comunitats autònomes no sigui general. Avui és inútil. D'altra banda, l'article 157.1.c recull la participació en aquest Fons en l'enumeració dels recursos de les comunitats autònomes. En tot cas, també en aquest punt, en la configuració del Fons i del seu règim, el legislador estatal té el protagonisme. Una segona manifestació del principi de solidaritat es troba en l'article 158.1 quan estableix: «En els pressupostos generals de l'Estat es podrà establir una assignació a les comunitats autònomes en funció del volum dels serveis i de les activitats estatals que hagin assumit i de la garantia d'un nivell mínim en la prestació dels serveis públics fonamentals en tot el territori espanyol.» Aquest precepte

exemplifica la previsió introduïda per l'article 156 CE quan es refereix a la solidaritat, no de les nacionalitats i les regions, com fa l'article 2 CE, sinó dels espanyols. En tot cas, queda en mans de les Corts Generals fer realitat o no aquesta possibilitat i decidir-ho cada any.

Aquestes previsions de la Constitució posen en relleu una indicació: el mateix text constitucional determina els instruments per a desenvolupar el principi de solidaritat, que no es confon amb la totalitat dels sistemes de finançament de les comunitats. Aquest és un aspecte que cal remarcar particularment. El legislador estatal té assenyalades les pautes d'articulació del principi de solidaritat: el Fons de compensació interterritorial i les assignacions anivelladores. És d'aquesta manera que el constituent indica la presència del principi de solidaritat en l'ordenació global de la hisenda autonòmica. Apartar-se d'aquest criteri i barrejar l'articulació del principi de solidaritat amb la mateixa definició general del sistema financer autonòmic implica un cert desconeixement de l'estructura implícita al text constitucional i fàcilment es pot derivar cap a un reconeixement insuficient del principi d'autonomia financera, o fins i tot situar-se al marge o en contra d'aquest.

Manuel Ballbé

*Catedràtic de dret administratiu
Universitat Autònoma de Barcelona*

Sumari

- I. Introducció
- II. Una autonomia integradora i cooperativa. La coparticipació de les comunitats autònomes en les institucions centrals: el model del *Bundesbank* i del Banc Central Europeu s'ha d'estendre a les comissions reguladores
- III. Algunes competències reconegudes pel Tribunal Constitucional i pendents d'executar: un Tribunal de Defensa de la Competència de Catalunya
- IV. Estatut i Unió Europea
- V. Els perjudicis per a l'autogovern de Catalunya derivats de la configuració d'una Unió Europea on predominen els estats regió. Les regions contra els estats
- VI. El federalisme competitiu solidari

I. Introducció

«El Estado de las Autonomías no es un modelo cerrado, sino en constante proceso de evolución. Esta evolución no tiene una duración determinada que comprenda el proceso de formación, para luego detenerse. Al contrario, la prueba de la vitalidad del sistema consistirá en que dicho proceso de evolución continúe indefinidamente. No creemos que sea posible ni conveniente cerrar el sistema.»¹

En la problemàtica de l'autogovern i el seu aprofundiment cal tenir en compte la frase de l'exministre anglès i vicepresident de la Comissió Europea, Leon Brittan, a Thatcher, quan aquesta li recriminava que perdrien sobirania dins la Unió Europea: «La sobirania no és quelcom que es tingui o no es tingui, no és com un objecte apreciat que guardem en una vitrina curosament, una peça de porcellana que serveix perquè de tant en tant la traiem, la netegem i la tornem a col·locar a dins, tots satisfets de posseir-la. Sobirania no és un aspre terme legal absolut. La sobirania és relativa. És la capacitat d'un país de maximitzar una efectiva influència a l'exterior i a l'interior per a aconseguir un benestar de la comunitat i dels seus ciutadans.»²

1. BALLBÉ, Manuel et al. *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1992*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1993, p. 507.

2. BRITTAN, Leon. *Globalisation vs. Sovereignty?: the European Response: the 1997 Rede Lecture and Related Speeches and Articles*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.



En aquest sentit, Catalunya està perdent una oportunitat d'influir a l'exterior, d'ésser una força pròpia als centres de poder tant de la Unió Europea com de Madrid. Aquest informe se centra a posar de manifest aquest dèficit i les alternatives concretes i immediates per aconseguir aquesta influència decisiva a l'exterior, que significaria, realment, un aprofundiment de l'autogovern de Catalunya, bandejant una concepció autàrquica del terme. Aquesta visió menys formalista i més funcionalista es pot comprovar a qualsevol dels petits estats de la Unió Europea. Per exemple, Holanda abans d'entrar a la Comunitat Europea tenia més sobirania com a títol legal, però la seva moneda, el seu comerç i tota la societat estaven completament condicionats pels tres grans estats confrontants que reduïen de fet els seus poders fins i tot a l'interior del seu país: Alemanya, França i Gran Bretanya. La seva entrada a la Comunitat Europea va significar una pèrdua de sobirania juridicoformal, però avui, per exemple, Holanda presideix el Banc Central Europeu i, per tant, dicta les pautes decisives sobre la moneda única i té més influència sobre les grans potències veïnes que abans. Aquesta és la lliçó que cal que aprengui Catalunya per encertar les reformes legals i que aquestes no siguin merament formalistes. D'aquesta manera s'aconseguirien els objectius per estar en els centres de poder i tenir una influència decisiva a Espanya, a Europa i en el desafiament global en què estem immersos.

Per tant, el primer objectiu serà, entre altres mecanismes que s'exposaran a continuació, que s'articuli una participació real de Catalunya en les institucions centrals de l'Estat i que, d'altra banda, entenguem que estem competint amb altres regions capdavanteres d'Europa i, per tant, tot el que guanyi Catalunya també beneficia Espanya.

II. Una autonomia integradora i cooperativa. La coparticipació de les comunitats autònomes en les institucions centrals: el model del *Bundesbank* i del Banc Central Europeu s'ha d'estendre a les comissions reguladores

1. La integració de les nacionalitats i les regions a l'Estat com a manament constitucional

L'única recepta possible davant un procés centrífug, o, com es denomina a vegades des de Madrid, «el perill de disgregació de l'Estat», és la construcció d'una arquitectura institucional coparticipativa i de cooperació que integri al centre les comunitats autònomes, tot acabant amb el procés secular de confrontació centre-perifèria.

El nostre Estat de les autonomies és evidentment hereu d'un model centralista, per la qual cosa, en l'articulació autonòmica de l'Administració i de l'Estat s'ha d'anar plasmant una concepció de l'Estat com a «Estat compost» i no simplement com a «Estat descentralitzat».

El principi d'Estat autonòmic com a Estat compost significa que l'eix principal sobre el qual han de girar les seves institucions no és a través d'una diferenciació poder central - poder autonòmic, sinó a través del fet que el poder autonòmic i la suma d'aquest és el que compon les institucions centrals i estatals. Això no és una altra interpretació ni pretén ésser una relectura de la Constitució o de l'Estatut, sinó que és el que literalment estableix l'article més important i definidor de l'Estat en la Llei fonamental.

En efecte, l'article 2 de la CE no estableix d'una banda la unitat d'Espanya i de l'altra banda reconeix i garanteix les nacionalitats i les regions com si es tractessin d'elements separats i contraposats, sinó que la clau d'aquesta unitat es basa en la idea d'integració dels dos poders, el central i l'autonòmic. Certament, d'acord amb la definició de l'article 2 CE, la composició de les nacionalitats i les regions a Espanya és l'element constitutiu de l'Estat sense el qual no tindria existència pròpia, atès que fa referència a la nació espanyola en tant que integrada precisament per aquestes: «La Constitució es fonamenta en la indissoluble unitat de la Nació espanyola, pàtria comuna i indivi-

sible de tots els espanyols, i reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regions que la integren i la solidaritat entre totes elles.»

Per tant, la Constitució proclama que Espanya és una nació composta i integrada per nacionalitats i regions. I, consegüentment, la materialització jurídica d'aquesta definició constitucional és la integració institucional de les nacionalitats i regions al si dels organismes de l'Estat. Això significa, com a principi inherent a la naturalesa d'Espanya, que les nacionalitats i les regions han de participar i estar representades directament com a tals en les institucions de l'Estat. Aquesta proclama constitucional, vertebradora i integradora de les nacionalitats i les regions no és res més que la plasmació del principi genuí pluralista i federalista *e pluribus unum*.

La indefinició i la manca de desenvolupament legislatiu i executiu d'aquest aspecte vertebral del bloc de la constitucionalitat han fet que s'esdevinguin les pràctiques i els hàbits tradicionals d'una administració i una cultura centralistes, tot fent persistir la dinàmica centre-perifèria i marginant les nacionalitats i les regions al cor de l'Estat.

Efectivament, el model hegemònic centralista que s'erigeix en moltes de les facetes competencials que s'arroga l'Estat va en contra del model de participació i codecisió de les nacionalitats i les regions que integren l'Estat segons la Constitució.

Per tant, una de les assignatures pendents que ha d'ésser objecte de desenvolupament legislatiu és aquesta participació de les nacionalitats i les regions en les institucions centrals. Aquestes institucions fins ara configurades com a institucions centralistes, en deixar marginades en la seva composició i direcció les nacionalitats i les regions, signifiquen una arquitectura desintegradora tot vulnerant l'objectiu nuclear de la Constitució, com és que s'articuli una integració institucional, jurídica i administrativa al si de l'Estat.

En definitiva, amb aquesta ommissió s'estan potenciant els aspectes centrífugs de separació sense equilibrar-los a través de les vies centrípetes d'integració de les nacionalitats i les regions al centre de l'Estat.

2. El model alemany d'integració: l'exemple del Bundesbank, entre altres, i la seva projecció europea

L'eficàcia de l'esmentat model coparticipatiu i cooperatiu com a premissa bàsica per a la integració dels poders territorials està perfectament demostrada a Alemanya i comporta atorgar una parcel·la de poder i reconeixement polític i administratiu a les regions en les institucions centrals de l'Estat.

A Alemanya les entitats territorials exerceixen quasi la totalitat de les competències executives com una veritable administració única. De fet, el 90% de l'Administració pública és composta per les administracions regionals i locals i només el 10% pertany a l'Administració central o federal.

Però, a més, d'aquest federalisme executiu cal destacar com a element més característic del sistema que els poders territorials coparticipen en les institucions federals o centrals de l'Estat tot compartint importants poders de l'Estat.

Un exemple ben conegut d'aquest sistema és el *Bundesrat* (o Senat) que, com a cambra de representació territorial, és únicament compost pels representants dels governs de cada *Land*.

L'article 51.1 de la Llei fonamental alemanya estableix que el *Bundesrat* es compon de membres dels governs dels *Länder*, que els designen i els fan cessar, i que aquests poden ésser representats pels altres membres dels seus respectius governs.

D'aquesta manera, les competències legislatives exclusives de l'Estat queden supeditades en el mateix procés legislatiu a l'aprovació i, fins i tot al vet dels poders territorials autonòmics en un Senat veritablement de representació regional.

a) Les regions designen la meitat dels membres del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem

Cal observar que aquesta participació de les regions en les institucions més rellevants de l'Estat es pot comprovar també amb el Tribunal constitucional federal alemany o *Bundesverfassungsgericht*. Els membres són escollits, la meitat pel *Bundestag* i l'altra meitat pel

Bundesrat. És a dir, són els governs dels *Länder* els que escullen la meitat del total de magistrats del Tribunal Constitucional.³ Això significa que regions com Baviera tenen dret a nomenar un magistrat.

De la mateixa manera aquest sistema de coparticipació i de composició territorial de les institucions més cabdals de l'Estat es torna a comprovar amb l'elecció dels membres del Tribunal Suprem, la meitat dels components del qual seran escollits per les regions. Segons l'article 95 de la Llei fonamental per a la RFA: en els àmbits de les jurisdiccions ordinària (civil i penal), administrativa, financera, laboral i social, la Federació crearà com a tribunals suprems la Cort Federal de Justícia, la Cort Federal Contenciosa Administrativa, la Cort Federal de Finances, la Cort Federal de Treball i la Cort Federal Social. Els magistrats d'aquests tribunals seran designats pel ministre federal competent per a l'àmbit respectiu, conjuntament amb una comissió per a l'elecció de jutges, composta pels ministres dels *Länder* competents en l'àmbit respectiu i per un nombre igual de membres elegits pel *Bundestag*.

D'aquesta manera s'aconsegueixen uns tribunals equilibrats i no unes «torre de Pisa», com anomenen els canadencs al seu Tribunal Suprem, atès que les seves sentències sovint són centralistes, és a dir, s'inclinen cap al centre.

b) Les regions escullen el president federal o *Bundespräsident*

El president federal és escollit per una assemblea federal composta la meitat pels membres del *Bundestag*, i l'altra meitat, per un nombre igual de representants escollits pels *Länder*. La qual cosa significa que les regions tenen el 50% de la clau de volta de l'elecció de la més alta instància de l'Estat alemany.

c) Les regions dirigeixen el *Bundesbank*

Un altre exemple emblemàtic del sistema cooperatiu alemany ha estat el model d'autonomia del Banc Central, és a dir, del *Bundesbank*. Articulat a través d'un sistema de participació dels poders territorials, el Banc Central alemany deu el prestigi, el seu bon funcionament

3. Veg. art. 93-95 de la Llei fonamental de Bonn.

i la seva autonomia o independència del Govern central de l'Estat precisament a la seva singular estructura administrativa, fidel al sistema pluralista de participació, cooperació i integració de les regions en el poder central, en aquest cas, al Banc Central d'Alemanya.

Concretament el *Bundesbank* és una institució integrada pels bancs centrals dels *Länder*, és a dir, s'institucionalitza la representació i la direcció dels *Länder* en la seva estructura i govern. La seva independència no es fonamenta només en el nomenament d'experts imparcials allunyats del partidisme polític, sinó també en una representació diversa i equilibrada entre el poder central i els poders territorials. En efecte, dels disset membres del Consell Central del *Bundesbank*, nou són nomenats pels *Länder*, sota el principi d'«un Land, un vot» i, de la resta, únicament vuit són nomenats pel poder central: «[...] una institució estatal como el Banco Central es concebida como una confluencia de aportaciones de los gobiernos central y autonómicos. Precisamente por ello se logra una coordinación e integración reales y, a la vez, la defensa del interés general, reforzándose los principios de representatividad y responsabilidad democrática. Un Banco Central con representación regional deja de ser una institución central para transformarse en una verdadera institución nacional.»⁴

En definitiva, és una institució emblemàtica de la integració i la coparticipació de les regions al si de l'Estat. Així, doncs, representa un model juridicoadministratiu plural i integrador.

d) El *Bundeskartellamt* alemany en concurrència amb les autoritats anticartel de les regions

La Llei contra les limitacions a la competència del 1957 va disposar l'aplicació de la disciplina administrativa antimonopoli al mercat alemany. L'aplicació d'aquesta Llei es distribueix entre l'Administració central o federal, *Bundeskartellamt*, i les autoritats antimonopoli de les regions o *Landeskartellbehörden*, integrades respectivament en els ministeris d'economia federals o regionals.

4. BALLBÉ, Manuel; ORRIOLS, M. Àngels; ROCA, Joan. «La autonomía del Banco de España: el *Bundesbank* como modelo». *El País*, del 26.03.1993.

Com assenyala Cases⁵, el fet que hi hagi una multiplicitat d'administracions competents en la matèria fa que es produeixi una millor aplicació i execució de la legislació, atès que els ens vigilants es multipliquen. En aquest cas, es manté un sistema dual, central i regional en competència, mai millor dit, sense unificar-lo en un organisme de supervisió únic que estigui compost per representants de les regions i de l'Administració central.

La interpretació de la unitat de mercat és, com podem veure, molt diferent de com s'interpreta a Espanya. En tot cas, la dinamització i l'eficàcia econòmica d'Alemanya està en relació amb aquest model plural, algunes vegades de composició i cooperació i en d'altres, com aquesta, de concurrència entre poders i administracions federals i autonòmiques.

e) El Comissionat per a la Protecció de Dades

La Llei federal de protecció de dades del 1990, en execució de l'article 70.1 de la Llei fonamental, disposa que són competents per al control de la recopilació, l'elaboració i la utilització de dades personals el Comissionat Federal per a la Protecció de Dades (*Bundesbeauftragter für Datenschutz*) i els setze comissionats per a la protecció de dades dels *Länder* (*Landesbeauftragter für Datenschutz*), que són nomenats pel *Bundesrat*.

En aquest model, la Llei fonamental garanteix l'actuació cooperativa i conjunta dels diferents nivells administratius o territorials per a la protecció dels drets fonamentals dels ciutadans.

3. L'adulteració a Espanya del model original: l'exemple del Banc d'Espanya

Aquest model alemany s'ha projectat en el dret comunitari europeu i consegüentment l'articulació del Banc Central Europeu s'ha fet de manera que en els seus òrgans de govern hi estiguin representats els diferents bancs centrals dels països membres.

5. CASES, Lluís. *Derecho administrativo de la defensa de la competencia*. Madrid: Marcial Pons, 1995, p. 660.

Tanmateix, les reformes per a configurar l'autonomia del Banc d'Espanya⁶ d'acord amb el Tractat de Maastricht, tot seguint el patró alemany, van ésser desvirtuades en els estats de tradició centralista com Espanya.

Ara bé, la preferència del Govern català durant aquests anys per un sistema de relació bilateral amb Madrid i –no cal oblidar-ho– els vots decisius de CiU van fer que, si bé no s'institucionalitzés jurídicament en el Banc d'Espanya per la Llei del 1993 un representant per les comunitats autònomes històriques, en la pràctica, per mitjà d'un acord no difós, es va acceptar llavors un representant de Catalunya en la direcció del Banc.

Així i tot, ja vam assenyalar la no-idoneïtat d'aquest model no articulat jurídicament en l'Informe Pi i Sunyer de les autonomies de 1995-1996, en la reflexió final titulada «El déficit de institucionalización»:

«La participación en los organismos estatales por la vía del acuerdo entre partidos tiene algunas ventajas. En primer lugar se caracteriza por su flexibilidad. En segundo lugar permite la singularización de cada Comunidad Autónoma sin tener que justificar las razones que la avalan. En tercer lugar, es ventajosa para los partidos pactantes, porque no deben dar cuota de representación a las otras fuerzas políticas existentes en la Comunidad Autónoma de que se trate. Sin embargo tiene un inconveniente gravísimo: dejar la participación autonómica sometida al azar de los resultados electorales. La situación de ausencia de mayoría absoluta no será eterna. Por consiguiente, la participación por la vía del pacto partidista no siempre será posible. Y en cambio, la participación territorial no debería estar sometida a la contingencia de las mayorías parlamentarias.

»El déficit de institucionalización aparecerá en toda su gravedad cuando sea posible de nuevo constituir una mayoría parlamentaria sin la necesaria colaboración de las minorías correspondientes a los partidos nacionalistas. Nos encontraremos con que desaparece una representación territorial de hecho [...].

6. Veg. sobre aquest tema: ORRIOLS, M. Àngels; ROCA, Joan. *Banco de España y estructura plural: los modelos administrativos de la reserva federal americana y del Bundesbank alemán*. Madrid: Marcial Pons, 1997.

»La solución real adoptada, de una participación singularizada y no institucionalizada, no puede tener más que un carácter provisional. Aparte de los problemas de confusión entre partidos e instituciones autonómicas y de la falta de transparencia, sólo puede tener carácter permanente una solución institucionalizada. La participación de las Comunidades Autónomas en los órganos centrales del Estado –desde el Tribunal Constitucional al Banco de España– es una cuestión por resolver. La vía del acuerdo entre partidos no ha solucionado el problema, sino que sirve para mostrarnos con contundencia el paso atrás en la participación autonómica que se producirá cuando dichos pactos terminen su vigencia. Para que el retroceso no tenga lugar se ha de hacer legal lo que es ya real.»⁷

Aquest pronòstic s'ha confirmat, atès que no només no s'ha estès aquesta cultura de representació de les comunitats autònomes en les institucions centrals, sinó que el representant de Catalunya, un cop acabí el seu mandat, podrà ésser substituït per un tècnic central escollit a dit per la majoria absoluta de les Corts Generals.

4. La constitucionalització de la participació de la Generalitat en els organismes econòmics i les institucions financeres de l'Estat

Ja hem vist que la constitucionalització del principi de participació de les comunitats autònomes en les institucions de l'Estat es proclama en l'article 2 de la CE i representa un manament vinculant a tots els poders públics.

Espanya, l'Estat, és integrada per les nacionalitats i regions, i, per tant, l'única fórmula per a integrar aquestes en les institucions de l'Estat és a través de la seva representació directa en la composició i la direcció de les esmentades institucions. La constitucionalització de l'article 2 es reafirma i concreta en el bloc de la constitucionalitat.

En efecte, segons s'estableix en l'article 53 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de manera cabdal: «La Generalitat, d'acord amb allò que

7. BALLBÉ, Manuel et al. *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1997, p. 1321.

estableixin les lleis de l'Estat, designarà els seus propis representants en els organismes econòmics, les institucions financeres i les empreses públiques de l'Estat la competència dels quals s'estengui al territori català i que per llur natura no siguin objecte de traspàs.»

Això significa que hi ha una espècie de garantia institucional en la participació en les institucions centrals de l'Estat econòmiques i financeres per part de la Generalitat. La transgressió d'aquest precepte significa a la vegada el trencament d'una de les poques vies que hi ha en el nostre ordenament jurídic per a integrar les nacionalitats i, en definitiva, les comunitats autònomes, i identificar-les amb l'Estat i les seves institucions centrals sense contraposició o marginació d'aquestes.

Sense l'obertura d'aquestes vies centrípetes d'integració es fomenta una arquitectura basada únicament en el disseny de les vies centrífugues. Per tant, es potencia implícitament la desintegració de l'Estat. La negativa del poder central a construir aquestes vies de cooperació integradora en les mateixes institucions centrals no és merament una omisió o una inactivitat, sinó una deliberada acció positiva d'exclusió i marginació de la perifèria en el centre, amb els perills de desagregació que això representa.

5. La constitucionalització de la asimetria

La Constitució consagra el principi de pluralitat i diversitat, i també el principi inherent a l'arquitectura constitucional, que és el de la asimetria. L'aspecte més rellevant de la plasmació d'aquest principi és:

- a) La constitucionalització de les nacionalitats tot diferenciant-les de les regions.
- b) L'establiment del reconeixement dels drets històrics d'alguns territoris.
- c) Les diferents vies d'accés a l'autonomia i les diferències entre les comunitats autònomes de l'article 151 i les de l'article 143.
- d) L'acceptació implícita de territoris autonòmics asimètrics quant al nombre d'habitants.

Cada comunitat autònoma té, per tant, unes asimetries o diferències que per a alguns són qualificades de privilegis, però que en realitat només són manifestació de la idiosincràsia singular de cadascuna de les diferents comunitats.

Així, per exemple, hi ha set comunitats autònomes que només tenen com a màxim 1 milió d'habitants: Astúries, Balears, Cantàbria, Extremadura, Múrcia, Navarra i La Rioja. En un sistema igualitari i simètric, això significaria que Catalunya tindria dret a constituir-se en set comunitats autònomes, amb els privilegis que això comportaria.

A l'hora d'articular la representació de les comunitats autònomes en les institucions centrals, estatals o europees s'han de tenir molt en compte aquestes qüestions per a cercar un equilibri i aconseguir una representació proporcional i a la vegada eficaç per tal de poder coparticipar i dirigir una comissió reguladora, el Banc d'Espanya o qualsevol Administració o òrgan col·legiat central.

Hem de dir que el model de coparticipació de les comunitats autònomes en les institucions centrals, fins i tot sota una fórmula asimètrica (és a dir, només algunes comunitats autònomes tenen dret per llei a tenir un representant permanent i la resta tenen dret a representants conjunts o per rotació), és el més adequat i fins i tot, podríem dir, que el més racional.

Tanmateix només és possible la participació en organismes centrals amb una composició asimètrica, és a dir, no superior a deu representants, d'acord amb el nombre d'habitants. En aquest cas, una Comissió reguladora, el Tribunal de Defensa de la Competència, etc. no disposaran, en general, de més de deu membres en els òrgans de direcció.

Aquesta composició asimètrica respon al principi d'equitat i de representació proporcional per nombre d'habitants. Aquests 7 milions d'habitants corresponents a set comunitats autònomes, haurien de tenir dret com a màxim a un o dos representants conjunts en els esmentats organismes centrals.

Per tant, es pot combinar fàcilment asimetria, igualtat i proporcionalitat per tal que no minvi el principi «d'un ciutadà, un vot». Aquest extraordinari privilegi que tenen set comunitats autònomes de menys

d'1 milió d'habitants ha d'ésser compensat i equilibrat en la institució central, la qual no pot admetre un representant per cada una d'elles. En definitiva, Andalusia i Catalunya, amb 7 i 6 milions, han de tenir un representant cadascuna, i la resta de comunitats de menys d'1 milió d'habitants, com a màxim han de tenir dos entre totes.

D'altra banda, el reconeixement constitucional de les nacionalitats donaria un *plus* a les comunitats autònomes històriques en la representació en els esmentats organismes, un argument que no entrem a desenvolupar aquí perquè és una qüestió massa òbvia.

Finalment, hi ha altres models de representació que no es basen en el nombre d'habitants ni en el plus de nacionalitat, sinó que estan en relació amb el grau de lideratge, *know how* i productivitat o altres factors que pot tenir una comunitat autònoma. Aquest model estimula les comunitats autònomes més dinàmiques i emprenedores, més enllà de justificar-lo merament en un dret de representació preferencial i asimètric per raó d'ésser una comunitat autònoma històrica. Tot seguit veurem diferents exemples d'aquesta realitat al nostre Estat.

6. Materialització de la coparticipació asimètrica

El model de coparticipació de les comunitats en les institucions centrals s'ha apuntat en la remodelació d'algunes d'aquestes institucions, tot i que en alguna ocasió només sigui com a òrgan consultiu. En tot cas, aquest és el model que hauria de prevaler ja que, d'una altra manera el que s'aconseguirà serà precisament la desintegració d'algunes d'aquestes nacionalitats.

Concretament, ha esdevingut en l'Institut Espanyol de Comerç Exterior (ICEX). El seu Consell d'Administració és format per vuit vocals, cinc dels quals representen les autonomies amb més volum d'exportacions i els altres tres són representants de la resta. És a dir, d'alguna manera es premia les comunitats autònomes més emprenedores i actives. És un sistema competitiu i desburocratitzat: qui exporti més té més dret a tenir-hi representació. Ni drets històrics, ni proporcionalitat en la representació, sinó foment de l'activitat empresarial.

D'altra banda, també hi ha una participació autonòmica asimètrica en el Consell Promotor del Turisme, perquè cinc dels vocals de designació autonòmica corresponen a les comunitats d'Andalusia, Balears, Canàries, Catalunya i Comunitat Valenciana, que són les que tenen més pes en el sector turístic, i els altres quatre es repartiran entre les restants comunitats autònomes.⁸

7. L'incompliment flagrant del manament del bloc de la constitucionalitat en l'articulació de les comissions reguladores de l'Estat: la Comissió de l'Energia (abans CSEN), el Tribunal de Defensa de la Competència, l'Agència de la Protecció de Dades, la Comissió Nacional del Mercat de Valors, la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, l'Agència Tributària

Les comissions reguladores que s'han creat per imperatiu de la desregulació i la liberalització de l'economia han seguit un patró federal nord-americà, traslladat al dret europeu i projectat sobre els estats membres. La característica d'una agència o comissió reguladora com el Banc Central o Reserva Federal és que té autonomia del govern central. Per tant aquí es desenvolupen els principis de contrapoder, d'organisme de vigilància o de *watch dog* i de la separació regulador-regulat.

La garantia per a això és configurar-la amb una autonomia i una equidistància del Govern central. Concretament, la fórmula és que hi hagi una configuració de base regional en la direcció d'aquestes comissions o agències reguladores.

El nomenament de l'òrgan directiu, col·legiat o no, en altres països pel Senat ja significa una representació diversa i de base regional o estatal (cas nord-americà) davant el predomini central o federal.

La translació, sigui per imperatiu del dret europeu o per iniciativa pròpia, d'aquestes institucions no poden ésser objecte d'adulteració com s'està fent al nostre país, on hi ha una implantació merament formal, tot desfigurant el sentit i les funcions autònomes i de com-

posició regional que hi haurien de prevaler. Efectivament, el que s'està fent és desnaturalitzar el sistema d'agències independents, i consegüentment el principi d'establiment de contrapoder, nucli essencial del sistema federal nord-americà. Com hem dit, les agències haurien de desenvolupar la funció autonòmica federal de contrapoder, de *watch dog* (vigilància), tot vetllant per la separació regulador-regulat. Tanmateix, en copiar el model, el Govern espanyol crea el que denomino un seguit de *watch caniches*, és a dir, crea petits organismes que bordin però no gaire, i que no siguin realment contrapoder al Govern.

La desfiguració del sentit últim d'aquestes noves institucions posa en perill la reputació i la qualitat del nostre model jurídic i administratiu a l'exterior. Com recentment ha succeït amb la crítica que ha fet la Comissió Europea sobre la falta d'independència del Tribunal de Defensa de la Competència espanyol.⁹ Si bé, en transmutar-se com a institucions que exclouen les comunitats autònomes, contribueixen a la confrontació centre-perifèria, a la segregació i, en definitiva, transgredeixen el principi constitucional d'integració. A més, com ha assenyalat, entre altres, Muñoz Machado: «La asignación de competencias a las entidades reguladoras no está teniendo habitualmente en cuenta la complejidad y la minuciosidad del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas [...] Atribuir en bloque todas las competencias de supervisión y control de estos nuevos mercados a una única comisión estatal puede intuirse que choca con el reparto de competencias en el Estado y las Comunidades Autónomas.»¹⁰

En el cas espanyol es pretén fer prevaler una interpretació centralista del principi d'unitat de mercat, sense tenir en compte que aquest principi també preval en el sistema americà i en l'alemany, tot articulant-lo, com hem vist, sota un sistema de composició de regions i poder central. En aquests països el problema de la unificació necessària d'una competència econòmica es resol no apartant les regions i

8. BALLBÉ, Manuel, *op. cit.*, p. 1322.

9. Aquest tema ja havia estat plantejat a: BALLBÉ, Manuel; PADRÓS, Carlos. «Spanish Independent authority and its role in a new competitive environment». *The anticompetitive impact of regulation*. Giuliano Amato *et al.* (ed.). CheltenhamNorthampton, MA: Edward Elgar, 2001, p. 364-377.

10. MUÑOZ MACHADO, Santiago. «Las modulaciones de las competencias de las Comunidades Autónomas por las regulaciones del mercado y las nuevas tecnologías». *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000, p. 199 i 204.

desposseint-les de les seves competències, sinó constituint un òrgan regulador únic i plural on estan representades les regions.

Certament, la fórmula adoptada en el cas espanyol, a parer nostre, comporta un incompliment flagrant del bloc de la constitucionalitat, tant de l'esmentat article 2 CE com de l'article 53 EAC, en què s'assenyala: «La Generalitat, d'acord amb allò que estableixin les lleis de l'Estat, designarà els seus propis representants en els organismes econòmics, les institucions financeres i les empreses públiques de l'Estat [...]». Les lleis estatals creadores dels organismes reguladors poden establir més àmpliament o més limitadament la participació de la Generalitat, però no poden ignorar i rebutjar completament aquesta presència, com s'està fent fins ara.

Aquest aspecte, que és el punt clau per a establir unes vies d'integració davant el procés centrífug de separació, és una oportunitat que s'hauria d'implantar amb una majoria absoluta. D'aquesta manera, amb la coparticipació autonòmica es transforma la institució central, no en centralista, sinó en una veritable institució nacional i plural.

D'altra banda, el manament del bloc de la constitucionalitat no només es refereix als organismes econòmics i a les institucions financeres, sinó a les empreses públiques. Aquest incompliment i aquest dèficit de participació autonòmica, concretament de la Generalitat, també són palesos en aquest sector, amb noves figures jurídiques com les denominades en la LOFAGE «entitats públiques empresarials». Al contrari, en el cas alemany la participació dels *Länder* és concreta també en les empreses públiques i administracions institucionals. Concretament, abans de la seva privatització, el *Bundesbahn*, és a dir, la companyia de ferrocarrils alemanya, tenia un representant de cada *Land* en la direcció de l'empresa.

A tall d'exemple són significatives les resistències manifestades en la sentència del Tribunal Constitucional 133/1997, del 16 de juliol, en el fonament jurídic 7.c, referent a la Comissió Nacional del Mercat de Valors (CNMV), tot acceptant competències de la Generalitat en la matèria i tot admetent que es podria establir un model de CNMV amb representació autonòmica:

«[...] Una de las manifestaciones de la unidad del orden económico es el principio de unidad de mercado, incluido el mercado de valo-

res, reconocido implícitamente por el art. 139.2 CE. Pues bien, la construcción de un mercado de valores regido por el principio de unidad, esto es, de un «mercado único» [...] exige un mínimo normativo, presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales o disgregadores. Este planteamiento, aceptado explícitamente por el Gobierno Vasco, ha de llevarnos a concluir que el Estado –que es a quien corresponde garantizar la unidad del mercado de valores– es competente para crear un ente público y para encomendarle el ejercicio de las facultades que sean necesarias para preservar dicha unidad. [...] Por las mismas razones, es igualmente competente para atender a dicho cometido, sin perjuicio de que, habida cuenta de su trascendencia y de la intercomunicabilidad del mercado primario de valores, hubiera sido igualmente legítimo constitucionalmente dar entrada a las Comunidades Autónomas con competencias en el mercado secundario para la composición de dicho Consejo.»

L'incompliment del manament estatutari de designar representants de Catalunya en les institucions econòmiques i financeres ha quedat palès. No és estrany que, davant d'articles tan clars i explícits de la participació de Catalunya en les institucions centrals i de la institucionalització de vies d'integració de les nacionalitats en els òrgans centrals de l'Estat, cada dia hi hagi més partidaris de reformar un Estatut la interpretació del qual ha estat desfigurada pel mateix Tribunal Constitucional.

III. Algunes competències reconegudes pel Tribunal Constitucional i pendents d'executar: un Tribunal de Defensa de la Competència de Catalunya

La sentència recent del Tribunal Constitucional del novembre de 1999 reconeix atribucions a la Generalitat en la matèria d'antimonopoli i defensa de la competència que fins aleshores li eren negades pel poder central.

Aquesta nova atribució té una repercussió molt important en l'esfera del poder polític, atès que la Generalitat podrà incidir en l'àmbit

econòmic per mitjà d'unes tècniques *ex post* que fins ara no eren al seu abast. De fet, tot i que segons la sentència les atribucions de la Generalitat són limitades, només el fet que les tingui i el fet de poder constituir les institucions pertinents comportarà que les empreses estatals o multinacionals estaran condicionades directament o indirectament per les seves polítiques *antitrust* i d'implantació rigorosa de la competència. En definitiva, és evident que l'autoritat de la Generalitat en l'àmbit econòmic serà més completa.

D'altra banda, cal tenir en compte que el Tribunal Constitucional només ha reconegut a la Generalitat competències executives en la matèria. En aquest sentit, el Tribunal ha assenyalat que les facultats d'inspecció, control i sanció, i també l'ordenació de l'activitat dels serveis en matèria de defensa de la competència pertanyen a l'àmbit de la funció executiva.

Per tant, d'acord amb aquesta sentència s'ha d'entendre que el Parlament català pot aprovar una llei d'ordenació de l'activitat i de les institucions catalanes encarregades de la inspecció, el control i la sanció. La institució més rellevant seria el «Tribunal de Defensa de la Competència de Catalunya», la configuració del qual podria ésser diversa, però en línies generals seria anàleg al Tribunal de Defensa de la Competència espanyol. No seria com el seu homòleg un veritable tribunal judicial, sinó un tribunal administratiu i donaria plena legitimació i autoritat a les polítiques relatives a aquesta matèria iniciades per la Generalitat.

També hem de dir que seria útil reproduir el Servei de Defensa de la Competència adscrit al Departament d'Economia com a principal òrgan d'investigació i control de les activitats en el mercat econòmic de Catalunya. De fet, la Llei 17/2000, d'equipaments comercials, suspesa per l'Estat, ja establia la creació d'un servei de competència de la distribució comercial.

Cal dir que hi ha dues limitacions addicionals importants a l'exercici d'atribucions en aquesta matèria. La Generalitat només pot intervenir en assumptes que afectin la lliure competència que:

a) Es limitin al territori de la comunitat.

b) No afectin el mercat supracomunitari, és a dir, el conjunt del mercat nacional.

Tanmateix, l'aplicació d'aquesta sentència té un procediment complicat i amb possibilitats que es laminin encara més les atribucions que pertanyen a la Generalitat. Si bé la sentència reconeix les competències executives a la Generalitat sobre aquesta matèria, cal advertir que queden circumscrites a una llei prèvia estatal que modifiqui els articles declarats inconstitucionals, però no anul·lats de manera immediata. El tribunal és imperatiu en el sentit que s'acceleri la reforma legal per part de l'Estat per tal que s'articulin les atribucions de la comunitat autònoma. Però el pas del temps ha posat en evidència els obstacles i les reticències de l'Estat per a executar i fer complir la sentència constitucional. Fins i tot, el projecte de llei encara no ha estat presentat.

Aquestes polítiques dilatòries de l'Estat ja eren considerades pel Tribunal Constitucional, tot advertint que significaria una deslleialtat constitucional, en l'esmentada sentència:

«El Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución no alcanzará, en esta materia, su diseño acabado en tanto el orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos no alcance plena realización. Del hecho de que no se acuerde la nulidad inmediata de aquellos preceptos de la Ley que se declaran inconstitucionales se infiere la persistencia de una situación anómala, en la que las competencias controvertidas pueden seguir siendo ejercitadas por el Estado. Esa situación es, desde luego, provisional y, por supuesto, debe acabar cuando antes. “La lealtad constitucional obliga a todos”, y en este caso especialmente al Estado, a ponerle fin en el plazo más breve posible.»

L'única forma de combatre aquesta visió centralista del mercat econòmic és que la Generalitat actuï tot basant-se en models comparats de funcionament eficaç i de prestigi, com és l'alemany, on les regions tenen importants atribucions en el control de càrtels i l'assegurament de la competència,¹¹ i ningú no posa en dubte que es trenqui la uni-

1. Veg. CASES, Lluís, *op. cit.*, p. 685 i seg.

tat de mercat ni que vagi en detriment de la competitivitat de les empreses alemanyes, sinó tot el contrari: els poders dels *Länder* alemanys en aquesta matèria han estat un factor dinamitzador de les empreses en aquest país.

Aquest sistema dual i a la vegada de competició administrativa i cooperació es pot comprovar en el cas nord-americà, on concorren, per exemple, en la persecució de Microsoft, el Departament de Justícia federal i més de vint departaments de justícia dels governs dels estats. Com s'ha dit, no hi pot haver monopoli polític i administratiu central en la lluita contra els monopolis econòmics. No és casualitat, sinó que hi ha una relació causa-efecte en el fet que els països més avançats siguin els que des de fa dècades i fins i tot segles disposin d'un dret i d'una administració *antitrust* i de defensa de la competència i que, essent fidels al seu sistema federal, a més, gaudeixin d'una administració superposada i concurrent en el nivell federal i regional o estatal.

El dret antimonopoli i de defensa de la competència ha estat mal entès en molts sectors i en la tradició europea. De fet, el dret *antitrust* ha constituït un element essencial en la lluita contra el centralisme. Si la concentració del poder polític en el centre ha estat la clau del monopoli polític, i tota la lluita constitucional s'ha orientat contra el monopoli absolut del poder polític, aquesta lluita popular i constitucional es va articular paral·lelament també contra el centralisme econòmic, és a dir, contra la concentració del poder econòmic en mans d'uns pocs. La relació causa-efecte entre centralisme polític i centralisme econòmic o entre monopoli polític i monopoli econòmic han estat denunciades des del mateix Harrington des del segle XVII en la lluita constitucional anglesa. El jutge Coke, també al segle XVII, en una sentència paradigmàtica d'aquesta unió entre centralisme polític i centralisme econòmic, va assenyalar que els monopolis econòmics eren contraris a la Carta Magna anglesa i al *common law*.

El moviment popular i constitucional contra el monopoli, contra el centralisme polític o econòmic, associant-los tots dos, va quedar juriditzat. L'eix de la importància d'aquesta tradició es constata en el fet que en la majoria de les constitucions dels tretze estats que van constituir posteriorment els EUA, que segueixen en vigor amb modificacions, i que constituïrien un equivalent als nostres estatuts d'au-

tonomia, ja proclamaven en el seu articulat i dins el capítol dedicat als drets fonamentals, que els monopolis són contraris a l'esperit i a la llibertat dels ciutadans. Per exemple, en l'article 29 de la Constitució del 1776 de l'Estat de Maryland s'estableix que «els monopolis són detestables, contraris a l'esperit del govern lliure i als principis del comerç i no tenen per què ésser suportats».

En aquests règims constitucionals federals el valor suprem de la fragmentació dels poders polítics o econòmics, i l'equilibri i la pluralitat entre ells es converteixen en la garantia dels poders autonòmics i del funcionament plural del sistema. D'aquesta manera van fer que, juntament amb un federalisme polític, s'establís un federalisme econòmic.

La famosa frase que el senador Sherman va dir el 1890 expressa perfectament el lligam entre el centralisme polític i el centralisme econòmic o monopoli. És a dir, representa els valors d'autonomia política i descentralització i no merament de recerca de la finalitat econòmica de l'eficiència en l'establiment d'aquesta Llei que continua en vigor als EUA. Ens referim a la *Sherman Act*, que assenyala que: «Si no tolerem un rei absolut com a poder polític, no hauríem de tolerar un rei absolut de la producció, el transport i la venda del que necessitem per a viure. Si no ens sotmetem a un emperador, no ens hauríem de sotmetre a un autòcrata del comerç amb poder per a impedir la competència i fixar els preus de qualsevol producte.»¹²

Tot això sembla que estigui al marge d'aquest informe, si no fos per a assenyalar com a principi vertebral anticentralista la institucionalització d'una cultura i d'un dret antimonopoli en l'economia i l'establiment d'un pluralisme econòmic.

És significatiu perquè malgrat els dos-cents anys d'endarreriment encara podríem consignar, en el nostre Estatut d'autonomia de Catalunya, aquest principi d'anticentralisme politicoeconòmic que no és recollit en la nostra Constitució. Catalunya podria proposar l'establiment d'aquests principis i valors essencials per a garantir l'autonomia territorial en la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea.

12. Veg. BALLBÉ, Manuel. «La competencia como principio vertebrador del sistema pluralista». *Anuario de la Competencia*. Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 107 i seg.

D'altra banda, experts i analistes internacionals estan alertant de la manca d'una cultura empresarial, econòmica i jurídica en algunes societats europees, fins al punt que destaquen que la competitivitat d'alguns d'aquests països quedarà en desavantatge perquè no tenen jutges, advocats, funcionaris i organització en general especialitzada en el dret de la competència que emergeix com el sistema d'ordenació fonamental de l'economia, dels mercats i de les polítiques industrials i tecnològiques del futur.

Si Catalunya no disposa ràpidament de professionals amb una *expertise* en la matèria, quedarà endarrerida en el context econòmic global. La instauració d'un Tribunal de Defensa de Catalunya i la fixació que les resolucions puguin ésser objecte de recurs davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Sala Contenciosa Administrativa) i no com fins ara, centralitzat a l'Audiència Nacional (Sala Contenciosa Administrativa) és també fonamental per a estendre aquesta cultura competitiva a l'àmbit judicial català.

És important també recuperar les institucions de defensa de la competència i *antitrust* a Catalunya perquè a la Unió Europea s'està produint una *devolution* de competències, fins ara exercides per Brusel·les, als estats. Des d'aquest punt de vista, es podrien ressituar algunes d'aquestes competències d'execució en aquesta matèria a Catalunya.

Cal tenir en compte que les regulacions i les ordenacions de la competència no se circumscriuen només a àmbits econòmics tradicionals, sinó a altres sectors la regulació futura, l'ordenació i la qualitat dels quals dependran de la intensificació d'aquesta matèria. Ens referim a la regulació de les professions i els col·legis professionals en què, per imperatiu europeu, la regulació de la competència constituirà l'eix de la modernització i la qualitat de totes les professions a Catalunya.

Emprendre una ofensiva en aquest àmbit, reconegut ja pel Tribunal Constitucional tant en l'aspecte ideològic com en el legal, pot aconseguir que Catalunya no quedi relegada en la reforma pendent de les Corts Generals com una autonomia més. Per això iniciatives com la presentació d'un projecte de llei per a la creació d'un Tribunal de Defensa de Catalunya i per a l'ordenació de l'activitat dels serveis

administratius pertinents pot ésser un instrument eficaç per a accelerar les reformes i prendre la iniciativa tot aconseguint el màxim d'atribucions en defensa de la competència.

IV. Estatut i Unió Europea

Sovint es confon la noció d'«Estat membre de la Unió Europea» amb la d'«Estat central» o «nivell central de govern de l'Estat membre». En aquest sentit: «se olvida que en el orden jurídico comunitario, la noción de Estado miembro equivale a la de Estado como orden constitucional (la noción de *Stato-ordinamento*), que comprende todos sus niveles de gobierno (central y subestatales)».¹³

D'altra banda, cal tenir en compte la participació de les comunitats autònomes en els assumptes comunitaris europeus a través de les conferències sectorials: «Constituye sin duda un paso importante en la participación autonómica en la fase ascendente de formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea. Pese a todo [...] no se ha llegado a institucionalizar una presencia directa, de forma similar a como se prevé por ejemplo en el caso de Alemania, y más teniendo en cuenta que el Tratado de Maastricht ha incluido esta posibilidad.»¹⁴

En aquest sentit, Canàries ja ha establert un precepte en el seu Estatut segons el qual es preveu «la participación del Gobierno de Canarias en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para la misma».

La marginació de les nacionalitats i de les regions espanyoles en el procés quotidià de participació en el si de les Comunitats Europees que funcionen primordialment a través d'organismes de composició plural, en el que s'ha denominat la «comitologia», promou una actitud de *free rider* o d'acció dual i superposada per part de les comunitats autònomes més dinàmiques, que es veuen obligades a utilitzar tots els instruments de *lobbying* per fer sentir les seves reivindicacions

13. BALLBÉ, Manuel et al. *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*, op. cit., p. 1329.

14. BALLBÉ, Manuel, op. cit., p. 1331.

o els seus punts de vista. Amb aquest sistema d'exclusió de les nacionalitats i les regions en l'acció i la presència conjunta de l'Estat a la Unió es produeix una doble centralització (Madrid i Brusselles) i un allunyament encara més gran de la perifèria espanyola: «Es importante que las Comunidades Autónomas se consideren como componentes de los Estados miembros. Desde algunas Comunidades Autónomas parece darse considerable importancia al hecho de que la representación del gobierno del Estado en el Consejo contemple una representación mínimamente adecuada de las regiones. En cambio, parece no darse ninguna importancia a cuál es el peso de esta representación en el seno del Consejo o cuál es el poder del Consejo como institución en relación con las demás instituciones.»¹⁵

Cal destacar que en el *Bundesrat* alemany, amb la reforma constitucional del 1992, s'estableix la figura institucional de l'*Europakammer* –Cambra Europea– per als assumptes que afectin la Unió Europea i els *Länder*. Respecte a la qual l'apartat 3 de l'article 51 estableix que les seves «decisiones seran consideradas com a decisions del *Bundesrat*».

El nou article 23.1 estableix clarament aquesta voluntat de participació regional i la vocació que en el mateix sentit haurà de tenir la Unió Europea: «Per a la realització d'una Europa unida, la República Federal d'Alemanya contribuirà al desenvolupament de la Unió Europea, que està obligada a la salvaguarda dels principis democràtics, de l'Estat de dret, social i federatiu i del principi de subsidiarietat¹⁶ i garanteix una protecció dels drets fonamentals comparable en el que és essencial a l'assegurada per la present Llei fonamental [...]».

L'article 23.6 de la Constitució alemanya estableix la institucionalització de la participació mitjançant un representant dels *Länder* –*Landesvertreter*– en les missions i els òrgans de la Unió Europea en què participi Alemanya: «Quan en la seva essència siguin afectades competències legislatives exclusives dels *Länder*, l'exercici dels drets de què gaudeix la República Federal d'Alemanya en tant que Estat membre de la Unió Europea haurà d'ésser transferit per la Federació

15. BALLBÉ, Manuel, *op. cit.*, p. 1332.

16. Cal recordar que van ésser precisament els *Länder* els que, per tal de mantenir el model territorial alemany i «contagiar-lo» a altres estats, el van introduir en el Tractat de la Unió a través de la seva participació en la formació de la voluntat estatal d'Alemanya.

a un representant dels *Länder* designat pel *Bundesrat*. L'exercici dels drets es farà amb la participació del Govern Federal d'acord amb aquest; es mantindrà la responsabilitat de la Federació per l'Estat en conjunt.»

V. Els perjudicis per a l'autogovern de Catalunya derivats de la configuració d'una Unió Europea on predominen els estats regió. Les regions contra els estats

L'autonomia catalana i el seu Estatut només poden ésser tractats des d'un enfocament de la Unió Europea tot tenint en compte la nova incorporació dels nous estats, la majoria dels quals són estats petits o estats regió, és a dir, estats de menys de 16 milions d'habitants.

Amb aquesta xifra podem constatar que dels quinze països de la Unió, deu són denominats estats petits o Estat regió. Aquesta característica de sobrerrepresentació dels estats petits al si de la Comunitat troba el seu origen en el mateix naixement de la CEE, atès que dels sis membres, tres ja eren estats petits (Holanda, Bèlgica i Luxemburg), davant els altres grans (França, Alemanya i Itàlia). Inicialment, uns i altres eren la meitat; ara els petits són dos terços, i els grans, un terç.

Aquests estats regió són paradoxalment els que tenen una representació més elevada en les diferents institucions comunitàries respecte als macroestats, en comparació amb la seva dimensió.

El perjudici d'aquesta hiperrepresentació dels estats regió sobre els cinc grans (Alemanya, França, Itàlia, Regne Unit i Espanya) no és comparable amb el perjudici directe que infligeixen sobre regions europees amb un nombre d'habitants equivalent a aquests estats petits, però que no disposen dels drets de representació o influència equivalents a aquests, com Catalunya, Escòcia, Baviera o Llombardia.

Cal recordar que Catalunya, amb 6 milions, té més habitants que quatre estats de la Unió actual. Així, Dinamarca i Finlàndia tenen 5 milions; Irlanda, 4 milions, i Luxemburg, 400.000 habitants. Aquesta desigualtat és més palesa encara, si tenim en compte que la regió de Baviera, amb 10 milions, té tants habitants o més que nou dels quinze estats de la UE.

Si analitzem directament alguna de les institucions polítiques i administratives més rellevants de la Unió, comprovarem la discriminació que pateix la majoria de ciutadans i ciutadanes d'Europa, i moltes de les seves regions, com Catalunya, que, en definitiva, amb aquest tipus d'Unió Europea estan sotmesos a un doble centralisme.

1. *Comissió Europea*

Els deu estats petits tenen dret a nomenar un comissari per país, els cinc estats grans, només dos per país. Això significa que, si ho comparem amb la població d'Irlanda, Dinamarca o Finlàndia, Espanya tindria dret a vuit comissaris.

El perjudici encara és més evident per a regions –amb drets constitucionalment reconeguts com a «nacionalitats» i que, a més, són locomotores d'Europa– que, com Catalunya, malgrat que tenen 6 milions d'habitants, en un esquema democràtic d'igualtat, «d'una persona, un vot», li correspondria un comissari europeu.

L'excusa que no hi poden haver tants comissaris com euroregions d'entre 6 i 10 milions d'habitants no és acceptable, ja que es podrien articular sotscomissaris o, el que és el mateix, directors generals, que permetessin completar el desplegament proporcional per comunitats territorials a Europa, ja siguin regionals o estats regió –atorgant, si es vol, a les regions els directors generals i als estats, els comissaris.

Aquest mateix dèficit de representació en els alts càrrecs polítics i administratius de la UE s'estén al fet que no hi ha uns veritables *cupos* o quotes de llocs funcionaris reservades de manera estricta al conjunt de comunitats territorials –Estats o regions– que conformen Europa, en proporció als seus habitants. És curiós que el model de la Unió Europea de composició i integració segueix el model federal alemany en molts aspectes, però en aquest cas no s'hi ha donat la rellevància que té. En efecte, l'article 36 de la Constitució alemanya assenyala que els òrgans suprems executius de l'Estat hauran d'ésser ocupats, en proporció adequada, per funcionaris de tots els *Länder*. Les persones col·locades al servei d'altres autoritats federals se seleccionaran, en general, al *Land* on exerceixen les seves funcions.

Aquesta desigualtat representativa manifesta en la composició de les administracions públiques de la Unió és un dels elements més característics del centralisme, que cada cop més es dona a la Unió. Sobretot quan es tracta de territoris que són molt llunyans, aquests resten doblement allunyats i marginats dels centres de decisió de la política europea, en no tenir funcionaris procedents de la seva regió perifèrica.

Així, novament Irlanda, amb 4 milions d'habitants, té al voltant de 400 funcionaris a la Comissió Europea. Espanya, amb 40 milions d'habitants, en té al voltant de 1.200. Si tenim en compte la proporció d'habitants, li caldria tenir-ne quasi tres vegades més dels que té, és a dir, uns 4.000 funcionaris. I Catalunya, d'acord amb aquesta proporció, hauria de tenir al voltant de 600 funcionaris, que ara, per descomptat, no té. Recordem que estats regió amb menys habitants que Catalunya, com Dinamarca i Finlàndia, tenen prop de 500 funcionaris cadascun. No és estrany que la Comissió Europea sigui amiga dels estats petits i enemiga dels estats grans.

La preponderància belga és més que evident: amb 10 milions d'habitants, té més de 3.000 nacionals que treballen a la Comissió, situada, a més a més, a Brusselles.

La nova ampliació articulada mitjançant el Tractat de Niça manté aquesta tònica de discriminació dels estats grans, i per tant de doble discriminació de les seves regions. O el que és el mateix, d'afavoriment exacerbant dels estats petits, en disposar que cadascun dels dotze nous estats haurà de tenir un comissari.

Com veurem posteriorment, cal advertir que d'aquests nous estats que ingressaran, deu són estats petits o estats regió.

2. *El Banc Central Europeu*

Aquesta situació encara és més grotesca si examinem la direcció de la institució que governa la política monetària a Europa, el Banc Central Europeu.

Els dotze estats de la «zona euro» que dirigeixen el Banc Central envien com a representants que conformen el Consell Executiu, en pri-

mer lloc, els governadors dels seus respectius bancs centrals nacionals i, a més, es nomenen sis membres que són escollits pels caps d'Estat i de Govern. En l'actualitat els nomenats són un per Alemanya, per França, per Espanya, per Itàlia, per Holanda i per Finlàndia. Cal observar que els dos últims són estats petits i que sorprenentment Finlàndia, amb 5 milions d'habitants, té dos representants.

Així, els quatre estats grans, amb una població de més o menys 240 milions, tenen una representació de vuit membres, i els vuit estats petits, amb 62 milions d'habitants, tenen deu representants.

En conclusió, una quarta part de la població de la Unió, els estats petits, controla i domina la majoria absoluta de la direcció del Banc Central i de la seva política monetària. No cal dir que els interessos econòmics i monetaris dels estats petits són molt diferents, i sovint contraposats als dels estats grans. I, a més, aquests estats grans, com Espanya o Itàlia, queden encara més allunyats i marginats del centre, atès que aquells estats petits s'emplacen geogràficament a l'entorn del centre hegemònic que forma Alemanya, voltada dels seus petits estats satèl·lit, aliats encoberts (Luxemburg, Holanda, Bèlgica, Àustria, Finlàndia..., i, per altres qüestions, Dinamarca i Suècia).

Així, constatem la paradoxa que Holanda, amb 16 milions d'habitants, i Finlàndia, amb 5 milions, no només tenen un representant cadascun, sinó dos, igual que els grans estats com França, Itàlia, Espanya o Alemanya. Pensem en els perjudicis que això comportaria a Escòcia i a la mateixa Gran Bretanya si entressin a la moneda única. En efecte, es trobarien que el seu veí, Irlanda, amb 4 milions d'habitants, tindria un representant al Banc Central Europeu i els britànics tan sols en tindrien dos. És evident que es vulnera el principi representatiu que significa que si els irlandesos, amb 4 milions, tenen un representant, als britànics els tocarien quinze representants. Amb aquesta proporció democràtica, si en lloc de dos tinguessin els quinze que els correspondrien, òbviament Escòcia o Gal·les podrien tenir-hi també representació. Aquesta és una discriminació centralista i antidemocràtica entre un Estat regió com Irlanda, davant nacionalitats o regions sense estat com Escòcia o Catalunya.

3. El Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea

Pel que fa a la més alta instància jurisdiccional de la Unió, el Tribunal de Justícia, cadascun dels quinze estats membres nomena un magistrat. Així, Luxemburg, amb 400.000 habitants, nomena un magistrat igual que Espanya, amb 40 milions d'habitants, en un tribunal, que per cert, se situa al petit «Gran» Ducat, amb els condicionants i les influències que en deriven.

Igual que el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees està dictant una jurisprudència contrària als drets de les dones –potser a causa del fet que no hi ha cap magistrada–, la hiperrepresentació del estats petits provoca una jurisprudència que els és favorable, i que, a més, és contrària absolutament als drets de les regions que pertanyen a un estat.

Valgui com a mostra la sentència *Piageme*, on no s'admet l'obligació d'etiquetar els productes també en la llengua oficial i pròpia de la regió, perquè només és admesa la llengua dels estats.¹⁷ Així, és obligatori el gaèlic a Irlanda, amb 4 milions d'habitants, i no ho és el català, la sisena llengua parlada a la Unió Europea, tot i que no és oficial.

Només en el supòsit que un Estat sobirà que tingui el català com a llengua oficial, com és el cas d'Andorra, amb 50.000 habitants, ingressés a la Unió, es reconeixeria indirectament l'oficialitat de la llengua de Catalunya i l'obligació d'etiquetar-ne els productes.

4. El Parlament Europeu

Finlàndia, Dinamarca o Irlanda, amb menys de 5 milions d'habitants cadascun, la relació habitant/escó és al voltant de 300.000. En canvi, Espanya, amb 40 milions d'habitants, requereix uns 600.000 vots per escó. Així, Irlanda, Finlàndia o Dinamarca tenen una representació en comparació amb Espanya com si cadascun d'aquests estats tingués 20 milions d'habitants.

17. BALLBÉ, Manuel. «L'etiquetatge en la llei catalana de política lingüística». *Estudis Jurídics sobre la Llei de Política Lingüística*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms - Marcial Pons, 1999, p. 497 i seg.

5. El torn de la presidència europea

L'exemple més evident de l'abús de posició dominant dels petits estats amb relació als estats grans i a les regions de nombre equivalent d'habitants és l'«okupació» de la presidència europea.

La presidència del Govern europeu es reparteix entre els estats membres, per períodes de mig any. Durant aquest període l'Estat que ocupa la presidència té una capacitat d'influència enorme en la *decision making* de la Unió i, en el fons, intenta capitalitzar moltes resolucions en interès propi. Aquest repartiment tan igualitari fa que, per exemple, dos estats regió, com Irlanda i Finlàndia, amb 10 milions d'habitants en conjunt, presideixen el Govern europeu durant un any. En canvi, Espanya i França, amb 100 milions d'habitants, també governen només un any, en lloc dels deu anys com els pertocaria en proporció a les poblacions respectives.

Algú encara pot creure que la Comissió Europea i la seva presidència defensen exclusivament l'interès comunitari i no el propi com a nacional d'un estat? Però en el cas del Consell de Ministres, que és, sens dubte, un òrgan intergovernamental i no supranacional, els interessos dels estats i dels governs respectius són més que evidents. No és estrany que estats petits com Irlanda o Finlàndia hagin sofert aquest miracle econòmic, fruit, en part, dels privilegis i del poder polític que tenen.¹⁸

18. Veg. sobre aquest tema:

COLEMAN, Meredith J. «The Republic of Ireland's economic boom: can the emerald isle sustain its exponential growth?». *University of Pennsylvania Journal Int'l Econ. L.*, vol. 21, núm. 4, 2000, p. 833 i seg.

KIRBY, Peadar. «Ireland's paper tiger». *Foreign Policy*, maig-juny 2001.

ARTER, David. «Small State Influence within the EU: The case of Finland's 'Northern Dimension Initiative'». *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, núm. 5, 2000.

6. Un ciutadà, un vot, o bé un estat, un vot.

La discriminació de la majoria de ciutadans d'Europa

Hem d'observar que els quinze estats de la Unió Europea tenen una població al voltant dels 375 milions d'habitants, dels quals 75 milions corresponen a deu estats petits i 300 milions a cinc estats grans.

Així, en un període de govern de deu anys en la presidència de la UE: tres anys i tres mesos corresponen als 300 milions; sis anys i sis mesos als 75 milions.

Pel que fa a la Comissió Europea, de 20 comissaris: 75 milions –una cinquena part– tenen 10 comissaris, i 300 milions –quatre cinques parts– en tenen tan sols 10, en lloc de 40 comissaris.

D'aquí que el vot del ciutadà d'un estat gran val entre quatre i cinc vegades menys que el d'un estat petit. Per tant, un ciutadà francès no només es queda amb mig vot, sinó que només es queda amb una cinquena part de vot. I un ciutadà d'una regió o nacionalitat d'un estat gran queda doblement marginat i infrarepresentat.

7. L'euroregió catalano-valenciano-balear

És evident que estem en una situació de desequilibri manifest, sobretot tenint en compte que la futura ampliació de la Unió es basarà majoritàriament en l'admissió d'estats regió.

Una solució per tal d'aconseguir una participació directa de la perifèria d'Europa, com és Espanya, i de la perifèria de la perifèria, com són moltes de les regions d'Espanya (Balears, Canàries, Catalunya) al si d'institucions europees és articular l'Estat espanyol en euroregions de 10 milions d'habitants cadascuna. Així és com s'ho planteja Alemanya, per tal d'incidir i tenir quotes de representació en les institucions essencials i en el funcionariat per a aconseguir més presència en la política europea, com a fórmula per tal de neutralitzar el poder i la sobrerepresentació que tenen els estats regió.

Cal dir que Alemanya disposa de regions com Baviera (12 milions d'habitants), Renània del Nord-Westfàlia (18 milions) i Baden-Württemberg (10 milions), però a la vegada hi ha deu *Länder* amb

menys de quatre milions d'habitants, la qual cosa impossibilita una articulació viable per a incidir tant en les institucions nacionals com en les europees. Per tant, articular Alemanya en vuit euroregions pot ésser l'única fórmula eficaç perquè les regions no quedin marginades i puguin tenir una representació equitativa a Europa.

En el cas espanyol, les reformes s'haurien de plantejar en aquest sentit. Si s'hi vol incidir realment, tot disposant d'un estatus legalment institucionalitzat, caldrà articular 4 euroregions amb una població equivalent a la de la majoria d'estats regió, és a dir, d'uns 10 milions d'habitants. Malgrat que és a títol de simple anunci –i malgrat que alguns ho rebutgin perquè hi anteposen les seves lluites veïnals–, les quatre euroregions podrien ésser compostes segons la fórmula següent:

- a) Euroregió catalano-valenciano-balear.
- b) Euroregió del nord: Galícia, País Basc, Astúries, Cantàbria, Navarra, Castella-Lleó.
- c) Euroregió del centre: Castella - la Manxa, Extremadura, Madrid, la Rioja, Aragó.
- d) Euroregió del sud: Andalusia, Múrcia, Canàries, Ceuta i Melilla.

Des d'aquesta perspectiva és clar que cada euroregió hauria de tenir dret a una quota de comissaris europeus, una quota de magistrats, de funcionaris, etc. Per tant, la reforma de les institucions i dels mecanismes de decisió comunitaris haurà de tenir en compte la situació de les regions si no es vol que es produeixi un declivi d'aquestes, un perjudici al conjunt de l'Estat i una discriminació flagrant a l'Europa dels ciutadans i a la igualtat proporcional d'«una persona, un vot».

En conclusió, mentre les regions no poden tenir la més nímia representació, la Unió Europea s'orienta no vers una Unió entre ciutadans iguals, on imperi el principi de la Declaració d'independència nord-americana, sota el lema *We the People*, sinó vers una Unió que respon al principi de *We the States*. O millor dit, després d'haver constatat la sobrerepresentació dels estats regió, podem concloure amb la proclama *We the small States*. En definitiva, la Unió Europea s'ha convertit –i amb l'entrada dels països de l'Est encara es potenciarà més– en la «Unió Europea dels estats petits».

A tot això, cal afegir-hi que l'ampliació de la Unió Europea, fonamentalment als països de l'Est, representarà l'entrada de dotze nous països, dels quals deu són també estats petits i set d'aquests tenen una població menor que Catalunya: Eslovàquia, 5 milions i mig d'habitants; Lituània, 4 milions; Letònia, 2 milions i mig; Eslovènia, 2 milions; Estònia, 1 milió i mig; Xipre, 800.000 habitants, i Malta, 400.000 habitants.

Els dos únics que poden denominar-se estats grans són Polònia, amb 40 milions d'habitants, i Romania, amb 22,5 milions, i la resta, tot i ésser més grans que Catalunya, són estats petits: Hongria, 10 milions; Txèquia, 10 milions, i Bulgària, 8 milions d'habitants.

Tot això, és clar, en perjudici directe del principi democràtic d'igualtat entre ciutadans, expressat en la màxima «una persona, un vot», i en perjudici evident dels drets de comunitats regionals, siguin nacionalitats o regions, que pel fet de no gaudir de la condició d'Estat, perden no només els drets inherents a aquesta condició d'Estat, sinó que també pateixen un fort desavantatge competiu en relació amb la majoria d'estats petits o estats regió.

No cal dir que aquesta configuració de la Unió Europea en el futur promourà uns moviments independentistes a les regions o nacionalitats sense estat. Ja ho hem comprovat en el cas de Txecoslovàquia, que ara, dividida en dos estats, tindrà una doble representació i una doble influència a la Unió. D'altra banda, també Iugoslàvia és un exemple d'aquest model europeu que beneficia, no les regions integrades en estats, sinó les regions secessionistes, transformades en estats petits. Iugoslàvia, amb 25 milions d'habitants, tindria un comissari o un representant al Banc Central Europeu, i ara, en entrar-hi Eslovènia, amb 2 milions i mig d'habitants, tindrà la mateixa representació. El mateix passarà en ingressar a la Unió la resta de regions desmembrades de l'antiga Iugoslàvia, com Bòsnia o Macedònia. Aquests nous estats petits disposaran d'una sobrerepresentació privilegiada sobre els estats grans.

Per tant, aquest model europeu de marginació de les regions sense Estat provocarà un sentiment independentista i secessionista en moltes regions, que veuran que aquesta és l'única via per a disposar d'una mínima representació equilibrada al si de la Unió Europea.

VI. El federalisme competitiu solidari

L'autonomia, d'una banda, és cooperativa, però, d'altra banda, és competitiva. Això vol dir que les regions espanyoles competeixen a Espanya horitzontalment amb la resta de regions, però també –i cal no oblidar-ho– amb les regions d'Europa. Aquesta perspectiva s'ha d'emmarcar en la doctrina del «federalisme competitiu solidari», desenvolupat sobretot arran de la sentència del 1999 del Tribunal Constitucional sobre una controvèrsia plantejada per la regió de Baviera i de Baden-Württemberg.¹⁹

Efectivament, es tracta de la jurisprudència del federalisme competitiu solidari que dona la raó a les «comunitats autònomes» més nacionalistes, atès que ha reconegut que les regions cooperen però també competeixen entre elles.²⁰ Aquest procés competitiu és saludable per a la vitalitat del sistema administratiu, pels seus efectes integradors i solidaris entre regions riques i pobres.

Això significa que Catalunya coopera, però també competeix amb les regions de primera velocitat, amb les més dinàmiques. Catalunya no competeix amb Extremadura, sinó amb la Llombardia, amb Baden-Württemberg, amb Baviera. Si no es té en compte aquest sistema d'abast europeu, no només hi perdrà Catalunya, sinó tot Espanya. Catalunya necessita el suport estatal en aquest marc competitiu.

El sistema actual de cooperació, quasi imperativa i centralitzada de manera paternalista, promou una confrontació entre comunitats que pot ésser molt rendible electoralment per a alguna formació política, però significa un gran risc de desintegració de l'Estat autònom. La fórmula de cooperació i de competició solidària pot esmoreir i reorientar el que hem denominat la «síndrome llombarda».²¹

19. MÄNNLE, Ursula (ed.). *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz*. Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998.

20. BALLBÉ, Manuel; PADRÓS, Carlos. *Estado competitivo y armonización europea: los modelos norteamericano y europeo de integración*. Barcelona: Ariel, 2000.

21. La Llombardia ha pagat durant anys molts milions destinats al Mezzogiorno, al sud, i malgrat això els diners no han arribat perquè la burocràcia de Roma se'ls ha gastat, i a sobre se la titlla d'insolidària perquè vol remodelar el sistema. Al final, s'ha aconseguit un sentiment federalista independentista a la Llombardia.

El federalisme competitiu solidari alemany es basa en principis com ara aquests:

– En primer lloc, les subvencions del centre a la perifèria han d'ésser condicionades, de la mateixa manera que les subvencions que atorga la Comunitat Europea. Així, les comunitats autònomes receptores de la solidaritat interautonòmica han de saber que per continuar rebent ajuts els cal aconseguir uns objectius i demostrar-los amb resultats. La solidaritat ha d'anar acompanyada i no està renyida amb l'eficàcia perquè, si no, la solidaritat es transforma en confrontació i en recel.

– En segon lloc, la solidaritat no es pot establir de forma centralitzada, sinó que, seguint la sentència alemanya del Tribunal Constitucional Federal del 1999, per a evitar que a més de pagar se'ls qualifiqui d'insolidaris, cal que s'aclareixi la procedència dels ajuts, de les subvencions procedents de les regions riques a les pobres, per a trencar la dinàmica que aquestes regions siguin vistes com a insolidàries, malgrat que destinen prou fons a dinamització de les regions més pobres. Per tant, cal que siguin les regions riques les que directament gestionin i atorguin aquests ajuts. És a dir, cal que hi hagi un *feedback* horitzontal i no vertical i centralista. Això estimula l'increment de la solidaritat i del coneixement de les mancances de l'altra regió.

Evidentment cal una supervisió central, no fos cas que els rics es gastin els diners pel camí. Però malgrat aquesta llibertat vigilada pel centre, la regió rica podria participar i assessorar directament en la gestió econòmica dels fons que ella mateixa aporta. I això tindria diferents avantatges. Primer perquè és un reconeixement, un incentiu a la comunitat que atorga els ajuts. En aquest cas, Mister Marshall no és sempre el Madrid centralista, sinó Catalunya o la comunitat autònoma que estigui aportant amb el seu esforç aquests diners. Hauria d'ésser la regió que fa l'aportació la que liderés aquest seguiment i tingués un protagonisme solidari.

És clar que amb aquest sistema competitiu solidari minvarien les estratègies malintencionades que promouen el sentiment «anticatalà», que titlla els catalans d'insolidaris.

Un segon avantatge és que, ja que la regió solidària que aporta els fons reflecteix la realitat d'una regió competent i innovadora, i que,

per tant, és la seva administració la que disposa del *know how* que la fa capdavantera, aquesta qualificació legitima la comunitat donant per a liderar l'assessorament en la forma d'emprar els fons a la regió receptora.

Catalunya ha crescut i ha passat d'ésser vagó de cua a ésser una de les màquines locomotores, perquè ha dut a terme una política de turisme, industrial i mediambiental de qualitat. Nosaltres coneixem el sistema i som nosaltres els que hem d'ensenyar-lo a la resta de regions. El sistema actual, en lloc de premiar la regió competent, la castiga, la margina d'aquesta acció solidària i en substitueix el protagonisme per la burocràcia tecnocràtica centralista, que, en canvi, no ha acreditat en molts casos aquesta competència i aquesta excel·lència.

Es tracta d'establir un sistema de gestió transversal directa, de la mateixa manera que ho ha fet Alemanya amb la reunificació. És a dir, la integració alemanya no va ésser per dalt, de manera que Bonn centralitzés tota la integració i la solidaritat entre els *Länder*, sinó el contrari, per baix, és a dir, es va institucionalitzar que cada *Land* de l'oest fes un *partnership* –no un mer apadrinament– amb un altre *Land* de l'est, per a crear més complicitat i incentivar la cooperació per mitjà de la competència, per a veure quina regió de l'oest ho feia millor en el seu procés solidari amb les regions de l'est.

Això ens podria ocórrer a nosaltres. El Govern de Madrid, sens dubte, no veurà amb bons ulls que Catalunya sigui la que gestioni directament els fons que ara indirectament atorga a les regions pobres. El Govern central rebutjarà els principis del federalisme competitiu solidari. Tot i això, cal observar que Espanya, dins l'entramat competitiu europeu, milloraria considerablement la seva posició si aquesta doctrina alemanya s'apliqués al si de la Unió Europea.

Espanya deixarà de rebre fons europeus i passarà a ésser considerada país ric, amb la consegüent obligació de pagar a Brussel·les la part proporcional per al desenvolupament dels nous estats de l'est que són membres de la Unió Europea. En aquesta situació, el millor que li podria passar a Espanya és que no fos Brussel·les qui gestionés directament i centralitzadament els fons, sinó que s'apliqués el sistema de federalisme competitiu solidari, que ara rebutja el Govern es-

panyol a escala interna. Els diners que aportarà Espanya haurien d'anar acompanyats d'una presència directa d'Espanya en totes les actuacions que es facin amb aquells fons. No se'n pot beneficiar únicament l'Administració burocràtica europea o països que per la seva condició geogràfica de veïnatge faran els programes de desenvolupament i modernització com si fossin ells els que realment aportessin els fons.

Tot això té una conclusió i és que en un marc solidari es desenvolupa millor tenint en compte els seus aspectes competitius. L'exemple més clar per a entendre que el federalisme competitiu solidari no és només economicista, és que reproduceix en gran part els principis i les tècniques d'actuació de les organitzacions no governamentals. En efecte, les organitzacions no governamentals (ONG) cooperen en un sistema solidari, però també competeixen per a ésser més eficaçes i rebre el suport de la gent. Les actuacions d'aquestes organitzacions les fan directament, sense passar per intermediaris centrals i burocràtics. Cada ONG es responsabilitza directament de les seves actuacions solidàries. El mateix procés de portar a terme aquestes actuacions ja comporta un procés solidari d'identificació entre els problemes dels necessitats i la seva capacitat solidària. En definitiva, també en aquest camp la competició entre les ONG fomenta una solidaritat eficaç.

Cal comprendre que competim en multitud d'àmbits i no només en economia, sinó en legislacions, en la qualitat de les institucions judicials, en seguretat, en qualitat ambiental, entre altres. Un país, una regió és competitiva si té una bona administració, uns bons tribunals, una bona justícia, perquè aleshores atreurem les empreses foranes i les iniciatives més emprenedores. Si Catalunya guanya, també guanya la resta d'Espanya. Si Catalunya atreu un alt percentatge de les inversions estrangeres, Espanya també se'n beneficia. Aquestes inversions, probablement, no anirien a altres regions espanyoles, sinó a altres regions europees del mateix nivell. Per tant, podem dir que el benefici del dinamisme català no és en detriment d'altres regions espanyoles, sinó al contrari.

Per tant, el Parlament de Catalunya té una gran responsabilitat. La competitivitat legislativa depèn de la qualitat legislativa que duguin a terme els parlaments de les regions. Els ciutadans no voten només

el dia de les eleccions, també voten amb els peus i això comporta que se'n vagin a un altre lloc.²² Això és el que ens està passant amb les empreses més competitives del món, que s'installen a casa nostra, atès que cerquen més qualitat en les infraestructures, més seguretat jurídica, més xarxa econòmica, entre altres indicadors de competitivitat. En definitiva, també cal adequar l'Estatut d'autonomia als nous reptes europeus i globals per a mantenir aquesta primera velocitat competitiva i solidària, que beneficia Catalunya i la resta de regions espanyoles.

Joaquim Ferret i Jacas

*Catedràtic de dret administratiu
Universitat Autònoma de Barcelona*

22. BALLBÉ, Manuel; PADRÓS, Carlos. *Estado competitivo y armonización europea: los modelos norteamericano y europeo de integración*, op. cit.

Sumari

- I. Introducció
- II. L'aprofundiment de l'autogovern en l'actual marc constitucional i estatutari
- III. La modificació del marc estatutari
- IV. La modificació de la Constitució

I. Introducció

L'aprofundiment de l'autogovern de Catalunya depèn dels objectius que es persegueixin, que tenen un caràcter estrictament polític. És obvi que no hi ha una resposta tecnicojurídica per a determinar aquests objectius polítics. I no és menys evident que els objectius que legítimament persegueixen les diverses forces polítiques són diferents. Per tant, quan tècnicament s'ha d'encarar la qüestió de la millora dels mecanismes d'autogovern, el plantejament ha d'ésser el de descriure el ventall de possibilitats que cada instrument tècnic ofereix. Enfocant així les coses, partim de la idea que la millora o l'aprofundiment de l'autogovern és igual a l'augment d'aquest. En l'actual situació política no sembla que des del Parlament de Catalunya se'ns pregunti sobre com disminuir els poders reals de les institucions catalanes. Encara que és una qüestió política valorar si el que millora el sistema és l'augment o la disminució dels poders de les institucions d'autogovern catalanes, creiem lícit limitar-nos a les consideracions referents a l'augment dels poders.

La millora de l'autogovern de Catalunya no depèn únicament de l'abast dels poders de les institucions catalanes d'autogovern, sinó també de l'exercici d'aquests poders. És negatiu tenir més poders per a fer-ne un mal ús. Tenir més competències vol dir tenir més possibilitats d'equivocar-se. Tanmateix, no ens podem ocupar de l'exercici correcte del poder. Això significaria –deixant de banda la impossibilitat d'estudiar les solucions per a tots els sectors imaginables– substituir el criteri de les majories polítiques governants. L'augment dels poders no garanteix en cap cas la correcció en l'exercici d'aquests



podere. No garanteix ni tan sols que aquests podere siguin exercits mitjançant una activitat de govern –legislativa o administrativa. Però la manca d'exercici vol dir que no es creu que s'hagi de regular una qüestió o que la regulació existent es considera la millor possible. No regular o no modificar la regulació existent és una forma d'exercici dels podere. I, com hem ja dit, ens limitarem a les possibilitats d'augment dels podere, sense referir-nos al contingut polític de l'exercici dels podere.

La Constitució és la norma suprema, i l'Estatut d'autonomia de Catalunya, d'acord amb la Constitució, és la norma institucional bàsica de la Generalitat de Catalunya. La situació d'aquestes dues normes en la jerarquia de les fonts i l'especial resistència a la modificació de què estan dotades fa útil distingir entre la millora de l'autogovern que no requereix cap modificació constitucional ni estatutària i les eventuales modificacions de l'Estatut i de la Constitució.

II. L'aprofundiment de l'autogovern en l'actual marc constitucional i estatutari

1. La modificació de normes legislatives delimitadores de la competència autonòmica

La determinació concreta de l'àmbit de poder autonòmic està lligada en bona part a les decisions del legislador ordinari estatal. Encara que el repartiment de competències el facin la Constitució i l'Estatut, el sistema autonòmic espanyol no es podria entendre sense les tècniques de reforçament del poder central que a Espanya, igual que en altres estats compostos, s'han emprat.

Són dos els principals mecanismes que s'han utilitzat a Espanya per a reforçar el moment unitari. El primer d'ells és el de les bases o normes bàsiques. En la majoria dels casos la nostra Constitució fa el repartiment de les competències atorgant a l'Estat les bases o normes bàsiques. Una interpretació d'aquestes normes bàsiques com a principis inaplicables sense el necessari desenvolupament autonòmic

hauria significat un notable poder per al desenvolupament legislatiu deixat a les comunitats autònomes. Tanmateix no ha estat així. S'ha entès com a bàsic no només els principis, sinó tot allò que tingués una importància suficient per a exigir que se'n garantís una regulació que fos igual a tot el territori espanyol. En la concepció adoptada, les normes de detall i també els actes d'execució poden ésser bàsics. Per a posar un exemple, s'han de retribuir els triennis dels funcionaris i no els quadriennis.

L'opció presa pel legislador estatal i avalada pel Tribunal Constitucional deixa en mans del poder estatal totes les grans decisions de política legislativa i converteix la legislació autonòmica en intersticial. La delimitació del que és bàsic per criteris substancials i no formals porta a aquesta solució. Contràriament, l'opció per una caracterització formal de les bases –concepció de principis o de norma de principis– portaria a una reserva important de poder polític per al legislador autonòmic.

L'altre gran mecanisme és la delimitació de les matèries competencials. La lectura del llistat de les competències en la nostra Constitució té el defecte lògic de tractar-se d'una qualificació amb diversitat de criteris. Les matèries competencials a vegades són sectors de l'ordenament jurídic, altres vegades constitueixen funcions estatals o sectors de l'activitat socioeconòmica, també poden ésser determinades realitats físiques, etc. Aquest problema, que és comú en el dret comparat, condueix a un inevitable encavalcament de les matèries competencials. Enlloc no es diu que el que és agricultura no pugui ésser també dret civil, o que una actuació en matèria de defensa no pugui afectar el medi ambient. També aquí l'elaboració de criteris juridicoformals per a determinar la preponderància d'un o altre sector material de competència hagués tingut com a resultat una objectivització dels podere estatals i autonòmics, però també aquí s'ha seguit un criteri de caràcter substancialista presidit per la casuística. De manera que la matèria predominant ho ha estat per la seva importància cas per cas i no per l'elaboració d'unes regles formals de validesa generalitzada. No és gaire difícil endevinar que la majoria de les vegades la importància predominant d'una matèria sobre una altra ha estat equivalent al predomini de la matèria de competència estatal.

Les dues tècniques de què hem fet esment es potencien recíprocament. No és difícil trobar una matèria connectada a qualsevol tema que es tracti en què l'Estat no tingui almenys la competència sobre les bases o les normes bàsiques. I el caràcter expansiu d'aquestes normes bàsiques permet que les decisions més importants estiguin en mans de l'Estat. D'aquesta manera desapareixen a la pràctica les competències exclusives de les comunitats autònomes i es reserven a l'Estat les determinacions qualitativament més importants en qualsevol matèria.

El grau d'indeterminació de la Constitució és una arma de doble tall. Si d'una banda impedeix garantir la lectura «correcta» de la Constitució, de l'altra permet avançar cap a aquesta lectura «correcta» sense necessitat de modificar la Constitució. Efectivament, res no impedeix que el legislador estatal decideixi que la seva legislació bàsica es limiti a establir principis i que no recorri a la connexió entre matèries competencials per a interferir en les competències autonòmiques. El mateix Tribunal Constitucional que ha beneït l'ampliació de les bases estatals no ha deixat de dir que aquesta era una de les solucions possibles, obrint la porta a una situació en la qual la legislació estatal podria tenir un abast molt menor. Diversos exemples ens ho demostren.

En la sentència 149/1991, del 4 de juliol, es diu:

«Tampoco la interpretación sistemática de la Constitución lleva en modo alguno a la conclusión, implícita en el razonamiento antes comentado de que, al afirmar la titularidad estatal del dominio público marítimo terrestre, el constituyente quería hacer referencia sólo, por así decir, al nudo dominio dejando la disposición sobre el uso y aprovechamiento de esa zona a las Administraciones territoriales, en la medida en la que sus competencias sectoriales se extendieran sobre ella. Esta técnica no es, desde luego, constitucionalmente imposible y el legislador la ha utilizado de hecho al recurrir a la figura de la adscripción a favor de competencias concretas de las Comunidades Autónomas (puertos y vías de comunicación, como ya hemos visto), pero esta posibilidad no es sino una de las opciones que el legislador puede seguir, no la consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad, con el que también es perfectamente compatible la retención en manos de la Administración estatal de la gestión del dominio público del Estado.»

En la sentència 56/1990, del 29 de març, es declara: «A este respecto, ha de tenerse en cuenta que la Ley Orgánica, en su artículo 454.2, ha venido a optar por un modelo consistente en la consideración de los Cuerpos de la Administración de Justicia como Cuerpos Nacionales, lo que comporta, evidentemente, la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional: decisión que (*aun cuando posiblemente no fuera la única constitucionalmente aceptable*) viene sin duda justificada por cuanto, aun cuando no sean tales cuerpos, estrictamente, parte de la Administración de Justicia en el sentido del art. 149.1.5 CE, sí resulta su actuación necesaria, en cuanto colaboración imprescindible, para la actividad de esa Administración y el cumplimiento de sus funciones.»

En la mateixa línia la sentència 127/1994 del mateix Tribunal Constitucional diu: «Estas razones son las que nos llevan a declarar que la calificación de la televisión como un servicio público esencial se encuentra dentro de las potestades del legislador en su libertad de configuración normativa *convirtiéndose en una de entre las varias opciones constitucionalmente lícitas.*»

Podríem afegir-hi molts altres pronunciaments de la justícia constitucional en el sentit del que hem reproduït. El legislador pot adoptar tècniques reguladores perfectament constitucionals i que signifiquin deixar un àmbit de decisió molt més gran de l'actual a les comunitats autònomes. Les possibilitats tan quantitativament com qualitativament són molt grans. Per a l'estudi pràctic d'aquestes, vegeu l'estudi «Millora de l'autogovern», elaborat per l'Institut d'Estudis Autonòmics i lliurat a aquesta Comissió, en el qual he tingut l'honor de participar.

No es pot oblidar la possibilitat de rebre competències extraestatutàries per la via de l'article 150.1 i 2 de la Constitució. La flexibilitat d'aquests preceptes obren la porta a possibilitats que vaig exposar al treball elaborat en col·laboració amb Carles Viver i Pi i Sunyer, «Estudi sobre les possibilitats d'ampliació de l'autogovern de Catalunya mitjançant la utilització de l'article 150.1 i 2 de la Constitució», publicat en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 244, 1988, p. 12841-12858, al qual remeto.

2. El finançament

El tema del finançament ocupa un lloc central en el debat polític i científic. No sóc expert en la matèria financera i seria molt agosarat que fes propostes per tractar de trobar solució a una qüestió d'aquesta complexitat. Però sí que cal emfasitzar la importància del finançament en l'exercici real de les competències. En alguns casos la competència és essencialment exercici d'autoritat, però en molts altres casos significa la prestació d'uns serveis o la construcció d'una obra. En aquests darrers supòsits de res no serveix la titularitat formal de la competència si no es tenen els mitjans econòmics per a exercir-la.

En una primera aproximació és vàlida l'afirmació que les competències de més pes polític són les de caràcter legislatiu, sobre les quals es construeix una autèntica autonomia política. Tanmateix, això no és així en tots els casos. Per a fer realment política en matèria de carreteres és més important construir carreteres que fer la llei de carreteres. Per a fer política cultural són més importants els mitjans que es tenen per a impulsar l'activitat cultural que no pas les intervencions legislatives. Hi ha moltes activitats dels poders públics en què competència i capacitat de despesa es confonen. Millorar el finançament significa automàticament augmentar el nivell de competències. Per tant, la solució del finançament és una peça clau per a l'aprofundiment de l'autogovern en l'actual marc constitucional i estatutari.

3. Els traspassos de serveis

Pel que fa als traspassos de serveis pendents, no es pot dir el mateix que sobre el finançament. Actualment aquest és un tema menor. Cal no oblidar que els traspassos no determinen la divisió competencial, per bé que se'ls hagi donat un valor interpretatiu i que en la pràctica –amb una constitucionalitat dubtosa– hagin habilitat fórmules de delimitació competencial. Actualment, la tasca dels traspassos està substancialment aconclerta, i el mateix temps transcorregut en debilita les possibilitats com a eina per a incrementar l'autogovern. Tanmateix, els traspassos poden jugar encara algun paper, sobretot, en la unificació de les tasques d'execució, mitjançant la tècnica que s'ha anomenat de l'Administració única.

4. Les fórmules de cooperació

No cal tampoc en molts supòsits fer cap alteració de la Constitució o de l'Estatut per a establir tècniques de cooperació Estat - comunitats autònomes. Aquesta és en bona part una assignatura pendent del nostre sistema autonòmic. I té cada vegada més importància amb la utilització de noves tècniques reguladores, que impliquen la proliferació d'administracions independents.

La importància de les tècniques de cooperació és innegable. I no sembla tampoc dubtós que s'hagi d'avançar en aquest sentit. Tanmateix, s'ha de remarcar que aquestes tècniques no es refereixen al repartiment dels poders, sinó a la forma d'exercir els poders. Si observem el títol I (art. 4-10) de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, en què es recull el ventall dels principis i de les tècniques de cooperació, comprovarem la veritat d'aquesta afirmació. L'article 4 ens parla dels principis –que podríem sintetitzar en el de lleialtat constitucional– i que són: respecte de les competències d'altres administracions, ponderació de la totalitat dels interessos públics, la informació entre administracions i la cooperació i l'assistència actives. Les tècniques que a continuació regula la Llei esmentada són: les conferències sectorials i altres òrgans de cooperació, els convenis de col·laboració i els plans i els programes conjunts. Es tracta de tècniques per a fer realitat els principis, de manera que les respectives competències es facin sense interferències i amb una col·laboració lleial. En qualsevol cas no es tracta mai d'alterar la distribució competencial. Com diu l'article 8.1 de la norma suara esmentada: «Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes.»

En una primera aproximació hem de concloure que les fórmules de cooperació, malgrat la seva extraordinària importància, no tenen com a finalitat augmentar el nivell de poder dels ens descentralitzats. Aquesta conclusió és encara més vàlida quan simplement es tracta de la integració d'un òrgan estatal amb representants de les comunitats autònomes. En aquest cas ens trobem davant d'un fenomen de participació. Les comunitats autònomes, com altres entitats i, així mateix, com determinats col·lectius ciutadans, poden integrar òrgans

estatals perquè el mateix legislador ha pensat que la correcta determinació de l'interès públic es veu afavorida amb la presència de representants d'interessos territorials o sectorials. Però la participació no canvia el caràcter estatal de l'òrgan. Així, no considerarem que la presència de representants de sindicats, d'associacions patronals o de col·legis o associacions professionals signifiqui l'acceptació de l'Estat corporatiu o que la de representants dels treballadors i dels usuaris del servei sigui l'assumpció del socialisme autogestionari. En tots aquests casos, igual que quan hi ha representants de les comunitats autònomes o dels ens locals, el que la Llei pretén és que el necessari procés de consulta per a tenir en compte la diversitat d'interessos implicats es faci a l'interior de la mateixa Administració estatal.

Sense desmentir la conclusió a què hem arribat, cal remarcar que paradoxalment en algun supòsit el pes de la comunitat autònoma pot anar molt més enllà del que signifiquen la cooperació o la participació. El cas de la designació del president del Port n'és un bon exemple. Llavors s'arriba a una solució molt similar a la de l'atribució de la competència a la comunitat autònoma –que tècnicament seria de més claredat–, sense canviar l'ordre formal de les competències. I la tècnica pot ésser útil per a donar un pes decisiu a una comunitat autònoma, quan el repartiment de competències constitucional impedeix l'atribució formal de la competència.

La participació en òrgans estatals té un significat especial quan es tracta d'òrgans de relleu constitucional que expressen el pluralisme territorial. Aquesta és una qüestió que requereix canvis constitucionals, i ens hi referirem en l'apartat IV.

5. Valoració de les tècniques descrites en aquest apartat

Les possibilitats de l'augment dels poders d'autogovern per la simple modificació de la legislació estatal són importants. La preservació del marc constitucional i estatutari evita els difícils procediments de modificació d'aquestes normes des del punt de vista jurídic i també els problemes derivats del seu valor simbòlic. Els avantatges són al mateix temps les limitacions d'aquesta via. Un simple canvi en la majoria legislativa a les Corts Generals pot significar la desaparició

de tot el que s'hagi aconseguit. Tot es basa en la lliure voluntat del legislador estatal. D'altra banda, el seu valor simbòlic és més petit que el que deriva d'un canvi constitucional o estatutari. Òbviament, per aquesta via no es pot anar contra el que disposen la Constitució o l'Estatut d'autonomia com a normes superiors.

III. La modificació del marc estatutari

1. Marge reduït i resistència a la reforma

De les possibilitats que ofereix la reforma de l'Estatut hem de destacar, en l'aspecte negatiu, el reduït marge per a augmentar l'abast de les competències i, en l'aspecte positiu, la resistència a la reforma.

En efecte, l'Estatut ja va ésser elaborat procurant acostar-se al màxim al límit que representa l'article 149.1 de la Constitució. Si en algun punt, sobretot comparant amb el que diuen concretament altres estatuts, es veu alguna possibilitat d'enfortir la competència de la Generalitat, la jurisprudència unificadora del Tribunal Constitucional ha tret ja tota la força a la petita diferència semàntica de la qual derivaria l'eventual enfortiment.

L'Estatut –tret del cas dels drets històrics, al quals després ens referirem– no pot depassar la Constitució ni en els limitats supòsits de les lleis orgàniques de l'article 150.2 de la Constitució. No és tampoc l'instrument adequat per a conformar els límits del que és bàsic. El legislador estatal ordinari, com ja hem vist, pot delimitar el que és bàsic de maneres diverses. Però cap norma infraconstitucional no pot determinar per sempre l'única interpretació correcta del que és bàsic. Des de la coneguda sentència LOAPA, el Tribunal Constitucional ha proclamat el seu monopoli en la interpretació del que és o no és constitucional.

Certament, malgrat la impossibilitat de normes subconstitucionals merament interpretatives, a efectes pràctics es podria aconseguir una certa seguretat en la preservació de determinats espais de competència respecte al legislador bàsic estatal. La tècnica seria concretar al-

gunes facultats dins la competència de desenvolupament atorgada a la Generalitat. La concreció d'aquestes competències –sempre que la seva qualificació com a competències de desenvolupament no fos contrària a la Constitució– impediria que en pogués disposar l'Estat. Aquesta tècnica no és inconstitucional, ja que no suplanta el Tribunal Constitucional en la funció exclusiva d'interpretar la Constitució, sinó que atorga competències, que és la finalitat pròpia dels estatuts d'autonomia. El problema d'aquesta tècnica és que obliga a entrar en un cert detall en el contingut de la matèria en relació amb la qual s'atorga la competència. I això és molt difícil sense saber quina serà l'opció reguladora futura. Cal pensar només en els sectors en què s'ha passat d'una regulació de servei públic a una de lliure competència, o quan es passa d'un personal en règim de funció pública a un personal sotmès al dret laboral. Les competències detallades perdrien el seu sentit o serien un greu obstacle a l'evolució legislativa.

Si l'Estatut té un marge molt reduït per a augmentar les competències, l'avantatge important és que tota millora competencial emparada per l'Estatut solament pot ésser modificada amb la intervenció del Parlament de Catalunya i del cos electoral català, segons el que disposa l'article 56 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en regular el procediment per a reformar-lo. La resistència és molt més gran que en els supòsits en què la millora es deu a una simple intervenció del legislador estatal, en què un canvi de criteri d'aquest legislador estatal és suficient per a la desaparició de l'augment de poders. S'hi ha d'afegir també el valor simbòlic del mateix Estatut d'autonomia, que no és comparable amb el de la simple modificació d'una llei estatal ordinària o orgànica.

2. Reforma de l'Estatut i drets històrics

Les opcions polítiques de signe catalanista han preferit el constitucionalisme positiu a l'evocació de les institucions històriques d'autogovern. Al temps transcorregut des de la pèrdua de les institucions històriques catalanes cal afegir la dificultat de traslladar a l'univers jurídic actual institucions corresponents a un món enormement diferent. Un món on l'afirmació d'una competència es feia amb referència a la rela-

ció entre el rei i l'Església o el rei i l'aristocràcia feudal. És molt difícil traduir una regalia en servei públic, com ho és passar de les comunicacions del segle XVIII al món actual de les telecomunicacions.

Aquesta indiferència envers l'historicisme ha portat a no considerar l'aplicació a Catalunya de la disposició addicional primera de la Constitució: «La Constitució empara i respecta els drets històrics dels territoris forals. L'actualització general del dit règim foral es durà a terme, en el seu cas, dins el marc de la Constitució i dels estatuts d'autonomia.»

La literalitat de la norma no impedeix que s'apliqui a Catalunya. És cert que l'esmentada norma constitucional es va elaborar pensant només en el cas basco-navarrès. Però els treballs preparatoris, evidenciadors d'una determinada *voluntas legislatoris*, han de cedir en la interpretació a la suma dels criteris literal i teleològic. Aquest últim també és favorable a l'extensió a Catalunya de la possibilitat de drets històrics. La sentència del Tribunal Constitucional 88/1993 diu: «[...] el sentido de la Disposición adicional primera CE no es el de garantizar u ordenar el régimen constitucional de la foralidad civil (contemplado, exclusivamente, en el art. 149.1.8 y en la Disposición adicional segunda CE), sino el de permitir la integración y actualización en el ordenamiento posconstitucional, con los límites que dicha Disposición marca, de algunas de las peculiaridades jurídico-públicas que en el pasado singularizaron a determinadas partes del territorio de la Nación.»

Aquesta exclusivitat per a garantir i preservar el dret públic de la disposició addicional primera de la Constitució n'evita la banalització, mitjançant la universalització de la historicitat, i la porta a la funció d'expressió de la singularitat nascuda d'unes institucions històriques d'autogovern.

L'interpret suprem de la Constitució és el Tribunal Constitucional. La seva opinió és, per tant, la decisiva. El Tribunal Constitucional no ha hagut de respondre directament si hi ha altres territoris històrics fora del País Basc i Navarra. Les sentències que tracten de drets històrics es refereixen a aquests territoris. Aquests territoris són, a la pràctica, els que tenen estatutàriament actualitzats els drets històrics, i, com que els drets històrics no són un títol autònom competencial (STC 123/

1984) i l'Estatut d'autonomia n'és l'element decisiu d'actualització, és lògic que el Tribunal Constitucional consideri que només hi ha drets històrics al País Basc i Navarra, perquè així és a la pràctica. Per això hem de relativitzar les afirmacions fetes *obiter dicta* pel Tribunal Constitucional sobre l'abast dels territoris històrics. Unes afirmacions a les quals, malgrat la seva literalitat, cal donar més força descriptiva que prescriptiva.

La sentència 76/1988 diu: «Comienza la Disposición proclamando que “la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”. Viene pues a referirse a aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada con los Decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esta peculiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las provincias vascongadas y de Navarra.»

Podria semblar que el Tribunal Constitucional limita a aquestes províncies la possibilitat d'ésser considerades territoris històrics. Tanmateix, la sentència que citem relativitza la identitat de la foralitat en els diversos territoris i la seva pervivència: «[...] las peculiaridades forales (del régimen público) de las tres provincias vascongadas han atravesado fases históricas muy distintas, como son la correspondiente al Antiguo Régimen (hasta 1812), la anterior a la Ley de 1839 (bajo la vigencia de las Constituciones de 1812 y 1837), la posterior a esta Ley hasta la Ley de 1876, y, tras ésta, una etapa de conciertos económicos, bajo las Constituciones de 1876 y 1931, prolongada en el caso de Álava, hasta la entrada en vigor de la Ley aprobatoria del Concierto Económico de 13 de mayo de 198. Se trata, por tanto, por un lado, de regímenes forales de variable contenido sin que sean, como es lógico, comparables las peculiaridades existentes bajo la Monarquía del Antiguo Régimen (pase foral, régimen aduanero, exención de quintas, organización judicial propia) con las que se conservaron en el régimen

constitucional, ni tampoco sean, ni mucho menos, homogéneas las características del régimen foral de cada provincia durante la vigencia de las diversas Constituciones de 1812 a nuestros días [...]».

S'ha de remarcar també que la mateixa sentència diferencia la comunitat autònoma i els territoris històrics, que no coincideixen necessàriament. De tot això s'ha de deduir que no hi ha un tipus únic de foralitat que coincideix exactament amb dues comunitats autònomes. No tindria cap sentit tampoc posar l'èmfasi en el fet d'haver arribat al segle XIX. Com diu la mateixa sentència, les maneres d'arribar-hi van ésser diverses. I en qualsevol cas no hi ha cap base constitucional per a diferenciar el segle XVIII del XIX.

No es pot considerar, per tant, que el Tribunal Constitucional hagi delimitat la possibilitat de l'existència de territoris històrics al País Basc i a Navarra. Ni en aquests dos casos es dona una uniformitat que arribi als nostres dies, ni en d'altres deixen d'existir elements de foralitat que es manifesten als segles XIX i XX. Cal no oblidar tampoc que la peculiaritat dels regnes de l'antiga Confederació Catalano-aragonesa tenen històricament una entitat superior a la de les peculiaritats d'altres territoris dins el regne de Castella.

El Tribunal Constitucional s'ha limitat a tenir en compte els drets històrics operatius pràcticament, o sigui, els degudament actualitzats. Però no ha tancat de cap manera la porta a l'actualització d'altres drets històrics. El que ens hem de preguntar, per a resoldre la qüestió, és quina seria l'actitud del Tribunal Constitucional davant el reconeixement de drets històrics per un Estatut d'autonomia que, com diu la sentència 159/1993, és «l'element decisiu d'actualització». De fet aquest reconeixement ja existeix en el nostre ordenament jurídic fora de l'àmbit basco-navarrès. N'és un exemple clar la disposició addicional tercera de l'Estatut d'Aragó: «La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la Disposición adicional primera de la Constitución.»

No creiem que sigui agosarat concloure que el Tribunal Constitucional acceptaria plenament l'acord dels legisladors estatal i autonòmic,

sempre que la història hagués determinat el naixement d'una identitat diferenciada.

I aquest és el cas de Catalunya. Catalunya reuneix les condicions de singularitat nascuda de la història, amb la seva tradició d'autogovern. És, d'acord amb l'article 1 de l'Estatut d'autonomia, una nacionalitat. Ha vist reconeguda per la disposició transitòria segona de la Constitució una via especial a l'autonomia pel fet d'haver plebiscitat afirmativament un Estatut d'autonomia durant la Segona República. Si el seu Estatut d'autonomia recollís i actualitzés els drets històrics sense infringir els principis constitucionals, aquesta reforma seria plenament constitucional. A la seva constitucionalitat només s'hi oposen els antecedents de l'elaboració de la disposició addicional primera de la Constitució. Però és sabut que la voluntat de la llei s'independitza de la del legislador i aquesta evolució fa que la llei acabi essent sempre més intel·ligent que el legislador que l'ha feta.

La tècnica dels drets històrics permet una nova delimitació del repartiment de competències, respectant només els principis constitucionals. Això vol dir que es pot fer per la via esmentada tot el que és possible mitjançant la modificació de les bases estatals i les transferències amb lleis orgàniques del 150.2 de la Constitució, i tenir, a més, la resistència a la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

El reconeixement constitucional dels drets històrics flexibilitza el repartiment competencial dels articles 148 i 149 de la Constitució. El Tribunal Constitucional ha declarat que la reserva de competències bàsiques a l'Estat, que fa l'article 149 de la Constitució, no impedeix que aquestes puguin pertànyer a una comunitat autònoma si l'atribució està basada en la disposició addicional primera de la Constitució. En la sentència 214/1989, el Tribunal Constitucional ha dit:

«Sin embargo, el argumento utilizado por los recurrentes no puede ser acogido, porque aunque se pretende destacar que no pueden tener carácter básico normas que contemplan un régimen excepcional, como el amparado en la disposición adicional segunda, apartados 7º a 10, lo que sería contrario al propio concepto de bases (STC 171/1982, de 28 de enero), hay que tener en cuenta que esa excepción, en el presente caso, está fundada en la Disposición adicional primera de la Constitu-

ción, que “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”, añadiendo que «la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

»Por su parte, la LRBRL, en la Disposición Adicional 2ª, no ha hecho, pues, sino atender al propio mandato constitucional, preservando la singularidad misma de ese régimen foral en los aspectos organizativos, en unos términos y con un alcance perfectamente compatible con la propia Constitución.»

Aquesta sentència diu clarament que l'excepció a l'aplicació de la norma bàsica està fonamentada en la disposició addicional primera de la Constitució. És, per tant, evident que els drets històrics poden disminuir l'abast de les competències que corresponen constitucionalment a l'Estat. El Tribunal hauria pogut justificar la norma impugnada defensant la possibilitat de bases asimètriques o diferenciades. Però, en aquest darrer cas, la diferència és fruit d'una decisió del legislador bàsic, atenent situacions territorials diferents. En el cas de la sentència 214/1989, pel que fa al País Basc, la diferenciació no procedeix d'una opció fonamentada del legislador estatal, sinó que aquest no ha fet altra cosa que «atender al propio mandato constitucional». De la qual cosa es dedueix que els drets històrics permeten a determinades comunitats autònomes assumir competències que altrament estarien reservades a l'Estat.

Certament les possibilitats de flexibilitzar el repartiment constitucional de competències no esdevenen il·limitades pel fet de la invocació dels drets històrics. És difícil la determinació *a priori* dels límits, però es pot defensar que coincideixen amb els existents en el cas de la tècnica establerta per l'article 150.2 CE. La dificultat teòrica d'establir els límits constitucionals disminueix notablement a la pràctica. Si, com diu el Tribunal Constitucional, «es el Estatuto de Autonomía el elemento decisivo de actualización», el caràcter paccionat dels estatuts d'autonomia obliga a un acord entre el legislador estatal i l'autonòmic, la qual cosa facilita que la solució sigui constitucional a la pràctica.

No ens podem limitar a considerar el problema del sostre competencial. La configuració de l'autogovern és determinada amb tanta o més

força per aspectes de caràcter organitzatiu i fins i tot simbòlic. I és precisament en aquests aspectes on és estrictament necessari un tractament diferenciat o asimètric de les diferents comunitats autònomes.

L'Estatut d'autonomia, amb l'actualització de drets històrics, podria regular pràcticament sense límits i amb garantia de permanència la participació singularitzada de Catalunya en els òrgans centrals de l'Estat. Aquesta regulació no podria, però, contradir l'establerta explícitament en el text constitucional, tret del cas de desconstitucionalització per reforma constitucional. Igualment l'Estatut, fonamentant-se en els esmentats drets històrics, podria regular les singularitats històriques de caràcter simbòlic.

En el cas d'una reforma de l'Estatut per a actualitzar els drets històrics de Catalunya, les possibilitats passen a ésser molt importants. Són possibles totes les solucions esmentades en l'apartat II, amb la garantia del procediment de reforma estatutària i amb una potenciació de la singularitat catalana.

IV. La modificació de la Constitució

És una obvietat que tot és possible mitjançant la reforma constitucional. Les possibilitats de millora de l'autogovern són infinites. Ens limitarem, per tant, a fer algunes observacions sobre els temes que jutgem que tenen un interès preferent.

1. El dret d'autodeterminació

L'expressió *autodeterminació* té una certa dosi d'equivocitat, que el debat polític ha augmentat. Per a donar una resposta útil al problema hem de respondre a una qüestió paral·lela a una de les que es van sotmetre al Tribunal Suprem del Canadà en la declaració del 20 d'agost de 1998: «Under the Constitution of Canada, can the National Assembly, legislature or government of Quebec effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?»

La resposta, d'acord amb el text constitucional espanyol, com succeïa al Canadà, és negativa. D'acord amb l'article 2: «La Constitució es

fonamenta en la indissoluble unitat de la Nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols»; l'article 1.2 de la Constitució espanyola proclama: «La sobirania nacional resideix en el poble espanyol, del qual emanen els poders de l'Estat», i el preàmbul constitucional comença dient: «La Nació espanyola, amb el desig d'establir la justícia, la llibertat i la seguretat i de promoure el bé de tots els qui la integren, en ús de la seva sobirania, proclama la voluntat de [...] Protegir tots els espanyols i els pobles d'Espanya en l'exercici dels drets humans, les seves cultures i tradicions, llengües i institucions.»

La Constitució ni preveu, ni permet un procés de secessió i, encara menys, un procés unilateral emprès únicament pels òrgans d'autogovern d'un territori. Una reforma constitucional podria reconèixer el dret d'autodeterminació i preveure un procediment per a fer-lo efectiu. Tanmateix, hem de fer dues consideracions. La primera és que el dret d'autodeterminació, si n'eliminem elements confusionaris, no serveix per a l'augment de l'autogovern, sinó per a la creació d'una nova entitat política independent i sobirana. Òbviament aquesta nova entitat tindrà uns poders més incondicionats que qualsevol altra que formi part d'una Confederació, Federació, Estat autonòmic o Estat regional. Però això és així perquè per definició s'ha trencat tot lligam amb una entitat política de més abast. Llavors les tècniques d'autogovern ja no tenen cap sentit.

La segona consideració és que tot i que no existeix un dret a l'autodeterminació en la Constitució, en una perspectiva democràtica la voluntat de secessió d'un territori no està exempta de valor jurídic. En aquest sentit, compartim els raonaments següents de la declaració abans esmentada del Tribunal Suprem del Canadà, que, malgrat la seva llargada, reproduïm:

«87. Although the Constitution does not itself address the use of a referendum procedure, and the results of a referendum have no direct role or legal effect in our constitutional scheme, a referendum undoubtedly may provide a democratic method of ascertaining the views of the electorate on important political questions on a particular occasion. The democratic principle identified above would demand that considerable weight be given to a clear expression by the people of Quebec of their will to secede from Canada, even though a

referendum, in itself and without more, has no direct legal effect, and could not in itself bring about unilateral secession. Our political institutions are premised on the democratic principle, and so an expression of the democratic will of the people of a province carries weight, in that it would confer legitimacy on the efforts of the government of Quebec to initiate the Constitution's amendment process in order to secede by constitutional means. In this context, we refer to a «clear» majority as a qualitative evaluation. The referendum result, if it is to be taken as an expression of the democratic will, must be free of ambiguity both in terms of the question asked and in terms of the support it achieves.

»88. The federalism principle, in conjunction with the democratic principle, dictates that the clear repudiation of the existing constitutional order and the clear expression of the desire to pursue secession by the population of a province would give rise to a reciprocal obligation on all parties to Confederation to negotiate constitutional changes to respond to that desire [...].»

El Tribunal continua dient que s'ha de seguir el procediment de reforma constitucional i estableix els principis que han de presidir la negociació, que no implica un dret automàtic a la secessió.

Podem concloure, per tant, que l'autodeterminació no és una tècnica de millora de l'autogovern i que, d'altra banda, ja ara una manifestació de voluntat independentista portaria a una necessitat jurídica de pacte constitucional per a dur-la a terme.

2. El llistat competencial

La modificació constitucional permetria refer completament la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. És impossible exposar aquí el ventall de possibilitats. Considerem oportú fer-hi dues remarques.

En primer lloc, cal dir que en qualsevol de les tècniques de distribució de les competències es produeix sempre un instrument de salvaguarda del moment unitari. Aquests instruments són diferents en els diversos estats compostos: de la *commerce clause* o els *implied powers*

a l'*interesse nazionale*. Seria una ingenuïtat pensar que hi ha una fórmula constitucional que impedeix el naixement d'aquests instruments.

En segon lloc, s'ha de tenir en compte que els aspectes diferencials no es resolen principalment amb el llistat competencial. Tret d'elements d'una incontestable objectivitat –tenir o no tenir llengua pròpia, o tenir o no tenir litoral marítim–, totes les comunitats autònomes aspiren al màxim competencial.

3. Participació en òrgans de relleu constitucional

S'ha discutit molt sobre la simetria o la asimetria en les competències de les comunitats autònomes. Però on la asimetria té el seu ple sentit és precisament en els aspectes organitzatius. La solució d'integració col·laboradora en l'Estat de les diverses comunitats autònomes ha de tenir un cert grau d'asimetria, si s'accepta el caràcter multicultural o multinacional d'Espanya i es té en compte que les diverses cultures o nacionalitats no coincideixen amb el nombre de comunitats autònomes. A Espanya es dona una multiculturalitat de base nacional que no es dona per exemple a Alemanya –a Alemanya hi ha una altra cosa: la multiculturalitat de base migratòria, com és el cas de la comunitat turca. Es pot dir que a Alemanya hi ha diversos estats (federats) i una sola nació, mentre que a Espanya hi ha un sol Estat i diverses nacions.

Si acceptem la multiculturalitat o multinacionalitat d'Espanya i a la vegada no s'opta per la via de l'autodeterminació, cap a la seva única sortida, la secessió, llavors s'han de buscar fórmules d'enginyeria constitucional que permetin la constitució del nucli central de l'Estat tot respectant la pluralitat de comunitats nacionals o culturals. A Espanya, amb aquesta lògica, no es tracta solament de garantir l'equilibri centre-perifèria, sinó de garantir l'equilibri entre diverses identitats culturals. Per això, la inspiració s'ha de buscar en països on es doni la pluralitat de comunitats culturals de base nacional, com ara Bèlgica o el Canadà. La inspiració no equival a la transposició. Les circumstàncies són diferents en cada cas i les solucions mimètiques impossibles. En qualsevol cas, els exemples esmentats ens faran veure

el tipus de tècniques possibles. No es tracta d'una simple participació de les comunitats autònomes en òrgans estatals, a la qual ens hem referit en l'apartat 2, sinó de la concepció dels òrgans centrals de l'Estat de manera que siguin el reflex de la multiculturalitat. De fet, es tracta d'emprar les tècniques de protecció de les minories. En aquests casos no serveix el simple principi: un home, un vot.

Les tècniques a emprar afecten la composició i el funcionament d'òrgans. Es tracta que en la composició dels òrgans s'estableixin determinades quotes de representació que garanteixin en conjunt un pes suficient de les minories. En els aspectes de funcionament o en els aspectes procedimentals es tracta d'establir majories reforçades, majories per grups culturals o dret de vet. Les solucions són molt difícils, i només poden ésser fruit del debat i la negociació política. No han de resultar discriminatòries, però s'ha de tenir en compte que la igualtat que estableix la nostra Constitució és la igualtat dels ciutadans i no la de les comunitats autònomes. La dificultat de les solucions i el seu necessari caràcter polític fa impossible avançar-ne el contingut. Només a tall d'exemple, i per a aclarir de què estem parlant, podem apuntar algunes possibilitats. No seria aberrant imaginar un Tribunal Constitucional nomenat per meitats per l'Estat i les comunitats autònomes i en el qual, entre els designats per les comunitats autònomes, hi haguessin d'haver els de les tres comunitats històriques. No seria tampoc absurd que en les decisions legislatives en matèries culturals, especialment les lingüístiques, fos necessària la majoria dels representants de cadascuna de les comunitats culturals existents. Cal repetir que aquests exemples tenen un simple valor aclaridor i no pretenen cap validesa política. Tècnicament no es pot anar més enllà que constatar que aquest tipus de solucions són les que permeten fer coexistir unitat de l'Estat i pluralitat de les comunitats culturals que en constitueixen la base social. Però sí que tecnicojurídicament s'ha de precisar que aquests canvis exigeixen la modificació de la Constitució quan afecten òrgans constitucionals.

Les qüestions apuntades poden semblar a primera vista molt agosarades o extremes. Aquesta impressió desapareix ràpidament si es para esment en el fet que solucions d'aquesta mena no farien altra cosa que institucionalitzar el que, en part, els darrers temps s'ha fet per la via d'acords entre partits polítics. Es donaria estabilitat i trans-

parència al que ja en bona mesura passa en l'actualitat. No és, per tant, rar o extrem el que ja està passant.

4. Valoració de la reforma constitucional

Finalment, cal fer una consideració sobre les dificultats procedimentals de la reforma constitucional i la resistència a la reforma que signifiquen, i molt especialment al valor polític i simbòlic de la Constitució. La nostra Constitució és fruit d'un ampli consens democràtic i més enllà de les exigències jurídiques seria molt desitjable que aquest consens es mantingués.

Manuel Gerpe Landín

Catedràtic de dret constitucional
Universitat Autònoma de Barcelona



Sumari

- I. Pressupòsits
- II. El model actual i els seus dèficits
- III. Propostes per a la millora de l'autogovern
- IV. Vies i mitjans jurídics per a la consecució de les propostes

I. Pressupòsits

Els més de vint anys d'experiència democràtica han significat una profunda transformació de l'estructura territorial de l'Estat. El centralisme i l'uniformisme, que havien caracteritzat des dels seus orígens i de manera permanent l'Estat espanyol –llevat del breu període de la Segona República–, i que encara s'accentuen durant el franquisme, són gradualment abandonats a favor d'una estructuració autonòmica i descentralitzada del poder polític.

Amb notable rapidesa s'ha estès el règim autonòmic a tot el territori de l'Estat, s'han creat disset comunitats autònomes i s'han dotat els dits ens territorials d'un grau de competències i de potestats que permeten assimilar les comunitats autònomes espanyoles, almenys des del paràmetre quantitatiu-competencial, als estats membres de qualsevol federació democràticopluralista contemporània.

La democratització de l'Estat espanyol ha significat per a Catalunya, de la mateixa manera que va succeir durant la Segona República, la recuperació de l'autogovern perdut des del Decret de Nova Planta. Un autogovern que permet a les institucions que integren la Generalitat l'exercici efectiu de poder públic dins el territori de Catalunya i sobre un ampli ventall de matèries.

Tanmateix, el fet de reconèixer la important tasca acomplerta en el procés de federalització de l'Estat no implica, òbviament, una aquiescència total amb la concreció actual del model d'Estat ni amb les conseqüències que aquest model té per a l'autogovern de Catalunya. És més, aquí es defensarà que s'ha fet una lectura del text constituci-



onal amb conseqüències reductores del grau d'autonomia que per a Catalunya possibilita la Constitució i que el model té importants deficiències en l'estructuració de les relacions entre governs, estatal i autonòmics, en la participació de les comunitats autònomes en la formació de la voluntat de l'Estat tant a nivell general com, més concretament, en tot allò que fa referència a l'àmbit de la Unió Europea.

Des de la perspectiva d'aquestes crítiques ara avançades i des del pressupòsit de l'acceptació dels principis constitucionals que ordenen l'estructuració territorial del poder polític –unitat, autonomia i solidaritat–, aquest informe sostindrà com a tesi estructuradora la legitimitat d'«una nova lectura» de les normes competencials; una lectura que implica un nivell més gran de responsabilitat i, per tant, de competències per a les institucions de la Generalitat de Catalunya. Per tal d'acomplir aquesta finalitat, es farà, en primer lloc, una referència al model actual i als seus dèficits; a continuació, es presentaran propostes per a millorar l'autogovern de la Generalitat, i, finalment, s'indicaran les vies o els mitjans jurídics per a aconseguir la realització de les dites propostes.

L'informe no farà referència al sistema de finançament ni al govern local. Ambdues matèries són cabdals per a valorar l'autogovern –de la suficiència del finançament depèn que l'autogovern adquireixi una efectiva dimensió política; de l'ordenació territorial i l'àmbit competencial dels òrgans locals depèn decisivament la dimensió interna de l'autogovern– i, per tant, són i han estat objecte d'informes especialitzats.

II. El model actual i els seus dèficits

Primer. A diferència del que succeeix amb la forma d'Estat i la de govern, la Constitució no qualifica de manera expressa el tipus d'Estat al qual respon la seva organització territorial; és a dir, no determina expressament si es tracta d'un estat unitari, federal, regional o autonòmic. Tot i que aquesta manera de procedir pugui resultar sorprenent, és innegable la seva tradició en la nostra història constitucional car aquesta també fou l'opció de la Constitució de la Segona

República. El constituent, ara com aleshores, deixa obertes algunes opcions estructurals del model d'Estat: el de generalitzar o no a tot el territori el règim d'autonomies territorials, el nombre de comunitats autònomes i l'àmbit competencial de les comunitats autònomes que es crearan, de manera que possibilita l'estructuració d'un model amb intensitats desiguals d'autogovern.

La Constitució deixa en mans de les nacionalitats i les regions la decisió, d'acord amb uns procediments que ella mateixa estableix, de constituir-se o no en comunitats autònomes i de fixar en els seus respectius estatuts el nivell competencial. Dit d'una altra manera, la concreció del model dependrà, segons la literalitat constitucional, de l'actuació del principi dispositiu o de voluntarietat dels titulars del dret a l'autonomia. Tot i així, els condicionaments d'aquesta lliure disposició no només són el procediment d'accés i d'elaboració del projecte d'estatut d'autonomia, sinó també el respecte dels principis d'unitat i de solidaritat, la igualtat de drets i d'obligacions de tots els espanyols, la llibertat de circulació i d'establiment de les persones i la lliure circulació de béns, els criteris organitzatius fixats en la Constitució, l'autonomia dels municipis i les persones i les competències que es reserven a l'exclusivitat de l'Estat.

Tanmateix, cal recordar que la Constitució deixa obertes les decisions estructurals esmentades abans, la concreció de les quals dependrà en darrer terme de la voluntat dels ciutadans que es constitueixen en comunitat autònoma, i que permet almenys fer dues consideracions. La primera, en el sentit d'afirmar que la generalització, la fragmentació i la igualació competencials finalment adoptades poden ésser opcions legítimes, però no són ni opcions úniques ni necessàries; el text constitucional possibilita defensar opcions diferents. La segona, és que el procediment seguit per a imposar les dites opcions, els pactes autonòmics del 1981 i del 1992, tot i que pot ésser justificable des de criteris de governabilitat, introdueix greus alteracions sobre l'actuació del principi dispositiu.

A partir del 1993, els partits nacionalistes comencen a plantejar crítiques al model. Implícitament es discuteixen les tres opcions estructurals adoptades –generalització, fragmentació i igualació competencials–, però de forma explícita les crítiques es plantegen contra

l'anivellament competencial. El suport extern que dona Convergència i Unió als governs formats a partir de les eleccions generals del 1993 i del 1996 sembla que està condicionat al fet que es facin polítiques que, des del reconeixement dels fets diferencials, accentuïn les dimensions asimètriques del model autonòmic.

Convergència i Unió reivindica, argumentant-ho des del fet diferencial, una fórmula autonòmica singular que respecti els elements i els símbols que identifiquen Catalunya com a nacionalitat i que li atribueixi un nivell competencial d'acord amb la seva singularitat respecte a altres comunitats. Dit d'una manera més realista, es fa dependre la integració en el projecte nacional espanyol d'una millora qualitativa i quantitativa de l'autonomia política. La asimetria o l'heterogeneïtat que era en l'origen de la solució de la Segona República i que la Constitució del 1978 recull amb la incorporació de la distinció entre nacionalitats i regions cal que torni a primer pla. La proposta teòrica és, doncs, la de fer una nova lectura del desenvolupament autonòmic des del fet diferencial català, valorant els efectes que aquest fet hauria de tenir en qüestions simbòliques, l'àmbit competencial, l'institucional i el financer.

La asimetria és un dels elements qualificadors de l'Estat autonòmic: és el principal instrument per a adaptar els nivells de govern a la voluntat d'autogovern de les nacionalitats i les regions i, singularment, en aquest moment històric, és un instrument de reforç de la integració dins la unitat estatal i nacional d'Espanya (com a nació de nacions) de les comunitats que les reivindiquen. La asimetria no és, doncs, contradictòria amb la unitat de l'Estat; no discuteix que l'Estat mantingui la seva funció de referent global del sistema autonòmic, ni que aquest, al mateix temps que reforça la asimetria, potenciï els instruments d'integració (Senat, conferències sectorials, coordinació, planificació o cooperació).

La asimetria, com a expressió de l'heterogeneïtat o l'excepció de l'homogeneïtat, pot fonamentar-se amb raons diverses (pluralisme democràtic en les seves diferents expressions, drets històrics, condició de nacionalitat o nació, tradició). Aquelles que en el debat català apareixen en un primer pla són la identitat historicocultural de Catalunya i la voluntat dels seus ciutadans expressada a través dels seus partits polítics i de les institucions polítiques catalanes.

La Constitució ja va tenir en compte algunes diversitats autonòmiques i, fins i tot, constitucionalitza de forma expressa alguns dels dits fets diferencials. Pel que fa a Catalunya, es constitucionalitzen els més rellevants i objectius: la llengua catalana i el dret civil català. La Constitució no és obstacle perquè la diferenciació pugui anar-se concretant en nous camps, com es dedueix de la incorporació també expressa d'instruments normatius per a ajustar el model a les necessitats de cada moment: uns són instruments generals (art. 150.1 i 2) i uns altres, específics (149.1.29, 157.3, 122.1). El que no es pot defensar des de la Constitució és que la diferenciació o la asimetria és il·limitada: no pot, de cap manera, posar en perill la unitat de l'Estat i la solidaritat intercomunitària.

Des de l'anterior concepció de la asimetria i els seus límits és legítim defensar a Catalunya, d'una banda, una ampliació de les competències relacionades amb la llengua i el dret civil (ensenyament, cultura, acció cultural, mitjans de comunicació, administració de justícia, notaris o registradors) i amb el règim local i l'organització territorial de Catalunya, a la qual també podríem trobar una justificació històrica; d'altra banda, i des d'un altre tipus de tècniques jurídiques i fonaments legitimadors, que requeririen el consens necessari amb els òrgans polítics de l'Estat, és també legítim defensar l'ampliació de competències, sense cap altre criteri que la voluntat majoritària dels òrgans que expressen la veu dels ciutadans de Catalunya.

Segon. Un segon element a considerar en la valoració del model és el tipus o la naturalesa de l'autonomia de què gaudeixen les comunitats autònomes. L'autonomia establerta per la Constitució i els estatuts és, com se sap, una autonomia de naturalesa política, els trets principals de la qual són: la Constitució és la que garanteix el dret a l'autonomia, regula la creació de les comunitats autònomes i el repartiment competencial; les comunitats autònomes tenen potestat legislativa per a dictar lleis del mateix rang que les de les Corts Generals; l'existència d'institucions polítiques pròpies de cada comunitat autònoma, representatives dels ciutadans del territori de la comunitat, les quals únicament responen davant d'ells; la garantia constitucional d'un sistema de finançament objectiu i coherent amb el repartiment de les funcions estatals; la garantia constitucional que els conflictes entre l'Estat i les comunitats autònomes siguin resolts per òrgans jurisdiccionals.

Tots aquests elements estan al servei del que ha d'ésser el tret essencial de l'autonomia política: la facultat d'adoptar i de desenvolupar polítiques pròpies en determinats àmbits materials. És des d'aquest darrer criteri des del qual cal valorar l'autonomia de la Generalitat de Catalunya. Una valoració que no pot oblidar dues dades significatives: la primera és que el sistema de repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes es basa majoritàriament en l'establiment d'un règim de compartició –funcional i/o material–, especialment en les matèries socialment i econòmicament rellevants; la segona és que encara que aquí ens ocupin les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes, les alternatives funcionals no passen únicament entre aquests subjectes, sinó que cal afegir-hi la presència d'altres, com ara els municipis o la Unió Europea. Una i altra consideracions condueixen a mantenir que l'exclusivitat sobre la matèria no és ni pot ésser la regla general sobre la qual es fonamenta la distribució del poder estatal.

El procés espanyol, com reiteradament ha posat de manifest la doctrina, s'ha anat decantant cap a una creixent administrativització de l'autonomia de les comunitats autònomes. La potestat legislativa autonòmica resta, fins i tot en supòsits en els quals la Generalitat té competència exclusiva segons l'Estatut, reduïda a una funció merament executiva de la llei. L'Estat ha reduït les potestats legislatives de les comunitats autònomes, a través de l'abast que es dona a les seves competències per a fixar el que és bàsic, en l'abast atribuït a les seves competències materials i a través de criteris de delimitació competencial expansius de les seves facultats. El que agreuja la situació és que el desapoderament de potestats legislatives ni tan sols és compensat amb un trasllat de competències executives. A continuació, i per separat, es farà una referència a les repercussions que aquest fet ha tingut: a) en l'àmbit legislatiu, i b) en l'àmbit executiu.

a) En l'àmbit legislatiu, a aquest fenomen d'administrativització de la llei autonòmica hi han contribuït decisivament diversos factors, entre els quals cal esmentar l'abast que els actors polítics i el Tribunal Constitucional han donat a la legislació bàsica, a la llei orgànica, als principis generals del títol VIII, a les anomenades competències transversals de l'Estat, a les nocions «d'interès general» i de «territo-

ri» com a criteris de repartiment competencial o al límit que representa el mateix territori a l'exercici competencial.

En efecte, el Tribunal Constitucional ha consolidat –i l'Estat i les comunitats autònomes ho han acceptat– un criteri ampli del que és la legislació bàsica, tant materialment com formalment. Des de la primera perspectiva s'han tingut per bàsiques regulacions que anaven molt més enllà «d'un denominador comú normatiu a partir del qual cada comunitat pot establir les peculiaritats que li convingui en defensa del seu propi interès general» (STC 1/1982). Aquest ha estat el cas, per exemple, de la Llei de sanitat o de les diferents lleis d'ensenyament estatals. Des de la perspectiva formal, el Tribunal ha interpretat que les bases no s'han de manifestar sempre mitjançant una llei formal, sinó que els reglaments administratius o, àdhuc, actes merament executius poden incorporar excepcionalment les bases de l'ordenació (STC 147/1991, entre moltes altres). Aquesta doctrina jurisprudencial, força discutida, ha acabat imposant-se en determinats àmbits com l'economia (STC 48/1988), la banca (STC 57/1983) o el medi ambient (STC 149/1991), malgrat que del dictat constitucional es podria arribar a conclusions diferents.

D'altra banda, la jurisprudència constitucional ha considerat i l'Estat i les comunitats autònomes han acceptat un ampli contingut de la llei orgànica (art. 81 CE), especialment quan afecta el desenvolupament dels drets fonamentals. En aquest sentit, s'ha interpretat que la llei orgànica no és només una peça del sistema de fonts, sinó també una norma que atribueix a l'Estat certes competències per a desenvolupar drets fonamentals, tot i que en alguns casos la regulació d'aquesta llei pugui estar atribuïda en exclusiva a les comunitats autònomes (per exemple, associacions). A vegades, aquest contingut competencial s'ha concretat en una atribució a l'Estat per a regular tot el «desenvolupament» dels drets i les llibertats fonamentals, al marge de la matèria que li és atribuïda per l'article 149.1 CE –STC 5/1981 i 137/1986, encara que en aquesta darrera considera que les normes estatals actuaran només com a normes supletòries de les autonòmiques si la comunitat autònoma té competències sobre la matèria–, i, altres vegades, s'ha considerat que l'article 81.1 CE atribueix a l'Estat una facultat per a regular només el «desenvolupament directe» d'aquests

drets i llibertats (STC 173/1998). Aquest posicionament, que d'una manera més o menys àmplia dota l'article 81.1 CE de contingut competencial, porta a una desnaturalització del repartiment competencial operat per la Constitució i els estatuts en matèria de drets i llibertats fonamentals.

També els principis generals que fonamenten el títol VIII –el de solidaritat, inclòs en l'article 138, i els dos principis que conté l'article 139 CE, la igualtat de tots els espanyols en qualsevol part del territori de l'Estat i la lliure circulació de persones i béns– han servit moltes vegades d'instruments per a establir una uniformitat normativa a tot el territori estatal, malgrat que el sistema de distribució competencial estigués establint la possibilitat d'una regulació heterogènia.

Segurament, però, un dels factors que més ha contribuït a aquesta dissolució progressiva de les facultats legislatives autonòmiques ha estat l'abast que s'ha donat a les competències transversals de l'Estat, és a dir, aquelles que incideixen en altres matèries més enllà de la que pròpiament en constitueix l'objecte i que precisament per això poden actuar en àmbits materials on l'Estat no té cap competència. Aquest seria el cas de les competències establertes per l'article 149.1.1 CE (que ha servit, per exemple, perquè l'Estat incidís en la matèria d'urbanisme sobre la qual no té cap competència expressa) i per l'article 149.1.13 CE (que ha permès a l'Estat actuar en matèries com la de consum o de turisme, sobre les quals tampoc no té competències). En efecte, l'article 149.1.1 CE estableix a favor de l'Estat la competència per a la «regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals». El Tribunal Constitucional ha deixat establert en la STC 61/1997 que aquest precepte reconeix un títol competencial amb contingut propi, no residual, que habilita l'Estat per a regular tant el contingut primari del dret i les posicions jurídiques fonamentals –facultats elementals, límits essencials, deures fonamentals, prestacions bàsiques, certes premisses o pressupòsits previs– com l'objecte o l'àmbit material sobre el qual recauen les facultats que integren el dret, els requisits o les condicions bàsiques en què s'ha d'exercir, i el marc organitzatiu que possibilita l'exercici mateix del dret. A partir d'aquesta interpretació, la competència re-

coneguda per l'article 149.1.1 CE s'ha convertit en un veritable títol horitzontal que legitima la intervenció estatal sobre qualsevol matèria que afecti un dret fonamental. D'altra banda, l'article 149.1.13 CE atribueix a l'Estat les «bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica». Més enllà d'aquesta previsió, ha estat la jurisprudència constitucional, a partir del que disposa l'article 149.1.13 CE i alguns estatuts d'autonomia, com el català (art. 12 EAC), la que ha creat un nou títol competencial de l'Estat relatiu a «l'ordenació general de l'economia». Amb aquest títol la jurisprudència facultava l'Estat per a dictar tant les normes que fixin les línies directrius i els criteris globals d'ordenació d'un sector concret com les previsions d'accions o mesures singulars que siguin necessàries per a arribar als fins proposats dins l'ordenació de cada sector (STC 95/1986, 213/1994). El mateix Tribunal considera expansiva aquesta interpretació (STC 186/1988, 133/1997), però fins ara no ha trobat criteris objectius per a no buidar de contingut els títols competencials més específics que corresponen a les comunitats autònomes.

L'interès general i el territori són elements que actuen com a criteris de repartiment competencial, especialment en l'àmbit de les infraestructures –carreteres, ports, aeroports– i del transport. Els dos criteris, però, també han estat interpretats pel Tribunal Constitucional de manera beneficiosa per a l'Estat. Així, per exemple, en relació amb el criteri de l'interès general el Tribunal ha deixat dit que, com a concepte jurídic indeterminat, correspon a l'Estat determinar-lo (STC 68/1984, 40/1988, 40/1998, 65/1998). D'aquesta manera, i encara que sigui revisable pel Tribunal constitucional, els òrgans estatals, i molt singularment el legislador, disposen d'un ampli marge de llibertat per a determinar en quins supòsits concorren les circumstàncies que permeten qualificar una actuació d'interès general (STC 65/1998).

Finalment, també l'abast que la jurisprudència constitucional ha donat al límit que significa el territori per a l'exercici de les competències autonòmiques ha servit per a diluir l'actuació legislativa de les diferents comunitats autònomes. Certament, el territori delimita l'àmbit espacial dins el qual les comunitats autònomes poden exercir els seus poders (art. 25.1 EAC). Ara bé, el principi segons el qual les competències autonòmiques s'han de cenyir a un territori determinat no

és un criteri de caràcter absolut, i presenta les seves excepcions des de la perspectiva de l'aplicabilitat extraterritorial de les normes autonòmiques. En aquest sentit, el Tribunal ha afirmat que la limitació territorial de l'eficàcia de les normes i els actes no pot significar, de cap manera, que els òrgans de les comunitats autònomes, en ús de les seves pròpies competències, tinguin vetat d'adoptar decisions que puguin produir conseqüències de fet en altres llocs del territori espanyol, ja que d'una altra manera podria privar-les, purament i simplement, de tota la capacitat d'actuació (STC 37/1981). Tot i així, s'ha aplicat un criteri de territorialitat restrictiu, i s'ha negat que les decisions autonòmiques puguin tenir conseqüències fora del seu territori, sobre la base, amb relació a les persones jurídiques, que el domicili social o, fins i tot, la seu efectiva sigui punt de connexió territorial suficient perquè les normes autonòmiques en regulin l'estatut. Així ha succeït, per exemple, en matèria de cooperatives (STC 44/1984, 165/1985), de caixes d'estalvi (STC 48 i 49/1988) o d'assegurances (STC 86/1989).

A la vista de les dades anteriors, per tant, tota proposta de millora de l'autogovern, llevat que es vulgui mantenir en un terreny purament executiu, s'haurà de centrar a debilitar la intervenció legislativa de l'Estat. Les dites propostes hauran de constituir el principal objectiu per a aconseguir una millora qualitativa de l'autogovern.

b) En l'àmbit executiu es presenten també problemes importants. El model podria haver cercat una via d'estructuració en el federalisme d'execució, que centrés l'activitat de les comunitats autònomes en els vessants executius i de gestió; no obstant això, aquesta mutació constitucional tampoc no s'ha produït: l'Administració de l'Estat continua present i exerceix funcions executives al territori de la comunitat autònoma.

Aconseguir una administració autonòmica potent, una administració amb competències generals sobre tot el territori, i la reducció de l'Administració de l'Estat a unes funcions mínimes és una fita a assolir. Nogensmenys, cal fer dues puntualitzacions: la primera, que aquesta operació, denominada «Administració única», no implica decantar el model espanyol cap al federalisme executiu del tipus alemany, car en el cas espanyol les comunitats autònomes tenen estatutàriament

reconegudes competències legislatives exclusives o compartides, mentre que a Alemanya tenen majoritàriament el caràcter de concurrents. La segona, que aquesta transformació no hauria d'implacar que l'Administració autonòmica centralitzi, com sostenien els primers defensors de l'Administració única, l'exercici de les competències executives, sinó que ha de significar un enfortiment competencial dels graons administratius més propers als ciutadans; reforçar el nivell local de govern ha d'ésser una de les finalitats principals del procés de millora de l'autogovern intern.

Tercer. La tercera qüestió general a tractar és la que afecta les relacions entre les diferents unitats de govern. Fins ara, de manera singular en el cas català, les relacions bilaterals entre el Govern central i el de la Generalitat han estat les dominants; en el futur, sense que això signifiqui un menysteniment de la bilateralitat, sembla convenient potenciar les estructures multilaterals d'integració de l'Estat.

Catalunya és també Estat quan amb aquest terme es designa la totalitat de l'organització jurídicopolítica de l'Estat espanyol, incloent-hi les institucions pròpies de les nacionalitats i les regions que l'integren i la dels altres ens territorials dotats d'un grau inferior d'autonomia (STC 32/1981, 38/1982). D'aquesta manera, si bé l'autonomia de les comunitats autònomes queda vinculada a la gestió dels respectius interessos, tampoc no són ni poden ésser alienes a l'interès general de l'Estat (STC 25/1981). Això obliga, d'una banda, a l'establiment d'una xarxa de contactes interorgànics de diversa naturalesa entre l'Estat i les comunitats autònomes i, de l'altra, a la participació d'aquestes en la formació de la voluntat de l'Estat en diversos àmbits i fins.

Com és sabut, l'instrument més rellevant a aquest efecte hauria d'ésser el Senat. Tot i així, ni per la seva composició ni per les seves funcions pot accomplir aquesta tasca. La reforma del Senat, a fi de convertir-lo veritablement en la cambra de representació i de participació de les comunitats autònomes en les funcions del legislador estatal, ha d'ésser una de les principals finalitats a aconseguir en un projecte de millora de l'actual autogovern.

El paper que hagi de jugar el Senat, però, no ha de reduir la importància d'altres tècniques de participació i de col·laboració. En la situ-

ació competencial actual –confluència de diferents nivells de govern que actuen sobre matèries compartides amb una gran complexitat en l'articulació de les facultats de cada un dels actors–, la participació per la via de conferències sectorials, per la via de consulta, les comissions mixtes o els procediments participats tenen un gran interès per la millora de l'autogovern. El mateix s'ha de dir dels convenis horitzontals i verticals que tenen una gran potencialitat, però que, ara per ara, continuen sense tenir un règim jurídic que en faciliti l'operativitat; cosa que sí que es podria obtenir eliminant, per exemple, la intervenció de les Corts en els convenis de caràcter horitzontal.

Difícilment es podria concebre un estat compost en el qual no es donin certs nivells de col·laboració entre l'Estat central i els ens descentralitzats. Ara bé, també és cert que determinades formes de col·laboració, com l'anomenada *cooperació*, és a dir, el coexercici conjunt o «mancomunat» de les competències per part de la Federació i els seus membres a través d'un únic mecanisme de decisió ha servit a vegades d'instrument per a una centralització o «desfederalització» dels estats compostos, perquè les competències exercides amb tècniques cooperatives no han estat, generalment, les de la Federació, sinó les dels seus estats membres, que han perdut, per això, part del seu poder de decisió independent –per exemple, el cas del «federalisme cooperatiu» alemany o austríac. L'increment de la cooperació al si dels estats federals –conseqüència, en molts casos, de necessitats econòmiques, socials o internacionals– ha marcat el pas de l'anomenat *federalisme dual*, en què l'ordre federal es basa en una estricta divisió vertical dels poders estatals entre la Federació i els estats membres, a l'anomenat *federalisme cooperatiu*, que trenca tant el principi d'atribució alternativa de les diverses competències en què es divideix el poder estatal com el principi de separació que comporta l'autonomia i la independència en l'exercici competencial.

Tanmateix, al marge de les distorsions que certs mecanismes de col·laboració puguin propiciar, la necessitat que l'Estat i les comunitats autònomes col·laborin en l'exercici de les seves competències és un principi inherent tant al model d'organització territorial implantat per la Constitució com al sistema de distribució de competències pel qual aquesta es decanta, en què majoritàriament, com ja s'ha dit, s'estableix

una compartició d'aquelles entre l'Estat i les comunitats autònomes. Un cop se n'ha reconegut, doncs, la consubstancialitat amb l'Estat autòmic, el que caldrà serà precisar l'abast d'aquest deure de col·laboració i les tècniques que s'instrumenten per a dur-lo a terme.

Quart. La integració europea introduirà més complexitat en el model autòmic en aparèixer un nou nivell de govern –el dels òrgans de la Unió Europea–, que exerceix competències que corresponien a l'Estat i a les comunitats autònomes, i significarà un augment dels dèficits de l'autonomia d'aquestes darreres en l'elaboració del dret comunitari, ja que no tenen representació en els òrgans comunitaris i no participen com a tals comunitats en l'adopció de les decisions polítiques i normatives europees, i, en la seva aplicació interna, comportarà menys problemàtica en imposar-se aviat la doctrina del Tribunal Constitucional que l'execució corresponia a l'Estat o a les comunitats autònomes segons qui fos el titular intern de la competència afectada per la norma comunitària europea.

La participació de les comunitats autònomes en la formació de la voluntat espanyola en els assumptes comunitaris es va conduir, en un primer moment, per mitjà de les conferències sectorials. Tanmateix, les constants reclamacions de les comunitats autònomes per a assolir més participació propiciaren que, per mitjà dels acords autonòmics del 1992 entre el Partit Popular i el Partit Socialista Obrer Espanyol, es formalitzés l'impuls d'una necessària col·laboració interadministrativa. I, així, d'una banda, s'institucionalitzà la Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees i, de l'altra, es potencià el diàleg bilateral entre l'Estat i algunes comunitats autònomes. Tots aquests mecanismes han quedat recollits en la Llei 2/1997, per la qual es regula la Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees. També els acords de governabilitat entre el Partit Popular i Convergència i Unió del 1996 van incloure un capítol dedicat a la participació autonòmica en la Unió Europea, que va donar com a fruit el reforçament de les conferències –amb l'esmentada Llei 2/1997–, la possibilitat de participar en comitès consultius de la Comissió i la creació de la figura del «conseller autonòmic» en la Representació Permanent d'Espanya davant la Unió Europea.

Ara bé, malgrat l'establiment d'aquests mecanismes, la participació de les comunitats autònomes en la fase ascendent s'ha mostrat del tot insuficient. Els motius no només deriven del fet que no s'hagués previst d'entrada un sistema de participació en ocasió de l'adhesió d'Espanya a les comunitats, o que aquest trigués a ésser dissenyat legalment més de deu anys des d'aquella incorporació, sinó que segurament es troben en la mateixa inadequació del model de col·laboració interadministrativa establert, que no disposa de recursos suficients per a afrontar l'allau de propostes de normes, de programes i d'accions duts a terme en l'àmbit europeu. Moltes vegades, l'Estat no cursa les propostes amb un temps hàbil suficient; en d'altres, hi ha una manca de reacció de les comunitats autònomes pel que fa al contingut d'aquests textos, i, encara en d'altres, les propostes acordades al si de les conferències són després modificades per l'Estat, atès el sistema de negociació multilateral que implica una transacció continuada entre les parts, sense que els terminis permetin que l'Estat informi les comunitats autònomes d'aquelles modificacions.

Però, fins i tot, és dubtós que aquest model, encara que es reforçés, pogués ésser eficaç. Així, per exemple, la cooperació interadministrativa va ésser adoptada pels *Länder* alemanys, des del 1979 fins al 1985, amb resultats força decebedors: durant aquest període, en més de mil ocasions en què conformement al dret van poder donar resposta a una proposta comunitària, només en trenta-set ocasions els *Länder* foren capaços de prendre una posició, i només en una ocasió va ésser possible elaborar una posició comuna amb el *Bund*. Les conseqüències catastròfiques de l'experiència van portar, després de la ratificació de l'Acta única europea, a la substitució d'aquest model per un altre en què la participació dels *Länder* es canalitzava per mitjà del *Bundesrat*, i encara fou reformada la Constitució el 1992 per, després del Tractat de Maastricht, reforçar els drets informatius i participatius dels *Länder* per mitjà de la cambra territorial (art. 23 LFB).

Les propostes que es facin en aquest àmbit no només hauran de fixar-se en els instruments de participació, sinó també a reforçar la incidència del Parlament de Catalunya en el moment previ a l'adopció de les decisions i singularment en la fase de control de les actuacions. Avui no té control parlamentari la ja important activitat europea

catalana (Patronat Català pro Europa, conferències sectorials en temes comunitaris, Conferència per a Assumptes Europeus, la participació en comitès i grups de treball de la Comissió Europea, la cooperació transfronterera amb les regions franceses, els quatre motors, ARE o CPLR).

En matèria de participació de la Generalitat en la signatura de tractats internacionals, l'Estatut recull, en l'article 27.4 i 5, dues modalitats de participació interna a nivell ascendent per part de la Generalitat, és a dir, en la formació de la voluntat de l'Estat en subscriure tractats internacionals: d'una banda, una participació en la iniciativa, consistent en una sol·licitud al Govern per a la conclusió d'un tractat; de l'altra, una participació en el moment de la formació de la voluntat de l'Estat pròpiament dita, però limitada a un dret de rebre informació. Ambdues possibilitats són, però, encara menys operatives que les previstes per a la intervenció de les comunitats autònomes en els afers europeus. La manca de mecanismes de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes que facilitin la participació d'aquestes en la fase ascendent de formació de la voluntat de l'Estat és encara un tema no resolt i caldrà aprofundir en la recerca de fórmules que completin les previsions estatutàries, com s'ha fet en altres estats d'estructura composta on, per exemple, aquesta participació es canalitza a través del Senat.

Finalment, en relació amb l'activitat exterior, la jurisprudència constitucional ha interpretat que l'article 149.1.3 CE limita la possibilitat de les comunitats autònomes de dur a terme activitats que tinguin una projecció exterior, en el sentit que s'ha d'entendre limitada a les que, tot i ésser necessàries o, com a mínim, convenients per a l'exercici de les seves competències, no impliquin l'exercici d'un *ius contrahendi* ni originin obligacions immediates i actuals davant poders públics estrangers, no incideixin en la política exterior de l'Estat i no generin responsabilitat d'aquest davant estats estrangers o organitzacions intra o supranacionals. En aquest àmbit, per tant, caldrà avançar, si més no imposat per la necessària cooperació interregional, cap al reconeixement que les comunitats puguin subscriure acords exteriors la naturalesa dels quals fos la d'autèntics tractats internacionals, de manera que la Generalitat actués com a òrgan que representa l'Estat.

Cinquè. La qualitat de l'autogovern no depèn únicament de les relacions de les institucions pròpies amb les externes (Estat, la resta de comunitats autònomes o la Unió Europea). L'ordenació interna de l'exercici de l'autogovern –tant pel que fa a la separació horitzontal dels poders entre òrgans de la Generalitat de Catalunya com el que afecta la vertical entre l'Administració de la Generalitat i l'Administració local– ha d'ésser un dels centres d'atenció preferent.

Les propostes en aquest àmbit, amb relació a les institucions de la Generalitat, han de sanejar els criteris de representació dels ciutadans al Parlament, reforçar-ne la centralitat i els instruments de participació social en l'activitat parlamentària, millorar els mecanismes de control i d'exigència de responsabilitat parlamentària dels consellers, replantejar-se la funcionalitat actual del Consell Consultiu o corregir disfuncions de la Sindicatura de Comptes, o establir, en fi, una intervenció més intensa del Parlament en la designació dels càrrecs institucionals.

Pel que fa a l'Administració local, sembla indispensable donar respostes a la doble dependència dels municipis i a la precària autonomia de què gaudeixen. Les propostes s'hauran d'orientar a debilitar el règim bifront, traslladant a les comunitats autònomes l'organització del seu règim local, i debilitar el neocentralisme de les comunitats autònomes mitjançant tècniques de trasllat de les competències executives als municipis i establint instruments de participació d'aquests darrers en les decisions –singularment legislatives– de la Generalitat –un consell local de Catalunya, per exemple.

III. Propostes per a la millora de l'autogovern

Primer. En els estats plurinacionals democràtics el respecte a les peculiaritats que singularitzen com a poble cada un dels seus integrants imposaria una traducció a nivell simbòlic que permetés reconèixer i diferenciar-ne l'existència al si de l'organització estatal. L'Estat espanyol, com a Estat plurinacional, però també com a Estat democràtic, basat en el respecte al pluralisme polític, social, lingüístic i cultural, està obligat no només a respectar, sinó també a potenciar des d'un

punt de vista simbòlic els fets diferencials que caracteritzen cada un dels pobles que l'integren.

Des d'aquesta perspectiva, i a nivell estatal, les singularitats de cada una de les diferents nacionalitats espanyoles, referides especialment als aspectes culturals i lingüístics, caldria que es traduïssin i potenciessin en àmbits com: la moneda o els segells, que haurien de reflectir també la pluralitat cultural i lingüística; el passaport i el document nacional d'identitat, que caldria redactar en les llengües oficials de cada comunitat autònoma; les matrícules dels automòbils, en les quals caldria indicar la comunitat autònoma de procedència al costat de la identificació estatal; el Senat, on han de tenir presència les quatre llengües espanyoles; suport de les lleis sectorials de l'Estat a les mesures de normalització lingüística establertes per la LPL, en àmbits sobre els quals té competència compartida o exclusiva, com ara la seva Administració civil, l'Administració militar o l'Administració de justícia; inclusió del català (i del gallec i de l'euskera) com a llengua optativa en els plans d'estudi dels alumnes de la resta de l'Estat; desaparició del Ministeri de Cultura, que podria ésser substituït per un òrgan mixt amb presència de les nacionalitats històriques, encarregat d'executar les mesures de foment establertes a favor de l'Estat en l'article 149.2 CE; participació en la determinació de la composició d'òrgans constitucionals, com ara el Tribunal constitucional o el Consell General del Poder Judicial; acord per a fixar la seu a Catalunya d'institucions de l'Estat central.

Tanmateix, la potenciació simbòlica de l'existència nacional també esdevé, evidentment, tasca de la Generalitat, a qui correspon una difusió del que caracteritza Catalunya com a nacionalitat, tant a nivell intern de l'Estat com a nivell europeu i internacional. En aquest sentit, la presència simbòlica de Catalunya hauria de tenir en compte àmbits com: organitzacions internacionals –com per exemple la UNESCO o l'organització mundial del turisme–, que admeten la presència de subjectes diferents dels estats; la potenciació de la selecció catalana en les diverses modalitats esportives i de la presència d'aquesta en competicions internacionals, tot considerant que no es tracta d'una manifestació de la capacitat de relacions internacionals, sinó de la competència sobre esport; la potenciació de l'acció exteri-

or de la Generalitat: la manca de *ius contrahendi* i de *ius legationis* no impedeix a la Generalitat desenvolupar una acció exterior pròpia; la participació en l'associacionisme regional, la signatura de convenis –regits pel dret privat– amb altres regions europees, la potenciació de fòrums regionals, la promoció turística, comercial i cultural de Catalunya a l'estranger són alguns dels àmbits en què la Generalitat pot desenvolupar la seva activitat exterior.

Segon. Sobre la base del que anteriorment s'ha exposat, s'imposa la necessitat que la Generalitat reforci les competències relacionades amb el que fonamenta el seu fet diferencial i que l'estatut regula de forma singular en els articles 13 a 24 de l'Estatut. Entre aquestes matèries, i per molt variades que siguin les circumstàncies que conflueixen en aquest moment, es proposa que sigui la competència relativa a l'Administració de justícia sobre la qual se centrin de manera més immediata els esforços de reforma.

Tot i que la justícia és el sector que més resistent és a la descentralització (per la concepció unitària del poder judicial i del Consell General del Poder Judicial), els darrers anys s'han donat passos en la línia d'una major descentralització territorial de la justícia. La marxa descentralitzadora iniciada a partir de la reforma de la Llei orgànica del poder judicial el 1994, ha de continuar i, aprofitant l'ambient creat per la reforma anunciada pel Ministeri de Justícia, augmentar la velocitat i la intensitat de les demandes.

Sense necessitat de reformar la Constitució, reformant únicament la Llei orgànica del poder judicial, poden fer-se propostes en relació amb el poder judicial i l'exercici de la jurisdicció, el personal al servei de l'Administració de justícia i, en tercer lloc, el govern del poder judicial. En el primer àmbit, el de l'Administració de justícia en sentit estricte, les propostes prioritàries han de ser: potenciar les funcions cassacionals del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i, al mateix temps, transformar també les funcions del Tribunal Suprem; potenciar la intervenció del Parlament en el nomenament dels magistrats del Tribunal Superior de Justícia; assumir la competència plena per a crear òrgans judicials al territori de Catalunya; normalitzar l'ús del català a l'Administració de justícia i el seu coneixement per jutges i magistrats.

Pel que fa al personal no judicial, l'objectiu ha d'ésser que el règim laboral d'aquests funcionaris, amb les singularitats que requereixin els secretaris judicials, ha de dependre plenament de la Generalitat de Catalunya.

En darrer terme, cal també avançar en la territorialització del Govern de la Justícia; sense discutir la supremacia del Consell General del Poder Judicial, es poden crear consells territorials o augmentar les funcions de govern del TSJ de Catalunya.

Tercer. Després de més de vint anys de vigència de l'Estatut, resten encara pendants de transferència un llarg llistat de béns i serveis corresponents a competències de la Generalitat. La no-transferència d'aquests béns i serveis comporta, com és sabut, que continuï exercint la competència l'Estat central.

D'altra banda, una dificultat bàsica per al desenvolupament dels treballs de la Comissió Mixta la constitueix la manca de vies per a resoldre els conflictes entre l'Estat i la Generalitat sobre les matèries pendants de negociació: no existeix una instància superior a la Comissió Mixta amb competència per a resoldre i fer aplicar una solució als desacords existents al si de la Comissió, i el Tribunal Constitucional ha negat la seva competència per a conèixer d'aquests conflictes. En aquest sentit, per tant, les propostes pel que fa als traspassos són: culminar el procés de traspassos, establir els llistats dels béns i serveis que resten per traspassar, prioritzar-los i establir calendaris de negociació al si de la Comissió; crear una via per tal que, en cas de fracàs de la negociació al si de la Comissió Mixta, s'esdevingui obligatòriament el traspàs. Una possibilitat seria tornar a insistir davant el Tribunal Constitucional, per mitjà dels conflictes de competència, a fi que admetés resoldre les situacions de manca d'acords de traspàs de serveis per part de les comissions mixtes.

Quart. En els estats federals sol ésser freqüent que les competències executives siguin exercides pels ens políticament descentralitzats. No és aquesta la regla general que regeix el sistema espanyol, perquè l'article 149.1 CE, a més de competències normatives, moltes vegades reserva a l'Estat funcions executives sobre les matèries.

Certament, el progressiu traspàs de serveis a les comunitats autònomes ha significat una reducció de l'estructura administrativa de l'Estat central a nivell perifèric. No obstant això, no s'ha produït una desaparició d'aquesta administració perifèrica, ni tampoc una reducció proporcional a la pèrdua de competències. Actualment, doncs, l'organització administrativa a Catalunya, i també a les altres comunitats autònomes, és força complexa i poc clarificadora per als ciutadans i les seves relacions amb l'Administració pública: al territori de Catalunya, a més de l'Administració local (municipal, comarcal, provincial) i la de la Generalitat, hi conviu també l'Administració estatal.

La racionalització de l'aparell administratiu a Catalunya sembla, doncs, que imposa un decantament pel model executiu de la majoria d'estats federals i la creació de l'anomenada *Administració única*. Es tractaria, per tant, de reformar l'administració perifèrica de l'Estat per tal que l'Administració de la Generalitat fos l'administració ordinària a Catalunya, sens perjudici de l'actuació dels ens locals; que la Generalitat assumís totes les funcions que ara per ara compleixen els serveis territorials de l'Administració de l'Estat i els seus organismes públics; executés per mitjà de reglaments la legislació de l'Estat, i dictés, a l'ensem, reglaments interns per a l'organització dels serveis.

Les lleis de transferència a què es refereix l'article 150.2 CE i la culminació dels traspassos de béns i serveis constituïrien el mecanisme adequat per tal de dur a terme aquest model executiu.

Cinquè. La reforma del Senat hauria de tendir a: incrementar el pes actual del Senat en relació amb les iniciatives legislatives que tinguin interès autonòmic; fomentar les seves funcions de col·laboració i de coordinació interautonòmica; rebre informació sobre acords exteriors autonòmics, singularment els lligats a la Unió Europea, i fomentar les seves atribucions de cambra de debat de funcionament de l'Estat de les autonomies. El Senat seria, com s'indicarà posteriorment, la seu adequada per a canalitzar la participació de les comunitats autònomes en els assumptes comunitaris europeus.

Pel que fa a la composició, s'ha de garantir al Senat la presència de representants de les institucions autonòmiques, ja siguin representants dels governs o dels parlaments o amb una composició mixta.

En el funcionament del Senat s'hauria de possibilitar que, en matèries relacionades amb els fets diferencials, els grups parlamentaris de les comunitats autònomes afectades tinguessin un tractament reglamentari singular.

Sisè. Amb la finalitat de potenciar les relacions entre l'Estat i la Generalitat caldria desenvolupar, al costat dels instruments de relació bilateral, especialment importants en les competències que singularitzen l'autonomia catalana, els mecanismes de col·laboració que podran consistir en col·laboració en sentit estricte. En aquest sentit, per tant, hi cap: un intercanvi de punts de vista, examen en comú dels problemes de cada sector i proposta de mesures per a resoldre'ls; al marge de la coordinació obligatòria, que és la que estableix la Constitució en alguns apartats de l'article 149.1 a favor de l'Estat (art. 149.1.13, activitat econòmica; 15, investigació científica i tècnica, i 16, sanitat), fóra positiu que de comú acord Estat i comunitats autònomes fixessin en aquests àmbits competencials mitjans i sistemes de relació que fessin possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica en determinats aspectes i l'establiment obligatori d'uns mètodes d'actuació dels poders propis i aliens que després cada part executaria pel seu compte. L'exercici de les competències quedaria vinculat quant al procediment a seguir, però no pel que fa a les decisions substantives finals; el límit a les tècniques de col·laboració anteriors l'ha de constituir, en conseqüència, qualsevol transformació d'aquestes en una col·laboració de caràcter cooperatiu; és a dir, quan es pretenguin prendre decisions de forma mancomunada, en la mesura que així es modifica el repartiment competencial substantiu operat per la Constitució i els estatuts.

La col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes –i la d'aquestes entre elles– en l'exercici de competències compartides permet potenciar, en el marc descrit, instruments com ara conferències sectorials: adequats per a assegurar la coordinació i la col·laboració imprescindibles entre les administracions públiques. Tot i així, és molt dubtosa la constitucionalitat de la Llei 4/1999, de reforma de la Llei 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, en la mesura que atribueix a aquestes conferències, més enllà de les funcions de coordinació, també funcions de cooperació «segons els casos» (art. 5.1),

sense més precisions, i també convenis verticals i horitzontals, tot modificant l'article 145 CE.

Setè. Si es tenen en compte les deficiències del model actual abans anunciades, les propostes en relació amb la participació de la Generalitat en la formació de la voluntat de l'Estat davant la Unió Europea es concretarien en la fase ascendent en:

- a) El Senat hauria de tenir un paper essencial en la formació de la voluntat estatal; en funció de les matèries, les comunitats singularment afectades haurien de posseir una posició específica en la deliberació i en l'adopció d'acords.
- b) En la negociació davant la Unió Europea cal potenciar la participació de les comunitats autònomes en les negociacions directes davant els òrgans decisoris de la Unió Europea. S'hauran de distingir tres tipus diferents de competències: matèries respecte a les quals les comunitats autònomes posseeixen la titularitat de tots els poders públics, matèries compartides, i matèries relacionades amb el fet diferencial de les nacionalitats històriques: cal assegurar-ne la presència en tot cas en el comitè negociador i el dret a vet de totes.

En la fase descendent, i en la transposició del dret europeu, ha d'ésser potenciada la funció del Senat com a òrgan competent per a resoldre per la via de la negociació els conflictes que puguin donar-se entre l'Estat i la comunitat autònoma que aplica el dret comunitari.

Vuitè. En matèria de participació de la Generalitat en la signatura de tractats internacionals, l'Estatut recull en l'article 27.4 i 5 dues modalitats de participació interna a nivell ascendent per part de la Generalitat, és a dir, en la formació de la voluntat de l'Estat en subscriure tractats internacionals: d'una banda, una participació en la iniciativa, consistent en una sol·licitud al Govern per a la conclusió d'un tractat; de l'altra, una participació en el moment de la formació de la voluntat de l'Estat pròpiament dita, però limitada a un dret de rebre informació. Ambdues possibilitats són, però, encara menys operatives que les previstes per a la intervenció de les comunitats autònomes en els afers europeus. La manca de mecanismes de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes que facilitin la participació d'aquestes en la fase ascendent de formació de la voluntat de l'Estat és enca-

ra un tema no resolt i caldrà aprofundir en la recerca de fórmules que completin les disposicions estatutàries, com s'ha fet en altres estats d'estructura composta, on, per exemple, aquesta participació es canalitza a través del Senat.

Novè. Fins ara s'han considerat una sèrie de propostes en què, per a adoptar-les, caldria seguir una negociació amb altres subjectes, en especial amb l'Estat. En aquest apartat es fan un seguit de suggeriments per a la millora, la racionalització i la potenciació de l'autogovern a nivell intern; de manera que els únics subjectes responsables a l'hora d'adoptar-les serien les forces polítiques i les institucions catalanes. Aquests suggeriments o aquestes propostes es refereixen als àmbits següents:

- a) Maximització de l'exercici competencial: cal un desplegament legislatiu en àmbits de competència de la Generalitat sobre els quals encara no s'ha legislat. Hi destacaria, per exemple, la manca d'una llei d'ensenyament o d'una llei electoral.
- b) Replantejament d'algunes institucions, com ara el Consell Consultiu: el nombre de dictàmens que ha fet els darrers anys difícilment legitimen el cost de la institució.
- c) Desenvolupament del principi democràtic que hauria d'afectar tant les institucions com les relacions entre aquestes i els ciutadans. En aquest sentit, caldria una reforma del Reglament del Parlament per a potenciar el paper de les minories i el control que fan del Govern. Caldria potenciar la participació directa dels ciutadans en les institucions d'autogovern a través de mecanismes com la iniciativa legislativa popular, que avui encara és força costosa per als ciutadans, o la figura del referèndum.
- d) Desenvolupament del principi social: la Generalitat com a ens amb poder polític més proper als ciutadans té una responsabilitat directa en la consecució de l'Estat del benestar. L'Estatut li atribueix, en aquest sentit, un llarg llistat de competències exclusives sobre moltes matèries que directament afecten el contingut del principi social; així, per exemple, respecte a la majoria de drets de tercera generació (drets socials) o l'assistència social.
- e) Racionalització de l'organització territorial de Catalunya.

IV. Vies i mitjans jurídics per a la consecució de les propostes

A continuació s'analitzaran les vies jurídiques per a aconseguir la millora de l'autogovern. Davant la impossibilitat de valorar cadascuna de les propostes, es farà un plantejament general sobre l'eficàcia que té: 1) la reforma de la Constitució, 2) la reforma de l'Estatut, i 3) la reforma de les lleis estatals per a aconseguir obrir una nova etapa en l'autogovern de Catalunya. Cal avançar que la majoria de les propostes fetes tenen cabuda en l'actual marc constitucional i estatutari i, per tant, podran ésser executades per la via legislativa.

Encara que les propostes tenen com a principal destinatari l'Estat, no és possible desconèixer l'importantíssim paper reservat als òrgans polítics de Catalunya en la millora de l'autogovern. Correspon al Govern i al Parlament d'actuar en les competències adormides des de l'aprovació de l'Estatut –com la llei electoral–, i desenvolupar la potestat legislativa i executiva des de criteris i valors que poden millorar substantivament el grau i la qualitat de l'autogovern, tant en l'aspecte institucional com en el social.

Primer. En primer lloc, no podem oblidar que la Constitució no és una norma immutable i que és un signe de normalitat democràtica que es pugui plantejar sense traumes la reforma de la Constitució; a més, la reforma constitucional aporta més seguretat als canvis i més coherència a la naturalesa constitucional que té l'autonomia política. De tota manera, no es pot desconèixer tampoc que la via de la reforma s'ha de canalitzar per un procediment molt rígid, que requereix unes majories molt elevades al seu favor, i, si escau, l'aprovació per referèndum dels ciutadans espanyols.

Les raons en pro i en contra de la reforma constitucional han de conduir a una primera conclusió: la reforma constitucional s'ha de proposar únicament quan les propostes que es facin entrin en contradicció amb la lletra de la Constitució, o per a introduir elements nous que tinguin un amplíssim consens entre les forces polítiques catalanes i espanyoles.

La segona consideració general és per destacar que la Constitució, i en especial els preceptes constitucionals que ordenen l'Estat autònom, tenen un grau tan elevat d'obertura i d'elasticitat que possibiliten

una pluralitat de desenvolupaments, de relectures o de concrecions. Les possibilitats no són, certament, infinites, però mentre no es discuteixi la unitat final de l'Estat i la sobirania del poble espanyol –cosa que sí que fan de manera més o menys intensa les opcions sobiranistes o confederals– cal presumir que les propostes tindran un acolliment pacífic en el text constitucional.

Si la Constitució ha resistit canvis tan profunds com la integració europea i la instal·lació d'un model autònom estructurat sobre uns criteris ben allunyats de la voluntat del constituent, amb més motiu s'haurà d'acomodar a les propostes que aquí s'han fet en la mesura que responen a la voluntat originària d'aquell.

Tanmateix, les úniques propostes que requeririen necessàriament una reforma constitucional serien la reforma del Senat i la supressió de la intervenció de les Corts en l'autorització de convenis entre comunitats autònomes. En tots dos casos, la literalitat de la Constitució s'oposa a les propostes que aquí es fan.

Ara bé, en el cas que efectivament es pogués iniciar un procés de reforma constitucional, seria oportú i, fins i tot necessari, aprofitar el moment per plantejar la constitucionalització dels instruments de participació de les comunitats autònomes a la Unió Europea, en les relacions internacionals i els mitjans de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes tant verticals com horitzontals.

Segon. La reforma de l'Estatut, sense reforma constitucional prèvia, és una via poc eficaç per a traslladar a la Generalitat competències que avui són de titularitat estatal. L'Estatut autònomament no pot modificar l'article 149.1 CE, que regula les competències exclusives de l'Estat. En conseqüència, en relació amb les competències estatals, la reforma estatutària només podria afectar qüestions menors, en aquest àmbit: exhaurir les possibilitats competencials que ofereix l'article 149 CE, que en el text vigent no van ésser aprofitades; actualitzar la clàusula residual de l'article 149.3 CE, si s'hi volen incorporar matèries no incloses en l'Estatut ni en l'article 149.1 CE; o, per a evitar els riscos de devaluar l'autonomia política que provoquen la flexibilitat i el caràcter obert de les normes del bloc competencial, fixar amb més rigor jurídic la competència autònoma en el text estatutari.

S'ha de reconèixer més funcionalitat a la reforma de l'Estatut en l'àmbit de la millora interna de l'autogovern. Malgrat que tot procés de reforma ha d'anar precedit d'un debat en el qual es valorin diferents factors –l'oportunitat política, l'oportunitat jurídica, analitzant si el mateix fi pot assolir-se per mitjà de la llei, l'amplíssim consens–, pot ésser aconsellable, després de vint d'anys d'experiència institucional, que han permès constatar-hi llacunes i deficiències, donar rang estatutari a algunes iniciatives correctores de la situació actual. Amb aquesta finalitat, tenint en compte les propostes que en aquest àmbit ja s'han fet, la reforma estatutària hauria d'afectar les matèries següents: l'estatut jurídic d'algunes institucions –president de la Generalitat, conseller en cap, Parlament–; les relacions entre Parlament i Govern –dissolució discrecional anticipada, instruments de control, mocions de censura individualitzada, intervenció parlamentària en l'activitat comunitària europea–; instruments de democràcia participativa –la iniciativa legislativa popular i les audiències–; les fonts del dret –lleis de procediment de reforma, lleis institucionals bàsiques, decrets llei–; el règim de l'administració local i l'ordenació territorial –l'autonomia local, els instruments de participació local.

Tercer. La immensa majoria de les propostes que aquí es fan poden ésser canalitzades i resoltes de manera satisfactòria pel legislador estatal. A les seves mans resta:

a) Canviar la noció i l'extensió del que és bàsic, tot limitant-ne la formulació a la forma de llei. La reformulació del que és bàsic és una de les vies que cal seguir per passar de l'actual dominant administrativa que té l'autonomia catalana a l'autonomia política en sentit estricte. Un cop reduït l'abast del que sigui bàsic, tornant a les originàries concepcions principalistes, seria la forma de recuperar per a la comunitat autònoma la capacitat d'innovació i de direcció política de les matèries estructurades en un règim de competència compartida amb l'Estat. No es pot oblidar que en aquest règim de distribució es troben algunes de les matèries de més rellevància social i econòmica.

La via principal per a aconseguir aquest canvi és la de garantir que la comunitat autònoma intervingui com a tal en la determinació del que és bàsic. Amb aquest finalitat s'ha de defensar que sigui el Senat «reformat», el Senat representant de les comunitats autònomes, el que

assumeixi les principals funcions en la determinació de la normativa bàsica –i també en altres projectes o proposicions de lleis referits a matèries d'interès autonòmic. El recurs davant el Tribunal Constitucional, en el qual fins ara s'han concentrat tots els esforços de les comunitats autònomes per a corregir la noció de bases delimitada a instància del Govern per les Corts Generals, ja ha demostrat sobrament la inoperància i s'hauria de convertir en el darrer recurs, en una via excepcional.

La nova concepció del que sigui bàsic ha de permetre, d'acord amb una interpretació sistemàtica de la Constitució i de l'Estatut, que el desenvolupament normatiu autonòmic no sigui de mera execució de la normativa estatal, com si es tractés d'un reglament executiu. És més, com a criteri general, matisable matèria per matèria, es pot defensar que han de restar a l'òrbita de les comunitats autònomes tots els instruments normatius per a incrementar els principis bàsics establerts per la legislació estatal.

b) Davant la consideració de la llei orgànica com una norma que atribueix a l'Estat competències per a desenvolupar drets fonamentals, caldrà sostenir una interpretació més respectuosa amb la distribució de competències que ha fet el constituent en aquest àmbit, tot relegant la llei orgànica a la funció que la Constitució materialment i sistemàticament li encomana. Aquesta no és cap altra que la d'ésser una peça del sistema de fonts. Des d'aquesta perspectiva, i des d'una interpretació sistemàtica dels articles 81.1 i 149.1, cal afirmar que l'article 81.1 CE permet extreure quina és la matèria que l'Estat pot «desenvolupar» –els drets fonamentals i les llibertats públiques– i permet conèixer, també, la forma legal que el «desenvolupament» haurà d'adoptar –lleí orgànica. Però el que d'aquell precepte, per si mateix, ja no es pot deduir és el quàntum o la intensitat d'aquest «desenvolupament», que correspon dur a terme a les Corts Generals, que només és reconegut en aquella norma com una potestat normativa abstracta. D'aquesta manera, el que significa el concepte «desenvolupament» només es pot deduir, cas per cas, en funció del que disposen els diferents apartats de l'article 149.1 CE, que determina les competències de l'Estat.

c) Reinterpretar els condicionants de l'exercici competencial concret, com ara: els principis generals dels articles 138 i 139 CE; les competències transversals de l'Estat, com seria el cas de les competències establertes per l'article 149.1.1 CE –que ha servit, per exemple, perquè l'Estat incidís en la matèria d'urbanisme, sobre la qual no té cap competència expressa– i per l'article 149.1.13 CE –que ha permès a l'Estat actuar en matèries com la de consumidors o la de turisme, sobre les quals tampoc no té competències–; la reinterpretació de «l'interès general» i «el territori» com a criteris de repartiment competencial en un sentit més restrictiu i exceptuar-los en el cas que, de comú acord adoptat en forma de conveni, diverses comunitats autònomes exercissin de manera conjunta aquestes competències; finalment, també esdevé necessària una revisió de la doctrina dels punts de connexió territorials, tot sostenint que les comunitats autònomes no poden perdre automàticament la seva competència a favor de l'Estat quan el fenomen objecte de les seves competències s'estengui al territori de més d'una.

d) Emprar les vies de l'article 150.1 –lleï marc– i 150.2 –lleï de transferència o delegació– per ampliar les competències estatutàries de la Generalitat de Catalunya. Les lleis estatals de l'article 150.1 i 2 CE s'han de convertir en els instruments «ordinaris» per a executar les propostes de millora que impliquin assumir noves competències, és a dir, competències legislatives o executives no previstes per l'Estatut d'autonomia. Tant la tècnica de la lleï marc com, de manera més usual, la de les lleis de delegació o de transferència han demostrat ja la seva eficàcia per a la descentralització de competències estatals –no únicament les residuals, que, en virtut de l'article 149.3 CE i perquè no han estat assumides pels estatuts d'autonomia, romanen en la titularitat estatal, sinó també, i aquest és l'aspecte més substantiu per a Catalunya, la descentralització de potestats legislatives i executives que l'article 149.1 CE deixa en règim de titularitat estatal.

Les lleis competencials de l'article 150 CE tenen, a més, al seu favor el fet d'ésser instruments adequats per a fer la descentralització competencial amb criteris asimètrics, ja que la descentralització pot fer-se per a una o diverses comunitats autònomes. En contra d'això pot argumentar-se que, en la mesura que l'Estat manté la titularitat de la

competència i pot revocar la norma delegant, les atribucions autonòmiques resten en una situació de menys garantia que si la descentralització es fes a través de l'Estatut d'autonomia. Tenint en compte que aquesta crítica és formalment correcta –d'aquí que en alguns casos el contingut d'aquestes lleis fos problemàticament incorporat als estatuts–, una aproximació realista al problema permet sostenir que la delegació és difícilment reversible, llevat que hi hagués un acord en aquest sentit entre l'Estat i la comunitat autònoma afectada.

Quart. La millora de l'autonomia catalana no depèn únicament de les instàncies de la Unió Europea i de les centrals de l'Estat, depèn també de l'actuació de les institucions catalanes i de la forma com aquestes desenvolupin les seves facultats legislatives, executives i d'organització. Encara que és cert que els dèficits competencials i fiscals condicionen intensament el model, el fet de consolidar un sistema diferenciat i propi d'autogovern requereix també una acció de govern interna diferenciada.

És la lleï el mitjà idoni per a omplir les actuals llacunes –en matèria electoral o en la d'ensenyament o investigació– i corregir les disfuncions ja constatades, com ara la necessària reordenació de l'Administració local i l'ordenació del territori, el reforçament de la posició del Parlament, la modificació de les funcions del Consell Consultiu o la forma d'elecció del síndic major de la Sindicatura de Comptes.

Finalment, cal insistir que la manera d'exercir les competències té una incidència directa en l'augment del poder polític. El millor exemple és Sanitat, en què amb competències formalment limitades s'ha aconseguit establir un model de provisió de serveis diferent del de la resta de l'Estat.

Ferran Requejo

Catedràtic de ciència política
Universitat Pompeu Fabra



Sumari

- I. Introducció
- II. El marc teòric. La revisió del liberalisme democràtic
- III. Federalisme i acomodació del pluralisme nacional
- IV. Tres qüestions conceptuals. Federalisme no és sinònim de descentralització ni de subsidiarietat. La descentralització no coincideix amb l'acomodació política del pluralisme nacional
- V. Catalunya i la democràcia plurinacional espanyola. Quatre escenaris polítics de futur
- VI. Les «relectures» i els desenvolupaments alternatius del marc jurídic actual

I. Introducció

En les societats occidentals actuals, parlar del reconeixement i de l'autogovern de les nacions minoritàries és parlar de democràcia. És parlar de democràcia en un context presidit, a més, pels fenòmens creixents del pluralisme cultural, de la *governance* (importància creixent de noves temàtiques –telecomunicacions, noves tecnologies–, de les noves xarxes d'actors polítics, i dels governs multinivell), i de la globalització econòmica i tecnològica. Un context que els darrers anys ha incentivat una revisió teòrica i una reformulació institucional tant de conceptes clau de la legitimació liberal democràtica com dels processos pràctics de la presa política de decisions. El repte clau és què significa «millorar» –i com fer-ho– unes democràcies que han esdevingut molt més complexes i plurals que el que suposaven les concepcions democràtiques i constitucionals tradicionals. Entre els elements inclosos en aquesta revisió es poden esmentar els drets individuals i col·lectius, la divisió territorial de poders, les institucions representatives, l'ús i la jerarquització entre símbols col·lectius, l'articulació entre organitzacions estatals i no estatals, tant en l'àmbit intern com en l'àmbit internacional, etc. I molt especialment en el cas de col·lectivitats plurinacionals, el fet de millorar una democràcia inclou aspectes tant de caire ètic com funcional, i tant de caire legitimador com institucional.

En aquest sentit, crec que una anàlisi actualitzada sobre l'autogovern i sobre el reconeixement de Catalunya com a realitat nacional en els diferents contextos de la seva actuació (estatal, europeu, mediterrani, internacional, etc.) ha d'estar basat en dues perspectives bàsiques: 1) les concepcions actuals sobre la legitimitat democràtica que trac-

ten d'articular un conjunt heterogeni de valors, criteris, objectius, identitats i interessos, i 2) l'anàlisi comparada dels avantatges i els desavantatges que ofereixen els diferents sistemes polítics democràtics que presenten una divisió territorial de poders (estats regionals, estats federals i confederacions). Del que es tracta, en definitiva, és d'articular i de complementar els arguments legitimadors de les teories democràtiques actuals en contextos plurinacionals amb els coneixements de caràcter més pràctic que ens ofereix l'anàlisi institucional i la dels processos de decisió de les democràcies empíriques d'aquest tombant de segle.

Alguns dels aspectes de les concepcions democràtiques i del constitucionalisme tradicional que es troben actualment en revisió amb relació, fonamentalment, al doble moviment que representa la globalització i el pluralisme nacional, serien: la definició del *demos* d'una democràcia plurinacional (concepcions monista i pluralista del *demos*); la revisió del significat dels valors democràtics «universals» (llibertat, igualtat, dignitat, pluralisme, etc.) i de la seva inevitable interpretació cultural «particular» (relació de valors legitimadors universals i particulars); els drets de les nacions majoritàries i minoritàries, i l'acomodació entre diversos processos de *nation-building*; l'evolució de la divisió territorial de poders, dels àmbits dels autogovernos i de les relacions intergovernamentals; la idoneïtat o no d'institucionalitzar mecanismes federals, i de quin tipus, en les democràcies plurinacionals; la relació entre aquests mecanismes amb els processos de descentralització i de subsidiarietat; el paper i la institucionalització de les nacions minoritàries en l'àmbit europeu i en l'àmbit internacional; l'evolució dels models i els criteris de finançament i fiscalitat territorial.

Aquests són alguns dels fenòmens que ens aproximem al nostre objecte d'estudi. En un moment en què la democràcia s'està alhora expandint arreu del planeta i revisant la seva adequació a realitats molt diferenciades entre si, resulta també necessari repensar el significat i la concreció del reconeixement i de l'autogovern democràtic de Catalunya en els diferents escenaris territorials de la seva actuació.

Aquest no és un informe de caràcter «jurídic» que segueixi els enfocaments tradicionals de la qüestió (marc normatiu general, avaluació

del desenvolupament legislatiu i del desplegament institucional i administratiu intern, competències per a assumir o per a desenvolupar estatutàriament, anàlisi de les «lleis de bases», de les lleis orgàniques o de les sentències del tribunal constitucional, possibilitat de canvis institucionals i competencials ja sigui reformant o no el marc jurídic general, etc.). Malgrat que farem esment d'algunes d'aquestes qüestions en els apartats finals de l'informe, aquest és més de caràcter politològic que de caràcter jurídic, i s'arrela en els dos camps esmentats amb anterioritat: 1) les teories de la democràcia en contextos de pluralisme nacional, i 2) la política comparada de les democràcies actuals dotades d'una estructura territorial composta (estats regionals, federacions, confederacions). La seva vocació és, per tant, de caràcter més conceptual i més comparat que el que acostumen a incloure altres disciplines. Es tracta, doncs, d'un informe marc. Crec, a més, que qualsevol anàlisi en profunditat de l'autogovern en democràcies territorialment complexes requeriria una perspectiva analítica pluridisciplinària, on els enfocaments econòmics, socials i culturals convergeixin amb els de caràcter politològic i jurídic. A continuació, desenvoluparem alguns elements conceptuals i comparats de caràcter politològic que crec que són centrals per a una bona anàlisi de l'autogovern de Catalunya i de les seves perspectives de futur.¹

1. Les referències recents de l'autor que han servit de base d'aquest informe són les següents:

Democracy and National Pluralism. Londres: Routledge, 2001.

«Federalism and National Groups». *International Social Science Journal*, núm. 167, 2001, p. 40-49.

«Political Liberalism in Multinational States: The Legitimacy of Plural and Asymmetrical Federalism». *Multinational Democracies*. A. Gagnon - J. Tully (ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 110-132.

«Federalism and the Quality of Democracy in Plurinational Contexts: Present Shortcomings and Possible Improvements». *European Consortium for Political Research* (paper). Grenoble, 6-11 d'abril de 2001.

«Liberal Federalism in Plurinational Democracies: a new Language of Politics». Princeton University, USA, International Conference on «Does Federalism Matter? Political Institutions and the Management of Territorial Cleavages» (paper), 25-26 de febrer de 2000.

«Cultural Pluralism, nationalism and federalism: A revision of democratic citizenship in plurinational states». *European Journal of Political Research*, vol. 35, núm. 2, 1999, p. 255-286 [versió portuguesa: «Pluralismo cultural e cidadania democrática». *Lua Nova*, Sao Paulo, Brasil, núm. 47, 1999, p. 91-119].

«European Citizenship in plurinational States. Some limits of traditional democratic theories: Rawls and Habermas». *European Citizenship, Multiculturalism and the State*. Ulrich Preuss - Ferran Requejo (ed.). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, p. 29-49.

II. El marc teòric. La revisió del liberalisme democràtic

Els darrers temps, un creixent nombre d'autors ha anat acceptant el fet que la teoria liberal democràtica i les seves pràctiques corresponents no són tan «neutrals», en termes culturals, com pretenien bona part dels corrents dominants del liberalisme polític tradicional. Alguns autors que han posat en dubte aquesta possibilitat de la neutralitat cultural per part de l'Estat en les democràcies són, entre altres, Charles Taylor, James Tully, Will Kymlicka, Michael Walzer, o Bhikhu Parekh. Les crítiques d'aquests autors, dirigides cap a la teoria política liberal més clàssica, ha donat lloc a un nou debat en la teoria política normativa contemporània sobre les democràcies, conegut com el debat entre el «liberalisme 1» i el «liberalisme 2» (Taylor/Walzer).

Els defensors del liberalisme polític tradicional, o «liberalisme 1», estan sobretot inspirats en l'actualitat per la línia de pensament que arrenca de John Rawls, expressat en el seus llibres *A Theory of Justice* (1971) i *Political Liberalism* (1993). Segons aquesta línia de pensament, la pertinença dels individus a grups de tipus religions, cultural, nacional, etc. és molt important per a la seva identitat individual. Tanmateix, aquests autors mantenen que aquesta pertinença només s'haurà de manifestar o expressar principalment en «l'esfera privada», i no en «l'esfera pública». Aquest darrer àmbit ha d'ésser regit per uns «principis de justícia» que tothom ha de poder acceptar, independentment del fet de pertànyer a una minoria o a una majoria nacional o del fet d'ésser protestant, catòlic, musulmà, etc. En l'esfera privada, l'individu pot formar part de diverses organitzacions, associacions,

«Democràcia, federalisme i plurinacionalitat: una perspectiva des de Catalunya». *Govern i Polítiques Públiques a Catalunya (1980-2000)*. R. Gomà - J. Subirats (coord.). Barcelona: Ed. UB-UAB, 2001, p. 33-46 [amb Sven Wynants].

«La acomodación 'federal' de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España». *Asimetría federal y estado plurinacional: el debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. E. Fossas - F. Requejo (ed.). Madrid: Trotta, 1999, p. 303-344.

«Pluralisme polític i legitimitat democràtica. El refinament de l'universalisme en les democràcies plurinacionals». *Pluralisme nacional i legitimitat democràtica*. F. Requejo (ed.). Barcelona: Proa, 1999, p. 9-29.

«L'acomodació política de Catalunya: quatre escenaris de futur». *Idees: revista de temes contemporanis* [Barcelona], núm. 4, 1999, p. 168-180 [amb Jordi Serra].

Federalisme, per a què?: l'acomodació de la diversitat en democràcies plurinacionals. València: Tres i Quatre, 1998.

etc., per tal d'expressar i preservar la seva identitat religiosa, cultural o nacional, però l'esfera pública, en canvi, ha d'ésser «neutral» respecte a la pertinença grupal dels individus. La millor manera de posar en pràctica aquesta neutralitat cultural és, segons els defensors del «liberalisme 1», la regulació d'una noció «universal» i homogènia de ciutadania, i també el principi de no-discriminació, que garanteixin uns drets individuals a tothom amb independència de les seves vinculacions ètniques, religioses, «nacionals», lingüístiques, etc.² Per la seva banda, els autors que pertanyen al corrent intel·lectual del «liberalisme 2» defensen que aquesta pretesa neutralitat de l'Estat que defensa el «liberalisme 1» és impossible, especialment en relació amb qüestions de caràcter cultural. Així, en els estats plurinacionals, l'establiment, per exemple, d'una llengua oficial pot esdevenir força problemàtic en el cas que la llengua de la majoria nacional sigui tractada en termes exclusius o preferents en relació amb les llengües de les minories nacionals. D'aquesta manera, mentre la neutralitat religiosa dels estats democràtics és molt més fàcil d'establir, els partidaris del «liberalisme 2» qualifiquen de «mite» la pretensió que l'Estat sigui i pugui ésser culturalment neutral. Cada Estat estableix, de manera més formal o més informal, les seves llengües oficials, celebra els seus dies festius, manté els seus símbols «nacionals» col·lectius, i estableix una reconstrucció particular de la seva pròpia història. En el cas d'un Estat plurinacional, aquests elements culturals sovint són els de la majoria nacional, i es desestimen els elements culturals també particulars però diferents de les altres minories nacionals que puguin existir al seu territori. Si no tenim en compte la impossibilitat de la neutralitat cultural, continuen els defensors del «liberalisme 2», en els estats plurinacionals podem estar defensant situacions en què la participació dels ciutadans en l'esfera pública comporti una situació de desigualtat per als membres de les minories nacionals.

Tal com hem argumentat amb més extensió en altres ocasions, els teòrics liberals més clàssics mai no han estat capaços d'entendre correctament la qüestió del pluralisme nacional a causa de tres característiques bàsiques de la seva teoria política: 1) una concepció individualista molt abstracta, empobrida, que deixa pel camí molta informació

2. La concepció de Jürgen Habermas sobre el «patriotisme constitucional» com a base legitimadora de les democràcies constitueix una altra versió d'aquest «liberalisme 1».

sobre els individus concrets de cada collectivitat, 2) l'aplicació d'un llenguatge universalista homogeneïtzador a uns grups humans que són sempre heterogenis i particulars, i 3) una concepció «estatalista» i uniformitzadora de les relacions polítiques. Mentre que les dues primeres característiques són presents d'una manera manifesta en els escrits liberals tradicionals, l'última no ho és tant. De fet, els filòsofs liberals sempre han pensat les seves teories des d'unes bases estatals, pressuposant implícitament un model d'estat-nació. D'aquesta manera, acostumen a partir de la perspectiva d'un *demos* homogeni en termes nacionals, que bàsicament coincidiria amb les fronteres de la comunitat política. Tanmateix, aquesta situació és més aviat l'excepció que la regla. La conclusió és que, en els contextos plurinacionals, tractar els ciutadans d'una manera uniforme, significa tractar-los de manera desigual en termes d'identitat nacional.

Per tal de posar en pràctica els valors liberals de llibertat, igualtat, pluralisme i dignitat «individual» per a tots els membres de la comunitat política, sense establir gradients segons quina sigui l'adscripció nacional preferent dels ciutadans d'una *polity* democràtica, els partidaris del «liberalisme 2» defensen una nova manera de concebre la ciutadania: aquesta no s'ha d'entendre només com un estatus (drets i deures individuals iguals), sinó també com una *identitat* que reculli les diferents dimensions culturals col·lectives que afecten aquests drets o hi interaccionen. Únicament d'aquesta manera serà possible reconèixer el caràcter plurinacional del *demos*. La qüestió, doncs, no és defensar un relativisme cultural, sinó reconèixer els límits culturals i nacionals del liberalisme i constitucionalisme democràtic tradicionals. L'objectiu final és arribar a una organització democràtica que respecti i promogui la seva composició plurinacional, més enllà de considerar-la una cosa que, en el millor dels casos, s'hauria de tolerar o suportar amb una actitud merament estoica. Depenent de com es teoritzi, el que significa una democràcia en un context de pluralisme nacional, és a dir, depenent de si les concepcions defensades se situen en el marc i les perspectives del liberalisme 1 o del liberalisme 2, variaran les conclusions pràctiques sobre el que significa l'autogovern de les entitats territorials d'un estat plurinacional, i també el que significa normativament i institucionalment una democràcia en aquest tipus de context.

III. Federalisme i acomodació del pluralisme nacional

1. Federalisme i acords federals

El federalisme és sovint esmentat com un dels dispositius institucionals més convenients per tal d'organitzar territorialment una comunitat política. Daniel Elazar, un dels estudiosos més coneguts del federalisme, observà fa uns anys³ que més d'una tercera part dels països del món utilitzen algun tipus d'*acord federal* per la seva organització territorial, tot parlant d'una «revolució federal» mundial. Això no vol dir, però, que tots aquests països siguin estats federals o federacions en sentit estricte. En un estudi més recent, Ronald Watts⁴ ha xifrat en 480 el nombre d'unitats polítiques que podem considerar, en algun sentit, «federades» en alguna entitat composta. Tanmateix, el conjunt de països que disposen d'algun tipus d'*acord de caire federal* és un grup molt més ampli que el grup de les *federacions* o estats federals estrictes. En aquest sentit, resulta convenient distingir, seguint la literatura actual, entre tres nocions o conceptes diferents: el federalisme, els acords federals i els estats federals o federacions.

El *federalisme* és un concepte de caire fonamentalment normatiu, que es refereix a l'organització territorial d'una comunitat política, en la qual hi ha dues esferes de govern que combinen els principis de *self-rule plus shared rule*, és a dir, els principis d'autogovern i de govern compartit. La idea bàsica és que diferents comunitats polítiques s'uneixen a través de l'establiment d'un pacte (el terme *federalisme* deriva del terme llatí *foedus*, que significa 'pacte'). En aquest sentit normatiu, el federalisme té orígens religiosos que es remunten a la tradició bíblica, que es refereixen a un pacte establert entre l'home i Déu. Les primeres referències *polítiques* conegudes, però, daten de la federació israelita (des del segle XIII aC fins al 722 aC), i de les lligues entre diferents *polis* gregues (segle V i IV aC). Tot i aquests primers antecedents, la idea federal i la seva pràctica no van ésser gaire po-

3. ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

Federal Systems of the World. Harlow: Longman, 1991.

4. WATTS, Ronald. *Comparing federal systems*. Kingston: Queen's University Press, 1999.

pulars durant l'Edat Mitjana, i només serà amb l'èxit de la federació americana, establerta després d'una guerra que conclou amb un procés de secessió al segle XVIII, que tant la idea federal com la seva pràctica rebran un nou impuls.

Els acords federals impliquen un concepte molt més descriptiu que l'anterior i, sobretot, un ampli ventall de pràctiques institucionals. Podem dir que en la política comparada actual hi ha quatre tipus bàsics d'acords federals: els estats regionals, les federacions simètriques, els acords federals asimètrics i les confederacions (altres varietats menys freqüents d'acords federals els constitueixen les lligues, els condominis o les agències funcionals amb tasques compartides).

2. Els quatre tipus bàsics «d'acords federals»

1) *Els estats regionals*. En els estats regionals, el doble nivell d'organització territorial és el resultat d'un procés de descentralització política, garantit constitucionalment, d'un estat prèviament unitari. A diferència de la majoria de les federacions històriques (EUA, Suïssa, Alemanya), que es formaren a través d'un procés d'agregació d'unitats prèviament independents, en els estats regionals el que hi ha prèviament és un sol centre polític que es descentralitza en un moment determinat. El procés de descentralització no afecta totes les regions de l'Estat. És a dir, la suma de les regions objecte del procés de descentralització no equival a tot el territori de l'Estat. A més a més, la regionalització només té lloc respecte al poder legislatiu i executiu, i no acostuma a afectar el poder judicial. Tampoc no acostumen a haver-hi mecanismes que permetin a les regions dotades d'autogovern polític: a) participar en els processos de reforma constitucional, b) disposar de recursos fiscals propis d'importància, o c) decidir independentment sobre l'àmbit econòmic. L'exemple més clàssic d'un estat regional és Itàlia després de la Segona Guerra Mundial.

2) *Les federacions simètriques*. Aquestes constitueixen les manifestacions més conegudes i estudiades del federalisme. En general, des d'un punt de vista comparat, s'acostuma a admetre que les federacions simètriques comprenen cinc característiques bàsiques. En primer lloc, l'existència d'un doble nivell de govern, cadascú dotat amb poders

legislatius, executius i judicials, i també d'autonomia fiscal. En segon lloc, hi ha mecanismes que canalitzen la participació de les parts federades en els processos de decisió a nivell federal. Tot i que la manera de participar varia segons el país, és comuna l'existència d'una segona cambra de base territorial. En tercer lloc, a causa de la doble estructura de govern, sempre es dona la possibilitat de conflictes de competències. És per això que les federacions compten amb algun tipus d'àrbitre institucional, en la majoria dels casos un Tribunal Suprem o un Tribunal Constitucional, per tal de resoldre aquests conflictes. En quart lloc, el pacte en què es basa la federació no pot ésser reformat unilateralment. És a dir, la reforma constitucional necessita el consentiment tant de la federació com de la majoria de les entitats federades. La cinquena i darrera característica és la presència de mecanismes que faciliten i promouen la comunicació i la cooperació, tant en el sentit vertical (entre el nivell federal i el de les unitats federades) com en l'horitzontal (les entitats federades entre elles).

El caràcter simètric d'aquestes federacions es refereix al grau elevat d'uniformitat que hi ha en les relacions entre les parts federades i, sobretot, entre el nivell federal i les subunitats federades. L'exemple clàssic d'aquest tipus de federació simètrica és la federació americana, que va néixer l'any 1787 substituint una estructura prèvia de caràcter confederal. L'èxit d'aquesta transformació va fer de la federació americana un model amb molta influència per a l'organització territorial de diversos països arreu del món. No tots els acords federals, però, es caracteritzen per aquest tipus de relacions simètriques.

3) *Els acords federals asimètrics*. Aquí hem de distingir entre les *federacions asimètriques*, d'una banda, i altres tipus d'*acords asimètrics específics*, de l'altra.

a) *Les federacions asimètriques*. Les federacions asimètriques no es diferencien gaire de les federacions simètriques pel que fa a la seva estructura institucional. El seu tret diferenciador rau en el tipus de relació que mantenen les parts federades entre si, i sobretot, les que hi ha entre el poder central, és a dir, el nivell federal de govern, i les parts federades. Mentre que en les federacions simètriques aquestes relacions prenen un caràcter molt uniforme, en les federacions asimètriques tenen un caràcter bastant heterogeni. Les raons per a adoptar aques-

tes asimetries *de dret* o constitucionals són múltiples, però sempre es basen en diferències *de fet* que es donen a la societat de la federació.

Charles Tarlton⁵ fou un dels primers estudiosos que criticà el fet que la recerca principal sobre el federalisme, sobretot de caràcter jurídic, només prestés atenció als elements simètrics de les federacions. Va argumentar que s'hauria de prestar més atenció als elements asimètrics que es donen al si de les federacions i que es relacionen amb «diferències d'interessos, caràcter i composició» de la societat en general. Malgrat aquest advertiment, la idea de la asimetria només ha rebut un interès renovat dels estudiosos durant les dues últimes dècades, i no és gens sorprenent el fet que, sobretot, ho hagi estat en aquells països democràtics que mostren diferències nacionals en la composició de la seva població (Canadà, Bèlgica i Espanya). Els darrers anys, bona part de les anàlisis consideren que la introducció d'elements asimètrics en l'organització territorial de l'Estat pot resultar adequat en el moment de dotar de reconeixement jurídic i constitucional a les diferències *de facto* que es donen en les societats plurinacionals.

Abans de passar als acords asimètrics específics voldríem fer, però, dos comentaris entorn del concepte d'asimetria. En primer lloc, en totes les federacions hi ha diferències *de fet* entre les subunitats. És per aquesta raó que resulta convenient i habitual introduir la distinció entre *asimetria política* i *asimetria constitucional*. En cada federació les parts federades difereixen, per exemple, en població, territori, recursos econòmics, recursos naturals, etc. Aquestes diferències poden ésser d'importància política, ja que previsiblement afectaran el pes de les unitats federades dins la federació. En aquest sentit, els estudis comparats que han mostrat grans disparitats pel que fa a les asimetries polítiques d'una federació tendeixen a produir una inestabilitat més gran. Aquest és, per exemple, el cas d'una federació en la qual una de les parts federades conté més de la meitat de la població. Les asimetries constitucionals, en canvi, no són presents en totes les federacions, i fan referència a les diferències d'estatus o d'autogovern de cada part federada. El principi de divisió de poders no es

fa d'una manera uniforme per a totes les subunitats. Un exemple puntual d'asimetria constitucional el podem trobar en el cas de la federació canadenca, on la província del Quebec exerceix competències sobre la política d'immigració, mentre que per a les altres províncies aquesta competència és exercida a nivell federal. Un altre exemple, molt més general i que permet caracteritzar l'Estat com una federació asimètrica, el constitueix la federació belga d'ençà la reforma de l'any 1993.

El segon aspecte a tenir present quan parlem d'asimetria és la distinció entre la asimetria constitucional i la asimetria produïda per l'exercici de l'autogovern. La garantia de disposar d'un nivell d'autogovern és, en si mateixa, un generador potencial de diversitat entre les subunitats federades. Tanmateix, no s'ha de confondre amb la asimetria constitucional, que és una diversitat establerta en els «mecanismes d'entrada», és a dir, en les regles del joc de la federació, i no només en els «mecanismes de sortida», o sigui, en els diferents resultats produïts per l'exercici de l'autogovern. Les diferències basades en l'exercici de l'autogovern són comunes a totes les federacions, siguin asimètriques o no. D'aquesta manera, si les subunitats federades tenen competència, per exemple, en la política del medi ambient, és obvi que les seves polítiques podran variar molt entre si. Així, per reduir, posem per cas, el nivell de trànsit urbà, algunes entitats federades poden donar prioritat a la construcció de carrils bicicleta, altres poden promoure l'ús del transport públic, mentre que unes altres poden decidir no fer res. Aquest tipus de diversitat entre les parts federades és intrínsec al funcionament democràtic del sistema federal i són el resultat de l'exercici pràctic de l'autogovern polític per part de les diferents subunitats de la federació.

b) *Els acords asimètrics específics.* Aquí cal distingir entre les *federacions* i els *estats associats*. Ambdues pràctiques federals vinculen un territori normalment petit amb un de molt més gran, respectant un alt grau d'autogovern en el primer a canvi que aquest tingui una influència molt restringida en els afers del segon. La diferència rau en el fet que mentre en les *federacions*, com per exemple el cas de Puerto Rico en relació amb els Estats Units, aquest pacte no es pot dissoldre sense el consentiment de les dues parts federades, en els *estats associats*, com

5. TARLTON, Charles. «Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: a Theoretical Speculation». *Journal of Politics*, núm. 27, 1965, p. 861-874.

per exemple el cas de Mònaco i França, aquestes últimes poden prescindir unilateralment del pacte, respectant els procediments que van decidir en el moment de l'establiment de l'acord.

4) *Les confederacions*. Mentre les federacions són el resultat d'un pacte que té una traducció constitucional, les confederacions s'estableixen a través d'un pacte internacional entre estats prèviament independents que decideixen unir-se per dur a terme alguns objectius específics de manera comuna. Entre aquests objectius sovint trobem, entre altres, una integració econòmica més gran o el reforçament de la seguretat militar. Així, les confederacions no «constitueixen» un nou estat, sinó que depenen totalment dels estats membres pel que fa al seu funcionament. Les decisions que es prenen a nivell confederal només tenen un efecte indirecte sobre els ciutadans dels estats de la confederació. També a diferència del que acostuma a succeir en les federacions amb relació a les subunitats federades, els estats membres de les confederacions sempre poden sortir del pacte confederal si així ho decideixen, respectant també els procediments establerts amb aquesta finalitat.

Els exemples de confederacions contemporànies són més aviat escassos. Podem esmentar aquí el cas de la Comunitat d'Estats Independents, successora de l'antiga URRS, que reuneix la majoria de les antigues repúbliques soviètiques (els estats bàltics, per contra, no hi han participat en cap moment). Un altre exemple de confederació és la Comunitat del Carib. Els exemples històrics més coneguts són la Confederació Suïssa (1291) i la Confederació dels Estats Nord-americans, establerta un cop declarada la independència (1776). En els dos casos, però, aquestes confederacions s'acabaran transformant en una federació, els anys 1848 i 1787, respectivament. La taula 1 mostra exemples actuals dels quatre tipus principals d'acords federals.

A partir dels models oferts per la política comparada que acabem de comentar, l'Estat de les autonomies espanyol no sembla fàcil de situar. Alguns autors han parlat d'un «federalisme imperfecte», d'un estat federal que no es reconeix com a tal en la seva constitució, o d'un estat federal amb «fets diferencials». Tanmateix, una comparació aprofundida entre els models federals estrictes i l'Estat de les autonomies ens permet concloure que alguns elements bàsics dels primers

TAULA 1

Principals acords federals de les democràcies contemporànies

Estats regionals	Federacions simètriques	Acords federals asimètrics			Confederacions
		Federacions asimètriques	Federacions	Estats associats	
Espanya	Àfrica del Sud	Bèlgica	Dinamarca	França-	Comunitat
Itàlia	Alemanya	Canadà	Faroes	Mònaco	d'Estats
Portugal	Argentina	Índia	Finlàndia-	Índia-Butan	Independents
Regne Unit	Austràlia	Malàisia	Aaland	Itàlia-San	Comunitat
	Àustria		Regne Unit-	Marino	del Carib
	Brasil		Jersey	Holanda-	
	Estats Units		Estats Units-	les Antilles	
	Mèxic		Puerto Rico	Nova Zelanda-	
	Suïssa			les Illes Cook	
				Suïssa-	
				Liechtenstein	

Font: Elaboració pròpia a partir de Watts, *op. cit.*, i Elazar, *op. cit.* (1991).

estan completament absents en el cas espanyol: el mateix caràcter del «pacte federal», el rol de les seves unitats en el procés de reforma constitucional, la divisió de poders, el poder judicial, la composició i el funcionament del Senat, o els recursos fiscals, o el rol d'aquestes en alguns fòrums internacionals, més notablement a nivell de la Unió Europea. La conclusió és que, encara que l'Estat espanyol actual estigui, òbviament, inclòs dins el grup de països regulats per *acords federals*, difícilment podem considerar-lo en sentit estricte com una *federació*. Tal com hem argumentat en altres ocasions, l'Estat de les autonomies té més elements comuns amb els estats regionals que amb les federacions democràtiques, encara que en aquest cas les «regions» disposin d'un grau elevat d'autogovern en comparació amb les d'altres estats regionals i, fins i tot, en comparació amb les subunitats d'algunes federacions. L'element comú més significatiu que es dona entre el cas espanyol i les federacions és que en el primer la descentralització política es fa per a totes les regions de l'Estat, i no només per a algunes. És a dir, el territori de l'Estat equival a la suma de les regions dotades d'autogovern polític.

A més a més, tal com mostren també les anàlisis de política comparada, és important distingir entre el que diuen les regulacions legals o constitucionals i la forma concreta en què operen els processos polítics efectius dels sistemes democràtics. Els estats compostos no resulten aquí cap excepció. Atenent només les disposicions constitucionals, només tindrem una aproximació superficial i probablement errònia del funcionament efectiu de les democràcies (siguin o no federals). Per a l'anàlisi d'aquest funcionament haurem de tenir en compte un conjunt de factors institucionals, històrics, socials i culturals que caracteritzen els contextos en què s'apliquen les normatives legals. No podem aprofundir aquí aquesta qüestió. Tanmateix, esmentem només alguns dels elements institucionals que s'han mostrat rellevants en bastants casos empírics com a factors que dificulten o tendeixen a diluir el principi de divisió territorial de poders inherent als acords federals:

- L'homogeneïtat en el sistema de partits de la federació i de les unitats federades.
- En els sistemes parlamentaris, les majories absolutes en els parlaments del poder central.
- La coincidència del mateix partit polític en els dos nivells de govern.
- La dependència política dels tribunals suprems o constitucionals.
- La igualtat en el «color polític» en la composició de les dues cambres dels parlaments centrals.
- L'ambigüïtat o l'excés de «cooperació» entre els dos nivells bàsics de govern (relacions intergovernamentals i distribució de competències).
- La manca d'un sistema efectiu de federalisme fiscal.

IV. Tres qüestions conceptuals. Federalisme no és sinònim de descentralització ni de subsidiarietat. La descentralització no coincideix amb l'acomodació política del pluralisme nacional

Abans de considerar el cas espanyol, crec que val la pena assenyalar tres qüestions generals que es troben sovint confoses en els debats sobre federalisme en els estats de la Unió Europea: la diferència entre la lògica que subjau en el federalisme, d'una banda, i les lògiques que subjauen en la descentralització i en la subsidiarietat, d'una altra banda.

1. Descentralització

Tal com diversos analistes del federalisme han remarcat (Elazar, Watts, McRoberts), quan es planteja la legitimitat democràtica d'acords federals hi ha, com a mínim, dues perspectives que es troben sovint entremesclades però que suposen diferents enfocaments normatius i analítics: la perspectiva de la *no-centralització* i la perspectiva de la *descentralització*. Es tracta d'una distinció les conseqüències pràctiques de la qual se situen bastant més enllà del que suggereix el caràcter només aparentment acadèmic de la distinció, especialment quan tractem amb realitats constituïdes per una pluralitat de *demos* nacionals.

En la tradició política liberal, el nucli bàsic de les federacions està relacionat amb la divisió territorial de poders. Aquest principi, originalment associat a uns acords sobre centralització i no-centralització de funcions polítiques específiques, és clarament diferent d'altres principis organitzatius que també operen en les federacions liberals, com ara els principis de participació, d'eficiència, d'equitat o de descentralització. Aquest últim, la descentralització, implica, com hem dit anteriorment, l'existència prèvia d'una estructura centralitzada.

Des de la perspectiva de la no-centralització federal, la normativitat universalista tradicional ofereix una bona fonamentació tant per a la legitimitat de les decisions del poder central de la federació com per a la de les unitats federades, cadascuna dins la seva pròpia esfera d'actuació. Malgrat això, en cas de conflicte entre els dos nivells de govern, resulta una normativitat que ofereix més avantatges a la fe-

deració, sobretot en el cas d'ésser «simètrica», en permetre presentar les seves decisions impregnades d'uns «valors democràtics comuns», com ara l'absència de discriminació per criteris territorials dels ciutadans de la federació». Les demandes d'un major reconeixement o un major autogovern per part d'algunes unitats federades poden ésser presentades com un cas basat en mers «interessos particulars» o fins i tot en la «insolidaritat» en relació amb altres territoris de l'Estat. La qual cosa és especialment visible quan es combina la perspectiva teòrica del «liberalisme 1» i les pràctiques institucionals de les federacions simètriques. Si això denota, a més, la possible existència de problemes funcionals en el cas de les federacions uninacionals, en el cas de federacions plurinacionals pot convertir-se en una qüestió de crisi de legitimitat de tot el sistema constitucional. El fet que les federacions ho siguin d'una unitat política estatal fa que els territoris nacionals minoritaris exempts de mecanismes asimètrics, i de «proteccions externes» (Kymlicka), tinguin dificultats estructurals a l'hora d'explicar als altres territoris de la federació que les seves demandes de reconeixement, és a dir, de respecte i garantia de la seva col·lectivitat nacional específica, no són contradictòries amb la igualtat de ciutadania, sinó només amb les seves versions uniformitzadores associades al liberalisme tradicional. O quan pretenen defensar que és precisament aquesta absència o escassetat de reconeixement constitucional la que constitueix, precisament, una discriminació de la seva identitat nacional en favor d'una altra identitat, també nacional, i, per tant, particular, associada històricament i normalment per la força al conjunt de la federació.

Quan la perspectiva territorial adoptada és la de la descentralització «regional», i ja no la de la no-centralització federal, la situació pot ésser encara menys favorable a les realitats nacionals minoritàries. Aquí, el *demos* és vist des d'una perspectiva encara més monista que la del federalisme simètric tradicional. A les dificultats de contraposar una perspectiva legitimadora més refinada que la del federalisme tradicional, que sigui capaç d'articular el llenguatge universalista del liberalisme amb la defensa dels particularismes nacionals minoritaris i del particularisme estatal, s'afegeix, en aquest cas, la inexistència d'una «cultura política federal» i d'una «societat federal» en el conjunt de l'Estat. Podríem dir que, en el cas dels estats regionals des-

centralitzats, la unitat del *demos* estatal es veu més propera a la lògica *democràtica* estricta, no necessàriament liberal, de la sobirania popular d'una entitat col·lectiva «nacional», que no pas a la lògica *liberal*, també estricta, de la divisió territorial de poders entre entitats col·lectives diferenciades susceptible de desenvolupaments en termes de pluralisme nacional. És a dir, la combinació entre la perspectiva de la descentralització, d'una banda, i un llenguatge pretesament universal, que té com a referent un *demos* particular de caràcter estatal presentat com una realitat uniforme, d'una altra banda, suposa un marc conceptual que en igualtat de regulacions simètriques i asimètriques dificulta, encara més que en les federacions, l'acomodació entre diferents *demos* nacionals.

2. Subsidiarietat

En els estats de la UE, i molt especialment després del Tractat de Maastricht, el terme «subsidiarietat» ha anat apareixent de manera intermitent tant en relació amb les institucions de la Unió com en relació amb les unitats territorials dels seus estats membres. Tot i que es tracta d'un terme que pot adquirir diferents significats, el seu ús més habitual es refereix a un principi organitzatiu i territorial segons el qual una decisió política o, si més no, la implementació d'una decisió política s'ha de dur a terme en el nivell més proper possible al ciutadà. D'aquesta manera, la subsidiarietat s'entén com una *distribució* de poders entre diferents nivells administratius –de l'europeu al municipal–, dirigit per una lògica d'eficiència tècnica i de proximitat democràtica al ciutadà.

A primera vista, la subsidiarietat pot aparèixer com un principi organitzatiu proper a la filosofia del federalisme, especialment en la seva aposta per un afany descentralitzador i per una disposició favorable cap a l'autonomia local. Tanmateix, una anàlisi més detallada de la qüestió indica l'existència d'una confusió conceptual que pot produir greus distorsions pràctiques. De fet, tal com mostren les anàlisis de casos concrets (Teasdale, Noël, Bermann), la subsidiarietat pot conduir a una erosió important del principi federal. Es tracta d'una qüestió que afecta de manera especial les federacions o els estats re-

gionals de caràcter plurinacional. Tal com esmentàvem anteriorment, l'organització federal està vinculada a la *divisió*, més que a la *distribució*, de poders entre diferents nivells territorials. La lògica interna del federalisme no està necessàriament vinculada als objectius d'obtenir el major grau possible d'eficiència o el major grau possible de proximitat al ciutadà. Es podria dir que la divisió de poders constitueix el punt de partida del federalisme, no la línia d'arribada. Qüestionar o supeditar aquest principi en nom d'una suposada eficiència, o en nom de principis democràtics que uniformitzen els ciutadans d'una unitat global que no es qüestiona és raonar en termes més unitaris que federals. Fins i tot una organització territorial presidida per un important grau de descentralització municipal, com la que hi ha en alguns països nòrdics, es troba allunyada de l'esperit del federalisme d'arrel liberal. De fet, en aquells estats en els quals el principi federal és important, la subsidiarietat no acaba d'encaixar molt bé. Als federalistes nord-americans els agrada recordar que els *founding fathers* (Hamilton, Madison, etc.) no van dissenyar la subsidiarietat, sinó el federalisme, mentre que al Canadà se sol repetir que el principi federal és massa important com perquè la subsidiarietat es desenvolupi. Fins i tot en una federació uninacional i «cooperativa» com l'alemanya, el tribunal constitucional s'ha mostrat poc inclinat a reconèixer la conveniència de la subsidiarietat com a principi organitzatiu.

Es podria dir que el principi federal es pot complementar amb el principi de la solidaritat interterritorial, però no amb el de la subsidiarietat. Aquest últim pot resultar un principi organitzatiu adequat per a relacionar diferents nivells administratius concebuts, ja sigui en termes funcionals d'eficiència o d'economies d'escala, ja sigui en termes «democràtics» de proximitat de les decisions polítiques als ciutadans –que tampoc no estan necessàriament vinculades a l'eficiència. Però la subsidiarietat deixa d'ésser un principi convenient, si més no en primera instància, quan es tracta d'acomodar el reconeixement i l'autogovern dels diferents *demos* nacionals d'un estat plurinacional. En aquest cas, els valors i les lògiques liberal, democràtica i funcional segueixen camins més diferents que en el cas de les realitats uninacionals. Només uns quants models federals ens situen aquí, de nou, en una direcció adequada.

3. La descentralització no coincideix amb l'acomodació política i constitucional del pluralisme nacional intern d'una democràcia

Aquesta és una qüestió que afecta la pràctica totalitat de les democràcies plurinacionals però que només els darrers anys ha merescut una atenció teòrica i una discussió sobre les reformes pràctiques o institucionals a introduir en aquest tipus de democràcies (Canadà, Bèlgica, Índia, Regne Unit, Espanya). De fet, per a descentralitzar un estat no cal que aquest sigui plurinacional. Es tracta de dues qüestions diferents, o de dos objectius polítics diferents, que hauran d'ésser resolts amb tècniques «federals» o federalitzants també diferents, ni que els dos grups de tècniques presentin alguns elements comuns. Bàsicament, l'acomodació política del pluralisme nacional significa regular satisfactòriament dues qüestions: 1) un reconeixement explícit i efectiu del pluralisme nacional de la democràcia, tant en l'àmbit polític com constitucional, i 2) un nivell d'autogovern en els àmbits nacionals, estatals i internacionals (inclosos, si s'escau, els europeus), que permetin a les nacions minoritàries desenvolupar la seva personalitat col·lectiva diferenciada. Aquests dos tipus de regulació inclouen, com veurem més endavant, cinc àmbits bàsics d'actuació (simbòlicolingüístic, institucional, competencial, economicofinancer i internacional). A continuació desenvolupem aquesta darrera qüestió per al cas de Catalunya i la democràcia espanyola, tenint present les perspectives de futur de les dues.

V. Catalunya i la democràcia plurinacional espanyola. Quatre escenaris polítics de futur

Els darrers temps, el terme «escenari» s'acostuma a utilitzar de manera genèrica per parlar de descripcions de futurs possibles, i és en aquest darrer sentit que parlarem aquí d'escenaris polítics. En l'àmbit polític, les preguntes bàsiques a contestar són: *on es vol anar?* i *com s'hi vol anar?* Prenent com a base els dos criteris esmentats en la secció anterior, el reconeixement o no a nivell polític i constitucional de la plurinacionalitat de l'Estat, que representarem amb els valors 1 i 0, respectivament, i el nivell d'autogovern, que graduarem en una escala 1 a 4 (1, situació actual; 4, sobirania equiparable a la dels estats membres de la UE), esta-

blirem quatre escenaris per a una futura acomodació política de Catalunya: el regional autonòmic (0,1), el federal uninacional (0,2), el federal plurinacional (1,3) i el del «partenariat» (1,4).⁶

1. *Escenari regional autonòmic (0,1)*

Òbviament, aquest escenari de futur és el que planteja més continuïtat respecte a la situació constitucional i estatutària actual. Es tracta d'un marc amb un alt grau d'indefinició i que ha anat concretant el seu desenvolupament en una perspectiva nacional bastant homogeneïtzadora, malgrat el procés de descentralització establert per a un conjunt de disset «comunitats autònomes» més dues ciutats nord-africanes (Ceuta i Melilla), i malgrat les asimetries que s'apuntaven en el text constitucional i que després no han estat desenvolupades.

En aquest escenari, la plurinacionalitat de l'Estat continua sense estar constitucionalment reconeguda en establir-se un concepte preferent de Nació espanyola i, sobretot, un subjecte únic de sobirania, el «poble espanyol» (art. 1 i 2 de la Constitució espanyola del 1978). Dins aquest escenari, l'autogovern de la Generalitat pot incrementar algunes competències específiques (finançament, revisió de competències compartides, seguint algunes indicacions establertes pel mateix Tribunal Constitucional, revisions de les lleis de bases, presència en les representacions davant la UE, etc.), però sense superar la comentada confusió entre la regulació d'una descentralització política i l'acomodació d'una realitat plurinacional.

2. *Escenari federal uninacional (0,2)*

Es tracta d'un escenari basat en el desenvolupament de les potencialitats federals de l'Estat de les autonomies seguint les característiques del federalisme liberal clàssic. Aquest desenvolupament tampoc no comportaria cap reforma constitucional fonamental. Igual que en l'escenari anterior, no es reconeixeria la plurinacionalitat de l'Estat, sinó

6. Els primers números dels parèntesis de cada escenari es refereixen al reconeixement o no de la plurinacionalitat, i els segons números, al grau d'autogovern de les nacions minoritàries.

una pluralitat de «fets diferencials» de signe divers (llengües, dret civil, foralitat, insularitat, etc.), dins una concepció bàsicament uninacional de la col·lectivitat política estatal.

Alguns dels àmbits o institucions que més podrien canviar en aquest escenari serien el poder judicial, el senat, la representació exterior de les CA a la UE i la fiscalitat. El poder judicial podria estructurar-se federalment en un doble nivell territorial de tribunals, el de la federació i el de les unitats federades, en el qual aquestes darreres disposarien de tribunals suprems propis que actuarien com a instància última amb relació a determinades qüestions. La nova estructura judicial es desenvoluparia d'una forma bàsicament simètrica, és a dir, de manera homogènia per a totes les unitats federades. Per la seva banda, el Senat, una institució molt devaluada en l'actualitat, passaria a convertir-se en cambra de representació territorial, una característica que ara no té i que, malgrat que també s'establiria d'una manera previsiblement simètrica, veuria reforçada la seva funció institucional en els àmbits representatiu, legislatiu i de control. A més, representants de les unitats federades (les noves CA) formarien part de les delegacions de l'Estat a la UE, seguint la pràctica que ja fan estats federals europeus com Alemanya o Bèlgica. Finalment, la fiscalitat es construiria també al voltant de principis federals, avui inexistents en aquesta matèria per a les comunitats de «règim comú», en què s'articularien dos nivells de recaptació i gestió dels impostos paral·lela a una dualitat política en la responsabilitat de la despesa pública. Deixant de banda el tractament de la situació fiscal asimètrica del País Basc i Navarra, establerta a partir de la foralitat reconeguda en els controvertits «drets històrics» preconstitucionals, el model fiscal es desenvoluparia d'una manera simètrica per a la resta de les unitats federades.

Aquest és, doncs, un escenari que deixaria també per resoldre l'acomodació política de la plurinacionalitat espanyola, però que permetria racionalitzar i modernitzar alguns elements importants del sistema polític i dels autogovernos territorials a partir d'una introducció clara de la lògica alhora competitiva i unitària del federalisme liberal tradicional. Malgrat que manté la confusió entre descentralització i plurinacionalitat, aquest escenari respondria a uns criteris pròpiament federals en alguns àmbits institucionals i competencials i, en contrast amb l'escenari anterior, evitaria la supeditació del funcionament pràc-

tic del sistema d'organització territorial a la conjuntura dels resultats electorals (existència o no de majories absolutes o «suficients» en el Parlament del poder central).

3. Escenari federal plurinacional (federalisme plural) (1,3)

Un supòsit molt més innovador, i creiem que més convenient per a l'acomodació política de Catalunya, seria un plantejament federal que inclogués una distribució competencial amb elements d'asimetria i acords de tipus confederal, com a mínim per a aquelles collectivitats minoritàries de l'Estat dotades de característiques nacionals. Un model d'aquesta mena obriria la porta a un reconeixement constitucional i polític de la realitat plurinacional espanyola. És el que els darrers anys hem caracteritzat com el model de *federalisme plural*. Aquest escenari, que requereix reformes constitucionals bàsicament en els títols preliminar i VIII, es basa en l'establiment de tres tipus fonamentals d'acords federals:

- 1) Un reconeixement constitucional explícit i satisfactori de la plurinacionalitat a nivell de la federació.
- 2) L'establiment d'acords de caràcter asimètric o confederal en la regulació dels aspectes decisius per al reconeixement i l'autogovern de les entitats nacionals minoritàries. L'objectiu d'aquests acords és el d'acomodar aquestes minories no tan sols en relació amb la federació, sinó també en relació amb l'àmbit internacional.
- 3) La regulació d'acords més simètrics respecte a altres àrees de l'autogovern.

Mentre que el primer tipus d'acord busca el *reconeixement polític* de la plurinacionalitat de l'Estat, els altres dos estan més vinculats a l'*autogovern* de les subunitats federades. L'objectiu bàsic del federalisme plural és, així, el de procedir a una acomodació política del pluralisme nacional de l'Estat a partir de l'establiment de diferents tipus de regulacions constitucionals i d'acords federals segons quina sigui l'esfera a regular i les característiques de la unitat federada. Òbviament, el nucli bàsic del federalisme plural el constitueixen els dos primers tipus d'acords assenyalats.

La concreció dels tres tipus d'acords del federalisme plural recorre cinc àmbits bàsics d'aplicació: el simbolicolingüístic, l'institucional, el competencial, el fiscal econòmic i l'europeu internacional. D'aquesta manera, la interrelació dels tres tipus d'acords esmentats amb aquests cinc àmbits d'aplicació donarà lloc a quinze possibles interseccions. Així, en l'àmbit simbolicolingüístic, per exemple, els dos primers tipus d'acords –la regulació de la plurinacionalitat a nivell de la federació i els acords asimètrics o confederals– inclouen qüestions com la regulació del plurilingüisme: la inclusió de les quatre llengües oficials en la denominació de l'Estat, en la moneda (l'euro), en els documents «d'identitat» (passaport, DNI, etc.), la regulació de seleccions nacionals en les competicions internacionals, el contingut i l'ús diferenciat de banderes, d'himnes, etc., la regulació lingüística en els registres civil, mercantil, de propietat, etc. Tot això és fàcil de regular en termes pràctics, en la majoria dels casos hi ha molts exemples en la política comparada (Bèlgica, Suïssa, Canadà, Irlanda, Israel, Noruega, etc.), i significaria, a més, una visualització simbòlica d'una renovada noció liberal democràtica de la ciutadania en un context de pluralisme nacional. Altres interseccions serien les regulacions asimètriques o confederals en els àmbits institucional i europeu internacional. Aquí es podrien establir qüestions com ara una representació diferenciada a la UE, a la UNESCO, etc., de les nacions minoritàries; la regulació del Senat a partir dels principis d'elecció de segon ordre, dret de vet en determinades matèries per als senadors de les nacions minoritàries, i un bicameralisme especialitzat i simètric; una nova composició del Tribunal Constitucional, del Consell General del Poder Judicial, del Tribunal de Comptes; l'establiment d'una estructura federal en l'organització, les funcions i els darrers àmbits d'apellació del poder judicial; la regulació dels territoris de les nacions minoritàries

7. En altres treballs hem establert altres exemplificacions dels diferents tipus d'acords del federalisme plural en altres àmbits d'actuació que aquí no detallem. Veg. la taula 2, com una síntesi esquemàtica.

Esfera competencial/Esfera fiscal/Esfera internacional

<i>Esfera simbòlica</i>	<i>Esfera institucional</i>	<i>Esfera competencial/Esfera fiscal/Esfera internacional</i>
Regulació del pluralisme nacional de l'Estat Reconeixement constitucional i reconeixement de la igualtat i de les cultures nacionals. Plurlingüisme: - Nom oficial de l'Estat - Moneda - Documents personals d'identitat (passaport, DNI, carnet de conduir, etc.) - Documents oficials - Segells Símbols de l'Estat plurinacional (himne, bandera, etc.).	Plurlingüisme al Parlament federal (documents i intervencions orals). Plurlingüisme en la institució monàrquica.	Inclusió de la plurinacionalitat i del plurlingüisme en els currículums acadèmics (educació primària i secundària). Creació de departaments lingüístics i culturals de les minories nacionals a les universitats públiques. Plurlingüisme en les polítiques de la federació dirigides a tots els ciutadans. Plurlingüisme a les ambaixades i als consolats. Plurinacionalitat en les polítiques culturals exteriors de l'Estat.
Regulacions asimètriques o confederals amb relació a la vinculació de Catalunya amb l'Estat, la UE i l'àmbit internacional Registre mercantil, de la propietat i civil en català. - Monolingüisme opcional en documents personals d'identitat. - Monolingüisme opcional en documents oficials.	Catalunya, districte electoral únic en eleccions federals i europees. Dos únics nivells administratius: Generalitat i poder local. Supressió administració perifèrica de l'Estat. Possibilitat d'acords federals horitzontals entre estats membres de la federació. Senat: - eleccions de segon ordre per als estats membres,	Regulacions confederals o asimètriques: legislació i polítiques pròpies en matèries de poder local, dret civil, universitats, infraestructures, regulacions electorals, lingüístiques, culturals; economia, educació, europees, d'immigració, sanitàries i de seguretat social, de comunicacions (control sobre les telecomunicacions pròpies), governació. Reconeixement oficial del COC (Comitè Olímpic de Catalunya). Seleccions esportives nacionals pròpies. Representació de Catalunya en esdeveniments esportius internacionals (campionats europeus i mundials).
	- dret de vet dels senadors de les nacions minoritàries, - bicameralisme simètric. Dret de vet de la Generalitat de les regulacions del poder central sobre matèries exclusives. Tribunal Constitucional: composició amb presència específica de les nacions minoritàries. Consell General del Poder Judicial i Tribunal de Comptes: composició específica. Tribunal Superior de Justícia de Catalunya: última cort d'apel·lació en matèries lingüístiques i culturals, i en les regulacions de la Generalitat i el poder local.	Representació pròpia a la UE en matèries lingüístiques i culturals. Representació pròpia a la UNESCO. Delegacions de la Generalitat en l'àmbit internacional. Representació diferenciada a la UE i al Consell d'Europa.
Regulacions simètriques	Federalització del poder judicial i, si escau, del seu govern.	Federalisme fiscal. Dualitats impositiva, normativa i de despesa equilibrades. Política exterior de les competències exclusives.

com a circumscripcions electorals en les eleccions europees i espanyoles, etc. En l'àmbit de la fiscalitat, en canvi, es podrien establir acords de caràcter molt més simètric seguint els criteris del federalisme fiscal clàssic, també aplicables en l'escenari anterior.⁷

4. Escenari del «partenariat» (1,4)

Aquest és l'escenari més rupturista en relació amb el marc constitucional del 1978. Més que establir una descripció detallada, resultarà més convenient indicar l'especificitat d'aquest escenari respecte a l'anterior. D'alguna manera, en l'escenari anterior Catalunya establiria una via negociada i legal d'abast estrictament espanyol per a assolir un estatus que, en molts aspectes, equival al gaudiment d'un ampli autogovern nacional dins un marc espanyol basat en el reconeixement de la plurinacionalitat. En aquest quart escenari, en canvi, la via a seguir deixa de tenir el caràcter exclusiu d'un procediment polític i jurídic espanyol per a convertir-se en un procés d'autodeterminació exercit estrictament a Catalunya. Previsiblement, aquest procés inclouria dues etapes: la primera, interna, comprendria el període necessari que permetés aconseguir la majoria social i política necessària per tal d'emprendre un procés d'aquest tipus; la segona, el reconeixement de Catalunya com una entitat política pròpia a partir del seu reconeixement per la comunitat internacional.

Donat, així, aquest tipus de reconeixement, situat dins els acords federals però més enllà de les federacions, l'autogovern de Catalunya seria previsiblement equiparable al d'alguns «estats associats» o d'algunes «federacions» de la política comparada o al dels estats membres de la UE. En qualsevol d'aquests supòsits el procediment hauria d'anar acompanyat de negociacions tant amb l'Estat espanyol com amb la UE en el moment d'establir els termes del «partenariat» (o en termes més tradicionals de «la sobirania-associació») en diferents àmbits (defensa, comerç internacional, política exterior, etc.)

5. Comentari

Òbviament, els escenaris presentats no són sinó models teòrics amb característiques i elements que, en la pràctica, es troben sovint barrejats en les regulacions empíriques de les democràcies liberals que presenten una estructura territorial composta. Dels quatre escenaris de futur considerats, els dos primers podrien donar lloc a modificacions quantitatives en el grau de l'autogovern, i s'incrementaria el nombre de les competències transferides en el procés de descentralització iniciat ara fa dues dècades. El segon escenari, el federal uninacional, podria significar, a més a més, un plus de racionalitat en el disseny institucional, i també més modernitat i competitivitat en el repartiment competencial i en la regulació de la fiscalitat. Tanmateix, tant el reconeixement nacional de Catalunya com l'establiment d'un autogovern pròpiament nacional, descrits en el tercer i quart escenaris, només poden ésser fruit d'un canvi constitucional i estatutari que superi els dos handicaps, ja comentats, que arrossega el model regional autònom sorgit de la transició dels anys setanta: la confusió entre descentralització i plurinacionalitat, i l'absència d'unes regles del joc estables i clares, que no facin dependre el funcionament del sistema polític de les conjuntures electorals.

Al meu parer, tal com he argumentat els darrers anys, a partir de les característiques històriques, socials i culturals de Catalunya, i també del seu emplaçament dins la Unió Europea, crec que el tercer escenari seria suficient per tal d'aconseguir un reconeixement i un autogovern nacional adequat als nous temps, satisfactori, estable i amb perspectives de desenvolupament futur. Cal ésser prudent, però, a l'hora de fer grans generalitzacions amb relació a aquest segon aspecte, ja que la política comparada ens ofereix pocs exemples de federacions democràtiques plurinacionals. Així, doncs, el contingut de les regulacions específiques de cada una de les «interseccions» descrites en el tercer escenari variarà segons cada federació plurinacional. No obstant això, tenint en compte que la finalitat bàsica del federalisme plural és l'acomodació dels diferents grups nacionals dins un mateix estat democràtic, cada federació plurinacional haurà d'articular unes regles i uns procediments, els dos garantits constitucionalment, que permetin el reconeixement i l'autogovern nacional de les diferents

minories nacionals. D'aquesta manera, a més dels avantatges de la competència política entre les diferents unitats federades – presents també en les federacions simètriques –, en el context de les federacions plurinacionals s'obtidrien els avantatges originats per l'acomodació política dins la federació dels diferents i inevitables processos de *nation-building* que coexisteixen en aquest tipus de democràcies. L'estudi comparat de les federacions mostra que l'èxit de cada federació depèn de la seva habilitat a l'hora de trobar un equilibri entre l'autogovern de les unitats federades i el grau de cooperació i presència de la federació en aquestes unitats. De fet, cada federació inclou mecanismes que canalitzen la cooperació entre els dos nivells de govern, tant per motius d'unitat de la federació com de l'existència de responsabilitats compartides. Pel que fa a les federacions plurinacionals, sembla convenient, però, tant per motius ètics com funcionals, establir un reconeixement explícit del pluralisme nacional intern a la *polity*, i també una clara divisió de poders que garanteixi un alt grau d'autogovern per a aquelles unitats federades que presenten unes característiques nacionals diferenciades.

Les rigideses habituals dels mecanismes de reforma constitucional obstaculitzen sovint la implementació de noves institucions i la de nous processos de decisió política en les federacions, especialment quan la reforma està dirigida només a algunes de les subunitats de la federació. En aquest cas, pot ésser convenient establir procediments alternatius, com els anomenats *opting in* i *opting out*, que no necessiten reformes constitucionals formals, i que poden ésser establerts sense alterar els equilibris econòmics i fiscals de les subunitats federades amb independència de si aquestes presenten o no característiques nacionals pròpies.⁸ D'aquesta manera, la relació entre el poder federal i el poder de les subunitats acabarà incloent-hi més regulacions asimètriques que les reconegudes formalment en el marc constitucional de la federació.

8. Els procediments *opting in* consisteixen en l'establiment de programes específics per part del govern federal, i resta a les entitats federades la decisió de participar-hi o no. D'altra banda, en els procediments *opting out* algunes entitats federades poden decidir no prendre part en un programa federal, però reben del govern central, tanmateix, els recursos que l'aplicació d'aquests programes haurien comportat per a l'entitat federada en el cas que hagués decidit de prendre-hi part.

La creixent complexitat dels entramats institucionals intergovernamentals, en especial en l'àmbit europeu, demana una superació de les rigideses estatalistes del constitucionalisme i del federalisme tradicionals. Naturalment, una «bona acomodació política» de la plurinacionalitat no pot consistir només en l'adopció d'un model formal. És a dir, hauríem de considerar el model del federalisme plural més aviat com una condició necessària per a l'acomodació de la diversitat nacional, i no com una condició suficient. Tanmateix, pot dir-se que a partir de les condicions històriques, socials i demogràfiques de la realitat espanyola, en absència de regulacions constitucionals que regulin el *reconeixement* de la plurinacionalitat, i de regulacions àmplies en l'àmbit de l'autogovern, difícilment s'arribarà a una solució satisfactòria, en termes liberals democràtics, de la qüestió territorial, és a dir, resultarà força difícil obtenir una «solució federal» de la qüestió nacional – de les qüestions nacionals – en termes liberals democràtics, en unes realitats que són alhora més complexes i plurals que les de caràcter uninacional, que són les dominants en l'àmbit del federalisme comparat.

VI. Les «relectures» i els desenvolupaments alternatius del marc jurídic actual

Tal com s'ha dit a bastament, del període constituent dels anys setanta no va sorgir cap «solució constitucional» definida de la qüestió nacional, de les qüestions nacionals de l'Estat, senzillament perquè aleshores aquesta qüestió no estava políticament resolta. D'aquí que la Constitució no creés cap model d'organització territorial i restés fonamentalment en una mena de «lleï de procediment per a la descentralització» que permetia diversos desenvolupaments. El que és cert és que l'opció per la generalització de les preautonomies i el seu elevat nombre final han condicionat fortament l'evolució posterior, fins al punt que l'acomodació de les nacions minoritàries continua essent la gran qüestió no resolta de manera satisfactòria de la democràcia espanyola, és a dir, sense que sigui una qüestió constantment present i neuràlgica del debat polític. A més de vint anys vista es dona el fet, certament paradoxal, que les collectivitats que semblen estar més

satisfetes amb l'actual «Estat de les autonomies» són les que mai van reivindicar l'autogovern polític ni en temps de la dictadura ni en el procés constituent, mentre que el grau més alt de veus insatisfetes amb el model territorial actual es troba a Catalunya i al País Basc, precisament les dues nacionalitats que es buscava «integrar» d'una manera estable en el conjunt del sistema.

En el rerafons d'aquesta paradoxa es troba una visió diferent de la collectivitat política. Si entenem Espanya com una nació composta per individus distribuïts en disset comunitats autònomes (com abans en cinquanta-dues províncies) que presenten alguns «fets diferencials» com ara la insularitat, el dret foral o la llengua, aleshores n'hi ha prou amb adoptar tècniques regionals o federals eficaces per al funcionament d'una organització política composta, però de base homogènia. Aquí l'homogeneïtzació en tot el que no siguin uns fets diferencials específics, i també la simetria, la reforma constitucional només del Senat i l'impuls d'uns «mecanismes de cooperació» –avui inexistents– entre autonomies serien els principis més idonis i rendibles. Contràriament, però, si Espanya s'entén com una «societat diferencial» formada per diverses nacions, és a dir, si partim de l'existència d'un pluralisme nacional dins l'Estat, aleshores hauríem de reconèixer constitucionalment aquelles nacions i articular políticament la integració estatal d'aquest tipus específic de pluralisme. El fet d'abordar aquesta qüestió implicaria posar les bases tant per a un desenvolupament de les heterogeneïtats o asimetries recollides formalment en la CE i després no desenvolupades –dicotomia nacionalitats-regions de l'article 2, contrast entre els articles 143 i 151, transitòries primera i segona, etc.–, i també per a una revisió i una reforma constitucionals que afectaria sobretot el títol preliminar –que resulta bàsic per al reconeixement–, i el títol VIII –bàsic per a l'autogovern–, cosa que alhora implicaria canvis importants en l'Estatut de Catalunya i unes noves premisses per al seu desenvolupament futur.

Tanmateix, és evident que fins i tot des d'una perspectiva conservadora amb relació al marc constitucional actual, és a dir, des d'una perspectiva que no vulgui canviar pràcticament res del text constitucional, hi ha la possibilitat d'introduir alguns canvis en la legislació i en els processos de presa de decisions collectives que millorin l'autogo-

vern (encara que podran millorar molt més limitadament el reconeixement del pluralisme nacional de la democràcia espanyola). Ens referim, naturalment, a qüestions com les possibilitats ofertes per l'arxicomentat article 150 de la CE del 1978, especialment el segon apartat, a la reconsideració de bona part de les lleis de bases, a la revisió d'altres lleis aprovades pel Parlament central, a la reforma del sistema de finançament, a la presència formal de representants de Catalunya en institucions i fòrums europeus i internacionals, etc. Es tracta de qüestions que s'inscriuen, bàsicament, en els dos primers escenaris descrits en la secció anterior i que es basen en desenvolupaments constitucionals alternatius, molt menys homogeneïtzadors, als fets fins ara per les institucions dels poders centrals de l'Estat; desenvolupaments que no són sinó uns entre els diversos possibles (tal com ha assenyalat diferents vegades el Tribunal Constitucional les dues darreres dècades). En qualsevol cas, pot afirmar-se que la constitucionalitat també és plural. Tanmateix, cal recordar que la lògica de les «relectures», «reinterpretacions», etc. del marc legal actual serà potser més fàcil que la de les reformes, però també més conjuntural, a més de poder transitar també més fàcilment en dues direccions: pot propiciar tant concrecions i desenvolupaments de més reconeixement com de menys reconeixement del pluralisme nacional, i tant concrecions i desenvolupaments de l'autogovern de caràcter més descentralitzador com més centralitzador. En els dos casos menys favorables a Catalunya –menys reconeixement, menys autogovern– el poder central sempre tindrà el «recurs legitimador» de justificar les mesures implementades en funció d'unes preteses necessitats de «coordinació», «racionalització», etc., incitades també per pretesos imperatius europeus, pressupostaris o de «cooperació».

A continuació presentem, a tall d'exemplificació, sense vocació d'exhaustivitat i sense detallar-ho jurídicament, alguns dels canvis que podrien incidir en un augment del reconeixement de Catalunya com a entitat nacional diferenciada i en la capacitat de govern de la Generalitat sense procedir a una reforma del marc constitucional. Excloem, per tant, qüestions que afectarien directament el reconeixement i l'autogovern de Catalunya, en el cas d'una modificació constitucional, relatives als cinc àmbits esmentats anteriorment i desenvolup-

cats en altres treballs. Naturalment, aquí les referències procedimentals remeten tant a: 1) els possibles desenvolupaments estatutaris encara no realitzats, 2) els canvis en la legislació estatal o en la de bases, 3) les possibles transmissions de facultats legislatives (art. 150.1, 149.1 i 149.3 CE; art. 28 EAC) o 4) les transferències o les delegacions de facultats del poder central (art. 150.2 CE, i també art. 28 EAC), ja siguin fets amb caràcter general, només per a unes CA específiques, o tan sols per a Catalunya.

1) *Reconeixement i regulació del plurilingüisme de l'Estat*

- a) En el mateix nom oficial de l'Estat. Hi ha exemples en la política comparada (Finlàndia, Israel, Bèlgica, Canadà, etc.).
- b) En els documents personals «d'identitat» (passaport, DNI, permís de conduir, etc.).
- c) En el paper moneda (euro) i en els segells (Bèlgica, Suïssa, Noruega, Finlàndia, Irlanda, Canadà, etc.).
- d) En els registres oficials (Canadà, Suïssa, Bèlgica).
- e) En l'Administració de justícia a Catalunya.
- f) Optativament, en els plans d'ensenyament primari i secundari de tot l'Estat.
- g) En les televisions i les noves tecnologies.
- h) En les dues cambres del Parlament central.
- i) En ambaixades i consolats.
- j) En la institució del cap d'Estat.

2) *Ús de símbols polítics (banderes, etc.)*

També en aquest terreny hi ha exemples en altres democràcies (Bèlgica, Canadà, Regne Unit) amb una estructura territorial composta que poden defugir la marcada jerarquia actual en la utilització de les banderes als edificis públics. Les regulacions actuals reflecteixen, de nou, un esperit jeràrquic i unitarista que dificulta en gran mesura l'acomodació simbòlica de les nacions minoritàries. Ús optativament preferencial dels símbols col·lectius de Catalunya decidit pel Parlament.

3) *Representació formal de Catalunya a la UE i en altres institucions internacionals (UNESCO, etc.)*

Aquesta és una dimensió bàsica tant per al reconeixement com per a l'autogovern, en què hi ha sòlides experiències en la política comparada dels estats federals (Bèlgica, Alemanya, Canadà). En el cas de la UE, el principi a imperar hauria d'ésser més el de la determinació conjunta (codeterminació) entre els diferents nivells de govern sobre lideratge estratègic de les polítiques i decisions europees, que el d'una mera «coordinació» de posicions establerta des d'una perspectiva jeràrquica i coercitiva de les relacions intergovernamentals internes (art. 27.5 EAC). Representació pròpia en matèries lingüístiques i culturals a la UE i a la UNESCO, i diferenciada en la resta.

4) *Jerarquies protocol·làries i referendament del nomenament del president de la Generalitat*

Com se sap des de temps molt antics, el protocol constitueix una «representació» del poder, és a dir, una visualització del mateix dotada d'un important contingut simbòlic. En la democràcia espanyola hi ha institucions –cap d'Estat, Tribunal Constitucional, etc.– que ho són de l'Estat en conjunt, i no, com a vegades es confon, del poder central. Això fa que si el president de la Generalitat té la representació de l'Estat a Catalunya, la seva precedència protocol·lària hauria d'ésser inequívocament establerta amb relació als representants del poder central (president del govern, ministres, etc.). En el mateix sentit, la institució del «ministre de jornada» com a acompanyant del cap d'Estat hauria de no ésser d'aplicació a Catalunya. D'altra banda, també resulta incoherent que el nomenament del president de la Generalitat per part del cap d'Estat sigui referendat pel president del Govern central en lloc de ser-ho pel president del Parlament de Catalunya. Es tracta d'una altra institució que obeeix a una visió encara jeràrquica entre el poder central i els poders autonòmics més pròpia d'un estat unitari que d'un estat compost.

5) *Modificació de lleis de bases i de lleis estatals en un sentit favorable a l'ampliació de l'autogovern*

Es tracta de reduir el clar caràcter expansiu de la regulació legislativa del poder central fins a assolir l'«ordenació de mínims» de la le-

gisllació bàsica establerta pel mateix Tribunal Constitucional (l'listat no exhaustiu):

- Administracions públiques i procediment administratiu
- Assegurances
- Costes
- Eleccions locals
- Ensenyament (LODE, LOGSE)
- Espais naturals
- Estatut jurídic de ràdio i televisió
- Funció pública
- Hisendes locals
- Infraestructures
- Institucions de crèdit
- Poder judicial
- Protecció civil
- Règim local
- Ràdio-televisió
- Sanitat
- Telecomunicacions
- Universitats

6) *Ampliació de competències de la Generalitat (art. 150.2 + addició a l'Estatut)*

En alguns casos significa una via alternativa a la modificació de lleis de bases o estatals:

- Administració de la Generalitat com a executora de les competències europees i estatals
- Assegurances
- Execució i gestió d'infraestructures i serveis (aeroports, Renfe, etc.).
Gestió del domini marítim

- Immigració
- Poder judicial
- Ports, aeroports
- Protecció civil
- Referèndums locals i a nivell de Catalunya
- Televisions
- Telecomunicacions

7) *Aspectes de l'autogovern no traspassats pel poder central o no desenvolupats per la Generalitat (l'listat no exhaustiu):*

- Llei electoral de Catalunya
- Ordenació territorial (inclosa Barcelona i la seva àrea metropolitana)
- Ports
- Publicitat
- Règim econòmic de la Seguretat Social
- UNED
- CSIC i recerca

8) *Reforma del sistema de fiscalitat-finançament*

Actualment, el sistema actual dista de poder ésser considerat sota els epígrafs del «federalisme» i de la «coresponsabilitat», per més ampli que sigui l'ús d'aquests conceptes –amb l'excepció òbvia de les asimetries basca i navarresa– (LOFCA, art. 46 EAC). En termes d'autogovern, a vegades resulta més decisiu tenir els recursos econòmics necessaris per a exercir una matèria específica que disposar de la seva competència formal. A grans trets, podem considerar l'existència de tres models en el finançament dels estats compostos: a) dos nivells de fiscalitat –el del poder central i el de les unitats subestatals–, en els quals cada nivell decideix sobre els impostos respectius; b) un sistema impositiu únic de tots els nivells de govern, que després aquests es reparteixen i coresponsabilitzen, i c) un sistema impositiu únic del poder central, el qual transfereix determinades partides als

governos subestatais. En la práctica de las federaciones es habitual una combinación de los tres modelos, si bien con proporciones diferentes, que busca asegurar a la vez unas cotas altas de autonomía y una rectificación de dos tipos de desequilibrios. En primer lugar, los desequilibrios verticales o el contraste entre los recursos económicos de los diferentes niveles de gobierno y las respectivas competencias. El coste y la intensidad de aqué- stas están siempre sujetas a cambios. En segundo lugar, los desequilibrios horizontales o contraste entre las diferentes unidades subestatales en el momento de ofrecer servicios de una calidad similar a unos ciudadanos que soporten presiones fiscales también similares. Esta ha sido una cuestión especialmente relevante a partir de la extensión de los servicios de bienestar en las federaciones democráticas de la segunda posguerra. En el momento de proceder a políticas de redistribución territorial es habitual considerar indicadores como la demografía de las subunidades, la seva dispersión, la seva estructura de edad, el grado de urbanización, etc. A partir de la experiencia reciente de los principales estados federales, se constata la conveniencia de fugir tanto de grietas socioeconómicas entre ciuda- dades como de aquellas interpretaciones uniformizadoras de la igualdad que, a la práctica, ofeguen la lógica de la autogobernanza. Y más si se trata de federaciones plurinacionales o pluriculturales, como el Canadá, Bélgica o Suiza, todas ellas más descentralizadas que el caso español. Así, las regiones «pobres» han de recibir la «solidaridad» de las otras, pero no hasta el punto de invertir los recursos por habitante a favor de las primeras o de diluir la lógica competitiva del federalismo. Es sim-ptomática la revisión que se está haciendo, hasta y todo, en una federación uninacional y «cooperativa» como la alemana sobre la relación entre compe- tencia y solidaridad entre *Länder* (Comisión Bertelsmann, 2000). En este sentido, y en el caso de Cataluña, creo que un nuevo sistema de finan- ciamiento debería basarse, fundamentalmente, en el segundo de los modelos anteriores. Entre los criterios de «mínimos» que el esmentado modelo debería recoger, se podrían considerar los siguientes: a) un financiamiento basado en ingresos tributarios propios en un porcentaje a la vez del 75% –inclusión total o mayoritaria de los grandes impuestos (IRPF, IVA)–; b) limitación de las subvenciones procedentes del poder central al margen del 15-20%; c) existencia de sistemas impositivos propios (matriculación, sucesiones, carburantes, etc.); d) amplia capacidad normativa; e) ins- tituciones y mecanismos de codiciación a la agencia tributaria y en el control y la revisión de las transferencias verticales y horizontales.

9) *Presencia efectiva de las culturas de las naciones minoritarias en la enseñanza primaria, secundaria y universitaria de los estudiantes de la Nación*

10) *Selecciones deportivas propias en competiciones oficiales internacionales. Regulación del Comité Olímpico Catalán*

11) *Poder judicial. Descentralización de competencias. Tribunal de Justicia de Cataluña como última instancia en las materias que afectan a los actos de la Generalitat en materias lingüísticas y culturales o del poder local. Modelo organizativo y de gobierno propios*

12) *Consideración de Cataluña como un distrito electoral diferenciado en las elecciones europeas*

13) *Incentivación, o como un mínimo no impedimento, de políticas conjuntas entre comunidades autónomas para la promoción de valores, objetivos o intereses comunes (lingüísticos, geográficos, culturales, etc.). Posibilidad de acuerdos federales horizontales*

14) *Existencia de no más de dos niveles administrativos: la Generalitat y el poder local*

Para concluir podemos decir que, en términos generales, las lógicas y los valores liberales, democráticos, funcionales y nacionales son en conjunto todos ellos deseables para la calidad de una «federación» democrática plurinacional. Tanmateix, aquestes lógicas i aquests valors no són sempre únics, ni tampoc presenten sempre un alt grau de compatibilitat entre ells. La lògica de la protecció dels drets i les llibertats individuals, de la participació democràtica, i de l'estabilitat i l'eficiència, per exemple, són sovint conflictives en qualsevol federació. Darrerament, la complexitat dels àmbits d'actuació de les democràcies ha augmentat a partir de tres fenòmens emergents: 1) el pluralisme cultural, 2) els fenòmens associats a la *governance*, és a dir, les noves temàtiques (telecomunicacions, noves tecnologies, etc.) i a l'increment de les xarxes d'actors polítics i dels governs multinivell, i 3) la globalització. En les democràcies federals plurinacionals, encarem, a més, reptes addicionals en el moment d'intentar trobar una «millor unió» entre els diferents *demos*, que eviti les conseqüències culturalment esbiaixades dels enfocaments liberals i federals més tradicionals. En les societats plurinacionals, la demanda bàsica és que els valors de la llibertat, la igualtat, el pluralisme i la dignitat individual es formulin i concretin

d'una manera molt més curosa amb relació a l'acomodació dels diferents grups nacionals que conviuen al mateix territori. En definitiva, podem dir que pel que fa al federalisme en contextos plurinacionals, estem encara molt lluny de qualsevol «fi de la història».

Jaume Vernet i Llobet

*Catedràtic de dret constitucional
Universitat Rovira i Virgili*

Sumari

- I. Consideracions preliminars
- II. La Constitució com a límit a l'autogovern
- III. Les potencialitats i les mancances de l'Estatut
- IV. La normativa estatal delimita i retalla l'autonomia
- V. A tall de conclusió

I. Consideracions preliminars

El Parlament de Catalunya va crear, al final de l'any 2000, la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern amb la finalitat d'elaborar «un informe en què es faci una valoració dels resultats de l'aplicació de l'Estatut d'autonomia i altres disposicions reguladores de l'autogovern, així com la consideració i proposta de les línies de reforma i desplegament de la legislació estatal i autonòmica per a l'aprofundiment de l'autogovern».

A mitjan març del 2001 vaig rebre l'encàrrec d'elaborar un informe, que seria presentat a la dita Comissió, per escrit i oralment en una compareixença, amb l'objecte d'aportar el meu parer a la tasca de la Comissió. Atès que aquest informe s'havia de lliurar amb una certa urgència, es tracta d'un estudi que no té una pretensió d'exhaustivitat ni vol ésser tampoc un treball excessivament minuciós i detallat, al contrari, s'hi fan unes consideracions generals que volen ajudar la Comissió en l'elaboració del seu informe i que ulteriorment poden ampliar-se i aprofundir-se, si la Comissió ho troba pertinent, en els apartats que aquesta ho desitgi.

L'informe que segueix pretén ésser una aportació des del camp del dret constitucional, sense tenir en compte criteris d'oportunitat política. En conseqüència, fonamentalment es critica l'estat actual de desenvolupament de l'autogovern de Catalunya i es presenta un marc de possibilitats d'actuació, sense cap mena de prioritització. Això no obsta perquè es pugui fer un judici globalment positiu del procés autonòmic a Catalunya, molt especialment si tenim en compte el punt



de partida i el punt actual d'arribada, tot i que encara resten per millorar diversos aspectes, alguns d'ells fonamentals.

D'aquesta manera, es fa una anàlisi dels principals problemes jurídics que impedeixen continuar aprofundint l'autogovern de Catalunya. En aquest sentit, no m'aturaré en cada àmbit concret de competència, sinó que es farà una referència genèrica als topalls de l'autogovern i a les possibles vies de solució, sense que això m'impedeixi, a vegades, referir-me a competències específiques, cosa que es farà a tall d'exemple.

En conclusió, a partir dels fets que frenen o limiten el desenvolupament de l'autogovern s'intentarà apuntar un conjunt d'accions de millora, les quals no sempre depenen exclusivament de l'activitat de les institucions i els òrgans de la Generalitat de Catalunya, sinó que tot sovint aquests només hi poden tenir una funció d'impuls o de proposta, sense que en depengui la decisió definitiva. Així, quan és necessària la reforma de la Constitució o la modificació de la legislació estatal, la participació del Parlament de Catalunya es limita a la petició que el Govern de l'Estat adopti un determinat projecte o pot lliurar la proposta d'un text articulat a la Mesa del Congrés, amb la possibilitat que aquella sigui defensada mitjançant una comissió delegada de l'assemblea legislativa catalana (art. 166 i 87.2 CE). En canvi, la incidència del Parlament de Catalunya o del Consell Executiu de la Generalitat és molt més intensa quan es tracta d'una reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, ja que tots dos en poden tenir la iniciativa, mentre que l'aprovació en primera instància correspon únicament al Parlament de Catalunya per majoria qualificada, encara que també serà imprescindible el pronunciament del cos electoral català i la seva aprovació com a llei orgànica per les Corts Generals (art. 56 i 57 EAC).

II. La Constitució com a límit a l'autogovern

El primer fre que s'imposa a l'autogovern de Catalunya és, a la vegada, un límit i el seu fonament. La Constitució és la norma que ha permès restablir amb caràcter definitiu les institucions catalanes, però

ahora en delimita la funcionalitat. La Constitució prescriu unes determinades institucions per a les comunitats autònomes que han seguit el procediment de l'article 151 de la CE, entre les quals hi ha Catalunya. La Constitució marca aquelles competències que han de raure en l'àmbit central de decisió. Igualment, la Constitució estableix una sèrie de principis, drets, institucions i procediments que limitaran l'àmbit d'acció de la Generalitat. En aquest sentit és indubtable que l'autogovern pot aprofundir-se mitjançant la revisió constitucional, sense que naturalment sigui l'única manera a través de la qual es pugui millorar el contingut actual de l'autonomia.

En el pla constitucional, cal recordar, d'una banda, que la Constitució vigent és l'aprovada el 1978, amb una diminuta correcció del 1992. Això vol dir que la Constitució és deutora de les circumstàncies polítiques del temps en què va ésser aprovada, per la qual cosa un cop han canviat els factors i les pors que condicionaren l'aprovació de la Constitució, aquesta podria ésser revisada sota una perspectiva força diferent. El temor al fet que la descentralització fos el desencadenant d'un trencament del territori de l'Estat espanyol ja no hi és. Actualment les comunitats autònomes formen part del paisatge polític i hi actuen amb plena normalitat institucional. Fins i tot ha crescut el nombre de persones que opinen que la separació d'una part del territori no fóra un mal insuportable i que, per tant, és democràticament acceptable. De la mateixa manera es consentiria de més bon grat la cessió d'algunes competències, cosa que abans era del tot inacceptable, de manera que ara hipotèticament i teòricament es podria reduir més l'àmbit competencial de l'Estat en favor de les comunitats autònomes, cosa que abans no es va poder fer donades les condicions socials i polítiques.

Però no solament hi ha hagut un canvi de mentalitat en relació amb la distribució territorial del poder als ens subcentrals, sinó que l'adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees també ha fet canviar la percepció d'alguns temes que la Constitució va sancionar d'una manera força restrictiva. En tot cas, al meu parer, la reforma mínima que es va efectuar de la Constitució no permet que aquesta s'adeqüi plenament als canvis que reclama la integració a Europa, però això és un altre tema, encara que també té una enorme implicació en la dis-

tribució interna de competències, com després tindrem l'oportunitat de constatar, entre altres factors nous i imprevistos a considerar des de la transició política.

Si tornem enrera, al consens constitucional i al text que es va aprovar, es pot observar com la descentralització política no era una decisió presa ni compartida per tothom, sinó que era una solució que es preveia necessària solament per a determinats territoris. Per això, a la Constitució, el principi autonòmic no hi està completament empaquetat, podria semblar, fins i tot, que es troba empresonat al títol VIII de la Constitució (amb l'excepció de l'article 2 CE). Era totalment possible que la descentralització política només afectés les comunitats denominades «històriques», que sense anomenar-les s'hi referia la disposició transitòria segona CE. El principi dispositiu i l'obertura del model autonòmic també s'expliquen per aquesta situació política peculiar del procés constituent.

D'altra banda, cal també recordar que la reforma de la Constitució és, dins les coordenades jurídiques que ens movem, la via d'incrementar l'autogovern d'una manera més diàfana i estable; tot i que possiblement és la que objectivament i política té més dificultats a superar, per la qual cosa no s'han de descartar altres alternatives que, tot i que de menor intensitat, presentin menys obstacles –polítics i jurídics– i puguin consolidar una forma d'actuar més en consonància amb el sentit autonòmic que més respecta l'autogovern de Catalunya. Naturalment, sempre seran passos provisionals i intermedis sotmesos a la interpretació del Tribunal Constitucional, quan se li demani. És sabut que, si s'arribés a un pacte territorial ampli entre els partits amb representació parlamentària estatal, aquest estaria força blindat davant la interposició d'un possible recurs d'inconstitucionalitat, ja que els qui signen l'acord són alhora els qui realment el poden impugnar, com es va demostrar amb el projecte de la LOAPA.

1. Autonomia constitucional dels ens subcentrals

La Constitució, en l'article 147.3, sanciona que la reforma dels estatuts d'autonomia requerirà en qualsevol cas l'aprovació d'una llei orgànica per les Corts Generals. Això significa que la voluntat de

millorar l'autogovern dependrà substancialment i sempre del concurs del Parlament central. El poble de Catalunya i les institucions catalanes, en especial el seu Parlament, no solament han de decidir dins de les pautes que estableix la Constitució, sinó que a més a més dependran de l'aprovació d'una llei estatal, que és precisament l'instrument definitiu d'aprovació de la reforma dels estatuts d'autonomia. Això posa de manifest que Catalunya no disposa d'autonomia constitucional, com sí que succeeix en altres països federals, els quals poden decidir unilateralment sobre alguns aspectes constitucionals del seu autogovern, com ara la seva estructura institucional i normativa. El fet que qualsevol reforma estatutària hagi d'estar recollida en una llei orgànica estatal és una limitació constitucional afegida que pot frustrar la voluntat d'acréixer l'autonomia catalana, com ja va succeir en l'aprovació de l'Estatut del 1932 i en la de l'actual, en què el Parlament espanyol va limitar les aspiracions catalanes expressades a Sau.

La manca d'autonomia constitucional és, doncs, un obstacle a la concreció de la voluntat d'autogovern, tot i que no és el més rellevant en termes d'exercici de l'autonomia, ja que, tot i que la capacitat de decisió final és estatal, el quàntum decidit per les Corts Generals pot ésser superior al que es decidís solament al Parlament autonòmic. D'aquesta manera, el nivell d'autogovern concret assolit pot ésser més important que el que desenvolupen altres països federats, perquè el grau de descentralització no depèn només de l'autonomia constitucional, sinó de les competències que es poden exercir i dels mitjans de què es disposa per a afrontar-les. En qualsevol cas, el que volia remarcar en aquest moment és que Catalunya no gaudeix, segons la Constitució vigent, de la possibilitat d'aprovar la seva pròpia constitució, cosa que sí que és reconeguda a altres nacionalitats o regions que formen part d'un estat federal, encara que l'autonomia constitucional garantida dependrà bàsicament del marge de llibertat que determini la constitució federal d'aquell estat.

2. Les institucions generals de l'Estat

Pel que fa a l'estructura institucional, a Espanya, hi ha una confusió entre les institucions generals de l'Estat i les institucions centrals. Això

fa que les institucions centrals actuïn com a institucions de conjunt i, per tant, aquestes darreres perden, a la pràctica, una de les seves característiques fonamentals, la multilateralitat. Tant les institucions autonòmiques com les institucions centrals defensen l'interès general a través de la protecció dels interessos respectius i, per definició, parcials. Ambdues són institucions unilaterals. De la seva conjunció hauria de derivar l'interès del conjunt o general. Per exemple, el Defensor del Poble (art. 54 CE) o el Tribunal de Comptes (art. 136 CE) són institucions que tenen atribuïdes competències de control de l'administració, de tota l'administració, per tant, de la central i de l'autònoma. En conseqüència, són institucions que protegeixen interessos generals. Ara bé, en el nomenament només intervenen les institucions centrals. El caràcter autonòmic de l'Estat sembla reservat exclusivament a l'establiment de les comunitats autònomes, però no sembla que afecti estructuralment totes les institucions estatals. Això naturalment afebleix l'autogovern de Catalunya, ja que aquesta no participa activament, en cap moment, en processos que la poden afectar. Una cosa semblant succeeix en relació amb el Tribunal Constitucional, el qual decideix sobre conflictes entre les institucions centrals i les autonòmiques (art. 161.1.c CE), però només les primeres participen directament i clarament en l'elecció dels membres de l'alt Tribunal i poden condicionar-ne des de bon començament l'activitat.

Naturalment el Senat té un cert paper en totes les institucions que hem esmentat, però donada la seva peculiar forma d'elecció i les funcions quasi subalternes que desplega no es pot afirmar que compleixi el mandat constitucional d'ésser una cambra de representació territorial (art. 69.1 CE). En conseqüència, queda desvirtuada la seva capacitat de designació de membres d'altres òrgans i institucions en clau autonòmica. Respecte al Senat, és clar que no n'hi ha prou amb una reforma del seu reglament intern per a impulsar correctament el sentit representatiu i participatiu de les comunitats autònomes. Si realment se li vol donar una significació com a institució de conformació de la voluntat autonòmica, la reforma de la Constitució és totalment necessària, precisament per a caracteritzar el Senat, a través de la seva composició i funcions, com a cambra de representació i participació de les nacionalitats i regions.

En fi, el principi autonòmic no informa totes les institucions generals de l'Estat, perquè aquestes fonamentalment són institucions centrals, per la qual cosa en alguns casos es podrà incidir en les lleis de creació o en els reglaments d'organització interna, però en d'altres, com ha estat indicat, la reforma constitucional serà inevitable.

El criteri de la participació s'hauria de fer extensible a tots els organismes públics amb funcions reguladores que abasten tot l'Estat (art. 53 EAC), ja que actualment només hi ha representants de les institucions centrals en la majoria d'elles, quan poden afectar el desenvolupament autonòmic. Per exemple, cal considerar la inclusió de membres de procedència autonòmica al Banc d'Espanya, a la Comissió del Sistema Elèctric Nacional o al Consell de Seguretat Nuclear. Caldria tenir en compte també la participació autonòmica en els processos de privatització de grans empreses estatals, ja que els interessos autonòmics mai no hi apareixen representats i se'n poden ressentir.

3. Divisió de poders

Un cas a part és el poder judicial. Només en els casos de més debilitat del principi federal, l'Administració de justícia és un poder unitari. Tradicionalment, des de Montesquieu, el poder es reparteix funcionalment (o horitzontalment). Un dels principis liberals sobre els quals s'assenten les actuals constitucions democràtiques és el de la divisió de poders, on el poder es distribueix entre el poder legislatiu, l'executiu i el judicial. A més, els estats compostos es defineixen perquè el poder està distribuït territorialment (o verticalment). La territorialització dels poders afectarà, doncs, els tres poders clàssics i a cada territori autònom hi haurà una divisió funcional del poder, a la manera que es produeix el repartiment en l'àmbit central. Per tant, de la mateixa manera que hi ha un legislador central, n'hi ha també de subcentrals; de la mateixa manera que hi ha un govern de caràcter central, n'hi ha igualment de subcentrals, i, pel mateix motiu, si hi ha un poder i una administració de justícia centrals, n'hi ha d'haver uns altres de subcentrals, com succeeix als Estats Units d'Amèrica o a Alemanya.

Tanmateix, a Espanya, que comparteix el doble caràcter d'Estat liberal i compost, només respecte a la primera característica compleix ple-

nament amb la distribució del poder, ja que respecte a la segona només es compleix parcialment. Només dos dels tres poders es troben descentralitzats.

El poder judicial espanyol és unitari, com ho és en un estat centralitzat, i aquest fet, a més d'allunyar-nos de la categoria dels estats compostos, és una greu mancança des de la perspectiva de l'autogovern, ja que l'autogovern es refereix a totes les institucions amb poder i no se circumscriu només a algunes de determinades.

Evidentment la triple distribució funcional de poder –legislació, execució i aplicació– és actualment caduca, perquè l'Estat liberal ha evolucionat cap a una democràcia social, i per aquesta raó cal substituir-la per una altra. Això no treu, però, que la doble distribució territorial del poder –central i subcentral– es mantingui respecte a la vella o la nova distribució funcional, perquè el criteri de repartiment té un altre fonament. El que cal fer jurídicament perquè la territorialització del poder judicial sigui possible és, sens dubte, una revisió constitucional, però no es pot descartar que un seguit de mesures normatives, com la modificació de la Llei orgànica del poder judicial (LOPJ), per mitjà de la introducció d'uns òrgans de govern autonòmics i de l'atribució de noves competències als tribunals superiors de justícia, o l'aplicació de l'article 150.2 CE, en relació amb la redistribució de competències materials i personals sobre l'Administració de justícia, pogués millorar significativament l'autogovern de Catalunya, sense haver d'establir-la constitucionalment.

4. L'Administració única

En l'àmbit competencial, la Constitució indica, en l'article 149.1 CE, aquelles competències que són exclusivament de titularitat estatal. Aquesta és també una limitació que no es pot menystenir, ja que el llistat és prou extens. Tanmateix, la interpretació que s'ha fet de l'article 150.2 ha permès superar no solament les competències assumides mitjançant els estatuts d'autonomia, sinó també el mateix article 149 CE. De manera que per mitjà d'una llei orgànica de transferència i delegació de competències es pot permetre que Catalunya o altres comunitats autònomes incrementin el seu autogovern a través de l'exercici de competències reservades inicialment a l'Estat.

Dins les competències reservades l'Estat o de les que no han estat assumides per l'Estatut d'autonomia, n'hi ha moltes que tenen caràcter executiu. Es tracta de competències d'execució que corresponen a l'Estat. Algunes vegades, tot i que les comunitats autònomes hagin assumit competències legislatives, l'Estat no ha desmantellat la seva estructura orgànica perifèrica i ha conservat algunes competències executives (per exemple, en l'àmbit laboral o de la Seguretat Social).

En alguns estats federals, com Alemanya, l'execució s'ha cedit bé per dret propi o bé per delegació als ens subcentrals. D'aquesta manera, els estats federats executen normes pròpies o de la federació indistintament. Això permet que el ciutadà visualitzi una sola administració, la de l'estat federat, en la majoria de les seves actuacions. Es podria dir que s'aconsegueix una veritable «administració única». De fet, si ens fixem, per exemple, en Àustria, la denominada administració indirecta de la Federació (*mittelbare Bundesverwaltung*) permet exercir als *Länder* austríacs no només funcions com a administració del *Land*, sinó també com a administració perifèrica de la federació per delegació del govern federal. El president del *Land* és el responsable de l'execució de les competències federals, mitjançant l'administració del *Land*, que fa les funcions d'administració federal. L'administració del *Land* rep solament instruccions del president del *Land* o de la persona en qui aquest hagi delegat. Això no vol dir que la federació perdi la seva capacitat de direcció, sinó que les directrius federals s'impartiran a través dels presidents dels *Länder*. La valoració de l'administració federal indirecta és molt positiva des de la perspectiva pràctica i doctrinal, atès que implica un estalvi d'esforços administratius i una aproximació al ciutadà. Es tracta d'una experiència molt interessant, tot i que no aporta qualitativament un autogovern més intens, ja que els *Länder* actuen per compte de la federació i no executen un àmbit propi de decisió. No obstant això, l'opció austríaca permetria la pràctica desaparició de l'administració perifèrica de l'Estat i que la Generalitat fos vista com una administració integral pels ciutadans. En algun cas, l'Estatut d'autonomia ja preveu la possibilitat que la Generalitat gestioni una infraestructura o servei de titularitat estatal (per exemple, ports i aeroports, 11.8 EAC) i en els altres s'hauria d'acudir a l'article 150.2 CE.

Aquesta és una proposta que pretén evitar totes les duplicitats organitzatives, però que també vol que l'administració perifèrica de l'Estat que executa un camp d'actuació propi el delegui a la Generalitat, que actuaria en nom seu, perquè així l'administració autonòmica, juntament amb l'administració local, esdevindria el punt de referència administrativa dels ciutadans. A tall d'exemple, es podria delegar l'administració executiva tributària, els registres administratius o la inspecció laboral.

Tanmateix, per a iniciar la delegació de nous serveis, cal que no hi hagi competències de titularitat autonòmica en les quals encara no s'hagin acomplert els traspassos, ja que altrament seria força contradictori l'establiment d'una administració única amb restes de duplicitat. No és comprensible per al ciutadà el fet que hi hagi dobles línies administratives en recerca, en ocupació laboral (Inem i SCC), en la universitat a distància (UNED i UOC), en el servei de meteorologia o en d'altres.

5. La cooperació

Unes altres prescripcions constitucionals que van en detriment de l'autogovern les trobem en els dos apartats de l'article 145 de la CE. El primer prohibeix la federació de les comunitats autònomes i el segon limita enormement les possibilitats de signar convenis i acords de cooperació entre les comunitats autònomes.

La prohibició de federació d'algunes comunitats autònomes entre elles, que és el que realment es prohibeix (i no la conversió de l'Estat espanyol en un estat federal, com algú ha dit), pretén evitar la formació de noves entitats supraautonòmiques. El sentit de la interdicció només es pot entendre en clau política i rellegint els debats parlamentaris es dedueix clarament que el que es volia evitar era la constitució dels Països Catalans. Tanmateix ara impedeix també la col·laboració institucional estreta i estable entre les dues Castelles i Madrid o la formació d'una entitat política que agrupés Euskadi i Nafarroa, sense que s'haguessin de fusionar, com estableix la Constitució. En qualsevol cas, el precepte esmentat limita les possibilitats d'una comunitat autònoma d'arribar a acords permanents amb una

altra per mitjà de la constitució d'un ens que les agrupi, amb capacitat política, i, per tant, limita en el fons la capacitat d'acció de les comunitats autònomes.

El segon apartat de l'article 145 CE obliga els estatuts d'autonomia a preveure els casos, els requisits i els termes per a signar un conveni entre comunitats autònomes, cosa que és un condicionant excessiu atesa la rigidesa d'alguns estatuts d'autonomia, entre els quals hi ha el català. Aquest precepte no afavoreix la cooperació lliure entre comunitats autònomes i, a més, hi afegeix la participació de les Corts Generals, que políticament opera com a control dels convenis o acords que es vulguin signar, amb la consegüent minusvaloració de l'autogovern que les comunitats autònomes poden exercir, ja que la capacitat de decisió es troba subjecta a criteris d'oportunitat política que no es decideixen en les comunitats autònomes directament afectades.

En molts estats federals actuals s'han analitzat fórmules de cooperació vertical (entre els estats federats i la federació) i horitzontal (entre els estats federats entre ells), i en alguns casos, com per exemple Àustria, la col·laboració horitzontal, entre tots els *Länder*, té efectes verticals; és a dir, l'acord interestatal compromet la federació.

En unes línies més amunt, en relació amb l'article 145 CE, ens hem referit a la poca sensibilitat de la Constitució per a propiciar acords entre comunitats autònomes, potser per la imprevisibilitat del desenvolupament autonòmic, que ja hem fet notar anteriorment. El cas és que l'Estatut, en l'article 27 EAC, no resol satisfactòriament la qüestió, tot i que en salva la possibilitat de subscriure convenis d'una manera més flexible. Amb tot, la doctrina del Tribunal Constitucional ha entès, al meu parer erròniament, que les qüestions supracomunitàries, és a dir, les que afecten diverses comunitats autònomes, pertanyen a l'àmbit competencial central. Des del meu punt de vista, hauria estat millor considerar que la consecució de convenis i acords entre comunitats autònomes podrien substituir l'acció estatal, en tant que aquesta només s'hauria d'entendre com a subsidiària de la no-entesa entre les comunitats autònomes afectades.

III. Les potencialitats i les mancances de l'Estatut

1. El desenvolupament de la Constitució

Molts dels temes apuntats abans tenen una repercussió immediata en l'Estatut d'autonomia. En alguns casos, la reforma de l'Estatut d'autonomia, davant el caràcter obert del model autonòmic establert per la Constitució, podria ésser suficient per a incorporar nous àmbits a l'autonomia catalana –a títol d'exemple, és l'Estatut i no la Constitució el que concedeix a l'Administració estatal la competència sobre l'alta inspecció en matèria sanitària, art. 17.4 EAC.

El desenvolupament constitucional actual de l'Estat de les autonomies ha superat amb escreix les previsions inicials, gràcies a l'obertura del sistema i a la seva perdurabilitat. Pel mateix motiu és encara possible seguir augmentant la descentralització i, consegüentment, les quotes de l'autogovern a través dels estatuts d'autonomia i de la legislació estatal, que sovint és determinant pel que fa al nivell d'autonomia assolit.

Un dels principals problemes que ens trobem a l'hora d'afrontar la reforma de l'Estatut d'autonomia és la seva enorme rigidesa, caracteritzada per la convocatòria d'un referèndum en qualsevol dels dos procediments de reforma previstos (art. 56 i 57 EAC). Això implica que cal mesurar políticament molt bé quan es procedeix a la reforma, perquè altrament les consultes populars es podrien multiplicar, si es proposa una bateria de reformes parcials a la vegada. En conseqüència, si es procedeix a la reforma de l'Estatut caldrà aprofitar per a incorporar-hi totes les qüestions que ara impedeixen o poden impedir en el futur un reforçament de l'autogovern.

Com és sabut, el procediment de reforma varia segons que es tracti de modificar aspectes que impliquin una afectació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat o només es pretengui modificar l'organització dels poders de la Generalitat. El primer supòsit pot servir per a aclarir la distribució de competències després de vint anys de rodatge. El segon, en canvi, apunta a una reforma de les institucions per a potenciar-les o crear-ne de noves. A banda d'això, en qualsevol cas, caldrà que les Corts Generals aprovin el text com a llei orgànica, tal com criticàvem anteriorment.

2. L'assumpció de competències

L'anàlisi de la jurisprudència del Tribunal Constitucional constitueix un indicador de les mancances concretes en l'assumpció de competències per part de la Generalitat. Tot sovint l'ambigüitat estatutària ha permès que el legislador central s'apropriés d'àmbits que, amb la Constitució a la mà, podrien correspondre a la Generalitat, si l'Estatut d'autonomia de Catalunya fos més precís i impedís lectures restrictives de l'autogovern.

Hi ha camps on la falta de determinació estatutària ha afavorit o podria afavorir un desenvolupament poc favorable a l'autogovern. La Constitució, com s'ha dit, és prou oberta per a permetre diverses solucions polítiques. L'Estatut d'autonomia, per mitjà de la clàusula «sens perjudici de», va intentar incorporar el màxim de poder, sense haver de definir exactament fins a on volia arribar el seu poder. Tanmateix, la generalització de l'autonomia, l'activisme del legislador central, l'alta conflictivitat i la manca de vies de col·laboració han matisat les expectatives estatutàries, ja que el Tribunal Constitucional sovint ha determinat que la proposta del legislador central era constitucional, malgrat que no era l'única solució legal conforme a la Constitució. Així, doncs, el legislador estatal podria desenvolupar la Constitució d'una forma més respectuosa amb l'autonomia. En aquest sentit, la influència autonòmica en la determinació de les bases estatals o en la legislació ordinària és molt important, com veurem després; però, si l'Estatut d'autonomia fos més expeditiu, podria haver impedit algunes interpretacions del Tribunal Constitucional massa conservadores de la norma estatal i massa generoses amb la lectura restrictiva que de l'autonomia fa el legislador central.

En aquest punt hem de recordar la «parcialitat» institucional del Tribunal Constitucional, que, com hem dit abans, es concreta particularment en la manca de participació directa de les comunitats autònomes en la composició de la institució. Però, a més, hi hem d'afegir una altra mancança que, sobre el que estem parlant, és molt determinant. La Constitució disposa d'un òrgan especial dedicat a la seva protecció davant el legislador, sigui estatal o autonòmic. En canvi, des d'aquesta perspectiva, l'Estatut d'autonomia es troba desprotegit, ja que no hi ha cap òrgan que defensi l'Estatut davant dels possibles atacs

del legislador ordinari, sigui estatal o autonòmic. El Tribunal Constitucional exerceix el control de constitucionalitat de les normes amb rang de llei, però no li està encomanat pas el control d'estatutarietat de les mateixes normes. La solució a aquest problema pot venir perquè se li atribueixi al Tribunal Constitucional aquesta funció (cosa que farà més necessària «l'autonomització» del Tribunal) o bé que es creï un Tribunal Estatutari, amb l'encàrrec d'exercir aquesta funció. Aquesta tasca no la fa el Consell Consultiu, ja que les seves decisions no són resolutives, sinó que prenen la forma de dictàmens. Depèn de la solució triada caldria reformar la Constitució, l'Estatut d'autonomia o la Llei orgànica del Tribunal Constitucional. Val a dir que en un cas excepcional el Tribunal Constitucional va declarar inconstitucional una llei autonòmica per antiestatutària. Ara bé, en aquest supòsit el Tribunal va actuar pretesament en defensa de la Constitució, no de l'Estatut d'autonomia del País Basc.

El Tribunal Constitucional ha afavorit el criteri del legislador central quan ha resolt que la clàusula competencial de «l'interès general», que apareix lligada a algunes matèries (per exemple, art. 9.13 EAC), serà determinada per l'Estat (STC 40/1988 i 65/1998, entre d'altres). Naturalment, aquest és un cas més en el qual es confon «estatal» amb «central» i en què el legislador autonòmic hauria de participar, en pla d'igualtat, amb el legislador central per a fer determinable un concepte tan tradicionalment indeterminat com és l'interès general. Parangonant el mateix Tribunal Constitucional, l'interès general ja va ésser tingut en compte per a distribuir les competències entre l'Estat central i les comunitats autònomes, per la qual cosa no el podem invocar reiteradament per a tornar a redistribuir-les (STC 76/1983) i menys encara per a efectuar-ho unilateralment. Val a dir que el Tribunal es reserva la facultat de controlar la interpretació que fa el legislador central d'aquest concepte (STC 68/1984 i 40/1998).

El Tribunal Constitucional també ha variat la seva doctrina respecte a la clàusula de supletorietat del dret estatal, que el legislador estatal ha utilitzat per a regular matèries sobre les quals no tenia cap títol competencial habilitant, com és el cas d'urbanisme. La STC 61/1997 disposa que el dret estatal és supletori de l'ordenament jurídic autonòmic, però no de cadascuna de les seves lleis sectorials, per la qual

cosa no és un títol habilitant de l'Estat per a innovar l'ordenament. Caldria, doncs, estar amatents perquè aquesta doctrina constitucional –cal dir, de passada, que és molt criticada per l'acadèmia més centralista– es consolidi, cosa que significa barrar el pas a una supletorietat que omplia llacunes existents i inexistents de la legislació autonòmica, com per exemple succeïa en la regulació de les cambres agràries. Sobre aquesta qüestió cal no confondre l'existència d'una llacuna involuntària amb una d'intencionada, sobretot perquè aquesta darrera no és veritablement una llacuna, sinó que és un canvi exprés o tàcit d'orientació política.

En un altre ordre de coses, en el llistat de competències de l'Estatut d'autonomia n'hi manquen algunes, tot i que finalment han estat reconegudes pel Tribunal Constitucional després d'una llarga jurisprudència molt dubitativa. Per exemple, es pot esmentar la competència en matèria lingüística, però també altres com la competència en matèria de la simbologia pròpia. A més, el transcurs dels darrers vint anys no ha estat en va. Hi ha camps on hi ha hagut una veritable revolució tecnològica, cosa que ha diversificat i ampliat els àmbits materials, especialment en el sector de la informàtica i de les comunicacions, però també en d'altres. En aquest sentit, convindria repassar el llistat estatutari, ja que la clàusula de l'article 149.3 CE reenvia a l'àmbit estatal totes aquelles matèries que no estan recollides en l'Estatut. Igualment, convé analitzar les competències d'altres comunitats autònomes que expressen millor alguns àmbits materials o que n'introdueixen alguns de nous dels quals Catalunya no disposa o que qualitativament estan més ben resolts. Per exemple, els mitjans de comunicació audiovisual a Euskadi. Igualment, caldria introduir com a pròpies aquelles competències estatals que no figuren explícitament com a tals en l'article 149.1 CE, que han estat transferides o delegades per llei orgànica (art. 150.2 CE). En el supòsit que estiguin esmentades expressament i completament en l'article 149.1 CE, no hi haurà més remei que modificar la Constitució, si es volgués augmentar sensiblement l'autogovern.

Igualment, no podem oblidar la sacsejada normativa i centralitzadora que produeix l'entrada d'Espanya a la Unió Europea, una qüestió que, com veurem més endavant, no està ben resolta, ni en l'àmbit

intern, ni en l'àmbit comunitari europeu. En tot cas, aquesta novetat, no prevista fil per randa pel constituent, no és l'única. La generalització de les comunitats autònomes i el reconeixement de la potestat legislativa a totes elles, entre altres qüestions dins l'àmbit autonòmic, tampoc no eren previstes per les Corts constituents. La revolució tecnològica, la forta globalització de l'economia, el fenomen migratori, la privatització de moltes empreses públiques i de serveis públics considerats essencials tampoc no podien ésser previstos pels redactors de la Constitució ni dels primers estatuts d'autonomia. Però totes aquestes qüestions afecten d'una manera més o menys directa la distribució de competències, ja que han aparegut problemes nous, que no sempre es poden annexar sense disfuncions a les prescripcions estatutàries, ni tampoc no haurien d'ésser considerades directament competències estatals en virtut de la remissió constitucional (art. 149.3 CE).

En altres casos la claredat estatutària no ha servit per a assumir completament la competència, com succeeix en la reclamació com a competència exclusiva de moltes de les matèries que apareixen en l'article 9 EAC, com per exemple el règim local, art. 9.8 EAC, o l'ensenyament, art. 15 EAC. El Tribunal Constitucional ha posat en relleu la «ingenuïtat política» de parlar de competències exclusives, tant en l'àmbit autonòmic com en l'estatal; però, als efectes de l'autogovern de Catalunya, són moltes les competències teòricament exclusives segons l'Estatut que han deixat de ser-ho a la pràctica. En aquest sentit, si la doctrina del Tribunal Constitucional no canvia, només resta la reforma de la Constitució per a evitar nous manlleus o consolidar els anteriors. El mateix ha succeït en la desnaturalització que s'ha operat en competències compartides, com per exemple en el camp del nomenament dels notaris i registradors (art. 24 EAC).

Finalment, es produeix una manca total de respecte a l'exercici d'una competència pròpia quan qui no en té la competència, ni cap títol constitucional específic sobre la matèria hi intervé a través d'una política de subvencions, com si fos una competència horitzontal «autònoma». L'Estat central, amb una millor posició pel que fa a la disposició de fons econòmics, ha subvencionat directament sectors que estaven fora del llistat competencial que li corresponia constitucionalment (STC 88/1987). Aquesta activitat ha estat avalada pel Tribunal

Constitucional amb algunes limitacions (STC 95/1986 i 75/1989), cosa incomprensible si no es reconeix a les comunitats autònomes fer el mateix en les competències de l'Estat i sobretot no se'ls dota de les mateixes oportunitats econòmiques. Actualment, sembla que la regla general és la gestió autonòmica o descentralitzada de les subvencions, i només quan resulti imprescindible per a assolir els fins de política econòmica general es pot admetre una intervenció estatal en un àmbit de competència exclusiva de la Generalitat (STC 13/1992).

3. Les institucions pròpies

Sobre les institucions pròpies, s'esmentava abans la possibilitat de crear un nou òrgan jurisdiccional de defensa de l'estatutarietat davant de les possibles vulneracions del legislador central o l'autonòmic, o fins i tot dels governs quan aquests aproven normes amb rang de llei. Alguns estats federals disposen també de jurisdicció constitucional o d'altres corts que tenen encomanada la defensa de la llei fonamental de la comunitat.

Igualment, l'Estatut d'autonomia (com també la Constitució) és minso en el reconeixement d'institucions de participació directa dels particulars o de les entitats interessades en determinats temes. L'Estatut, si no fos tan rígid, fóra una norma ideal per a provar noves formes de participació popular, que acostessin la política, és a dir, el govern de tots, als ciutadans. Aquesta és una més de les herències de la transició, la desconfiança en les institucions de consulta i de participació de la ciutadania. En aquest camp convindria variar el criteri constitucional i estatutari subjacent, si no es vol que el poble estigui cada vegada més allunyat dels afers públics. En aquest sentit, la proliferació de comissions consultives sembla un dels camins en la direcció d'eixamplar la base social dels debats i de les decisions de l'administració i crear així àmbits de participació ciutadana.

No obstant això, algunes institucions ja existents no han estat alienes a controvèrsies que posen en qüestió el rigor en l'exercici de l'autogovern de Catalunya. Amb tot, alguns fets anecdòtics no ens han de distreure d'allò més fonamental, que a hores d'ara és l'estructura institucional de Catalunya i el seu enfortiment, que implica una millora qualitativa de l'autogovern.

L'Estatut d'autonomia deixa molt camp obert a les institucions. Només desenvolupa migradament la figura del president de la Generalitat, el Parlament i el Govern (art. 29 a 39 EAC), i esmenta la Sindicatura de Comptes (art. 42 EAC) o el Síndic de Greuges (art. 35 EAC). El Consell Consultiu ni tan sols hi és anomenat explícitament (art. 41 EAC). Aquesta opció estatutària recorda els antecedents de la Segona República espanyola, en què la norma institucional bàsica de Catalunya tenia una forma doble: d'una banda, s'havia aprovat l'Estatut exterior del 1932 i, de l'altra, s'havia dictat l'Estatut interior del 1933. En definitiva, per mitjà del segon, de caràcter institucional intern, es pretenien superar algunes de les limitacions imposades per l'Estatut extern, l'aprovat per les Corts republicanes. En l'actualitat, les dues vies de reforma de l'Estatut d'autonomia haurien d'haver resolt aquella divisió doble, si no fos per la tantes vegades anomenada *rigidesa de l'Estatut*, que impedeix una reforma més flexible i que demana sempre l'aprovació solemne i qualificada de les Corts Generals. Per aquest motiu, el Parlament va aprovar la Llei 3/1982, del 23 de març, del Parlament, el President i el Consell Executiu de la Generalitat (LPPCEG), que pretén emular l'Estatut interior republicà, però amb greus dificultats des de la perspectiva de les fonts del dret, com observarem més endavant.

En l'àmbit institucional, hi ha dos òrgans superiors d'assessorament. Ambdós no són esmentats expressament per l'Estatut d'autonomia, tot i que l'article 41 EAC ha estat el fonament per a la creació del Consell Consultiu. L'altre, la Comissió Jurídica Assessora, de més llarga tradició, ha estat recollit, també innominada, en l'article 78 LPPCEG, i després desenvolupada per llei. El primer fonamentalment assessora el Parlament i el Govern en qüestions d'estatutarietat i el segon assessora bàsicament el Govern en qüestions de legalitat. Aquesta doble organització consultiva, pròpia de Catalunya, no està prou ben resolta si en tenim en compte la funcionalitat i el reconeixement estatutari que té. A la pràctica, el Consell Consultiu assessora principalment el Govern, i la seva producció ha disminuït molt els últims anys, a causa de la davallada de la conflictivitat amb les institucions centrals de l'Estat, tot i que darrerament sembla que s'ha reprès.

Igualment, en el camp institucional, la contrasignatura del nomenament del president de la Generalitat l'hauria de fer el president del Parlament, ja que, malgrat el precepte de l'article 64 CE, no és gens adequat que ho faci el president del Govern, atès que no té cap mena de sentit que el representant d'un òrgan central referendi el nomenament de la més altra representació individual autonòmica.

4. L'Estatut d'autonomia com a font de fonts

L'Estatut d'autonomia és una norma que no només és font del dret, sinó que a l'ensem hauria d'ésser font de fonts, de la mateixa manera que ho és la Constitució. L'Estatut d'autonomia no només és la norma institucional bàsica de la comunitat autònoma, sinó que és la norma que permet l'assumpció de competències dins del marc constitucional (art. 147 CE) i a més a més, hauria de sistematitzar, a grans trets, les fonts del dret autonòmiques, ja que després de la Constitució, l'Estatut és la norma superior de l'ordenament jurídic autonòmic.

L'Estatut és la norma que ha de distingir els diferents tipus de lleis, ha de disposar la capacitat legislativa del govern en la forma de decrets legislatius o decrets lleis, ha de donar rang al Reglament del Parlament i ha d'atorgar la capacitat reglamentària i executiva al Govern. Aquestes funcions d'ordenació normativa no les compleix del tot correctament, en especial respecte a les anomenades lleis de desenvolupament de l'Estatut. Aquesta legislació especial, per procediment i àmbit material, no figura entre els tipus normatius que l'Estatut menciona expressament (lleis i decrets legislatius a l'article 33.1 EAC), sinó que és recollida en el Reglament del Parlament de Catalunya (art. 110 i 111 RPC) i en la Llei del Parlament, el President i el Consell Executiu de la Generalitat, esmentada abans (art. 33 LPPCEG), cosa que ha estat a bastament criticada per la doctrina. Tanmateix, no és només una qüestió d'interès en el debat acadèmic, ja que pot causar greus confusions en l'aplicació de les normes i en la seva modificació. En conseqüència, afectarà també la validesa de les lleis, atès que una llei ordinària no pot regir el quòrum funcional d'aprovació d'altres lleis que es dicten amb posterioritat. L'opció republicana per un estatut «interior» hauria de tenir constància escrita en l'estatut aprovat per les Corts Generals, d'acord amb la vigent previsió constitucional.

5. El concepte de legislació

L'article 25.2 EAC, després de llistar les funcions que corresponen desenvolupar a la Generalitat quan es tracta de competències exclusives, indica que, respecte a les competències en què a l'Estat li pertoca legislar i a la Generalitat executar (bàsicament les matèries de l'article 11 EAC), l'exercici de les competències executives de la Generalitat «s'haurà de sotmetre a les normes reglamentàries que l'Estat dicti en desenvolupament de la seva legislació». Aquesta darrera menció se la podia haver estalviat, ja que si hagués estat així, hi hauria la possibilitat que la Generalitat pogués desenvolupar, via reglamentària, les lleis estatals; tot tenint una capacitat normativa que la Constitució no negava. Tanmateix, la doctrina del Tribunal Constitucional ha estès el criteri estatutari i considera que quan la Constitució reserva la legislació a l'Estat, aquest ha de mantenir una uniformitat en l'ordenació jurídica de la matèria (STC 18/1982), és a dir que dins la noció «legislar» s'inclou el mot «reglamentar», malgrat que siguin tècniques diferents de normació. Alguna vegada encara s'ha anat més lluny i s'han incorporat a la «legislació» simples actes administratius (STC 196/1997). Nogensmenys, això no significa que la Generalitat no pugui dictar, en virtut de les seves competències executives, reglaments organitzatius, atès que aquests poden ésser imprescindibles per a estructurar internament l'execució de la legislació estatal. Amb tot, constituiria una millora de l'autogovern la possibilitat de legislar sobre aquestes matèries (actualment negada constitucionalment, per exemple, l'article 149.1.7 CE reserva a l'Estat la legislació laboral) o si més no d'actuar-hi reglamentàriament (cosa que només precisa la reforma de l'article 25.2 EAC, sempre que s'exclouï la possibilitat que brinda l'article 150.2 CE per a resoldre extraestatutàriament aquest i altres temes).

6. La millora de l'autogovern per mitjà de la legislació i l'execució de les institucions catalanes

En darrer lloc, també pertoca esmentar les potencialitats de l'Estatut no explorades per les institucions catalanes en temes en què aquestes disposen d'un títol suficient, pràcticament no condicionat per les

institucions estatals. És conegut que hi ha algunes competències normatives i/o executives que encara no han estat estrenades pel legislador autonòmic i n'hi ha d'altres que podrien tenir un major desenvolupament. Entre les primeres, no s'ha dictat cap llei electoral que distribueixi els escons del Parlament de Catalunya, tampoc s'ha emanat cap disposició legislativa en l'àmbit de la recerca ni per a ordenar el sector industrial, quan la Generalitat té el títol competencial suficient per a fer-ho (art. 9.1 EAC, competència sobre l'organització de les institucions d'autogovern; art. 9.7 EAC, competència sobre investigació, i 12.1.2 EAC, competència en matèria d'indústria). Entre les segones, es fa necessari un estudi molt més detingut que analitzi competència per competència el seu exercici concret. Amb tot l'exemple del que s'està fent en l'àmbit del dret civil català és una bona experiència que cal seguir en altres camps (lleis catalanes 1/1982, 37/1991, 40/1991, 8/1995, 7/1997, 9/1998, 10/1998, 19/1998 i 22/2000, que s'emparen, segons els casos, en l'article 9 EAC, apartats 2, 24 i 28). Igualment ha estat positiva la regulació que s'ha fet en la Llei 1/1998, de política lingüística, tot i que no garanteix suficientment el dret dels ciutadans d'ésser atesos en llengua catalana en tots els àmbits públics o d'atenció al públic, cosa que té una certa base jurisprudencial en favor dels drets lingüístics dels ciutadans davant qualsevol administració (STC 82/1986 i 74/1989).

IV. La normativa estatal delimita i retalla l'autonomia

Hi ha diverses formes en què la legislació estatal limita l'autogovern de Catalunya. Ho fa per mitjà de lleis orgàniques de l'Estat, de la legislació bàsica que dicta en competències compartides, de la legislació ordinària i de les disposicions del Govern amb rang de llei, entre altres formes d'intervenció normativa. Aquestes quatre possibilitats ens serviran de guió implícit per a introduir algunes invasions de l'àmbit competencial de la Generalitat. És evident que la millora de l'autogovern no només es pot fer per l'increment directe de les atribucions autonòmiques, sinó també per la reducció de les limitacions estatals a l'actuació normativa i executiva autonòmica.

1. La suspensió de normes catalanes, entre altres primàcies processals de les institucions centrals

Hi ha una llei orgànica que pretén desenvolupar directament la Constitució i que, a vegades, la interpreta ratllant la inconstitucionalitat. Em refereixo a la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC). El títol v de la Llei ha creat un procediment autònom per a recórrer contra actes i disposicions amb rang inferior a la llei de les comunitats autònomes que el Govern estatal consideri contraris a la Constitució, però per motius diferents dels de la distribució de competències (STC 54/1982 i 64/1990) i de forma incondicionada, ja que l'article 77 LOTIC literalment afirma «*sea cual fuere el motivo en que se base*». Tanmateix, al meu parer, el més greu és que la simple formulació de la impugnació produeix la suspensió immediata de la disposició o resolució objecte del recurs, fins que el Tribunal resolgui ratificar-la o aixecar-la (art. 77 LOTIC). Es tracta, doncs, d'una possibilitat d'impugnació i de suspensió de què només disposa el Govern de l'Estat, sense que hi hagi cap raó de fons per la qual s'hagi d'excloure les comunitats autònomes d'un procediment anàleg respecte a la normativa i l'actuació centrals. Aquest procediment es basa en l'article 161.2 CE, en què s'empara aquesta desigualtat de tractament entre les normes infralegals o les resolucions provinents de l'Estat i les de les comunitats autònomes.

El que no sembla emparar l'article 161.2 CE, atès el caràcter excepcional del precepte, és que la suspensió pugui afectar les normes amb rang de llei, cosa que s'ha establert en l'article 30 LOTIC, tot trencant el principi de paritat entre les lleis estatals i les autonòmiques. En alguna ocasió, la suspensió d'una norma legal catalana s'ha allargat fins que s'ha dictat la sentència del Tribunal Constitucional, la qual ha trigat molts anys, tot causant un enorme perjudici a l'aplicació de la llei impugnada i que finalment ha estat declarada constitucional (verbigràcia, la STC 46/1991).

No cal dir que aquests dos articles de la LOTIC lesionen directament l'autogovern de Catalunya, ja que posen en una pitjor posició les normes autonòmiques en comparació de les estatals, però no són les úniques primàcies de caràcter processal que la LOTIC dona a les institucions centrals.

En aquest sentit, cal destacar, respecte a la legitimació processal per a interposar recursos d'inconstitucionalitat, que l'article 32.2 LOTIC és més restrictiu que l'article 162 CE, ja que aquell imposa a les institucions autonòmiques que la llei objecte de recurs afecti el seu àmbit d'autonomia, un requisit inexistent en la Constitució i que afortunadament el Tribunal Constitucional ha considerat d'una forma prou flexible, tot admetent recursos sobre els quals les comunitats autònomes no tenien un títol competencial específic, tot i que no els mancava un interès en la matèria sobre la qual versava la llei (es pot observar l'evolució del Tribunal Constitucional des de la STC 25/1981 fins a la STC 199/1987).

Un segon supòsit que tampoc no cal menystenir és l'obligació que s'imposa als governs de les comunitats autònomes en el procediment previ al plantejament d'un conflicte de competències, de fer un requeriment, cosa que no se li exigeix al Govern central (art. 62 i 63 LOTIC). A més, tot retornant als primers paràgrafs d'aquest apartat, quan el conflicte de competències és plantejat pel Govern de l'Estat, si aquest invoca l'article 161.2 CE, la seva sola formalització suspèn la vigència de la disposició (art. 64.2 LOTIC), mentre que les comunitats autònomes podran sol·licitar la suspensió de la disposició o acte estatal o d'una altra comunitat autònoma al Tribunal, només si invoca perjudicis d'impossible o difícil reparació, tot i que la simple presentació no implica la suspensió com en el cas anterior (art. 64.3 LOTIC). El Tribunal Constitucional, a petició de les comunitats autònomes, no ha esperat els cinc mesos per a ratificar o aixecar la suspensió, però continua essent una prerrogativa central desproporcionada, que trenca la desitjable paritat entre les normes autonòmiques i les centrals.

2. El finançament

Una altra llei d'enorme rellevància és la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA i les seves modificacions ulteriors), atès que la Constitució s'ha desentès de regular-ho directament (art. 157.3 CE). Aquesta externalització del finançament ha possibilitat l'existència d'un règim general i de dos règims forals. Es tracta d'una desconstitucionalització d'un dels

elements més rellevants per l'autonomia, com és la garantia econòmica de poder complir amb les competències assumides. L'autonomia financera i la suficiència financera d'algunes comunitats autònomes resta en mans de l'Estat, sense que les comunitats autònomes prenguin part significativa en la decisió. Naturalment, la pràctica fa matisar l'afirmació anterior, donada l'existència de la Comissió Mixta Estat-Generalitat (art. 45 EAC) i del Consell de Política Fiscal i Financera (art. 3 LOFCA), però és cert que el model de finançament encara no està tancat, ni està ben resolt.

La llei central condiona els recursos propis de les comunitats autònomes (art. 6 i 9 LOFCA). En els estats federals l'autonomia financera significa autonomia en l'obtenció de recursos i en la despesa, sota els principis de la constitució federal, la qual no es pot modificar sense el concurs de la federació i dels estats federats. A Espanya, l'autonomia financera de Catalunya és prou limitada i el legislador estatal en disposa unilateralment. La regulació del finançament en l'Estatut d'autonomia, prou important (art. 44 i 45 EAC), no ha estat suficient per a impedir un judici negatiu des de la perspectiva de l'autogovern, atès que la LOFCA, posterior a l'Estatut, s'ha separat significativament de les seves previsions.

3. *L'Administració de justícia*

L'Estatut de Catalunya ha dedicat força atenció a l'organització jurisdiccional (art. 18 a 23 EAC). Tanmateix, la Llei orgànica 6/1985, de l'1 de juliol, del poder judicial (LOPJ), i la Llei 38/1988, del 28 de desembre, de demarcació i planta judicial, han limitat les expectatives que havia creat la regulació estatutària (que tampoc no han millorat significativament amb les modificacions posteriors de la legislació esmentada). El tractament d'aquest tema parteix de l'esquema d'un Estat fortament centralitzat, malgrat l'estructuració autonòmica d'aquest. Com apuntàvem abans, el principi autonòmic no ha afectat el poder judicial. El Tribunal Constitucional va admetre una certa virtualitat, tanmateix molt limitada, a les anomenades clàusules subrogatòries dels estatuts (STC 56/1990). En realitat, es reconeix una migrada participació autonòmica en relació amb «l'administració de l'Admi-

nistració de justícia», sempre en aspectes reglamentaris o executius de poca volada, però no permet cap mena de participació efectiva en «l'Administració de justícia», entesa com a poder de l'Estat. Els darrers reials decrets de traspassos de funcions, serveis, infraestructures i personal són totalment insuficients per a significar una certa millora en l'autogovern. La territorialització del Consell General del Poder Judicial, la capacitat cassativa del Tribunal Superior de Catalunya, la capacitat legislativa del Parlament per a regular distintes qüestions judicials i la territorialització de la selecció i la provisió de personal al servei de l'Administració de justícia (inclosos els jutges i magistrats) serien algunes de les mesures que aprofundirien significativament l'autogovern de Catalunya. Així mateix, ens remetem al que hem apuntat abans sobre la divisió de poders, que en un Estat compost hauria d'afectar tots els poders de l'Estat.

En darrer lloc, no vull passar l'oportunitat de considerar fora de lloc (a més de discriminatòries, malgrat el parer expressat en la STC 56/1990) les disposicions en matèria de llengua de la LOPJ, especialment l'article 231. La LOPJ no té per què fixar un règim juridicolingüístic, com a molt hauria de remetre a les previsions estatutàries i legislatives de les diferents comunitats autònomes en règim de doble oficialitat, cosa que fóra també esperable en altres àmbits de les distintes administracions centrals. Hi ha massa lleis i decrets que fixen criteris lingüístics diferents. La majoria d'ells no tenen en compte ni el principi plurilingüístic estatal ni la modulació autonòmica de la declaració d'oficialitat, ni el concepte jurídic de llengua pròpia. No hi ha una coordinació ni una posició única dins les institucions i els òrgans estatals sobre la regulació de la llengua. El que haurien de fer –cosa que també s'apunta en alguna norma sobre educació, administració local i procediment administratiu– és una remissió genèrica a les comunitats autònomes, perquè dins cada comunitat autònoma el règim lingüístic de les distintes administracions en relació amb el ciutadà sigui idèntic respecte a les qüestions més rellevants. A banda d'això, fóra bo que l'Administració central, el Parlament central, el Tribunal Suprem i el Tribunal Constitucional no rebutgessin documents escrits en una llengua diferent de la llengua castellana, és a dir que no n'imposessin l'ús als ciutadans que tenen com a pròpia una altra llengua. La tutela judicial s'hauria de donar encara que la llengua utilitzada

en un recurs d'emparament o en un conflicte de competències no fos la llengua castellana. Aquest fet lamentable ja ha succeït fins i tot davant el Tribunal Constitucional, emparant-se en les previsions de la LOPJ.

4. Els drets fonamentals

D'acord amb l'article 81 CE, el desenvolupament normatiu directe i bàsic dels drets fonamentals i de les llibertats públiques s'ha de fer per llei orgànica. Això no obstant, no significa que una llei ordinària, de l'Estat o de les comunitats autònomes, segons la distribució de competències constitucional i estatutària, no pugui concretar aspectes relatius als distints drets fonamentals (STC 137/1986). Ara bé, sovint el legislador estatal orgànic (o ordinari, com veurem a continuació) detalla, més enllà del que és estrictament necessari, la regulació d'un dret. En aquest cas, si la comunitat autònoma disposa de títol competencial en la matèria, pot veure reduïda la seva capacitat de normació. Això ocorre, per exemple, en el desenvolupament del dret a l'educació (art. 27 CE) per les successives lleis orgàniques de l'Estat (LO 11/1983, LO 8/1985, LO 1/1990 i LO 9/1995), les quals han limitat el camp d'acció de la política legislativa educativa de la Generalitat de Catalunya (art. 15 EAC), tot eixamplant l'abast de les competències educatives estatals. Un altre exemple de llei orgànica estatal que s'extralimita des del vessant competencial és la LO 5/1985, de règim electoral general, ja que no solament estableix el règim electoral de les eleccions generals, sinó que imposa criteris molt concrets per a altres processos electorals.

És important recordar que sobre aquest punt el Tribunal Constitucional ha admès que el legislador orgànic ultrapassi en la seva regulació l'àmbit material reservat constitucionalment a la llei orgànica, sempre que hi hagi un punt de connexió o que s'indiqui, dins la llei orgànica, quins són els preceptes de naturalesa ordinària. Aquesta obligació no sempre l'ha respectada el legislador orgànic, en envair el camp d'actuació del legislador ordinari, que, com ja hem dit, poden ésser les mateixes Corts Generals (sense els requisits que demana l'article 81 CE) o les assemblees legislatives de les comunitats au-

tònomes. Al meu parer, el legislador orgànic s'hauria de limitar a fer el desenvolupament directe del dret fonamental, sense anar més enllà de la regulació dels elements nuclears d'aquests, tot fent un ús restringidíssim de la teoria jurisprudencial de les matèries connexes (STC 5/1981).

5. La legislació bàsica

Hi ha un llarg llistat de competències compartides entre l'Estat i la Generalitat, en les quals a l'Estat li pertoca establir les bases i a la Generalitat li correspon el desenvolupament legislatiu i l'execució. Aquest llistat va més enllà de l'article 10 EAC, ja que, malgrat la presentació com a competències exclusives, també n'hi trobem a l'article 9 EAC (art. 9.8, entre altres) i, naturalment, a continuació de la classificació genèrica de competències, en els articles 12, 16 o 17 EAC, per a assenyalar alguns exemples. Podríem afirmar que constitueix el règim competencial més característic de l'Estat autonòmic en detriment de l'exclusivitat i de les competències compartides basades en l'execució autonòmica.

Les competències compartides d'acord amb el criteri bases-desenvolupament reparteixen la capacitat normativa entre l'Estat i la comunitat autònoma. Segons el dictat literal de l'article 10 EAC, es distribueix la potestat legislativa. L'Estat dicta la legislació bàsica i la Generalitat, la legislació de desenvolupament. Això significa clarament que s'utilitza un criteri formal de bases, que implica que aquestes han d'estar forçosament establertes per llei de l'Estat. Tanmateix, el Tribunal Constitucional ha acceptat en diversos supòsits el criteri material (STC 149/1991); és a dir que les bases també es poden dictar a través de normes infralegals i, àdhuc, en actes d'execució. S'accepta, doncs, per l'alt Tribunal que el Govern estatal intervingui en la configuració de les bases, que hauran d'ésser desenvolupades pel Parlament de Catalunya. A banda que s'està forçant el sistema de fonts, aquesta doctrina crea una forta inseguretat jurídica i, sobretot, posa el Parlament de Catalunya sota les directrius del Govern estatal. Tanmateix, el Tribunal Constitucional ha adduït fonamentalment criteris d'eficàcia («el caràcter marcadament tècnic» del tema o la «natura

canviant i conjuntural» de la matèria, STC 76/1983, 77/1985 i 86/1989), sense mantenir la literalitat del text constitucional que esmenta expressament legislació bàsica (art. 149.1.23 CE), normes bàsiques (art. 149.1.30 CE) i de bases (art. 149.1.18 CE), sense que tampoc no hi hagi al darrere de l'expressió constitucional un criteri clar.

A més a més, un altre problema potser encara més greu, per la fortalesa de l'autogovern, és el de l'abast de les bases. És a dir, si aquestes, tot i emanar-se en una llei, han de consistir en uns principis genèrics o, al contrari, poden establir-se també en forma de regles molt concretes. Novament el Tribunal Constitucional ha estat molt generós amb les interpretacions que les institucions estatals han fet del terme «bases». El Tribunal les ha donat per bones, és a dir, ha entès constitucionalment adequades lleis bàsiques estatals amb un articulat detallat i exhaustiu, encara que deixi poc marge a l'autogovern. Justament aquest ha estat el límit teòric imposat pel Tribunal Constitucional (STC 32/1981, entre moltes altres). La jurisprudència constitucional ha esmentat sovint que les bases estatals no han d'eliminar completament l'autonomia, sinó que han de deixar a les comunitats autònomes una certa llibertat d'opció. Les bases estatals no poden esgotar tota la regulació ni poden implicar que les comunitats autònomes s'adhereixin a opcions preestablertes (STC 98/1985). A la pràctica, ha estat un buidament de la competència de les comunitats autònomes, especialment en algunes matèries, com les de caràcter econòmic o ambiental.

Les competències de la Generalitat sobre l'activitat econòmica a Catalunya són les que més s'han ressentit per l'acció del legislador i del Govern de l'Estat, i també per la interpretació del Tribunal Constitucional favorable a les tesis centralitzadores. En aquest camp d'actuació autonòmica han prevalgut les bases reglamentàries, i fins i tot en actes de caràcter administratiu. A més, el Tribunal ha legitimat l'argumentació central sobre la base de límits o principis inexistents al text constitucional com la «unitat de caixa», la «unitat de mercat» (STC 96/1984), el «mercat únic» (STC 64/1990) o «l'espai econòmic unitari» (STC 87/1985). És més, el legislador ha abusat del títol competencial «bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica» (art. 149.1.13 CE), tot utilitzant-lo com un títol genèric i

horitzontal que li permet envair matèries sectorials específiques reservades a l'actuació autonòmica, com per exemple el turisme (STC 88/1987). En alguns temes la normativa central ha buidat quasi completament la competència autonòmica, com és el cas de les societats d'assegurances o de les entitats de crèdit.

6. El bloc de la constitucionalitat

L'article 28.1 LOTC alludeix a aquelles lleis que ha d'utilitzar el Tribunal Constitucional amb la finalitat de jutjar la conformitat o la disconformitat amb la Constitució d'una llei, una disposició o un acte amb força de llei de l'Estat o de les comunitats autònomes. Aquestes lleis són les que, dins el marc constitucional, s'haguessin dictat per a delimitar les competències de l'Estat i les diferents comunitats autònomes o per a regular o harmonitzar l'exercici de les competències d'aquestes. En conseqüència, ens trobem amb unes lleis que es mencionen a la mateixa Constitució i que serveixen per a delimitar competències i unes altres que afecten l'exercici de les competències, segons la redacció poc feliç del precepte esmentat.

Les primeres poden ésser lleis orgàniques o lleis ordinàries. Per exemple, l'article 149.1.29 CE reconeix la possibilitat de creació d'una policia autonòmica dins el marc del que disposi una llei orgànica. O, en el cas d'una llei ordinària, l'article 16.1 EAC, pel que fa referència a l'Estatut de ràdio i televisió. L'autogovern de Catalunya es pot veure limitat per unes lleis pretesament determinables i canviants amb facilitat, segons prescriu la LOTC.

Les segones normes cridades a fer de paràmetre de constitucionalitat són fonamentalment les lleis d'harmonització (art. 150.3 CE), ara per ara inexistents, i que constitueixen un instrument per a retallar l'exercici de les competències autonòmiques.

En qualsevol cas és sorprenent l'intent del legislador orgànic, en l'article 28 LOTC, que el Tribunal Constitucional segueixi unes pautes interpretatives dictades pel mateix legislador, per molt que hi hagi una connexió més o menys remota amb el dictat de la Constitució.

7. L'alteració del territori de Catalunya

En altres estats compostos, els ens subcentrals tenen una certa participació sobre la determinació del seu propi territori, ja que es tracta d'alterar una de les bases constitutives de la seva existència. Aquesta intervenció té lloc tant si es tracta de l'alteració del propi territori i ensems el de la federació o només el propi. Tanmateix, a l'Estat espanyol, d'un costat, en relació amb l'àmbit territorial de Catalunya i d'altres comunitats autònomes que comparteixen una línia fronterera amb altres estats, la competència sobre el territori és exclusivament de les institucions centrals de l'Estat i dependrà dels tractats internacionals que subscriu l'Estat i del seu reconeixement internacional. En conseqüència, una alteració de la frontera catalana entre França i Espanya o entre Andorra i Espanya es pot acordar pels dos estats sense demanar l'assentiment de les institucions catalanes. De l'altre costat, quan es tracta de modificar els límits territorials d'una comunitat autònoma, només alterant les línies divisòries dins l'Estat espanyol, aquest és l'únic que pren part en la decisió. En la modificació de les fronteres de naturalesa intraestatal, Catalunya no sembla que hi hagi de tenir cap mena de participació en el procés de presa de la decisió, ja que la modificació dels límits provincials es farà per llei orgànica. L'article 141.1 CE afirma que qualsevol alteració dels límits provincials haurà d'ésser aprovada per les Corts Generals mitjançant llei orgànica, cosa que pot obeir al fet que la província, a més a més d'entitat local, és constitucionalment una circumscripció electoral (art. 68.2, 69.2 i 81 CE). L'article 25 del text refós de règim local (aprobat pel Decret legislatiu 781/1986, del 18 d'abril) reitera el precepte constitucional, el qual va ésser objecte d'una sentència del Tribunal Constitucional, en què es considerava, sense donar gaires arguments, que la modificació de les províncies era un tema d'interès supraautonòmic, per la qual cosa corresponia a la titularitat estatal (STC 385/1993).

A més a més, respecte als canvis en les divisions internes de Catalunya, sense que s'afectin altres comunitats autònomes o altres estats, la Generalitat només té plenament la competència sobre la delimitació comarcal (art. 7 i seg. de la Llei 6/1987, sobre l'organització comarcal de Catalunya), ja que la divisió provincial correspon a l'Estat, com ha estat indicat, i els principis bàsics de l'alteració de la divisió

municipal s'estableixen en la LRBRL. El paper de la comunitat autònoma és força limitat i residual, ja que només té una rellevant participació quan no hi ha acord entre les localitats afectades, cosa que va ésser sancionat afirmativament pel Tribunal Constitucional (STC 214/1989).

En l'àmbit de la determinació del territori de Catalunya i en el de la seva redistribució interna, l'autogovern de Catalunya és notablement reduït. Si no fos pel reconeixement de les comarques (cosa que funciona com una decisió catalana, a efectes interns, sense cap mena de conseqüència fora del país, sense que a l'Estat li calgui pràcticament tenir-ne coneixement, com sembla deduir-se de l'article 136.1 de la Llei 39/1988, reguladora de les hisendes locals, sancionat per la STC 233/1999) podríem pensar que el regne d'Espanya és un estat unitari centralitzat. Sobre aquesta qüestió, caldria plantejar-se un canvi substancial de continguts normatius a fi que la Generalitat hagués d'ésser escoltada tant quan se n'altera el territori com quan se n'alteren les divisions internes (particularment, les provincials).

8. La transposició de la normativa comunitària europea

L'atribució de competències derivades de la Constitució a les Comunitats Europees i ara a la Unió Europea fa que ens plantegem en quina mesura aquesta cessió competencial afecta l'ordre intern de repartiment competencial. Tanmateix, aquí només ens plantejarem l'aplicació del dret comunitari europeu (o fase descendent) i no farem més mencions que les imprescindibles, de moment, a la presa de decisions (o fase ascendent), que ho tractarem en l'apartat següent. El Tribunal Constitucional ha dit que la distribució interna de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes no s'ha vist afectada (per exemple, STC 147/1996), en la mesura que tant l'Estat com les comunitats autònomes han cedit competències a la Unió, ja que és l'Estat en conjunt el que les ha atribuïdes mitjançant una llei orgànica (art. 93 CE). Si això fos veritat, malgrat que diversos autors han denunciat la recuperació central de competències exclusives autonòmiques mercès a una justificació comunitària europea, el repartiment constitucional seria intangible a efectes interns. Això vol dir que si la Unió Europea disposa de la competència normativa sobre una determinada matè-

ria, la capacitat de decisió la perd aquell ens que la tenia encomanada. En canvi, pel que fa a la seva aplicació, com que la Unió Europea no disposa d'administració pròpia, l'execució correspondrà a l'ens que la tenia igualment atribuïda prèviament a la cessió europea. A títol d'exemple, si ens fixem en el medi ambient, abans de l'adhesió a les Comunitats Europees, l'article 149.1.23 CE i l'article 10.1.6 EAC estableixen un règim competencial de compartició. L'Estat dicta les bases legislatives i la Generalitat les desenvolupa i les executa. Després de l'adhesió, i tenint en compte els tractats signats fins ara, el medi ambient és una política comunitària de la qual s'han dictat distintes directives comunitàries que, com és sabut, només indiquen uns principis o unes bases comunes que han de seguir els estats membres. Per tant, el que s'ha substituït per les institucions europees és la capacitat estatal de dictar les bases normatives, que ara les emet la Unió Europea. No cal, consegüentment, que l'Estat dicti una llei de bases o un decret legislatiu per a transposar els mandats genèrics de les directives, la Generalitat pot emanar directament la seva legislació de desenvolupament, perquè la seva competència no ha estat afectada. Nogensmenys, això no és el que succeeix normalment. L'Estat, després de les bases comunitàries, hi afegeix unes noves bases estatals, amb la qual cosa l'àmbit de decisió autònom de la Generalitat resta enormement reduït en el millor dels casos.

9. La participació en les decisions europees i internacionals

Diversos països d'estructura composta (com ara Bèlgica o Suïssa) admeten que els ens subcentrals (les regions belgues o els cantons suïssos) facin contactes internacionals i, fins i tot, signin acords d'aquest caràcter amb altres estats o entitats subestats. Naturalment, el reconeixement internacional i la responsabilitat davant els organismes internacionals correspon a qui és subjecte de dret internacional (l'Estat belga o la Confederació Helvètica), cosa que obliga a introduir unes certes limitacions a l'hora de manifestar el consentiment de les entitats subestats. Tanmateix, el que interessa recordar aquí és que qui té la competència sobre una determinada matèria, l'exerceix en tots els ordres: intern o extern.

A Espanya, la doctrina inicial del Tribunal Constitucional (STC 137/1989) va trobar que qualsevol connexió internacional d'un acte o una norma activava la competència estatal sobre les relacions internacionals (art. 149.1.3 CE). No obstant això, posteriorment ha anat restringint aquest parer tan expansiu i l'ha reduït al *ius contrahendi* (STC 165/1994), és a dir, a la capacitat de signar acords internacionals, d'acord amb el fet, precisament, que només l'Estat pot responsabilitzar-se dels acords signats amb subjectes internacionals o extraestats. Aquesta solució, com hem indicat, no és l'única alternativa possible. Si la matèria sobre la qual es vol arribar a un acord de caràcter internacional competeix a l'Estat és natural que sigui aquest qui tingui la iniciativa i en doni el consentiment; però quan la competència és autonòmica, la connexió internacional no pot buidar de contingut l'autonomia reconeguda constitucionalment i estatutàriament. Per això en aquests darrers casos es fa inexcusable la participació de les comunitats autònomes, fins al punt que el Govern només impulsi l'acord de les comunitats autònomes, ja que ell en té la iniciativa, tot i que necessitarà el concurs del Parlament central (art. 94 CE) i del monarca (63.2 CE).

Igualment, hi ha hagut un canvi d'orientació respecte a la possibilitat que les comunitats autònomes puguin establir òrgans permanents de representació davant les organitzacions internacionals. En la STC 164/1994 s'admetia una cosa més modesta: que una oficina del Govern basc defensés els interessos d'aquest davant les institucions comunitàries a Brussel·les. Tanmateix, el camí és obert a la representació de la cultura catalana a la UNESCO o a altres organitzacions internacionals, d'acord amb les competències assumides. És més, per al reconeixement efectiu de la plurinacionalitat i d'acord amb la competència autonòmica sobre cultura, llengua i educació fóra important per a l'autogovern la presència de Catalunya, amb veu pròpia, en algunes organitzacions internacionals.

Una iniciativa insuficient però que avançava tímidament en el camí de la participació de les comunitats autònomes en la presa de decisions de caràcter comunitari europeu ha estat la Llei estatal 2/1997, que regula la Conferència per a Afers relacionats amb les Comunitats Europees, que completava les fracassades conferències sectorials i, a més, consentia la participació directa de les comunitats autònomes

en distintes comissions comunitàries consultives. Altres estats compostos han cercat altres solucions, com el reforçament del *Bundesrat* (o Senat alemany).

Convé insistir també que la Unió Europea no sembla gaire interessada en la presència de les entitats subestats i els passos en aquest sentit també han estat del tot insuficients. Per exemple, la constitució d'un òrgan de participació és el Comitè de les Regions, regulat pels articles 263 i següents del Tractat de la Unió Europea (TUE).

L'Estatut d'autonomia estableix la possibilitat que la Generalitat sol·liciti al Govern central la conclusió de tractats amb altres estats sobre qüestions relatives a la llengua i la cultura pròpies (art. 27.4 EAC). La limitació de l'àmbit no té gaire sentit, atès que en la majoria de tractats que se signen Espanya no es recorda de la pluralitat lingüística, i en els que no fan referència a la llengua i la cultura, tampoc no s'informa suficientment les comunitats autònomes, tal com prescriu l'article 27.5 EAC, i se n'han fet ressò alguns reials decrets (RD 3490/1991 i 2687/1983, que estableixen alguns canals de col·laboració).

La participació en la presa de decisions de les institucions supra-autonòmiques (estatals, europees o internacionals) constitueix una forma de millorar l'autogovern, ja que fa present la Generalitat en afers que l'interessin, tot i que no tingui la responsabilitat de la seva decisió.

10. Els decrets llei

El Govern central pot dictar disposicions legislatives provisionals en cas d'una necessitat urgent i extraordinària. Els decrets llei tenen, però, igualment unes limitacions materials, entre les quals la de no poder afectar el «règim de les comunitats autònomes» (art. 86.1 CE). Aquesta restricció s'ha d'entendre de manera expansiva, atès el caràcter excepcional dels decrets llei. No obstant això, els distints governs centrals n'han abusat, des de la perspectiva quantitativa, i també s'han excedit en termes qualitatius. Així, algunes vegades, el Govern ha utilitzat el decret llei maldestrament i ha lesionat l'àmbit competencial de la Generalitat, especialment en el camp econòmic, tot su-

perant el que es pot considerar urgent, com ha succeït en un conjunt de decrets llei, que incorporaven mesures de caràcter econòmic, aprovats el 2000, i que van ésser objecte de dictamen del Consell Consultiu (DCC 216).

V. A tall de conclusió

El caràcter obert del sistema constitucional de distribució territorial del poder polític possibilita, almenys, la relectura del text constitucional d'acord amb continus i progressius aprofundiments en sentit autonòmic –és a dir, d'una manera més descentralitzadora–, ja que la direcció oposada va ésser rebutjada al seu moment pel Tribunal Constitucional, en la STC 76/1983. El caràcter obert del sistema només es pot modificar mitjançant un pacte constitucional ampli que aconseguís superar els requisits processals del procediment per a reformar la Constitució. Aquest pacte constitucional hauria d'ésser (des d'una perspectiva política, no jurídica) territorialment acceptat i no solament de manera majoritària, ja que afecta precisament el caràcter territorial de l'Estat.

Respecte al contingut del pacte, s'hi podrien incloure algunes de les propostes plantejades en les pàgines precedents. Així, crec interessant dedicar els esforços a discutir sobre l'homogeneïtat o la diversitat dels ens territorials (el fet diferencial basat en un pluralisme nacional no discriminatori); sobre l'autonomia constitucional; sobre les repercussions de la integració europea i de la globalització, i sobre l'afectació del principi autonòmic a tota l'estructura de l'Estat en el seu conjunt, la qual cosa hauria de comportar la territorialització de l'Administració de justícia, «l'autonomització» de les institucions de l'Estat (quant al fet que tinguin clarament una naturalesa de conjunt –o comuna– i no parcial –o central), la recomposició i la refuncionalització del Senat, la delegació de funcions centrals a l'Administració territorial, el reconeixement de la cooperació horitzontal amb efectes verticals, el respecte a l'assumpció de competències en els estatuts d'autonomia i la lleialtat en els traspassos, l'autorestricció del legislador estatal en la regulació d'àmbits de la seva competència per a evitar condicionar els títols competencials que corresponen a les comunitats autò-

nomes, i que les comunitats autònomes puguin prendre part en la decisió sobre els límits interns i externs del seu territori. Així mateix, cal que les armes jurídiques de què disposen les institucions centrals, també les obtinguin les institucions autonòmiques, ja que totes són Estat en sentit ampli. Igualment, les comunitats autònomes han de gaudir d'una autonomia i una suficiència financeres reals, que no depenguin de la decisió unilateral de les institucions centrals.

En tot cas, algunes de les propostes anteriors no necessiten una reforma constitucional, ja que el principi autonòmic és en la base mateixa de la Constitució actual i, a més a més, hi ha vies per a incrementar el poder polític (i administratiu, en el sentit del federalisme executiu) de les comunitats autònomes (com els art. 147.3, 150.1 i 150.2 CE), que no tenen per què tenir un caràcter homogeni ni generalitzable (d'acord amb els preceptes esmentats i, a més, l'article 2 i les disposicions transitòria segona i addicional primera CE). Perquè el sentiment autonòmic i plural (art. 1, 2, 3 i 4 CE) abasti les institucions de l'Estat en conjunt, no cal escometre la revisió constitucional, sinó simplement no confondre les institucions centrals amb les estatals, ni els interessos centrals amb els estatals i, en canvi, concebre Espanya d'una manera plurinacional, multilingüística i multicultural, la qual cosa ha de tenir conseqüències jurídiques més enllà d'unes proclames constitucionals i d'unes bones intencions declarades pels representants del poble a les institucions.