



**Vint anys d'autonomia,
vint anys de Parlament**

**Vint anys d'autonomia,
vint anys de Parlament**



Vint anys d'autonomia, vint anys de Parlament



Actes celebrats
al Palau del Parlament els dies
10 d'abril i 13 i 14 de juny de 2000

Publicacions del Parlament de Catalunya
Barcelona, 2002

Vint anys d'autonomia, vint anys de Parlament :
actes celebrats al Palau del Parlament els dies 10 d'abril i 13 i 14 de juny
de 2000. - (Testimonis parlamentaris ; 2)

Textos en català, francès i castellà

ISBN 84-393-5955-1

I. Catalunya. Parlament II. Col·lecció: Testimonis parlamentaris ; 2

1. Catalunya. Parlament 2. Autonomia - Catalunya

323.17(467.1)

Primera edició, desembre del 2002 (edició núm. 150)
Tiratge: 650 exemplars

© Publicacions del Parlament de Catalunya
Parc de la Ciutadella, s/n
08003 Barcelona
Tel. 933 046 635 • Fax 933 046 636
A/e: edicions@parlament-cat.net

Fotografies coberta: Generalitat de Catalunya,
Miquel González (superior);
Francesc Morera (inferior)

Disseny gràfic: 03 BCN Packagers, SL, Barcelona

Imprès a: Indústries Gràfiques Gabriel Gibert, SA

ISBN: 84-393-5955-1
Dipòsit legal: T. 1577 / 2002

Els actes commemoratius de «Vint anys d'autonomia, vint anys de Parlament»
foren organitzats pel Parlament de Catalunya
i l'Institut d'Estudis Autonòmics.

Contingut

Presentació	7
I. ACTE INSTITUCIONAL	11
Intervenció del president del Parlament Joan Rigol i Roig	13
Intervenció del president del Parlament en la I legislatura Heribert Barrera i Costa	25
Intervenció del president de la Generalitat Jordi Pujol i Soley	31
II. ACTE ACADÈMIC	37
Autonomia territorial i immigració: el multiculturalisme Guy Laforest	39
<i>Text original en francès</i>	41
<i>Text traduït al català</i>	54
Las modulaciones de las competencias de las comunidades autónomas por las regulaciones del mercado y las nuevas tecnologías Santiago Muñoz Machado	65
El sostre competencial: les possibilitats de relectura constitucional Enric Argullol i Murgadas	93

**L'evolució i el futur del finançament
de la Generalitat**

Antoni Castells i Oliveres

123

**La participació de la Generalitat
en les instàncies centrals de l'Estat**

Enoch Albertí i Rovira

145

Presentació

Més d'una vegada i en llengües diverses he llegit una frase que, més o menys, diu: si el Parlament anglès és el pare de tots els parlaments, el nostre n'és l'avi, ja que abans que el Parlament anglès comencés les seves activitats, a... (un indret del país del parlament del qual es parla), es reunien representants de... (el nom de nobles, clergues i representants dels gremis, segons la història de cada contrada), els quals constituïren unes assemblees representatives, mitjançant les quals procuraren resoldre els seus problemes i obtenir un mínim reconeixement de l'autoritat reial. Frase que, a Catalunya, també ha pronunciat més d'un polític i fins i tot algun historiador. No es tracta ara de considerar l'adequació històrica de la frase, atès que les persones, davant problemes similars, tendeixen a buscar solucions que freqüentment són properes en el temps i les condicions, quan les circumstàncies culturals i econòmiques són semblants.

Pot semblar xocant que la presentació de la commemoració dels vint anys del Parlament actual comenci amb aquesta anècdota. No ho hauria de ser si tenim en compte que el primer que es vol remarcar és que el nostre Parlament és un parlament amb una història molt llarga i intensa, d'una etapa de la qual, l'aixoplugada sota el segon Estatut d'autonomia, el de 1979, commemorem els primers vint anys.

Primer moviment: venim de molt lluny. A Catalunya la Cort Comtal o Cúria Comtal, derivació de la Cúria Règia franca, començava a funcionar al voltant del primer mil·lenni, amb el comte Ramon Borrell. De les Corts i els consellers nasqueren els primers usatges amb valor judiciari, que, més tard, amb Ramon Berenguer IV, ja comte rei, prengueren força legal amb la compilació oficial. Més endavant, al començament del segle XIII, de la Cort Comtal barcelonina es deriva la Cort General. Les Corts, precedent remot i llunyà del nostre Par-

lament, eren unes assemblees extraordinàries, en les quals participaven els diferents braços o estaments de la població dels diferents estats de la Corona, convocades i presidides pel rei perquè prenguessin acords i legislessin, ja que, si bé al principi predominava la condició d'òrgan judicial, a poc a poc hi anà preponderant l'activitat legislativa, que culmina en les Constitucions, dret paccionat i inviolable, base i fonament del nostre sistema jurídic, que s'imposa alhora al monarca, al funcionari reial i al súbdit, que per això mateix comença a esdevenir ciutadà.

Segon moviment. Si les Corts són un antecedent remot de l'actual Parlament, el de la Generalitat republicana n'és un altre de més proper. Aquest Parlament, però, només durà una legislatura, perquè la força de les armes i la rebel·lió amputaren novament les llibertats nacionals. El Parlament, que havia començat l'activitat el 6 de desembre de 1932 i havia mantingut un capteniment i una organització absolutament homologables amb els de les democràcies més avançades de l'Europa d'entreguerres, tenia l'última sessió, anant cap a l'exili, a Olot el gener del 1939. El Parlament, d'acord amb el sistema estatutari vigent, preservà la base i l'essència de la llibertat nacional i de la representació política democràtica en la llarga nit del franquisme.

Permeteu-me, com a lleu homenatge, de citar ací el nom dels qui, amb sentit de la responsabilitat i esperit de sacrifici, representaren les institucions a l'exili, sense la compensació dels honors ni la satisfacció de fer-ho a la seva seu, a la terra pàtria: Josep Irla, darrer president del Parlament elegit a Catalunya, l'octubre del 1938, passa a ocupar provisionalment la presidència de la Generalitat, després de l'ignominiós afusellament del president Companys. Antoni Rovira i Virgili, vicepresident primer, passa a exercir la presidència del Parlament a l'exili, la qual, quan va morir, correspon a Manuel Serra i Moret. Anys després, el 1954, el Parlament, en un acte de persistència i resistència polítiques, ajustant-se tant com es podia a la legalitat estatutària republicana i amb la participació d'uns quants dels diputats elegits el 1932, a l'ambaixada espanyola de Mèxic, va escollir Josep Tarradellas president de la Generalitat i Ventura Gassol president del Parlament (el qual renuncià immediatament al càrrec i fou substituït

per Francesc Farreres i Duran, elegit vicepresident primer) per mantenir, ni que fos simbòlicament, les institucions democràtiques a l'exili i en el cor i el record dels catalans, i per conservar la veu que, els anys setanta, reclamaria amb força «llibertat, amnistia i estatut d'autonomia».

Tercer moviment. Vint anys de Parlament en el marc de la Constitució espanyola de 1978 i de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979. És la primera vegada que, a Catalunya, un parlament elegit democràticament ha viscut tant de temps en pau i s'ha renovat —ja va per la sisena vegada— també democràticament. El 20 de març de 1980 se celebraren les eleccions al Parlament de Catalunya, que es constituí el 10 d'abril de 1980 i escollí Heribert Barrera com a president de la primera legislatura. Vint anys i ja sis legislatures, en les quals han estat presidents del Parlament, a més d'Heribert Barrera: en la segona, Miquel Coll i Alentorn; en la tercera i quarta, Joaquim Xicoy i Bassegoda; en la cinquena, Joan Reventós i Carner. He volgut esmentar el nom dels meus predecessors perquè, en el marc de la commemoració d'aquests vint anys, la Mesa del Parlament va decidir d'atorgar precisament, als qui n'havien estat presidents, la Medalla d'Or del Parlament, instituïda el 7 de març de 2000.

Per a commemorar els vint anys de Parlament celebrarem dos actes solemnes. Un d'institucional, el 10 d'abril, en el qual es va lliurar l'esmentada medalla, i intervingueren el president Barrera, en nom dels presidents guardonats, i Jordi Pujol, president de la Generalitat ininterrompudament de la primera a la sisena legislatura, a més de jo mateix. Totes aquestes intervencions es recullen en la primera part de la publicació.

L'altre fou un acte acadèmic. Sota el títol «Vint anys d'autonomia, vint anys de Parlament», el Parlament de Catalunya i l'Institut d'Estudis Autonòmics organitzaren unes jornades que tingueren lloc al Palau del Parlament els dies 13 i 14 de juny de 2000. Van ser inaugurades conjuntament pel conseller de Governació i Relacions Institucionals, Josep Antoni Duran i Lleida, i per mi mateix. En foren els coordinadors el degà de la Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona i catedràtic de dret administratiu, el Dr. Joaquim

Ferret, i el Dr. Antoni Bayona, director de l'Institut d'Estudis Autònoms, membres excedents ambdós del Cos de Lletrats del Parlament.

Van intervenir en les ponències: el Dr. Guy Laforest, director del Departament de Ciència Política de la Universitat Laval, del Quebec; el Dr. Santiago Muñoz Machado, catedràtic de dret administratiu de la Universidad Complutense de Madrid; el Dr. Enric Argullol i Murgadas, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra, de Barcelona; el Dr. Antoni Castells i Oliveres, catedràtic d'hisenda pública de la Universitat de Barcelona; el Dr. Enoch Albertí i Rovira, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona, i el Dr. Juan Alfonso Santamaría Pastor,* catedràtic de dret administratiu de la Universidad Complutense de Madrid. En la segona part d'aquesta publicació se'n reproduïxen les intervencions.

No són vint anys: és tota una història. No és una simfonia tancada, amb moviments de *tempi* diferents, menys encara una simfonia inacabada. La part, però, més apassionant, és la que espera, la que entre tots hem de fer per aconseguir, en una primera etapa, el reconeixement de Catalunya i de les seves institucions com a poble i com a nació amb poder polític propi en el si d'una Unió Europea justa, solidària i fraterna amb els pobles del món.

Joan Rigol i Roig
President del Parlament

I

ACTE INSTITUCIONAL

* El Dr. Juan Alfonso Santamaría Pastor ha declinat la publicació de la seva conferència.

Intervenció del president del Parlament

Joan Rigol i Roig

Molt honorable president de la Generalitat, molt honorables ex-presidents del Parlament, digníssimes autoritats, il·lustres membres de la Mesa del Parlament, il·lustres senyores i senyors diputats, senyors exdiputats, senyores i senyors, si no fóssim un país amb una història tan accidentada com la nostra, no caldria destacar els vint anys d'aquest Parlament, ni tampoc, tal vegada, commemorar-los.

En el nostre cas, però, la mera constatació és un punt de partida per a la reflexió. La primera cosa que cal fer, doncs, és subratllar i destacar que Catalunya ha complert per primera vegada en la història moderna i contemporània un període de vint anys amb un Estatut d'autonomia en vigor i unes institucions polítiques pròpies en ple funcionament normal, sense cap interrupció ni estat d'excepció.

Aquest fet, però, no és cap mèrit i no cal insistir-hi més. El Parlament no es justifica només per la seva existència, sinó que ha de ser jutjat per la seva obra i per la manera com exerceix les seves funcions. A aquesta tasca dediquem aquests propers moments.

La primera funció que les constitucions —i en el nostre cas l'Estatut— encomanen al Parlament és l'exercici de la funció legislativa. El Parlament de Catalunya ha complert aquesta funció al llarg de les cinc primeres legislatures amb un alt nivell jurídic i tècnic i amb un nombre prou important de lleis aprovades que el converteix en el primer parlament amb producció legislativa dels corresponents a les comunitats autònomes.

Catalunya destaca tant pel grau d'amplitud amb què ha legislat en tots els terrenys en què ho ha fet com per la seva capacitat d'estrenar la producció legislativa en força matèries. Destaca, doncs, tant



si en considerem l'índex de creativitat com si en considerem el de qualitat.

El Parlament de Catalunya al llarg de les cinc primeres legislatures ha aprovat un total de 355 lleis, amb una mitjana de més de 70 lleis per legislatura. En la primera etapa el Parlament centrà la seva producció principalment en les lleis de desenvolupament institucional i en normes d'autoorganització en què es procurà el màxim de consens, malgrat que no sempre fou assolit del tot. En una segona etapa, la tasca del Parlament, principalment durant la segona i la tercera legislatures, fou dedicada a la legislació ordinària, per omplir de contingut les competències estatutàries i per impulsar mesures de desenvolupament i vertebració econòmica, territorial i social.

Cal destacar, en l'exercici d'aquesta funció, que la tasca legislativa del Parlament ha estat innovadora i moltes vegades pionera en la regulació legislativa de situacions i òrgans que no s'havien abordat abans en l'Estat espanyol i que després foren considerades i adaptades per altres comunitats autònomes.

A partir de la quarta i la cinquena legislatures es redueix parcialment el nombre de lleis aprovades pel Parlament. Convé destacar, a més, l'elevat nombre de lleis que tenen per objecte modificar o adequar la legislació anterior a les noves circumstàncies.

És sobrer recordar, però cal fer-ho, els nombrosos límits que ha trobat l'exercici de la funció legislativa del Parlament derivats principalment de la manera com la legislació bàsica de l'Estat ha anat entenent el bloc constitucional, la qual cosa ha generat una legislació formalment bàsica, però materialment reglamentarista, que limita excessivament, segons el criteri d'estudiosos rigorosos, la capacitat legislativa de les comunitats autònomes.

Tampoc no s'ha d'oblidar la doctrina del Tribunal Constitucional a l'hora de dictar sentència en els recursos d'inconstitucionalitat i els conflictes de competència entre les comunitats autònomes i l'Estat. Cal destacar l'important suport que ha tingut el Parlament en l'exercici de la funció legislativa per mitjà dels dictàmens del Consell Consultiu.

La funció pressupostària, com una subespecialitat de les funcions legislativa i de control, ha estat exercida pel Parlament de Catalunya al llarg de les cinc legislatures a bastament i amb correcció.

La primera funció del Parlament, en un sistema parlamentari com el nostre, és crear i mantenir el Govern. Al llarg de les cinc legislatures el Parlament ha investit el candidat a la Presidència de la Generalitat i n'ha aprovat el programa que proposava. L'única moció de censura que es va presentar en la primera legislatura no va prosperar i, d'altra banda, el president de la Generalitat no s'ha vist obligat a presentar cap qüestió de confiança per a reclamar el suport de la cambra per al seu Govern o el seu programa.

En un sistema polític com el parlamentari, en el qual el Parlament ha de ser el cor de la política i el lloc on es fan públiques i es legitimen les decisions, hauria de ser un objectiu de totes les forces polítiques dotar el mateix Parlament de la centralitat de què ha de gaudir en el sistema polític de la Generalitat, és a dir fer-ne el centre del debat i de la vida nacional, l'impulsor de la col·laboració entre el Govern i la seva majoria parlamentària i el lloc habitual del diàleg crític entre la majoria governamental i la minoria opositora.

Segon, la funció de control i d'impuls. El nombre d'interpellacions formulades al llarg de les cinc legislatures anteriors ha estat de 1.210. Les interpellacions han augmentat gradualment, de tal manera que de la primera legislatura a la cinquena s'han incrementat d'un 50% i de la tercera a la cinquena d'un 25%.

El creixement del nombre de les preguntes ha estat exponencial. Entre les cinc legislatures s'han presentat i formulat gairebé 40.000 iniciatives d'interrogació, de manera que entre la primera i la cinquena legislatures s'ha multiplicat per quinze el nombre d'iniciatives presentades. Per alguns ha estat més important el control extensiu que no l'intensiu.

Cal no oblidar les preguntes orals sobre qüestions d'actualitat adreçades al president de la Generalitat, permeses des de sempre pel Parlament, però introduïdes al final de la quarta legislatura per la via convencional. I cal recordar també les interpellacions d'urgència, procediments en què hi ha encara un llarg camí per recórrer, si les forces polítiques reïxen a posar-se d'acord.

Ens hem de referir també a dues àrees concretes del control específic. La primera, el Parlament de Catalunya ha trobat una col·laboració tècnica importantíssima en els informes de la Sindicatura de Comptes i, la segona, el Parlament de Catalunya ha constituït diverses comissions d'investigació al llarg de les legislatures. Aquestes comissions han patit també els problemes derivats de la manca de sanció penal per als ciutadans que són requerits pel Parlament i no hi volen comparèixer. No s'ha trobat tampoc la via de col·laboració amb les autoritats i els funcionaris de l'Estat quan han d'informar el Parlament de qüestions d'interès de la Generalitat.

No és gens estrany que la funció d'impuls hagi estat una de les que més hores i temps ha consumit el treball parlamentari i una en què més ha reeixit. Totes les forces polítiques n'han fet un amplíssim ús i cal preveure que es consolidi i es mantingui en el futur com una de les funcions més transcendents de la vida parlamentària.

Es pot destacar l'interès i la utilitat dels nombrosos debats generals sobre l'acció política i de govern i de les resolucions que se'n deriven. En aquest aspecte, cal remarcar, primer de tot, la consolidació del debat de política general fet anualment a l'inici del curs parlamentari. Cal referir-se després als debats de política sectorial, un per període de sessions com a mitjana, lligats a l'actualitat o als problemes específics que afecten la societat catalana.

El nombre de resolucions aprovades durant aquestes cinc legislatures ha estat de 1.808. Hi ha hagut un creixement, també exponencial, des de la primera legislatura en què només se n'aprovaren 150, fins a la cinquena, el nombre del qual fou superior a 1.000.

El nombre de mocions aprovades al llarg de les legislatures ha estat de 465. Aquí podem parlar també d'un creixement fort des de la primera legislatura, sobretot en la cinquena, en què es duplica el nombre de les aprovades en les legislatures anteriors.

Cal garantir, i només pot fer-ho el compromís unànim de totes les forces polítiques, que totes les comissions d'estudi que s'han creat al Parlament en les dues últimes legislatures estableixin finalment els seus informes i els deixin publicats.

El Parlament compta amb l'ajut inestimable del Síndic de Greuges, institució estatutària cabdal, que presenta al Parlament un informe anual i que és debatut en comissió i en ple. La tasca realitzada ha estat fructífera i cal esperar-la, continuar-la i millorar-la, si és factible, en el futur.

Un senyal de la preocupació del Parlament per la infància també ha estat el nomenament d'un síndic adjunt per a la infància i la tramitació dels informes que ha preparat.

L'escàs marge que deixen la Constitució i l'Estatut als parlaments de les comunitats autònomes per a contribuir a la integració i la modulació de l'estat autonòmic ha estat exercit amb generositat i responsabilitat pel Parlament de Catalunya, que possiblement ha estat la cambra autonòmica que més incidència ha tingut en la promoció dels procediments establerts pel bloc constitucional.

El Parlament de Catalunya ha presentat recursos d'inconstitucionalitat al Tribunal Constitucional quan ha considerat que les lleis de l'Estat, tant les bàsiques com les ordinàries, feien lectures restrictives de les competències autonòmiques. També ha plantejat recurs d'inconstitucional contra lleis que afectaven els drets de la persona o el desenvolupament i la protecció de la societat civil, i ha promogut, amb un cert risc teòric, una lectura àmplia de la legitimació per recórrer contra les lleis estatals, posició que si bé havia estat criticada per alguns sectors doctrinals va ser acceptada pel Tribunal Constitucional.

Un altre instrument que la Constitució i l'Estatut ofereixen a les cambres autonòmiques és la promoció d'iniciatives legislatives a les Corts Generals. El Parlament de Catalunya l'ha exercit amb amplitud i generositat, n'ha presentades 45 al llarg de les cinc legislatures.

Tercer, la reforma del Reglament i el Govern Interior. El Parlament de Catalunya ha estat pioner en l'adaptació del Reglament d'un parlament estatal a un parlament autonòmic. Avui dia és opinió comuna entre la immensa majoria de les forces polítiques que el Reglament actual és obsolet, antiquat i disfuncional per a regular nombrosos procediments parlamentaris. És molt sentida la necessitat de

reformar el Reglament i adaptar-lo a situacions de pluralisme més equilibrat, per tal d'agilitar-ne els procediments, per tal de modernitzar-lo i adequar-lo als nous fenòmens polítics i socials que han sorgit en un món que inicia un nou mil·lenni. La reforma, però, no pot abordar-se, en cap cas, sense que s'hagi creat un consens bàsic respecte al procediment i als mecanismes per a intentar-la. No es pot oblidar que la reforma no va acabar de reeixir en la legislatura anterior.

Ha estat constant, al llarg de les cinc legislatures, el capteniment institucional de la Presidència i la Mesa. La Presidència ha fet un esforç per configurar una presidència institucional, més enllà dels grups parlamentaris i no dependent de la majoria, i ha tingut sempre com a objectiu prioritari la protecció dels drets de la cambra i de tots els grups i membres del Parlament. La Mesa ha mantingut una actitud similar al llarg de les cinc legislatures. El sistema habitual de decisió s'ha basat, sempre que s'ha pogut, en el consens. Un capteniment com aquest és el que s'adequa millor al tarannà d'aquest Parlament i, en tot cas, és voluntat política de mantenir-lo i refermar-lo.

Cal destacar també l'esforç de la Presidència i de la Mesa per dotar el Parlament, especialment els membres i els grups parlamentaris, de mitjans materials i de suport tècnic i d'assessorament, que facilitin un millor exercici de les seves funcions, amb la dignitat que requereix el servei al poble de Catalunya i els mitjans d'una societat avançada.

Aquest Parlament ha arribat a la majoria d'edat i els mitjans de què disposava no són suficients. És de justícia reconèixer i agrair la tasca de les diverses presidències i de les meses anteriors, que continuaran exercint la Presidència i la Mesa actuals.

Finalment, no es pot deixar de subratllar l'alta qualitat humana i professional del personal al servei del Parlament i la necessitat de potenciar-la, conservar-la, incrementar-la i millorar-la, tant pel que fa al funcionariat com al personal de les empreses que col·laboren amb l'administració parlamentària per al manteniment i la netedat del Palau, que sempre han estat tan envejats.

I vull deixar, d'una manera explícita, constància de l'aportació feta a aquest Parlament pel seu Cos de Lletrats.

Sisè, els reptes del futur. El Parlament ha de ser el centre del debat i de la vida polítics. Si bé nombroses decisions es prenen fora del Parlament, en les negociacions entre les diverses forces polítiques, el lloc on s'ha de fer pública i legitimar la decisió presa sempre ha de ser la cambra parlamentària.

Des del punt de vista material, esperem que abans que s'acabi aquest any podrem disposar de més espais, per tal que, si no tots, gran part dels diputats i tots els grups parlamentaris puguin treballar-hi en millors condicions. Potser encara no tindrem resolts alguns colls d'ampolla, com les sales de reunió, però haurem fet un avenç important tot esperant poder ocupar la totalitat de l'edifici programada per a d'aquí a tres anys.

El Parlament és el cor del sistema polític de la Generalitat i el lloc de debat de les seves forces polítiques. Els governs, les majories, els models que creïn per a l'impuls de la pressió social, per a l'evolució de la vida política només tindran legitimació si s'expressen per mitjà del Parlament i en reben el suport.

És imprescindible que el Parlament reculli les aspiracions d'una societat cada vegada més plural i oberta, profundament transformada per les noves tecnologies, per la multiculturalitat, la cultura de l'aldea global, per la permeabilització de les fronteres i de les economies, on les persones corren el risc de ser subordinades i sotmeses pels gestors de la informació. Les societats modernes exigeixen cada vegada més ciutadans més ben informats, perquè les decisions puguin ser preses més fonamentadament. El Parlament és i ha de ser la garantia i el fre davant de l'homogeneïtzació en la vulgaritat, per a evitar que continuïn essent les noves minories despòtiques les que decideixin.

El Parlament reflecteix l'opinió pública i ciutadana però alhora la conforma. El Parlament recull les inquietuds ciutadanes però alhora les transforma. És un procés de retroalimentació que manté l'atenció dialèctica entre el representant i el representat i fa que el Parlament sigui l'autèntic representant de la nació.

El nostre Parlament haurà d'afrontar els reptes de futur que comporta la nova societat de la informació. En aquest sentit estem treballant

intensament per tal de poder oferir mitjans informàtics a l'abast de cada diputat i diputada i, alhora, promourem un grau d'informació de les activitats parlamentàries que ja es projecten en la xarxa d'Internet. La nostra pàgina web n'és un clar exponent. Aquest accés informàtic dels ciutadans a les tasques parlamentàries obliga a una transparència política que ha de contribuir al reconeixement de la dignitat de la nostra tasca.

He de recordar, però, que les noves tecnologies no podran substituir mai allò que és l'essència d'un parlament: trobar-se cara a cara, el contacte humà entre les persones que ens dediquem a la política des de la legitimitat democràtica. La grandesa del Parlament rau en el fet que gent que pensem diferentment i de vegades contraposadament ens trobem i vivim sota un mateix sostre institucional. Aquest retrobament personal, de proximitat física per negociar, per dialogar, confrontar o pactar és necessari per a no perdre mai de vista la dimensió humana de la política i el caràcter instrumental de les tecnologies.

Davant d'un món globalitzat, els polítics no exhaurim la nostra funció només en la defensa de la nostra especificitat partidària de tipus ideològic, socioeconòmic o cultural. Tots plegats, tots junts, tenim l'obligació de col·laborar per coresponsabilitzar-nos de l'esforç de fer que la política tingui el nivell que li correspon com a expressió de la voluntat dels ciutadans en l'evolució de la mateixa societat. Una evolució que marxa a ritme trepidant.

Els vint anys de Parlament corresponen al període que els historiadors computen com un relleu generacional. Ens correspon, per tant, saber adequar els continguts del catalanisme polític a la realitat de la nostra societat actual. Probablement, aquest repte generacional és el més important que tenim els polítics d'avui. Aquest Parlament, per mitjà de la seva tasca ordinària, ha d'esdevenir una plataforma de diàleg entre totes les forces polítiques per tal que tot el catalanisme polític aportï un sentit positiu i vertebrador a l'evolució de la nostra societat. Res del que és determinant en la societat catalana no ha de quedar al marge de la preocupació dels grups parlamentaris d'aquest Parlament.

La democràcia avui no té perill d'involució com l'havia tingut al llarg de la primera legislatura, però avui la democràcia és una herència que hem rebut, i cada generació se l'ha de fer seva. I avui hem de recordar, més que mai, que no és possible una plenitud democràtica davant d'una societat que manifesti desinterès, inhibició o apatia política. Si els partits polítics esdevenim instruments per a instal·lar els ciutadans en la passivitat, si reduïm la democràcia a la simple possibilitat d'escollir entre diferents ofertes i veure quina dóna més avantatges als diversos corporativismes, fàcilment podem buidar de contingut la democràcia com a actitud constructiva, participativa i cívica. I aquesta reflexió també ha de ser compartida per totes les forces democràtiques en aquest Parlament. En aquest camí, o avançem junts o no avançarem.

El risc és que tots els polítics anem a remolc de variables de la societat, com poden ser les dels interessos econòmics, i convertim la política en una espècie de producte de consum. I aquí ens hi juguem tots la preeminència de la nostra condició de ciutadans per sobre de la de consumidors. Només amb un gran esforç compartit entre tots plegats podem assajar aquesta gran tasca i assumir el repte que ens presenta la globalització econòmica en la qual estem immersos. Això obliga el Parlament del futur a saber unir a la legitimitat de la democràcia representativa la sensibilitat envers els moviments de la societat que defensen els valors i les activitats cíviques.

La consciència d'identitat del nostre país es posa en joc també davant d'aquestes noves circumstàncies. Ningú, ni cap grup polític, no pot dir que en té la solució. Només l'esforç de compartir interrogants i de complementar-nos entre tots pot fer de l'àmbit polític català un assaig de dignitat política i de civisme davant aquests nous reptes. I aquí també el Parlament hi haurà d'aplicar la seva responsabilitat i saber aixoplugar totes aquestes inquietuds.

Som l'expressió d'una democràcia representativa. I la nostra legitimitat es fonamenta en les eleccions. Però una societat complexa com la nostra té, a més de la representació política, altres àmbits de vertebració en el camp cívic, social, econòmic i cultural. Escoltar, tenir en compte aquests àmbits és reforçar la nostra societat civil. Hem

iniciat una experiència en la Comissió d'Estudi sobre la Política d'Immigració a Catalunya, acabada de crear, en què hem unit a la feina dels nostres diputats la col·laboració d'experts. Sense abdicar gens ni mica de la nostra responsabilitat que prové de la nostra legitimitat democràtica, hem de ser permeables a la col·laboració de la mateixa societat, per tal que al Parlament no quedem closos en un estricte corporativisme de partits polítics.

No vull acabar sense agrair la tasca de tots els qui han tingut la condició de diputats del Parlament de Catalunya. Des de fa vint anys exercint la seva funció han pogut viure com a propi i personal allò que és l'interès i el bé comú del nostre país. Hem contribuït a refermar la nostra institució parlamentària. L'apoliticisme —deia Emmanuel Mounier— és una deserció espiritual. Tots vostès han contribuït al fet que a Catalunya no hi hagi aquesta deserció espiritual. Vet aquí la seva aportació, que el poble de Catalunya els agraeix.

En homenatge a tots els diputats de les cinc primeres legislatures del Parlament, avui lliurem la Medalla d'Or del Parlament de Catalunya als quatre presidents, molt honorables senyors Heribert Barrera; Miquel Coll i Alentorn, a títol pòstum; Joaquim Xicoy, i Joan Reventós. A través d'ells aquest Parlament vol expressar el seu agraïment a tots els diputats i diputades que durant aquests vint anys han representat el nostre poble i n'han viscut intensament els sofriments, les frustracions, els anhels i les esperances. A tots vostès, moltes gràcies.

Intervenció del president del Parlament en la I legislatura

Heribert Barrera i Costa

Molt honorable senyor president de la Generalitat, molt honorable senyor president del Parlament, molt honorables senyors, autoritats i il·lustres senyors, antics col·legues, amics tots. En nom dels qui rebem avui aquesta medalla, aquí presents, és a dir, dels senyors Joaquim Xicoy i Joan Reventós i, evidentment, de mi mateix, voldria agrair-li, molt honorable senyor president del Parlament, aquesta distinció i pregar-li de transmetre el nostre agraïment a la Mesa.

Seguint el tòpic, hauria pogut dir, senyor president, que considerem aquesta distinció immerescuda, que no hem fet més que complir el nostre deure i de correspondre a la confiança que van dipositar en nosaltres els diputats que ens van elegir. Però, evidentment, com vostè mateix, senyor president, ja ha recalcat, som ben conscients que només amb una molt mínima proporció aquestes medalles s'adrecen a nosaltres. Aquestes medalles ens són atorgades perquè a través nostre arribin a tots els diputats d'aquestes cinc anteriors legislatures, que nosaltres hem tingut l'honor de presidir. I, evidentment, sabent que és una forma d'honorar tots els parlamentaris d'aquests darrers vint anys, entenem que el poble de Catalunya realment està encertat en aquest cas a honorar aquest Parlament.

En efecte, el 1980 Catalunya tenia una escassíssima experiència parlamentària. El nostre primer Parlament, el de la Generalitat republicana, va treballar amb normalitat tot just vint-i-cinc mesos, des del desembre del 1932 al setembre del 1934, i, després, del març del 1936 al juny del mateix any. I d'aquests vint-i-cinc mesos, encara n'hauríem de deduir les vacances parlamentàries.



Abans d'ell només podríem invocar el precedent de la Mancomunitat, que no era evidentment parlament, i a partir d'aquí ens hauríem de remuntar a les nostres antigues Corts, que Felip V va suprimir i que tampoc no tenien gaire a veure amb el que és un parlament actualment.

I bé, en aquestes condicions, em sembla que no és pretensions de dir que, per ser d'un país amb tan poca experiència parlamentària, el nostre Parlament, en tant que parlament, se n'ha sortit prou bé. Dic «en tant que parlament», perquè evidentment no es tracta aquí de parlar d'aquesta etapa en el seu conjunt, sinó de referir-nos al treball parlamentari en els seus aspectes formals, que és en aquest cas el que compta.

El Parlament, al llarg de les cinc legislatures ja passades, ha mantingut sempre un alt nivell de dignitat, tal com li esqueia. No hi ha hagut ni grolleries ni jocs de circ. Ha estat també un parlament actiu, treballador, encara que les seves competències legislatives hagin estat reduïdes. No cal que m'hi estengui, perquè el molt honorable president del Parlament ja ens ha indicat bé prou en xifres la magnitud d'aquest treball parlamentari.

Tampoc sóc un especialista del dret per a poder jutjar amb certitud, però em sembla que la qualitat jurídica formal de les lleis aprovades és prou bona i, a més, en conjunt, aquestes lleis han estat perfectament adequades a les necessitats de Catalunya en el moment present.

Certament, potser les coses s'haurien pogut fer millor encara, però jo crec que s'han fet prou bé i que els principals defectes i mancances d'aquesta etapa, en tot cas, provenen sobretot de les insuficiències de la nostra autonomia i moltes vegades de la indefinició dels seus límits.

Si, com ara es repeteix sovint, un dels problemes pendents del nostre poble, dels catalans d'avui, és el de recuperar l'autoestima, permeti'm, doncs, senyor president, que reivindiqui el treball del Parlament en aquests vint anys i que declari que, tot comptat i debatut, els catalans podem estar ben satisfets del que el nostre

Parlament ha fet, des d'aquell llunyà 10 d'abril de 1980, fins al dia d'avui.

Per tant, benvingudes aquestes medalles, ja que ens sembla que són prou justificades.

Senyor president, moltes gràcies per les medalles; moltes gràcies per haver-nos fet participar en aquesta cerimònia.

Intervenció del president de la Generalitat

Jordi Pujol i Soley

Molt honorable senyor president del Parlament, molt honorables senyors diputats, exdiputats, autoritats, senyores i senyors.

Com ja ha dit el president del Parlament, aquesta commemoració és important, primer de tot, per una cosa. Perquè és el vintè aniversari del Parlament. Vint anys és un període llarg d'estabilitat i de progrés, al qual el Parlament —com s'ha dit justament— ha contribuït vigorosament.

Tots sabem quina ha estat la història del nostre país durant moltes dècades i durant segles i, per tant, sabem valorar què signifiquen vint anys de democràcia, de progrés social i de progrés econòmic. Vint anys també de creixent integració europea. I també vint anys d'autonomia.

La lleialtat que dec a aquest Parlament i al poble de Catalunya m'obliga a dir que considero del tot insuficient el grau d'autogovern que hem assolit, però la mateixa lleialtat em fa dir que cal anar molt lluny en el temps per trobar una època de vint anys en la qual Catalunya hagi tingut una situació millor que la d'avui.

I el caràcter de l'acte fa que sigui aquest segon aspecte el que vull subratllar. En aquest marc de valoració positiva, vull fer notar que un fet de gran transcendència ha estat i és l'existència d'aquest Parlament. És a dir, és el fet que no solament l'autonomia sigui ja en el seu origen l'expressió de la voluntat popular, sinó que després, i sempre, aquesta voluntat popular se segueixi expressant a través de les institucions autonòmiques i, molt especialment, a través del Parlament.

Hi ha a Europa moltes formes de distribució del poder en el territori, i en el conjunt de la població, però no totes funcionen com l'ex-

pressió directa de la voluntat dels ciutadans. Concretament, a Europa, on hi ha tantes regions i àdhuc, com és el cas de Catalunya, nacions sense estat i tantes menes d'organitzacions territorials, la diferència grossa entre unes i altres és la que hi ha entre les que es regeixen per un poder legislatiu propi i les que exerceixen poders delegats d'altres institucions o del govern central.

Vull dir que aquest Parlament és el que dona —i cal subratllar-ho— poder, qualitat, sentit i significat polític a l'autonomia de Catalunya.

O sia, que d'aquelles que dèiem —les que es regeixen per un poder legislatiu propi i les que no—, aquestes, les que es regeixen per un poder legislatiu propi, són les que representen una realitat política i social amb personalitat.

En el nostre cas, aquesta representació no respon només a criteris de democràcia individual, sinó que és l'expressió, a més, d'una realitat i d'un dret col·lectius. Aquest Parlament és l'expressió de la nació catalana. És l'expressió de la voluntat de ser de Catalunya. I és un instrument bàsic per a la preservació de la seva identitat i dels seus drets. De la preservació de Catalunya com a país i dels drets de Catalunya. Dels drets de Catalunya com a poble —hi insisteixo— i dels drets dels catalans com a ciutadans. L'expressió de la voluntat de garantir tots els drets individuals que proclama la Declaració universal dels drets humans, és a dir, el dret a la llibertat i a la vida, a la seguretat i al treball, al tracte igualitari i a la llibertat d'opinió. I, entre tots aquests drets, també el de garantir els drets col·lectius. Drets col·lectius com són —segons diu la Declaració universal dels drets humans en el seu article 29— la preservació de la pròpia comunitat. Textualment diu: «és l'únic que permet el lliure i ple desenvolupament de la personalitat». O, per exemple, que aquest Parlament és garantia de la voluntat de tenir en compte aquell altre punt —com diu el seu article 15—: «tothom té dret a una nacionalitat, a la seva nacionalitat». Paraula, d'altra banda, introduïda, amb un sentit clarament diferenciador del conjunt de l'Estat, a la Constitució espanyola.

Perquè, tot això, ho pugui garantir, cal que aquest Parlament disposi de les competències necessàries perquè la seva acció legislativa i de control sigui realment efectiva.

I, com ja s'ha dit també, eixamplar aquest àmbit competencial, i evitar que sigui retallat, segueix essent un objectiu molt principal d'aquest Parlament.

Un altre objectiu és que tots plegats sapiguem utilitzar convenientment aquest poder. Que sapiguem ser dignes de la història de Catalunya, de la confiança del nostre poble i de les nostres responsabilitats democràtiques.

L'experiència d'aquests vint anys —com deia ara el president Barre— és reconfortant i dona base a l'esperança que s'obri un futur més positiu a aquest Parlament i, per tant, a la democràcia i al poble de Catalunya.

II

ACTE ACADÈMIC

Autonomia territorial i immigració: el multiculturalisme

Guy Laforest

Merci monsieur.* Je suis fort honoré de me trouver aujourd'hui au Parlement catalan, en cette année qui marque le vingtième anniversaire du statut d'autonomie de la Catalogne. Je suis d'abord un professeur de pensée politique, un professeur de sciences politiques et, dans ce contexte, je ne peux faire autrement que de me rappeler les paroles fameuses de John Locke, grand philosophe anglais de la fin du XVIII^e siècle, fondateur du libéralisme politique. Pour Locke, le pouvoir législatif est au cœur de l'essence même d'une communauté politique, de son autonomie. Le pouvoir législatif, c'est à la fois le poumon et le cœur d'une communauté politique. Si on définit le libéralisme politique moderne comme étant constitué de quatre grands piliers: des libertés individuelles fondamentales, des droits à l'égalité et des droits aussi à ce que tous, les gouvernants et les gouvernés, soient soumis à la loi, un système d'équilibre et de contre-poids entre les pouvoirs, le principe fondamental du consentement, pour que l'action des gouvernements soit légitime, on voit tout de suite que pour chacun de ces quatre piliers, le pouvoir législatif est absolument essentiel.

J'écoutais tantôt, monsieur Duran Lleida,¹ parler de la centralité du gouvernement catalan dans la quête d'autonomie et dans la lutte pour l'autonomie gouvernementale. Je vois une continuité manifeste entre la référence à la centralité du parlement, à la fois dans la quête catalane pour l'autonomie gouvernementale et la place de ce

* A la pàg. 54, a continuació del text en francès, se'n reproduïx la traducció catalana. (N. de l'ed.)

¹ Le professeur Guy Laforest fait référence à l'intervention du Ministre du Gouvernement et des Relations Institutionnelles, H. Sr. Josep Antoni Duran i Lleida, lors de la cérémonie d'inauguration des journées de travail. (N. de l'E.)

pouvoir-là au cœur même de l'édifice politique de la modernité. Bien sûr, dans des territoires où la souveraineté est partagée, où peuvent exister, où peuvent cohabiter, sur un même espace, ou sur partie d'un même espace, plusieurs pouvoirs législatifs, la situation est plus complexe. Et ça, cette dimension-là de complexité dans la définition de la cohabitation de l'autonomie entre des pouvoirs législatifs, ce sont des réalités où la situation du Canada et la situation de l'Espagne, la situation du Québec et celle de la Catalogne, sont semblables.

Dans mon travail, je dis souvent qu'il faut comparer les pommes avec les pommes. C'est une expression que j'ai déjà employée, ici à Barcelone, et je la maintiens. Il est absolument indispensable, dans notre travail, de comparer des sociétés qui ont des expériences similaires et c'est la raison pour laquelle, la coopération académique, la coopération scientifique entre le Québec et la Catalogne, est en train de s'amplifier, et je m'en réjouis. Dans votre cas, pour employer une expression de Vicenç Villatoro, il y a un troisième cercle concentrique, qui est celui de l'Union Européenne. Depuis votre entrée dans l'Union Européenne, à la mi des années 80, il y a un troisième lieu de complexité, dans la définition de l'autonomie et des sphères de compétence du pouvoir législatif, qui s'est ajouté. Et ça, je le dis tout de suite, c'est bien sûr, une énorme différence entre votre situation et la nôtre. En Amérique du Nord, nous n'avons pas l'équivalent de ce troisième cercle concentrique, certainement pas pour le moment. Notre intégration continentale, se limite, pour l'instant, à l'échelle de l'Amérique du Nord, à un pacte économique qui est l'ALENA, le NAFTA. Donc, nous n'avons pas un troisième cercle concentrique similaire au vôtre.

Vingt ans d'autonomie politique formelle retrouvées pour la Catalogne. Vingt ans dans la vie d'un individu, c'est un peu la période de la fin de l'adolescence. Il y a un grand penseur québécois, décédé en 1997, qui s'appelle Fernand Dumond, qui a eu une image très juste sur qu'est-ce que c'est que l'adolescence, et la fin de l'adolescence. Alors, sa formule est la suivante: «L'adolescence, c'est la période où finalement, on cesse de vivre par délégation, pour apprendre à se constituer soi-même.» Vingt ans, c'est un peu pour la Catalogne, à

l'intérieur du système constitutionnel espagnol, c'est un peu cette période-là, c'est la fin de l'adolescence, c'est un moment où l'on prend acte des choses que l'on a faites et des choses qui restent à faire. Bien sûr, vous devinez, je suis tout à fait conscient des limites de l'image.

Qu'est-ce que c'est que l'adolescence politique? Bien sûr, les interprétations sont multiples. Donc, on me demande à moi, aujourd'hui, d'en parler à partir d'une perspective québécoise et canadienne, et d'en parler, je le comprends bien, dans un contexte où les débats semblables sur l'immigration, sur l'autonomie territoriale et les relations entre l'une et l'autre avec la grande problématique du multiculturalisme sont d'utilité contemporaine pour vous. Donc, je vais essayé, en à peu près 25-30 minutes, pour un peu respecter le plan général de notre journée, de vous tracer un portrait de la situation, telle que je la vois, et je reconnais volontiers qu'il y a, en la matière, une pluralité d'interprétations. Je vais laisser aux organisateurs de votre colloque quelques publications récentes du Québec, de même qu'un texte plus général qui compare les pommes et les pommes, et dans ce cas-ci, le Québec et la Catalogne. Donc, une interprétation particulière du cadre juridique et politique général, à l'intérieur duquel se pose ce problème chez vous, et j'essaierai, peut-être en conclusion, d'élargir ma présentation, ma perspective, pour essayer de tirer des leçons applicables, dans le fond peut-être à la fois à votre situation et à la nôtre.

D'abord une précision terminologique: qu'est-ce que le multiculturalisme? Dans une perspective canadienne et québécoise, le multiculturalisme, c'est au moins, minimalement quatre choses.

C'est d'abord, un cadre légal, c'est un édifice légal. Je donne trois dates tout de suite, et j'y reviendrai tantôt, ce sont uniquement pour références, le Canada a une politique de multiculturalisme, à ma connaissance, la première politique de multiculturalisme dans les pays occidentaux, depuis 1971. La Charte canadienne des droits et libertés, qui est un édifice central, un morceau central, de notre cadre juridique, contient un article qui parle spécifiquement de multiculturalisme. C'est l'article 27 de la Constitution canadienne du début des années 80. Cet article stipule que la Constitution doit être

interprétée d'une manière qui permet de préserver et promouvoir le patrimoine multiculturel des canadiens. Troisièmement, toujours à même le cadre légal, le Canada a une loi sur le multiculturalisme, un programme politique depuis 71, un article constitutionnel dans une chartre des droits. Troisièmement, une loi sur le multiculturalisme en 1988. Ça c'est les morceaux du cadre légal. Donc, le multiculturalisme, dans le contexte canadien et québécois, c'est d'abord un cadre légal, opératoire sur l'ensemble du territoire canadien, y compris au Québec.

Deuxièmement, le multiculturalisme, c'est une série de programmes, gérés par des ministères publics, fédéraux, qui ont changé de nom, mais qui essentiellement font les mêmes choses. Ces programmes, je le dis tout de suite, ils sont repris, répliqués dans les politiques de pluralisme culturel, d'intégration interculturelle, que le Québec, lui-même, s'est donné au cours des trente dernières années. Ces programmes sont toutes sortes de choses: programmes de discrimination positive pour les minorités visibles, programmes visant à garantir une représentation aux minorités visibles, aux minorités culturelles dans les processus législatif, programmes visant à prévenir les manifestations d'anti-racisme, programmes visant à favoriser l'apprentissage des langues minoritaires, autre que les deux langues officielles que sont le français et l'anglais. Bref, toute une série de programmes qui sont administrés par les appareils publics.

Troisièmement, le multiculturalisme, c'est aussi une idéologie. Dans le débat politique canadien, le multiculturalisme, comme caractéristique fondamentale, est un des éléments d'une doctrine nationaliste pancanadienne. Qu'est-ce que le Canada? Est-ce que c'est, comme mon collègue et ami, Ferran Requejo, le pense, une fédération asymétrique multinationale? Est-ce que c'est un état nation bilingue? À cette question, il y a des gens qui répondent: le Canada, c'est d'abord et avant tout une nation multiculturelle. Donc, le multiculturalisme, dans le contexte canadien, c'est aussi une manière de définir la communauté politique, c'est une façon d'exprimer un nationalisme pancanadien, comme caractéristique fondamentale de notre espace public. Ce n'est pas la seule manière, c'est très certainement une des manières.

Quatrièmement, le multiculturalisme, c'est aussi une école philosophique. C'est une école philosophique extrêmement importante. On peut dire que jusqu'à la fin des années 80 dans le monde, les grands débats philosophiques opposaient, d'un côté, les partisans du libéralisme démocratique, et de l'autre, divers partisans des courants socialistes, communistes, marxistes-léninistes. Certains pensent que ces débats s'étaient terminés il y a longtemps. Mais il y a certaines écoles qui disent, non, jusqu'à la fin des années 80, jusqu'à la chute du mur de Berlin, jusqu'à l'écroulement de l'URSS, le débat fondamental opposait les partisans de la démocratie libérale et les partisans, *grosso modo*, du socialisme ou du communisme philosophique. Depuis une dizaine d'années, ce débat-là a beaucoup diminué. Les grands débats maintenant se passent à l'intérieur du libéralisme démocratique, et notamment à propos des modèles de citoyenneté. Il y a les modèles américain et français. Modèle du *melting pot* américain, modèle de la citoyenneté uniforme, jacobine, à la française.

Une des grandes contributions intellectuelles, d'auteurs canadiens et québécois, comme Charles Taylor et Wil Kymlicka, parmi d'autres, c'est d'avoir essayé de proposer un modèle alternatif aux libéralismes démocratiques, pour une compréhension de la citoyenneté en fin de *xxe* siècle, début *xxi*e siècle, un modèle qui essaie de proposer, dans le fond, une autre approche de la citoyenneté que l'approche, disons-le pour simplifier, l'approche américano-française. Manifestement, le point, ce fait-là, de l'existence d'une école philosophique, où des auteurs canadiens et québécois jouent un rôle extrêmement important, cet aspect-là est probablement, présentement dans le monde, la dimension la plus connue du multiculturalisme à la canadienne.

Mais j'insiste sur ce point fondamental, dans le contexte canadien, le multiculturalisme, il faut toujours se rappeler que c'est quatre choses. Je résume, un cadre légal, un programme, une place dans une grande Charte constitutionnelle, une loi, des programmes politiques gérés par des ministères étatiques, tant au plan fédéral, qu'au plan québécois, une idéologie nationaliste et aussi une école philosophique. Donc, le multiculturalisme, à partir d'une perspective canadienne et québécoise, c'est toujours ces quatre choses-là.

Vu de l'étranger, la quatrième dimension est, sans doute, la plus connue et la plus importante et probablement aussi, pour vous, la plus utile, dans la mesure où elle offre un cadre pour penser le pluralisme des identités et des appartenances, et même vos traditions historiques, politiques et juridiques. C'est un cadre malléable, flexible, le cadre philosophique. À l'intérieur du débat politique, au Canada et au Québec, la chose est plus compliquée. Parce que pour nous, c'est une école philosophique, mais c'est aussi une idéologie nationaliste. C'est aussi divers types de programmes, et c'est enfin, un cadre légal explicite, avec des droits, des contraintes, des obligations.

Quelques minutes maintenant pour vous situer, historiquement, l'émergence de ces questions-là, relatives à l'immigration, au multiculturalisme et à la citoyenneté et pour comprendre, dans le fond, comment opèrent les compétences du gouvernement du Québec et les compétences de l'État canadien en la matière.

J'écoutais, tantôt, le président de votre Parlement² proposer sa propre interprétation des articles fondamentaux de la Constitution espagnole de 1978. Le moment de la naissance des constitutions, le cadre historique de la naissance, les premières interprétations de certains des grands textes fondamentaux, c'est quelque chose d'extraordinairement important. La genèse des grands documents constitutionnels est quelque chose qu'on ne doit pas oublier, dans votre situation, comme dans la nôtre.

La Constitution canadienne, l'édifice constitutionnel canadien, est un des plus vieux du monde occidental. Il est construit autour de trois piliers. Le plus récent, j'y ai déjà fait allusion, notre Constitution de 1982 avec une Charte des droits. Mais plus antérieurement, bien sûr, nous avons, comme nous sommes issus du colonialisme britannique, nous avons des conventions constitutionnelles, comme le système de cabinets, qui n'est pas écrit mais qui nous gouverne. Mais plus fondamentalement, en la matière, nous avons une constitution fédérale, qui remonte à 1867. Cette constitution, sa genèse, le moment de sa naissance, il oppose deux principes, un principe fédéral et un

² Le professeur Guy Laforest fait référence à l'intervention du président du Parlement M. H. Sr. Joan Rigol i Roig, lors de la cérémonie d'inauguration des journées de travail. (N. de l'E.)

principe impérial. Il faut comprendre les deux. Les deux étaient opératoires au début, et les deux sont toujours opératoires en l'an 2000.

À l'époque, 1867, il y avait une triple structure hiérarchique, Westminster, parlement impérial, Ottawa, parlement central, fédéral, et les parlements des provinces, quatre à l'origine, dix maintenant. Triple structure hiérarchique. Le Parlement de Westminster avait la juridiction, par exemple, sur la politique de défense et des affaires extérieures, sur le pouvoir judiciaire et sur la citoyenneté. Le Parlement d'Ottawa reprenait la position impériale de Westminster, dans ses relations avec les provinces, sur des aspects comme le pouvoir judiciaire, comme la possibilité de révoquer, unilatéralement, les lois des provinces. Ça, c'est le principe impérial.

Nous avons aussi le principe fédéral, un partage des compétences, très précis entre le gouvernement central et les provinces, qui est toujours opératoire aujourd'hui. Nous avons à l'origine les deux principes et l'histoire était ouverte. Comment allait se régler l'équilibre entre le principe impérial et le principe fédéral? Ce n'était pas prédéterminé à l'avance. L'histoire était juge, l'histoire était ouverte.

On peut dire que pendant tout le *xxe* siècle, le Canada a coupé le cordon ombilical, a éliminé l'élément impérial, dans ses rapports avec la Grande-Bretagne. Il a fait ça en quatre moments essentiels, 1931: le Canada obtient du parlement impérial contrôle de la politique de défense et des affaires extérieures. Westminster a donné ses pouvoirs au parlement central, il ne les a pas donnés à la partie fédérale, partagée de la souveraineté canadienne, il a donné uniquement au pouvoir central. En 1947, Westminster a abandonné ses pouvoirs de citoyenneté, il a donné, uniquement au niveau central, le pouvoir sur la citoyenneté, donc on a une citoyenneté canadienne depuis 47- 49: le parlement impérial a abandonné sa possibilité de réviser les lois canadiennes dans un tribunal de dernière instance. Et finalement, quatrième étape, 1982, Westminster a abandonné son contrôle sur l'amendement de la Constitution canadienne. Donc quatre étapes qui font en sorte que depuis vingt ans, le Canada n'a plus de lien juridique, n'est plus soumis au parlement impérial, donc dans les relations entre le Canada et la Grande-Bretagne, l'élément impérial est fini, il n'y en a plus.

Dans les relations entre le gouvernement central du Canada et les provinces, c'est plus compliqué, beaucoup plus compliqué. Et les questions relatives à l'immigration, à la citoyenneté et au multiculturalisme sont prises dans cette complexité, d'une présence toujours actuelle des deux éléments, dans la relation entre le gouvernement central et les provinces. Là aussi, l'histoire était ouverte et je la simplifie, en quatre-vingt-dix secondes, pour dans le fond être plus utile pour vous.

Nous avons eu une période très décentralisatrice, dans les trente-cinq premières années du *xx*e siècle. Avec la guerre, Duran Lleida disait tantôt, l'autonomie financière est absolument fondamentale pour l'autonomie politique, durant la guerre, à travers la deuxième guerre mondiale, le gouvernement fédéral a pu recentraliser, notamment sur les questions fiscales, notamment aussi en obtenant le contrôle sur la citoyenneté, et sur l'interprétation judiciaire en dernière instance. Donc, on a connu une deuxième période, 1935-40, jusqu'à 1960, une période plus centralisatrice. On a connu une troisième période, l'âge d'or du fédéralisme canadien, dans les années 60. Une période de fédéralisme coopératif, où les provinces, dont le Québec, ont pu renforcer considérablement leurs compétences. On a une quatrième période qui dure depuis trente ans. Difficile en la matière de séparer l'arbre de la forêt. Plusieurs d'entre vous, la connaissez aussi bien que moi, et je n'entre pas dans les détails, mais très certainement, nous connaissons depuis trente ans, tous les interprètes s'y accordent, une grande période de crispation politique, entre le niveau central et les provinces, et surtout, le Québec. Depuis une trentaine d'années, la question du statut politique du Québec, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union Fédérale canadienne, c'est la grande question de la politique canadienne.

Donc, en gros, on a eu ces quatre grandes périodes-là. Je vous répète, nous n'avons toujours pas solutionné le fait que, dans les relations entre le gouvernement central et les provinces, il y a le principe fédéral, le principe de partage de la souveraineté, le principe du respect des compétences de tous les partenaires. Nous avons cela, mais nous avons cela dans un agonisme, dans une confrontation avec un autre principe qui est les restes, les résidus du principe impérial, qui

permet toujours aujourd'hui au gouvernement central, par exemple, de nommer les juges, de contrôler le pouvoir judiciaire de toutes les cours, qui permet au gouvernement central, qui ne le fait pas souvent, de fait très rarement, mais qui le peut, de révoquer unilatéralement les lois provinciales, y compris celles du Québec. Donc ça, ça ne nous vient pas de la doctrine classique du fédéralisme, ça nous vient de l'origine impériale du système politique canadien au *xix*e siècle. Nous avons donc une tension entre ces deux principes.

Comment ça marche? En à peu près dix minutes, dans le domaine de l'immigration et des questions relatives au multiculturalisme? Officiellement, notre Constitution fédérale reconnaît que l'immigration est un champ de compétence partagée. Dans l'article 95 de la Constitution fédérale canadienne de 1867, l'immigration, c'est une compétence de souveraineté partagée, entre le gouvernement central et les provinces, mais avec une prépondérance du gouvernement central. S'il y a un conflit entre les deux niveaux de gouvernement, l'administration de la justice va accorder la prépondérance à la législation fédérale. Mais officiellement, il y a une juridiction partagée. Le Québec, et les autres provinces canadiennes ont une juridiction fondamentale en matière d'immigration. Ils ont la possibilité de légiférer, ils peuvent faire des lois. Mais c'est leur responsabilité d'harmoniser ces lois avec le gouvernement central, en sachant que s'il y a un conflit, c'est la loi centrale, la loi fédérale, qui va l'emporter.

Les questions relatives à l'immigration ont été au cœur du conflit politique Canada/Québec, au cours des trente, quarante dernières années. Ces questions ont été, bien sûr, liées à la question linguistique. Qui dit débat sur l'immigration au Canada, et au Québec en particulier, dit, bien sûr, débat sur la langue, débat sur les langues.

Je disais tantôt comparez les pommes avec les pommes, il y a, bien sûr, plusieurs sortes de pommes. Votre situation linguistique en Europe, en Espagne et en Europe, a ses particularités. La nôtre en Amérique du Nord a ses particularités. Nous parlons la langue française, au Québec, c'est la langue dominante, c'est bien sûr un immense avantage pour nous de parler la langue française en Amérique. L'autre côté, bien sûr, c'est que nous vivons en Amérique du Nord, nous ne sommes pas un état qui a pour voisin la Bolivie et le Chili.

Nous avons pour voisin les États-Unis d'Amérique au moment de leur grande puissance. Nous avons comme voisins linguistiques 300 millions d'anglophones. Nous avons une minorité de langue anglaise de plus de 800 000 personnes, sur 7 millions. Voilà, la pomme québécoise à ses particularités linguistiques.

À la fin des années 60, dans une phase d'affirmation de l'autonomie politique du Québec, il y a eu un grand mouvement pour revendiquer l'imposition de l'école en français, au niveau primaire et secondaire, aux immigrants. Donc un des grands débats, de la période 1965 jusqu'à 1980 au Québec, c'est: dans quelles écoles les immigrants vont-ils aller? Nous avons sur le fond de notre situation linguistique, Canada: État bilingue, Québec reconnu bilingue, dans son fonctionnement légal, parlementaire et judiciaire, par la Constitution canadienne, avec des réseaux scolaires qui opéraient dans deux langues parce qu'ils étaient aussi multiconfessionnels, et nous avons un réseau protestant, un réseau catholique majoritaire et des protections constitutionnelles pour les minorités religieuses, et indirectement, pour les minorités linguistiques.

À la fin des années 70, le Québec a obtenu, a réalisé à travers ses propres lois, l'obligation de la fréquentation scolaire des niveaux primaire et secondaire pour les immigrants. Jusqu'à 1977, un émigrant de Barcelone qui arrivait au Québec, pouvait envoyer ses enfants à l'école en français ou en anglais. Depuis 1977, cet émigrant n'a pas le choix, il doit envoyer ses enfants à l'école française. Soit dit en passant, moi non plus je n'ai pas le choix, officiellement, je dois envoyer mes enfants, j'en ai trois, à l'école française. En pratique, j'ai le choix, même au Québec, et l'émigrant de Barcelone peut faire la même chose, à l'école en anglais, au Québec, ou n'importe où en Amérique ou dans le monde, mais à condition que je sois prêt à payer les frais de scolarité, pour lui ou pour elle.

Donc, au Québec, il y a la totale liberté de fréquentation scolaire, si on est prêt à payer, 20 000 \$ par année, pour envoyer ses enfants à l'école en anglais, on peut, tout le monde peut. Mais les gens qui fréquentent le réseau public, financé par le gouvernement du Québec, la majorité francophone, et qui appartienne à la majorité francophone ou qui immigrer au Québec, doivent fréquenter l'école fran-

çaise. Il y a des exceptions à cette règle, pour la minorité anglophone du Québec, et pour les citoyens canadiens qui ont fréquenté les écoles primaires et secondaires dans une province de l'extérieur du Québec, leurs enfants s'ils déménagent au Québec, peuvent fréquenter l'école anglaise.

Mais il y a, bien sûr, cette limite fondamentale-là qui est au cœur de toute notre politique en matière d'immigration. Fin des années 70, en dépit du conflit politique, le gouvernement du parti québécois et le gouvernement du parti fédéral ont fait un grand pacte en matière d'immigration. Un pacte asymétrique, le Québec a négocié avec le gouvernement fédéral, avec succès, une asymétrie très forte dans la gestion de l'immigration. Le Québec peut accueillir, s'il le désire, 5% d'immigrants de plus que la proportion de sa population le permet.

Le Québec peut avoir son propre système de points. Comment on fait pour décider dans les ambassades canadiennes, dans les délégations du Québec, où il y a des services d'immigration, si des gens peuvent immigrer chez nous? On a un système de points, et le Québec peut avoir une originalité qui est la sienne dans le calcul des points, dans la distribution des points. Est-ce que cette personne parle la langue française? Est-ce que cette personne parle la langue anglaise? Quel est le type d'éducation? Quel est l'âge? C'est un système complexe, je n'entre pas dans ces détails, mais le principe fondamental, c'est que le gouvernement canadien et le gouvernement québécois, reconnaissent la possibilité, pour le Québec, compte tenu de sa situation originale en Amérique, d'avoir ses propres critères de sélection pour les immigrants.

Le nombre total d'immigrants que le Canada reçoit chaque année, ne fait pas partie de cet accord, c'est une décision unilatérale des autorités centrales. En moyenne depuis, à peu près, vingt-cinq, trente ans, le Canada accueille autour de 250 000 immigrants par année. C'est presque 1% de sa population par année. C'est quatre fois plus que les États-Unis d'Amérique. Dans le monde, présentement, il y a un pays qui est le grand champion, sans conteste de l'accueil, en matière de proportion de sa population totale, et c'est le Canada. Le Canada et le Québec, là-dessus, sont totalement d'accord, ce sont des sociétés qui souhaitent un accueil extrêmement grand de l'immigration. Avec

une période très réduite pour l'octroi de la citoyenneté. Quand on a le statut d'immigrant reçu au Canada, on peut avoir la citoyenneté trois ans plus tard. Si on répond aux critères, on a la citoyenneté trois ans plus tard. Les souverainistes québécois ne disent pas autrement. Les hypothèses de politique d'immigration en situation de souveraineté au Québec, c'était aussi la citoyenneté trois ans après l'obtention du statut d'immigrant reçu.

Donc, vu de l'étranger, on peut imaginer toutes sortes de choses à partir de l'immense conflit politique, trois référendums en vingt ans, deux projets conflictuels de «nation building» qui se jouent beaucoup sur le territoire du grand Montréal, tout ça est vrai. Il y a un grand conflit politique, une grande crispation qui dure depuis plusieurs années quand au statut politique du Québec. Tout ça est vrai. Cependant, en matière de politique d'immigration, il y a des accords extrêmement grands de toutes les orientations politiques, de tous les partis politiques, tant au niveau fédéral qu'au niveau du gouvernement du Québec, des différents partis politiques au Québec, sur des questions comme: l'approche, le type de programme qui doit être fait par les ministères, le programme d'intégration, le pourcentage d'immigrants qu'on peut accueillir chaque année et le nombre d'années requis pour obtenir la citoyenneté.

Au cours des dix dernières années, nous avons raté quelques opportunités de régulariser nos ententes de principes générales en la matière. Vous fêtez le vingtième anniversaire du statut de la Catalogne, et je me réjouis de cela avec vous. Nous fêtons l'échec d'un accord constitutionnel, qui s'appelait l'Accord constitutionnel du Lac Meech, un beau lac quelque part près du capital fédérale d'Ottawa, mais cet accord-là aurait renforcé, aurait donné un statut constitutionnel aux accords entre le Canada et le Québec sur l'immigration. Donc ces accords sont honorables, ils sont extrêmement importants, leur statut légal demeure néanmoins fragile.

Quelques remarques générales pour conclure. Il y a donc au Canada une politique de citoyenneté. Il y a une citoyenneté. Le Québec a un Ministère des Relations avec les Citoyens et de l'Immigration, il a des éléments d'une politique de citoyenneté. Il a une semaine de la citoyenneté, il a une politique d'intégration des immigrants de dif-

férentes origines à une culture publique commune de langue française. Il a, à travers son conseil supérieur de l'éducation, une politique très intéressante d'éducation à la citoyenneté. Mais il manque deux choses.

Le Québec n'a pas, et ne peut pas avoir dans le contexte canadien actuel, sa propre citoyenneté. Théoriquement, dans un régime fédéral de souveraineté partagée, théoriquement, on peut avoir double citoyenneté. Si on dit c'est un bien, c'est quelque chose d'extraordinairement bien dans le monde de pouvoir être un canadien et un québécois, et beaucoup de gens le disent, et c'est une des grandes possibilités de notre débat politique, théoriquement, cela devrait pouvoir permettre une double citoyenneté. Le Québec devrait, s'il le souhaite, à l'intérieur d'un cadre philosophique semblable, pouvoir se doter d'une véritable politique de citoyenneté, il ne l'a pas.

Deuxièmement, et c'est une des grandes leçons de l'expérience de la Catalogne pour le Québec. Le Québec n'a pas l'équivalent d'un statut d'autonomie. Une grande Charte de l'autonomie politique civique, non pas basée sur des référents, ne faisant pas allusion aux origines ethniques, il y a 8 ou 10%..., non, un grand document civique d'autonomie gouvernementale, ayant un statut symbolique et juridique élevé, renforçant, bien sûr, l'allégeance des gens de toutes origines, y compris des gens qui immigreront, à un projet civique québécois, le Québec n'a pas cet équivalent. Et ça, je pense, c'est une des grandes faiblesses, à l'heure actuelle, sur les questions relatives à l'immigration et au multiculturalisme, de la situation québécoise d'aujourd'hui.

Inversant en quelque sorte, en conclusion, la perspective de ma présence ici, je vous dirai, sur cette question, sur le plan de l'exécution, sur le plan administratif, il est possible que la Catalogne ait beaucoup à apprendre du Québec, c'est possible. Sur le plan des grands principes, sur le plan des grands documents symboliques et politiques, à l'heure actuelle, je pense que c'est l'inverse qui est vrai, et que c'est le Québec qui a beaucoup à apprendre de la Catalogne. Et moi, c'est une des raisons pour lesquelles, je viens souvent ici.

Merci.

[Traducció]

Em sento molt honrat de ser avui al Parlament català, en aquest any que marca el vintè aniversari de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Sóc professor de pensament polític —professor de Ciències Polítiques— i, en aquest context, no puc sinó recordar les famoses paraules de John Locke, gran filòsof anglès de finals del segle XVII, fundador del liberalisme polític. Per Locke, el poder legislatiu és al cor de l'essència mateixa d'una comunitat política, de la seva autonomia. El poder legislatiu és alhora el pulmó i el cor d'una comunitat política. Si s'ha dit que el liberalisme polític modern és constituït per quatre grans pilars —les llibertats individuals fonamentals; els drets d'igualtat i el dret, també, que tots, governants i governats, estiguin sota la llei; un sistema d'equilibri i de contrapès entre els poders; el principi fonamental del consentiment, perquè l'acció dels governs sigui legítima—, es veu de seguida que, per a cadascun d'aquests quatre pilars, el poder legislatiu és absolutament essencial.

Fa un moment, sentíem el senyor Duran Lleida parlar^a de la prioritat del Parlament català en la recerca d'autonomia, en la lluita per l'autonomia governamental. Veig una continuïtat clara entre la referència a la prioritat del Parlament en la recerca catalana d'autonomia governamental, i la referència que es fa alhora al lloc que aquest poder ha d'ocupar al cor mateix del bloc polític de la modernitat. Naturalment, en els territoris on la sobirania és compartida, on poden existir —on poden cohabitar en un mateix espai o en una part del mateix espai— diversos poders legislatius, la situació és més complexa. I això, aquesta complexitat per definir la cohabitació entre poders legislatius sobirans, és una de les realitats en què la situació del Canadà i la situació d'Espanya, la situació del Quebec i la de Catalunya, són semblants.

En la meua feina, dic sovint que les pomes s'han de comparar amb les pomes. És una expressió que ja he utilitzat aquí, a Barcelona, i la mantinc. És absolutament indispensable, en la nostra feina, comparar societats que tinguin experiències similars, i aquesta és la raó per la qual la cooperació acadèmica, la cooperació científica entre el Quebec i Catalunya s'està eixamplant, i això em plau. En el cas de vostès, amb una expressió de Vicenç Villatoro, hi ha un tercer cercle concèntric, que és el de la Unió Europea. Des que van

^a El professor Guy Laforest fa referència a la intervenció del conseller de Governació i Relacions Institucionals, H. Sr. Josep Antoni Duran i Lleida, en l'acte d'inauguració de les jornades. (N. de l'ed.)

entrar a la Unió Europea, a mitjan anys vuitanta, s'hi ha afegit un tercer punt de complexitat per a definir l'autonomia i els marcs de competència del poder legislatiu. I això, ho dic de seguida, comporta una enorme diferència entre la situació de vostès i la nostra. A Amèrica del Nord, no tenim l'equivalent d'aquest tercer cercle concèntric. De moment, almenys, no el tenim. La nostra integració continental, ara per ara a escala d'Amèrica del Nord, es limita a un pacte econòmic, que és el l'ALENA o NAFTA. Per tant, no tenim un tercer cercle concèntric similar al seu.

Vint anys d'autonomia política formal, recuperats per a Catalunya. Els vint anys, en la vida d'un individu, són gairebé el període final de l'adolescència. Hi ha un gran pensador quebequès —va morir el 1997, i es deia Fernand Dumond—, que va fer un retrat molt ajustat del que és l'adolescència, i el final de l'adolescència. I doncs, la seva fórmula és la següent: «L'adolescència és el període en què, al final, hom deixa de viure per delegació i aprèn a governar-se tot sol.» Vint anys són una mica això, per a Catalunya, dins el sistema constitucional espanyol: el període final de l'adolescència, el moment que es repassen les coses que s'han fet i les que queden per fer. Naturalment, com comprendran, sóc plenament conscient dels límits d'aquest exemple.

Què és l'adolescència política? Segur que les interpretacions són múltiples. Avui se'm demana, però, que en parli des d'una perspectiva quebequesa i canadense, i que en parli —ho entenc perfectament— en un context en el qual hi ha debats paral·lels sobre immigració i autonomia territorial, i sobre les relacions de l'una i l'altra amb la gran problemàtica del multiculturalisme, que vostès viuen actualment. Per tant, intentaré fer, aproximadament en vint-i-cinc o trenta minuts —per respectar més o menys el programa de la jornada—, un retrat de la situació, tal com jo la veig, bo i reconeixent amb molt de gust que en aquesta matèria hi ha interpretacions diverses. He deixat als organitzadors del col·loqui algunes publicacions recents del Quebec, i també un text més general que compara les pomes amb les pomes —en aquest cas, el Quebec amb Catalunya. Faré, doncs, una interpretació particular del marc jurídic i polític general, dins del qual s'insereix aquest problema de vostès, i intentaria, potser com a conclusió, ampliar la meua tesi, la meua perspectiva, per mirar d'extreure'n lliçons que potser seran aplicables, en el fons, tant a la seva situació com a la nostra.

Per començar, una precisió terminològica: què és el multiculturalisme? Des d'una perspectiva canadenc i quebequesa, el multiculturalisme és almenys, pel cap baix, quatre coses.

En primer lloc, és un marc legal, un bloc legal. Diré tres dates tot seguit —i després hi tornaré—, que són només per tenir alguna referència. El Canadà té una política de multiculturalisme —que jo sàpiga, la primera política de multiculturalisme als països occidentals— des del 1971. La Carta canadenc de drets i llibertats, que és un bloc central, una peça clau del nostre marc jurídic, conté un article que parla específicament de multiculturalisme. És l'article 27 de la Constitució canadenc, de començament dels anys vuitanta. Aquest article estableix que la Constitució ha de ser interpretada de manera que permeti preservar i promoure el patrimoni multicultural dels canadencs. En tercer lloc —sempre dins del mateix marc legal: la llei sobre multiculturalisme del Canadà i el programa polític del 1971, l'article constitucional de la Carta de drets—, una llei sobre el multiculturalisme, de 1988. Tot això són parts del marc legal. Per tant, el multiculturalisme, dins el context canadenc i quebequès, és primer de tot un marc legal que abasta el conjunt del territori canadenc, inclòs el Quebec.

En segon lloc, el multiculturalisme és una sèrie de programes, gestionats per ministeris públics, federals, que han canviat de nom però que, essencialment, continuen fent el mateix. I afegeixo de seguida que són programes presos —copiats— de les polítiques de pluralisme cultural i d'integració intercultural que el Quebec mateix ha desenvolupat en el transcurs dels darrers trenta anys. Aquests programes són de molts tipus: programes de discriminació positiva per a les minories reconegudes, programes destinats a garantir una representació en l'àmbit legal per a aquestes minories reconegudes i per a minories culturals, programes destinats a prevenir les manifestacions d'antiracisme, programes destinats a afavorir l'aprenentatge de llengües minoritàries —a part de les dues llengües oficials, que són el francès i l'anglès. En fi, tot un seguit de programes coordinats pels organismes públics.

En tercer lloc, el multiculturalisme és també una ideologia. En el debat polític canadenc, el multiculturalisme és un dels elements de la doctrina nacionalista pancanadenc —n'és una característica fonamental. Què és el Canadà? És, com pensa el meu col·lega i amic Ferran Requejo, una federació multinacional asimètrica? És un estat nació bilingüe? A aquesta pregunta, hi ha gent que respon: el Canadà és, primer i per damunt de tot, una

nació multicultural. El multiculturalisme, doncs, dins el context canadenc, és també una manera de definir la comunitat política, és una manera d'expressar un nacionalisme pancanadenc, com a característica fonamental del nostre espai públic. No és l'única manera, però és, sens dubte, una de les maneres.

En quart lloc, el multiculturalisme és també una escola filosòfica. És una escola filosòfica importantíssima. Es pot dir que al món, fins al final dels anys vuitanta, els grans debats filosòfics enfrontaven els partidaris del liberalisme democràtic, d'una banda, i els diversos partidaris dels corrents socialistes, comunistes, marxistes leninistes, de l'altra. N'hi ha que pensen que aquests debats van acabar fa molt de temps. Però hi ha algunes escoles que diuen: no, fins al final dels anys vuitanta, fins a la caiguda del mur de Berlín, fins a l'esclat de l'URSS, el debat fonamental enfrontava els partidaris de la democràcia liberal i els partidaris, grosso modo, del socialisme o del comunisme filosòfic. Des de fa deu anys, aquest debat ha minvat molt. Actualment, els grans debats tenen lloc dins el liberalisme democràtic, i sobretot a propòsit dels models de ciutadania. Hi ha el model americà i el francès: el model del melting pot americà i el model de la ciutadania uniforme, jacobina, a la francesa.

Una de les grans contribucions intel·lectuals d'autors canadencs i quebequesos —com ara Charles Taylor i Will Kymlicka, entre altres— és el fet d'haver intentat proposar un model alternatiu als liberalismes democràtics, per comprendre el concepte de ciutadania del final del segle xx i el principi del XXI: un model que intenta proposar, en el fons, una nova aproximació a la ciutadania que no sigui —diguem-ho així, per simplificar— l'aproximació americanofrancesa. Sembla clar que aquest punt —l'existència d'una escola filosòfica en què els autors canadencs i quebequesos tenen un paper importantíssim— és probablement l'aspecte que, a hores d'ara, és més conegut al món sobre el multiculturalisme a la canadenc.

Però insisteixo en el punt fonamental: en el context canadenc, cal recordar sempre que el multiculturalisme és quatre coses. Les resumeixo: un marc legal —un programa, un lloc dins la gran Carta constitucional, una llei—; programes polítics dirigits pels ministeris, tant en l'àmbit federal com en l'àmbit quebequès; una ideologia nacionalista, i també una escola filosòfica. És a dir, el multiculturalisme, des d'una perspectiva canadenc i quebequesa, és sempre aquestes quatre coses.

Vist des de l'estranger, la quarta dimensió és, sens dubte, la més coneguda i la més important, i probablement també, per vostès, la més útil, en la mesura que ofereix un marc per reflexionar sobre el pluralisme de les identitats i de les dependències, i, en el cas de vostès, sobre les tradicions històriques, polítiques i jurídiques. És un marc dúctil, flexible, aquest marc ideològic. En el debat polític, al Canadà i al Quebec, la qüestió es complica, perquè per nosaltres és una escola filosòfica, però és també una ideologia nacionalista, i és també un conjunt de programes, i és, finalment, un marc legal explícit, amb drets, exigències, obligacions.

Uns minuts, ara, per situar històricament la prioritat actual de les qüestions relatives a la immigració, al multiculturalisme i a la ciutadania, i per comprendre com funcionen, en el fons, les competències del Govern del Quebec i les competències de l'Estat canadenc en aquesta matèria.

Fa un moment sentia el president del Parlament^b proposar una interpretació pròpia dels articles fonamentals de la Constitució espanyola de 1978. El moment que neixen les constitucions, el marc històric d'aquest naixement, les interpretacions primeres d'alguns dels grans textos fonamentals, són extraordinàriament importants. La gènesi dels grans documents constitucionals és quelcom que no s'ha d'oblidar, tant en el seu cas com en el nostre.

La Constitució canadenc, l'edifici constitucional canadenc, és un dels més vells del món occidental. És construït a l'entorn de tres pilars. El més recent —ja hi he fet esment— és la nostra Constitució de 1982, amb la Carta de drets. Però és de molt abans, evidentment —perquè provenim del colonialisme britànic—, que tenim convencions constitucionals, com el sistema de gabinets, que no és escrit però que ens governa. Bàsicament, però, en aquesta matèria tenim una Constitució federal que es remunta al 1867. Aquesta Constitució, en la seva gènesi, en el moment de néixer, acara dos principis: un principi federal i un principi imperial. Cal respectar-los tots dos. Tots dos eren operatius al començament, i tots dos són operatius encara l'any 2000.

En aquella època, l'any 1867, hi havia una estructura jeràrquica triple: Westminster —el Parlament imperial—, Ottawa —el Parlament central o

^b El professor Guy Laforest fa referència a la intervenció del president del Parlament, M. H. Sr. Joan Rigol i Roig, en l'acte d'inauguració de les jornades. (N. de l'ed.)

federal— i els parlaments de les províncies: quatre a l'origen, deu actualment. Triple estructura jeràrquica. El Parlament de Westminster tenia jurisdicció, per exemple, sobre la política de defensa i afers exteriors, sobre el poder judicial i sobre la ciutadania. El Parlament d'Ottawa reproduïa la posició imperial de Westminster en les relacions amb les províncies pel que fa a aspectes com el poder judicial o com la possibilitat de revocar unilateralment les lleis de les províncies. És això, el principi imperial.

Teníem també el principi federal, una divisió de competències molt precisa entre el Govern central i les províncies, que avui encara és operativa. Teníem a l'inici els dos principis, i la història era oberta. Com s'havia de mantenir l'equilibri entre el principi imperial i el principi federal? Això no estava predeterminat per endavant. La història era el jutge, la història era oberta.

Es pot dir que al llarg de tot el segle xx el Canadà ha tallat el cordó umbilical, ha eliminat l'element imperial, en les seves relacions amb la Gran Bretanya. Ho ha fet en quatre moments essencials. El 1931, el Canadà obté del Parlament imperial el control de la política de defensa i dels afers exteriors. Westminster va atorgar els seus poders al Parlament central; no els va atorgar a la part federal, compartida, de la sobirania canadenc: els va atorgar al poder central. El 1947, Westminster va renunciar als seus poders de ciutadania i va cedir, únicament a nivell central, aquest poder sobre la ciutadania. Per tant, hi ha ciutadania canadenc des de 1947-1949: el Parlament imperial renuncia a la possibilitat de revisar les lleis canadenques en un tribunal de darrera instància. I finalment, la quarta etapa, 1982: Westminster renuncia a controlar les esmenes de la Constitució canadenc. Quatre etapes, doncs, que han fet que des de fa vint anys el Canadà ja no tingui cap lligam jurídic amb el Parlament imperial, no hi estigui sotmès. Per tant, en les relacions entre el Canadà i la Gran Bretanya el principi imperial s'ha acabat: ja no n'hi ha.

Les relacions entre el Govern central del Canadà i les províncies són més complicades, molt més complicades. I els assumptes relatius a la immigració, a la ciutadania i al multiculturalisme es tracten dins aquesta complexitat: hi ha una presència diària de tots dos principis en la relació entre el Govern central i les províncies. També aquí la història era oberta. La resumiré en noranta segons, perquè els pot ser útil.

Vam tenir un període de molta descentralització, els primers trenta-cinc anys del segle xx. Amb la guerra —i com deia abans Duran Lleida, l'autonomia financera és absolutament fonamental per a l'autonomia política—, la Segona Guerra Mundial, el Govern federal va tornar a centralitzar, sobretot, els assumptes fiscals, i també el control de la ciutadania i de les decisions judicials en darrera instància. Es va viure, doncs, un segon període, de 1935-40 fins a 1960, més centralitzador. Hi va haver un tercer període —l'edat d'or del federalisme canadenc—, els anys seixanta, de federalisme cooperatiu: les províncies —entre les quals hi ha el Quebec— van reforçar considerablement les seves competències. I hi ha un quart període, que dura des de fa trenta anys.

És difícil, en aquesta matèria, distingir l'arbre del bosc. Molts de vostès ho saben tan bé com jo, i no entraré en detalls. Però, certament, des de fa trenta anys —tots els observadors hi estan d'acord— passem per un llarg període de crispació política entre el nivell central i les províncies, sobretot el Quebec. Des de fa una trentena d'anys, l'estatut polític del Quebec, dins o fora de la Unió Federal del Canadà, és la gran qüestió de la política canadenca.

Per tant, globalment hi ha hagut aquests quatre grans períodes. Ho repeteixo, no sempre hem sabut solucionar bé, en les relacions entre el Govern central i les províncies, el fet que hi ha un principi federal, un principi de sobirania compartida, un principi de respecte a les competències de tots els interessats. Això ho tenim, nosaltres, però ho tenim de manera agònica, enfrontat a l'altre principi: els residus del principi imperial, que permet encara avui al Govern central, per exemple, nomenar jutges i controlar el poder judicial en tots els tribunals, i que permet que el Govern central —no ho fa sovint, en realitat, sinó molt de tant en tant, però pot fer-ho— revocui unilateralment les lleis provincials, les del Quebec incloses. Doncs això no ve de la doctrina clàssica del federalisme; això ens ve de l'origen imperial del sistema polític canadenc del segle xix. Tenim, doncs, una tensió entre aquests dos principis.

Com funciona, això —en deu minuts, aproximadament—, pel que fa a la immigració i a les qüestions relatives al multiculturalisme? Oficialment, la nostra Constitució federal diu que la immigració és un camp de competències compartides. L'article 95 de la Constitució federal canadenca de 1867 diu que la immigració és una competència de sobirania compartida

entre el Govern central i les províncies, amb preeminència del Govern central. Si hi ha un conflicte entre els dos nivells de govern, l'Administració de justícia donarà preeminència a la legislació federal. Oficialment, però, hi ha jurisdicció compartida. El Quebec i les altres províncies canadenques tenen una jurisdicció bàsica en matèria d'immigració. Poden legislar, poden fer lleis, però sabent que han de pactar aquestes lleis amb el Govern central, perquè si hi ha un conflicte, serà la llei central, la llei federal, que prevaldrà.

Són les qüestions relatives a la immigració les que han estat en el fons del conflicte polític Canadà - Quebec en els darrers trenta o quaranta anys. Evidentment, són qüestions que van lligades a la lingüística. Qui diu debat sobre la immigració, al Canadà —i al Quebec, en particular—, diu, evidentment, debat sobre la llengua, debat sobre les llengües.

Deia fa un moment: «Comparem les pomes amb les pomes.» Hi ha, evidentment, molts tipus de pomes. La situació lingüística a Europa —a Espanya i a Europa— té unes particularitats. La nostra, a Amèrica del Nord, té les seves particularitats. Parlem la llengua francesa, al Quebec: hi és la llengua dominant. I, sens dubte, parlar la llengua francesa a Amèrica per a nosaltres és un gran avantatge. D'altra banda, evidentment, vivim a Amèrica del Nord; no som pas un Estat que tingui per veïns Bolívia o Xile: tenim per veïns els Estats Units d'Amèrica, en el moment de la seva gran puixança. Tenim com a veïns lingüístics tres-cents milions d'anglòfons. Tenim una minoria de llengua anglesa de més de vuit-cents mil persones, entre set milions. La poma quebequesa, doncs, té les seves particularitats lingüístiques.

Al final dels anys seixanta, en una fase d'afirmació de l'autonomia política del Quebec, hi va haver un gran moviment per reivindicar la imposició de l'escola en francès, a l'educació primària i secundària, als immigrants. I un dels grans debats del període 1965-1980 al Quebec va ser a quines escoles anirien els immigrants. En el fons, la nostra situació lingüística d'aleshores era: d'una banda, un Estat bilingüe, el Canadà. De l'altra, el Quebec, reconegut com a bilingüe per la Constitució canadenca en el funcionament legal, parlamentari i judicial. Teníem xarxes escolars que treballaven amb les dues llengües, perquè eren multiconfessionals, i també una xarxa protestant, una xarxa catòlica —majoritària— i mesures de protecció constitucional per a les minories religioses i, indirectament, per a les minories lingüístiques.

Al final dels anys setanta, el Quebec va aconseguir —i ho va concretar a les seves lleis pròpies— que fos obligatòria l'assistència escolar dels immigrants a primària i secundària. Fins al 1977, un emigrant de Barcelona que arribés al Quebec podia enviar els fills a una escola en francès o en anglès. Des del 1977, aquest emigrant no pot escollir: ha d'enviar els nens a l'escola francesa. Diguem-ho de passada: jo, oficialment, tampoc no puc escollir. Haig d'enviar els meus fills —en tinc tres— a l'escola francesa. A la pràctica, puc escollir, fins i tot al Quebec —i l'emigrant de Barcelona també ho pot fer—, l'escola en anglès: al Quebec, o on sigui d'Amèrica, o del món, però a condició que estigui disposat a pagar les despeses d'escolaritat del nen o la nena.

Al Quebec hi ha, per tant, llibertat total pel que fa a l'assistència escolar. Si algú està disposat a pagar 20.000 dòlars l'any per enviar els fills a l'escola en anglès, ho pot fer: tothom ho pot fer. Però la gent que va a la xarxa pública —finançada pel Govern del Quebec, de majoria francòfona— i que pertany a la majoria francòfona, o els que emigren al Quebec, han d'anar a l'escola francesa. Hi ha excepcions a aquesta regla: per a la minoria anglofona del Quebec i per als ciutadans canadencs que han anat a l'escola primària i secundària fora del Quebec, els fills, si van a viure al Quebec, poden assistir a l'escola anglesa.

Hi ha, doncs, aquest límit bàsic, que és al centre de tota la nostra política en matèria d'immigració. Al final dels anys setanta, malgrat el conflicte polític, el Govern del partit quebequès i el Govern del partit federal van fer un gran pacte sobre la immigració. Un pacte asimètric: el Quebec va negociar amb el Govern federal, amb èxit, una asimetria molt accentuada en la gestió de la immigració. El Quebec pot acollir, si ho vol, el cinc per cent més d'immigrants del que li permetria la seva població proporcional.

El Quebec té un sistema de punts propi. Com es decideix a les ambaixades canadenques, a les delegacions del Quebec on hi ha serveis d'immigració, si pot emigrar gent a casa nostra? Hi ha un sistema de punts, i el Quebec té una singularitat, que és pròpia, en el càlcul d'aquests punts, en la distribució dels punts. Que parla la llengua francesa, aquesta persona? Que parla la llengua anglesa? Quin tipus d'educació té? Quina edat té? És un sistema complex, i no entraré en els detalls, però el principi fonamental és que el Govern canadenc i el Govern quebequès reconeixen la possibilitat que el

Quebec, per la seva situació singular a Amèrica, tingui uns criteris propis en la selecció d'immigrants.

El nombre total d'immigrants que rep anualment el Canadà no forma part d'aquest acord; és una decisió unilateral de les autoritats centrals. Des de fa aproximadament vint-i-cinc o trenta anys, el Canadà acull una mitjana del voltant de 250.000 immigrants cada any. És gairebé l'u per cent de la seva població, cada any: quatre cops més que els Estats Units d'Amèrica. Al món, ara com ara, hi ha un país que és el campió indiscutible de l'acolliment, en proporció amb la població total, i aquest país és el Canadà. El Canadà i el Quebec, en això, van totalment d'acord: són societats que desitgen fer un gran acolliment a la immigració, amb un període molt reduït per a l'atorgament de la ciutadania. Quan algú entra al Quebec com a immigrant legal, pot obtenir la ciutadania al cap de tres anys: si compleix els criteris, obté la ciutadania en tres anys. I els sobiranistes quebequesos no hi estan pas en contra. Les previsions sobre política d'immigració, en la hipòtesi d'un Quebec sobirà, són també que la ciutadania s'obtindria al cap de tres anys d'haver obtingut la condició d'immigrant legal.

Vist des de l'estranger, certament, es poden imaginar tota mena de coses si es parteix de l'enorme conflicte polític, dels tres referèndums en vint anys, dels dos projectes polèmics de nation building que es juguen tant al territori del gran Mont-real... Tot això és cert. Hi ha un gran conflicte polític, una forta crispació sobre l'estatut polític del Quebec, que fa uns quants anys que dura. Tot això és cert. Tanmateix, en matèria de política d'immigració hi ha acords amplíssims —de totes les tendències polítiques, de tots els partits polítics, tant en l'àmbit federal com en el del Govern del Quebec i dels diversos partits polítics del Quebec— en temes com la proximitat, el tipus de programa que han de fer els ministeris, el programa d'integració, el percentatge d'immigrants que poden ser acollits cada any i el nombre d'anys requerits per obtenir la ciutadania.

En els darrers deu anys, hem perdut unes quantes oportunitats de fixar les nostres coincidències en els principis generals sobre la qüestió. Vostès celebren el vintè aniversari de l'Estatut de Catalunya, i jo me n'alegro per vostès. Nosaltres celebrem el fracàs d'un acord constitucional —l'anomenat Acord constitucional del llac Meech, un bonic llac que hi ha prop de la capital federal d'Ottawa—, i aquest acord hauria reforçat, hauria donat un caràcter constitucional als acords entre el Canadà i el Quebec sobre la im-

migració. Aquests acords són respectables, són molt i molt importants, però el seu estatut legal és fràgil.

Per concloure, algunes observacions generals. Al Canadà hi ha, doncs, una política de ciutadania. Hi ha una ciutadania. El Quebec té un Ministeri de Relacions amb els Ciutadans i d'Immigració, i té els elements propis d'una política de ciutadania: hi ha una Setmana de la Ciutadania, hi ha una política d'integració dels immigrants de diferents orígens en una cultura pública comuna de llengua francesa, hi ha una política molt interessant d'educació en la ciutadania, a través del Consell Superior d'Educació. Però li falten dues coses.

El Quebec no té ciutadania pròpia —ni la pot tenir, en el context canadenc actual. Teòricament, en un règim federal de sobirania compartida —teòricament—, es podria tenir doble ciutadania. Si es diu que això és bo, que és una cosa extraordinàriament bona ser canadenc i quebequès de cara al món —molta gent ho diu, i és una de les grans possibles sortides del nostre debat polític—, teòricament, això hauria de poder permetre una doble ciutadania. El Quebec, en un marc ideològic com aquest, hauria de poder dotar-se, si ho desitja, d'una veritable política de ciutadania, i no la té.

En segon lloc —i és una de les grans lliçons que podem aprendre de Catalunya—, el Quebec no té l'equivalent d'un estatut d'autonomia, d'una gran carta sobre autonomia política civil, no basada en referents sobre orígens ètnics, ni en el fet de si hi ha un 8 o un 10 per cent... No: un gran document civil d'autonomia governamental, amb un elevat caràcter simbòlic i jurídic, que refermi, sens dubte, el sotmetiment de la gent de qualsevol origen, inclosa la immigrant, al projecte civil quebequès. El Quebec no té pas aquest equivalent. I crec que això és una de les grans febleses, a hores d'ara, pel que fa a la immigració i al multiculturalisme, de la situació quebequesa d'avui dia.

Invertint d'alguna manera la raó de la meua presència aquí, els diria, per concloure, que, pel que fa a la gestió o al nivell administratiu, és possible que Catalunya pugui aprendre moltes coses del Quebec: és possible. Pel que fa als grans principis, als grans documents simbòlics i polítics, a hores d'ara crec que és a l'inrevés: és el Quebec que ha d'aprendre moltes coses de Catalunya. És una de les raons per les quals jo vinc sovint aquí.

Gràcies.

Las modulaciones de las competencias de las comunidades autónomas por las regulaciones del mercado y las nuevas tecnologías

Santiago Muñoz Machado

Sumario

1. La progresiva obsolescencia de los conceptos económicos de la Constitución	67
2. El efecto de la creación de agencias y autoridades independientes. <i>La consideración de las competencias de las comunidades autónomas con ocasión de la creación de dichas autoridades. Las formas de participación de las comunidades autónomas en las autoridades reguladoras de los mercados. Las autoridades reguladoras de la competencia en el mercado libre añaden formas de control sobre las comunidades autónomas a las previstas en el artículo 153 de la Constitución; sobre la «acción de Estado». Organismos independientes regionales de defensa de la competencia</i>	69
3. Las privatizaciones y las competencias autonómicas. <i>La competencia declarativa del Estado sobre el interés general y su afectación por las decisiones de privatización. Consecuencias</i>	85
4. Internet	91

1. La progresiva obsolescencia de los conceptos económicos de la Constitución

Me preocupa pensar que el aparato conceptual de la Constitución española se esté quedando obsoleto en algunas de sus aplicaciones a la materia económica. Esta falta de adaptación a la evolución de los mercados y al papel que los poderes públicos desarrollan en relación con los mismos también tiene, evidentemente, sus repercusiones sobre el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

En materia económica, la Constitución española ha tomado los modelos de las constituciones europeas de la posguerra. No hay un solo analista que no lo haya constatado así. Todas las previsiones incorporadas al articulado de nuestra Constitución tienen su antecedente en algún precepto de la Constitución italiana, de la francesa, o de la Ley Fundamental de Bonn. Y las interpretaciones que se han hecho de los mismos también siguen de cerca las que los autores y las jurisprudencias nacionales han establecido.

Y basta una sumaria reflexión para comprender que todas estas constituciones están hechas en un momento de la historia económica de Europa en el que primaban, sobre otros valores:

- Una fuerte intervención del Estado en la economía, imprescindible para la reconstrucción de la posguerra.
- La asunción de servicios públicos de carácter económico como responsabilidad de las administraciones públicas.
- La exclusión, mediante procedimientos de nacionalización y monopolio, de sectores económicos concretos de la iniciativa privada.

Este conjunto de ideas ha cambiado radicalmente a finales del siglo xx. Realmente, las bases de la transformación estaban ya apuntadas desde que se crearon las Comunidades Europeas. Pero ha sido la eclosión de la liberalización económica y de las privatizaciones lo que ha motorizado fundamentalmente el cambio. Supone éste la liquidación de los monopolios —primero los de producción y comerciales y paulatinamente también los de servicios—, el retraimiento de las regulaciones públicas de carácter económico para dar el mayor ámbito posible a la función ordenadora del mercado que tiene la competencia libre; y el sometimiento de las actividades económicas públicas, especialmente las desarrolladas a través de empresas de capital público, a la competencia.

Estas transformaciones están imponiendo cambios organizativos y competenciales, en las administraciones públicas, muy notables y evidentes. Y están afectando también al reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. A este fenómeno tan nuevo y sustancial se ha sumado, también a finales del siglo, la revolución tecnológica que afecta fundamentalmente a las comunicaciones y, en su ámbito, ha permitido la implantación a nivel universal de una red sin fronteras, Internet, que reclama fórmulas de gobernanación que ponen en cuestión la suficiencia del Estado y de las unidades políticas infraestatales, habida cuenta de la limitación territorial con que éstos actúan. Si el carácter global de Internet debe ser acompañado de una globalización jurídica y administrativa que supere la fragmentación territorial ahora existente, es también una cuestión crucial para el futuro de las administraciones públicas y el reparto de competencias entre el Estado y las autonomías interiores.

Orientaré la exposición de los problemas que esta nueva situación suscita, alrededor de las siguientes cuestiones que me parecen esenciales:

1.º Los efectos de la liberalización económica sobre las estructuras de la Administración. Expondré en este punto mi opinión sobre cómo la creación de instituciones nuevas, agencias o comisiones independientes está afectando de modo directo al reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, y sobre qué

soluciones pueden darse para evitar una ruptura del equilibrio constitucional inicial.

2.º Los límites que afectan a las decisiones relativas a la privatización de sectores o empresas adoptadas por las autoridades estatales, en la medida en que puedan afectar a principios de la Constitución. Especialmente, los límites que derivan del respeto necesario a las competencias estatutarias de las comunidades autónomas.

3.º Los efectos de las nuevas tecnologías, en la medida en que parecen postular un movimiento de universalización, globalización o centralización que minimice el papel de las entidades estatales y más aún de las infraestatales, que se verán constreñidas a ceder su soberanía y a atender, en cuanto a las pautas a seguir para la gestión de los problemas que las nuevas tecnologías suscitan, los criterios establecidos por instancias supranacionales.

Desarrollo a continuación los argumentos principales de este análisis.

2. El efecto de la creación de agencias y autoridades independientes

El efecto más notorio que la liberalización y la privatización han tenido sobre las estructuras de la Administración es la inmediata aparición de entidades nuevas, que concentran poderes normativos, ejecutivos y de resolución de conflictos. Son las llamadas administraciones independientes, que reciben, por las normas que las crean, el nombre de consejos, comisiones o agencias del más variado carácter.

El modelo, como es bien sabido, procede de la Administración norteamericana, donde las agencias empezaron a establecerse a finales del siglo xix, como una respuesta a la necesidad de eficiencia en la gestión administrativa, pero también, sobre todo, como la única manera posible de separar a los órganos reguladores de los operadores del mercado. Estos últimos estaban capturando realmente a los administradores públicos, sometiéndolos a su voluntad y consiguiendo que las decisiones adoptadas por los organismos centraliza-

dos de las administraciones públicas respondieran más a intereses económicos privados que a las necesidades e intereses generales.

Las agencias norteamericanas fueron dotadas de un estatuto de independencia que les permitiría resistir las presiones del mercado, y se dedicarían a regularlo, dotadas de amplios poderes normativos, ejecutivos y cuasi judiciales.

No desarrollo la historia, normalmente brillante, de las agencias norteamericanas, extendidas a la práctica totalidad de los espacios económicos relevantes, porque no es la materia que nos interesa aquí.

Lo que importa es comentar que el modelo ha sido importado a Europa. Al principio para aplicarlo a algunos órganos encargados del control de actividades nuevas que tenían fuerte incidencia sobre los derechos y libertades de los ciudadanos, como la informática y la recogida de datos. Y luego, sobre todo, para usar este tipo de soluciones para la regulación de los sectores económicos liberalizados.

La Comunidad Europea dio un fuerte impulso a esta iniciativa cuando el Tribunal de Luxemburgo instauró, sobre todo en su jurisprudencia de los años noventa relativa al sector de las telecomunicaciones, el principio de separación de los reguladores y los operadores. Asumiendo la regla de que es contrario a la competencia que un regulador pueda, al mismo tiempo, ser titular de empresas que desarrollan actividades reguladas, se impuso la separación entre ambos. La unión, con la que dicha jurisprudencia rompe, era absolutamente común en Europa: las administraciones públicas reguladoras eran, al mismo tiempo, propietarias de empresas operadoras en los diferentes sectores económicos; así, en el sector eléctrico, en las telecomunicaciones, en los correos, en el audiovisual, etcétera.

Por voluntad propia o por imposición comunitaria, todos los estados de la Unión han asumido esta directriz organizativa y han separado de los cuerpos centralizados de sus administraciones públicas una serie de organismos, calificados de independientes, que se ocupan ahora de la regulación de los sectores económicos liberalizados, contando para ello con amplios poderes normativos, ejecutivos y de arbitraje y resolución de las controversias.

En nuestro ámbito territorial, de esta clase son la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Banco de España, la Comisión Nacional de la Energía —sustituta de la Comisión del Sistema Eléctrico, que ya estaba inspirada en estos mismos principios— y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, entre las más importantes.

Además, en todos los países europeos, se ha potenciado otra instancia fundamental para la vigilancia del mercado. Se trata de los organismos que han de garantizar la competencia libre. Un efecto de la liberalización y la privatización es que los poderes públicos retroceden en cuanto las regulaciones imponen imperativamente el mercado y dejan a las fuerzas económicas que compongan sus intereses con arreglo a los postulados de la libre competencia. Para ello hace falta una fuerte autoridad encargada de vigilar el correcto comportamiento de los operadores económicos. En nuestro sistema, el Servicio y el Tribunal de Defensa de la Competencia tienen encomendada esta misión.

Basta con la antecedente presentación de este espectacular fenómeno administrativo, en cuyo análisis está entretenida toda la doctrina europea. Lo que me interesa subrayar ahora son los efectos de esta vertiginosa creación de entidades administrativas independientes sobre las competencias de las comunidades autónomas. El fenómeno, al que me parece que no se ha dedicado suficiente atención hasta el momento —aunque algunos valiosos estudios han explicado algunas experiencias comparadas que contrastan con la nuestra—, es tan amplio y formidable que resulta difícil de sintetizar. Pero me detendré en sus efectos fundamentales sobre el cuadro competencial, que son, a mi juicio, los siguientes:

1.º 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, concluido por la Constitución y los estatutos. Frente a la precisión de estos —que distinguen por materias y por funciones y reservan, en muchos casos, las competencias legislativas al Estado y las ejecutivas a las comunidades autónomas—, las decisiones de creación de organismos reguladores atribuyen a estos organismos la

totalidad de las competencias de normación y de ejecución para el desarrollo de las leyes y disposiciones del Estado.

Realmente, esta atribución en bloque de competencias de regulación, que comprende la posibilidad de dictar normas y aplicarlas, se corresponde con la característica de estas nuevas autoridades administrativas independientes, pero no siempre es compatible con el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, que la experiencia con que contamos hasta ahora tiende a desconocer.

Dos correcciones fundamentales ha introducido ya el Tribunal Constitucional en esta tendencia. La primera vez en la importante Sentencia 133/1997, de 16 de julio, en la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 24/88, del mercado de valores, planteado por la Generalidad de Cataluña y el Gobierno vasco.

Aun cuando el Tribunal preserva a ultranza la función ordenadora de la economía que corresponde al Estado, recuerda que para interpretar la Constitución hay que tener en cuenta todos los títulos competenciales, tanto los constitucionales como los estatutarios. Reflexión que le sirve para concluir que las comunidades autónomas recurrentes tienen competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases de la ordenación del crédito (artículo 11.2.a del Estatuto de autonomía del País Vasco y 10.4 del Estatuto de autonomía de Cataluña), así como competencia exclusiva sobre la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco y de Cataluña en cada caso (artículo 10.25 del Estatuto de autonomía del País Vasco y 12.1.1 del Estatuto de autonomía de Cataluña). También la competencia que los artículos 10.29 del Estatuto de autonomía del País Vasco y 9.20 del Estatuto de autonomía de Cataluña atribuyen a las comunidades impugnantes sobre «Bolsas de Comercio y demás centros de contratación de mercancías y de valores» —como dice el Estatuto vasco—, o «centros de contratación de mercaderías y valores» —como dice el Estatuto catalán—, lo que les abre una competencia en materia de bolsas que se interfiere con la que se atribuye de manera general a la Comisión del Mercado de Valores.

Aunque de un modo muy limitado y precavido, como se sabe, la Sentencia del Tribunal Constitucional concluyó dando la razón a los recurrentes en el sentido de que en algún extremo se había asignado a la Comisión del Mercado de Valores competencias que correspondían a las comunidades autónomas impugnantes.

El segundo y más importante recorte que el Tribunal Constitucional ha impuesto a estos procesos de adjudicación en masa a los organismos independientes y de vigilancia del mercado de competencias —que, de acuerdo con la Constitución y los estatutos, están atribuidas a las comunidades autónomas—, es el establecido en la Sentencia 208/1999, de 11 de noviembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia.

De nuevo aquí, lo que se discute es la transferencia, en favor de los órganos estatales de defensa de la competencia, de la totalidad de las atribuciones de ejecución en materia de aplicación de las leyes sobre competencia, sin tener en cuenta que la Constitución y los estatutos dejan margen para que las comunidades autónomas tengan también algunas atribuciones de carácter ejecutivo. No se discutía, en el caso, que las de carácter legislativo pertenecen exclusivamente al Estado. Pero, como dice el Tribunal Constitucional, la Ley es incorrecta «donde se atribuye al Tribunal y al Servicio de Defensa de la Competencia toda la función aplicativa». La Ley impugnada desconocía de este modo que «si se trata de actos realizados dentro del territorio de una comunidad autónoma y que carezcan de trascendencia en el mercado supraeconómico, la competencia ejecutiva, desde la perspectiva constitucional y estatutaria, corresponde a las comunidades autónomas recurrentes». Por ello le parece al Tribunal Constitucional que es contraria a la Constitución la cláusula de la Ley que atribuye competencias a dichos órganos estatales para actuar contra cualquiera vulneración de la libre competencia, ya afecte a todo o parte del mercado nacional.

El Tribunal Constitucional declara la nulidad de los preceptos que atribuyen competencia a los órganos estatales para intervenir en la resolución de vulneraciones de la competencia que ocurren «en todo

o en parte del territorio nacional», e impone la reserva a las comunidades autónomas de las competencias aplicativas cuando se trate de problemas generados en su ámbito territorial sin trascendencia sobre el mercado estatal.

Algunos comentaristas, más desde los periódicos que desde las revistas especializadas, han criticado severamente esta jurisprudencia constitucional, argumentando que supone la ruptura de la unidad de mercado, que es un principio constitucional básico sobre el que se asienta el funcionamiento de la economía y también la solidaridad interterritorial.

La verdad es que una competencia de vigilancia sobre el mercado, mal ejercida, puede producir efectos nocivos sobre la economía nacional. Sin duda. Pero esta afirmación es una petición de principio. Además de que la mala práctica, de existir, podría ser corregida jurisdiccionalmente, las experiencias de otros estados federales demuestran que existen soluciones técnicas que permiten la coexistencia de poderes de vigilancia del mercado atribuidos simultáneamente a organismos centrales y a los estados miembros.

En Alemania Federal esta dicotomía está aceptada desde siempre, mediante el reparto de competencias en materia de vigilancia del buen funcionamiento del mercado, entre el *Bundeskartellamt* y las autoridades anticártel de los *Länder* o *Landeskartellbehörden*.

En la práctica norteamericana, la misma duplicación entre los organismos antitrust de la federación y los de los estados se ha mantenido pacíficamente, sin quebranto alguno de la unidad de mercado, sino, al contrario, potenciándola y mejorando la función de vigilancia. Para conseguir un correcto funcionamiento coordinado, lo que es imprescindible es que se delimiten bien las atribuciones de los organismos estatales —siempre limitadas a sucesos económicos que no se extravasan del territorio de los estados y de la esfera de sus intereses— y, quizá sobre todo, que se mantenga una deferencia continua en favor de la intervención de las autoridades federales, que pueden imponer sus decisiones cuando los problemas trascienden del territorio de los estados o afectan a la economía nacional. Esta posibili-

dad tiene muchos desarrollos jurisprudenciales que han sido facilitados por una aplicación flexible de la técnica de la *preemption*.

2.º Lo dicho me sirve para desarrollar ahora también otra segunda manifestación de la afectación de las competencias autonómicas como consecuencia de las prácticas seguidas con ocasión de la creación de autoridades independientes. No solo se concentran las atribuciones en organismos de carácter estatal, sino que se parte de la premisa de que, en materia de ordenación de los sectores económicos liberalizados, sobran, por definición, entidades reguladoras de carácter autonómico, o es improcedente su creación.

En la Sentencia de 16 de julio de 1997, en relación con la Ley del mercado de valores que antes he citado, las comunidades autónomas impugnantes consideraron, entre otras razones, que la regulación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores era inconstitucional porque no preveía la participación de las comunidades autónomas en su órgano decisor, lo que cerraba el paso a la participación de las mismas en un órgano que resuelve asuntos sobre los que, en alguna medida, también tienen competencias las comunidades autónomas, como es el caso de los mercados de cambio o los mercados de valores.

Aunque el argumento fue desestimado por el Tribunal Constitucional, es sugerente porque permite reflexionar sobre en qué medida este tipo de organismos no deberían tener una estructura participativa, en la que el peso de las comunidades autónomas podrá ser mayor o menor en la medida en que sus competencias estatutarias queden más o menos afectadas por las decisiones de la autoridad central.

Pero esta perspectiva, que sería fundamental para el desarrollo razonable de las autoridades de vigilancia en relación con algunos sectores económicos, como la televisión, por ejemplo, apenas está esbozada entre nosotros. Cito la televisión porque la creación de comisiones independientes del audiovisual en cada una de las comunidades autónomas permite un control efectivo sobre el cumplimiento de la legalidad por parte de las televisiones autonómicas, pero ninguna

participación, en cambio, sobre las emisiones que se reciben en el territorio de las comunidades autónomas. Ni las autoridades estatales pueden supervisar el comportamiento en el mercado de las televisiones autonómicas, ni las autoridades autonómicas tener la mínima intervención sobre emisiones que se reciben en su territorio.

La integración de los poderes territoriales en los órganos de decisión de las entidades de regulación estatales o federales, o incluso la duplicación de organismos, es una práctica de las que hay experiencias comparadas que pueden mostrarse.

Un ejemplo lo ofrece la estructura del Banco Central, que han estudiado Oriol y Roca, en algunos sistemas federales.

Aunque ciertamente el reparto de competencias en materia de ordenación del crédito y la banca, en los sistemas norteamericano y alemán, no son parecidos en relación con el nuestro, merecerá la pena un mínimo recordatorio de las soluciones allí establecidas.

En Estados Unidos, la creación de un banco por la federación costó una importantísima polémica política que concluyó con una de las más notables sentencias del Tribunal Supremo en la primera época, la Sentencia *First National Bank*, que terminó reconociendo que queda dentro de los poderes constitucionales de la federación la creación de un banco propio, rompiendo a partir de entonces con la idea de que la banca, pública y privada, debía estar bajo el control de los estados y no de la federación. Duró este banco entre 1791 y la creación del segundo banco, en 1816. Después, el poder de hacer moneda se atribuyó al Tesoro entre 1840 y 1913. Y de este último año parte la instalación del sistema de la Reserva Federal, que sirve de pauta a la organización de los bancos centrales.

El sistema de Reserva Federal no es propiamente un banco central en el sentido en que entendemos aquí dicha noción, sino un sistema de bancos. Existen bancos centrales territoriales, aunque no uno en cada estado, con una participación muy plural en su gestión. Para dotarlos de la máxima independencia y dejarlos fuera de toda influencia, siempre se ha pretendido la exclusión de todo control por parte de las administraciones públicas, lo que se procura no solo obstaculi-

zando la intervención de aquellas en sus decisiones, sino también permitiendo la participación de otras instancias que aseguren el pluralismo de las decisiones. Aunque el sistema de Reserva está finalmente dirigido por un regulador único, que es la Junta de Gobernadores, cuyos miembros designa el presidente de los Estados Unidos por un período de catorce años, también opera a su lado un comité federal del mercado abierto, en el que existe una amplia participación de representantes territoriales.

Más próximo y útil para nosotros quizá sea el ejemplo del *Bundesbank* alemán. Su antecedente es el *Reichbank* que se creó en 1875, con ocasión de la unificación alemana. El Banco de Prusia se transformó en el Banco del Imperio y estuvo funcionando prácticamente hasta después de la II Guerra Mundial. En 1948 se creó el *Bank Deutsche Länder*, institución que prácticamente imponen los americanos en el sector de Alemania que controlan. Es un sistema de bancos centralizado que se combina con el establecimiento en cada uno de los *Länder* de un *Landeszentralenbanken*, que es la banca central de cada uno de los *Länder* que luego se federa en la banca central que, con el tiempo, pasaría a denominarse, como hasta ahora, *Bundesbank*.

Quizás estos ejemplos sean difíciles de trasladar por la diversa estructura que en estas materias económicas tienen las constituciones citadas y la española de 1978, pero aludo a ellas, simplemente, para dejar constancia de que las entidades reguladoras de la economía, aun en sectores fundamentales, pueden doblarse para coexistir las federales y las autonómicas al mismo tiempo.

Un nuevo ejemplo, en el mismo sentido, es el que ofrece la regulación de las telecomunicaciones. En España, como es conocido, la solución establecida ha sido la creación de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, que se inauguró cuando empezó en serio el movimiento de liberalización y se ha consolidado con la Ley general de telecomunicaciones de 1998. De nuevo, en este sector la solución ha consistido en asignar en bloque todas las competencias en materia de telecomunicaciones que no se reservan directamente los organismos centralizados del Gobierno —en la actualidad el Ministerio de Ciencia y Tecnología— a la citada Comisión.

Sin embargo, el mundo de las telecomunicaciones es nada menos que el motor principal de la llamada nueva economía y un espacio tecnológico y de mercado que tiene infinidad de manifestaciones en la actualidad, más otras que es predecible que multiplicarán su riqueza en los años venideros.

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 entre el Estado y las comunidades autónomas.

Dije al principio que en algunos extremos la Constitución y los Estatutos son herederos y tributarios de un mundo económico y tecnológico que está transformándose aceleradamente. Quizás el de las telecomunicaciones, en cuanto al cambio de la tecnología, sea un buen ejemplo, habida cuenta de que los estatutos, si se deja aparte el deslumbramiento en el que todos incurrieron para regular el llamado tercer canal de televisión..., hasta la propia terminología, «tercer canal», en un entorno en el que se han multiplicado las oportunidades de desarrollar canales de televisión, remite a un tiempo histórico en el que los canales eran dos y este parecía ser un mercado cerrado para siempre. Si se deja aparte, digo, esta referencia a la competencia para establecer una televisión propia, no se encontrarán muchas más precisiones sobre las competencias autonómicas en materia de telecomunicaciones. Competencias éstas que, sin embargo, pueden incardinarse en las que ostentan en materia de comunicación y cuyo régimen, sin ninguna duda, no es igual que el existente en materia de televisión.

No contando con una clarificación de cómo se reparten las competencias en relación con los diferentes aspectos de la nueva tecnología de la comunicación, está resultando fácil que el Estado se autoasigne la función reguladora global, incluso de los aspectos aplicativos de las normas. De esta manera, por ejemplo, ha podido incluso recuperar el Estado facultades concesionales en materia de radio —las concesiones de canales digitales de radio recientemente adjudicadas—, cuando ésta era una materia que parecía ya definitivamente descentralizada. Pero lo mismo ocurre con la creación de entidades de re-

gulación, que parecen totalmente excluidas de los dominios de los territorios autónomos.

Contrasta todo lo dicho con la situación en Alemania, en la que el reparto de competencias entre la Federación y los *Länder*, como consecuencia de la explosión del mercado de las telecomunicaciones, ha sido objeto de una fuerte polémica, que ha concluido en un reparto entre ambas instancias, establecido en un acuerdo al que llegaron la Federación y los *Länder* el 1 de julio de 1996 y que se formalizó en una declaración conjunta del Canciller Federal y los ministros presidentes de los *Länder*, el 18 de diciembre del mismo año. Según este pacto, la Federación podría regular los servicios de comunicación individual, los llamados teleservicios, mientras que correspondería a los estados miembros la regulación de los servicios de medios de comunicación. Los *Länder* llevaron a cabo luego esta regulación en un Convenio hecho el 20 de enero y 12 de febrero de 1997, y la Federación aprobaría una ley sobre servicios de información y comunicación el 22 de julio de 1997.

La distinción ha planteado bastantes problemas interpretativos en los que no voy a entrar ahora. Tampoco en este ámbito es trasladable el reparto de competencias en Alemania porque, sobre todo, la televisión y los medios de comunicación son allí competencia exclusiva de los *Länder*, al contrario de lo que ocurre entre nosotros.

Pero me sirve la mención de las soluciones alemanas para destacar que, en relación con las autoridades de regulación y control, están establecidas tanto en sede federal como en el ámbito de los *Länder*. Y además no son autoridades con competencias universales, sino que sus atribuciones son más especializadas que las que tiene por ejemplo, entre nosotros, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Es notable que en Alemania se haya renunciado a establecer una única autoridad de control del conjunto de las telecomunicaciones. En lo que concierne a la televisión, cada uno de los *Länder* cuenta con autoridades independientes de regulación, las *Landesmedienanstalten*, en virtud de las competencias plenas que tienen en materia de tele-

visión. Se ocupan éstas del control de los contenidos, e incluso del buen funcionamiento del mercado audiovisual. Pero, junto a ellas, no se han establecido instancias de control sobre el sector multimedia, sino que se ha configurado la regulación atribuyéndola tanto a instancias federales como de los *Länder* y, además, se ha distinguido entre diversos ámbitos materiales. Por ejemplo, los contenidos que afectan a la juventud o a la protección de los datos personales están atribuidos a autoridades diferentes de las que se ocupan de la supervisión y del funcionamiento de los medios.

La opción por la no concentración en una sola autoridad es una solución que, desde luego, puede resultar mucho más matizada y respetuosa con el reparto de competencias entre las distintas instancias de poder territorial.

3.º Una tercera consecuencia importante de la creación de agencias y autoridades independientes, como correlato de los procesos de liberalización, es que ha permitido el surgimiento de una instancia de control estatal sobre las decisiones de las comunidades autónomas, y también una forma nueva de interferirse el Estado en las relaciones de supervisión y control que las comunidades autónomas ejercen sobre las administraciones locales. Es decir que si el artículo 153 de la Constitución establece cuáles son las formas de control de las decisiones de las comunidades autónomas, dicho precepto ha quedado matizado y reinterpretado como consecuencia de la implantación de entidades de regulación estatales que pueden intervenir en relación con decisiones autonómicas.

La explicación de esta importante transformación del régimen constitucional original del reparto de competencias, que parecía apoyarse en claves distintas, es la siguiente:

Como es conocido, todos los sistemas jurídicos que se apoyan en el principio de libre competencia y que han establecido autoridades encargadas de la supervisión y vigilancia de la competencia en el mercado libre reconocen que, con carácter general, también las decisiones de las autoridades públicas están sometidas a la normativa de defensa de la competencia.

El más viejo y prestigioso ejemplo es el de la aplicación de las normas antitrust a las autoridades federales y estatales en los Estados Unidos. La aplicabilidad de la Ley Sherman de 1890 y sus desarrollos, contenidos sobre todo en la Clayton Act, a las decisiones de los poderes públicos, se empezó construyendo en Estados Unidos sobre presupuestos negativos. La Sentencia fundamental, el *leading case*, es la Sentencia Parker v. Brown de 1943, de la que arranca realmente la llamada doctrina de la acción de estado. Lo que expresa esta doctrina es que la Sherman Act no se aplica con carácter general a las decisiones que adoptan los estados en virtud de sus poderes soberanos. El Tribunal Supremo dijo expresamente en su Sentencia que «la Sherman Act no hace ninguna mención a los estados como tales y no da ninguna señal de que intentara restringir la acción estatal o la acción oficial dirigida por el Estado». La Ley es aplicable a «personas», incluyendo empresas, y autoriza a demandar de acuerdo con ella a personas y empresas.

Partiendo de esta exclusión general, la Sentencia Parker y otras posteriores han establecido las matizaciones necesarias para que la doctrina de la acción de estado sea aplicable. Obviamente, de lo que se trata es de precisar en qué supuestos es admisible que los poderes públicos sustituyan la competencia por una regulación estatal o local, lo cual no puede ser una decisión incondicionada si se quiere preservar un principio tan fundamental en el mercado libre como es la competencia.

Resumiendo lo fundamental, puede decirse que la aplicación de la doctrina de la acción de estado se restringe a aquellos casos en que, primero, existe una voluntad clara por parte del Estado de desplazar la competencia: «la inmunidad de Parker sólo es aplicable cuando la conducta enjuiciada se lleva a cabo de conformidad con una política del propio Estado claramente articulada» (Sentencia Southern Motor Carriers Rate Conference, de 1985); segundo, la decisión ha debido ser adoptada por los órganos soberanos del Estado, por el legislativo en concreto, aunque también se admiten las decisiones de exclusión de la competencia adoptada por las agencias o por las entidades locales, cuando actúan en funciones puramente aplicativas o ejecutivas de decisiones del Estado. Respecto de esta última cuestión

de las decisiones locales, son muy importantes los asuntos Lafayette de 1978 y Boulder de 1982. En la primera se aclara que los municipios no quedan con carácter general dentro de la doctrina Parker, sino solo en la medida en que sus acciones pueden reflejar la política estatal. Se afirma en este sentido que las ciudades no son por ellas mismas soberanas y por tanto no deben tener la misma deferencia que los estados. En la Sentencia Boulder, relativa a una ordenanza que retrasaba el emplazamiento de una empresa de televisión por cable, el Tribunal Supremo dijo que dicha decisión municipal no quedaba exenta de un examen antitrust, «a menos que constituya acción municipal en cumplimiento o implementación de una política estatal claramente articulada y expresamente afirmada».

En el ámbito del derecho comunitario europeo, las mismas posibilidades de aplicar el derecho de la competencia a las decisiones de los poderes públicos han sido consideradas en una jurisprudencia ya extensa, que parte de la Sentencia del Tribunal de Justicia en el caso Walt Wilhelm, de 13 de febrero de 1969, y la Sentencia INNO-BM, de 16 de noviembre de 1977, pero tiene sus desarrollos más importantes en las sentencias Leclerc-Libros, de 10 de enero de 1985, y Leclerc-Petróleos, de 29 de enero de 1985. No me detengo en sus desarrollos, pero la conclusión del Tribunal es que las medidas de defensa de la competencia establecidas en los tratados están pensadas y se aplican a las empresas y no con carácter general a las medidas legislativas o reglamentarias que puedan adoptar los estados miembros. Pero, como añade la primera Sentencia Leclerc citada, los estados no pueden perjudicar con su legislación la aplicación plena del derecho comunitario, ni «adoptar o mantener en vigor medidas, incluso de naturaleza legislativa o reglamentaria, susceptibles de eliminar el efecto útil de las normas de competencia aplicables a las empresas».

El paralelo de la doctrina de la acción de estado norteamericana quizá pueda situarse, en la doctrina del Tribunal de Justicia comunitario, en las decisiones que han excluido la aplicación del derecho de la competencia a aquellos casos en que los poderes públicos ejercen sus prerrogativas, se comportan como autoridades, dotadas de *imperium*, y no como empresarios en el mercado libre. Por ejemplo, en la Sentencia Pompes Funèbres, de 4 de mayo de 1988, o en la Sentencia

Lagauche, de 27 de octubre de 1993, se excluye la aplicación del Derecho de la competencia a decisiones administrativas consistentes en el otorgamiento de concesiones o de autorizaciones.

Explicado todo lo anterior, lo que me interesaba resaltar es que, en la medida en que los organismos reguladores pueden fiscalizar las decisiones de los poderes públicos —lo cual resulta en la situación del derecho europeo y español absolutamente indiscutible—, y en la medida también en que dichos organismos son agencias o entidades —más o menos independientes, pero integrados en la organización del Estado—, se ha abierto una nueva posibilidad de control de las decisiones de las comunidades autónomas y también de las entidades locales, cuando tienen relevancia económica en el mercado, por razones distintas de legalidad.

Esta posibilidad quedó abierta en la Ley de defensa de la competencia a partir de su reforma de 1996, y se ha consolidado definitivamente después de la Ley de 28 de diciembre de 1999. Actualmente el artículo 2 de la Ley de defensa de la competencia vigente (17 de julio de 1989) determina que las prohibiciones establecidas en la misma no se aplicarán a los «acuerdos, recomendaciones y prácticas que resulten de la aplicación de una ley». Pero el mismo precepto aclara que, sin embargo, «serán de aplicación a las situaciones de restricción de la competencia que se deriven del ejercicio de otras potestades administrativas o sean causadas por la actuación de los poderes públicos o las empresas públicas sin dicho amparo legal». Lo que significa, en conclusión, que el derecho de defensa de la competencia es aplicable en masa a todas las decisiones de los poderes públicos que no tengan una inmediata cobertura en una norma con rango de ley.

Las tres conclusiones más principales que me gustaría destacar de esta importante innovación, por cuanto afecta al reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, son las siguientes:

Primera: La inexistencia de órganos regionales de defensa de la competencia en la actualidad —y al menos hasta que no se desarrollen las prescripciones que estableció el Tribunal Constitucional en la Sentencia

cia de 1999 que antes he comentado— determina que el control a efectos de mercado de las decisiones de contenido económico de las autoridades autonómicas, será ejercido por los organismos estatales de defensa de la competencia. A este efecto pueden intervenir tanto el Servicio y el Tribunal de Defensa de la Competencia, como otras entidades independientes, a las que sus normas reguladoras atribuyen funciones de vigilancia de la libre competencia en los mercados concretos en los que intervienen, sin perjuicio de las relaciones que, en virtud del artículo 51 bis de la Ley de defensa de la competencia, deban mantener luego con los dos órganos básicos de supervisión de la competencia en el mercado (Servicio y Tribunal de Defensa de la Competencia).

La existencia de órganos propios de control de la competencia permitiría su intervención, al menos en los casos en que las decisiones de contenido económico no tienen relevancia extraterritorial.

Segunda: Los actos de contenido económico de las comunidades autónomas pueden ser examinados y controlados a efectos de la competencia, lo cual añade una forma de control nuevo que apenas si fue entrevista en el momento en que se aprobaron los estatutos de autonomía, ya que tampoco el artículo 153 de la Constitución es explícito sobre este asunto.

Tercera: Los órganos de defensa de la competencia también pueden controlar las decisiones de las entidades locales a los mismos efectos. Lo cual también permite que supervisen la actividad de éstas en supuestos en que actúan autónomamente o aplicando decisiones de las comunidades autónomas. Ello supone, en ambos casos, que las formas de supervisión y control establecidas en la legislación de régimen local sobre las decisiones de las entidades locales, se amplían también, permitiéndose una interferencia de organismos estatales, mientras no existan organismos regionales de defensa de la competencia que puedan desarrollar estas funciones de supervisión en la medida en que no tengan relevancia extrarregional.

La cuestión me parece de notable trascendencia y, hasta donde conozco, no he observado que haya suscitado las propuestas y debates que merece.

3. Las privatizaciones y las competencias autonómicas

El segundo bloque de problemas al que, según el programa que formulé al principio, pretendo referirme, es a los efectos de las privatizaciones sobre las competencias de las comunidades autónomas.

También este es un tema prácticamente inédito en lo que concierne a las exposiciones doctrinales. Tampoco recuerdo que el Tribunal Constitucional haya tenido oportunidad de pronunciarse sobre el mismo. Y, sin embargo, sí ha suscitado ya la preocupación de algunos representantes políticos de las comunidades autónomas que han apreciado, con razón, que las decisiones de privatización pueden afectar a las competencias que los estatutos establecen.

La cuestión de si la autonomía es un límite a las decisiones de privatización no se ha planteado en sede doctrinal, como digo, abiertamente, en lo que concierne a las comunidades autónomas. Pero, sin embargo, sí lo ha sido en relación con las entidades locales. La doctrina alemana ha suscitado esta cuestión en relación con el artículo 28.2 de la Ley fundamental de Bonn, que reconoce la autonomía municipal. Una privatización, acordada por el legislador, puede imponer la pérdida de competencias que corresponden a las entidades locales. Esta pérdida de competencias puede suponer una vulneración de la garantía institucional de la autonomía local. Y en la medida en que así sea, la Ley de privatización sería inconstitucional por vulnerar dicha garantía.

Ni que decir tiene que, dado que la autonomía local se delimita —tanto en el sistema constitucional alemán como en el nuestro— a partir de leyes que dictan los poderes legislativos centrales o autonómicos, es difícil precisar qué tipo de decisiones afectan al núcleo esencial de la garantía institucional, y, por tanto, son inconstitucionales. Pero, en línea de principio —de la que no voy a descender ahora—, basta con reflejar aquí la *communis opinio* de la doctrina de que, ciertamente, las decisiones de privatización pueden sustraer a las corporaciones locales su capacidad de dirección de la política municipal, y de intervención en asuntos que característicamente forman parte de la actividad tradicional y normal de los municipios.

Esta afectación se producirá normalmente cuando se altere la imagen constitucional de la autonomía municipal, lo que ocurrirá cuando se prive a los ayuntamientos del ejercicio de algunas funciones administrativas características y básicas, no cuando se restrinja su capacidad empresarial —puesto que esta última no integra la imagen constitucional de las entidades locales.

La afectación de las decisiones de privatización a las competencias de las comunidades autónomas, y los límites que pueden imponerse a aquéllas por razón de las determinaciones estatutarias, se plantean, desde luego, de un modo completamente distinto. La autonomía de las comunidades autónomas se fija de modo concreto en los estatutos, estableciendo listas de materias y de funciones cuyo dominio les pertenece, excluyendo la intervención del Estado. En este sentido, puede concluirse que una decisión de privatización, adoptada por los poderes del Estado, que conlleva la interferencia en una competencia autonómica, bien porque no corresponda al Estado la materia sobre la que se adopta la decisión de privatizar, bien porque se haga imposible el ejercicio por las comunidades autónomas de una competencia estatutaria, resultaría constitucionalmente ilegítima.

Algunos supuestos en los que esta colisión se produce son claros y no dejan muchas dudas sobre su valoración. Otros, sin embargo, que son justamente los que han empezado a levantar alguna polémica política en la actualidad, plantean algunas dificultades de valoración. Es el caso de la privatización de servicios e infraestructuras que, según la Constitución, son de titularidad estatal, porque son de interés general. De manera que el Estado domina tales servicios e infraestructuras y, aparentemente, por tanto, cuando adopta una decisión de privatización lo hace sobre una materia que le pertenece.

La cuestión, sin embargo, no puede resolverse de esta manera tan simple, a mi juicio.

Si tomamos el ejemplo de los puertos, aeropuertos, autopistas y carreteras, es conocido que tanto la Constitución (artículos 148.1.5

y 149.1.20, 21 y 24), como los estatutos de autonomía (artículos 9.13, 14 y 15 del Estatuto de autonomía de Cataluña y 10.32, 33 y 34 del Estatuto de autonomía del País Vasco), utilizan reiteradamente el criterio del territorio y del interés general para el reparto de competencias en estas materias. Como expliqué hace años sobre la interpretación del reparto de competencias en los casos en que se utiliza la noción de interés general, todas las veces que la Constitución lo usa está atribuyendo al legislativo estatal lo que en la Constitución canadiense se configura como (artículo 91 de la antigua BNA Act) poder declarativo. Es decir, la facultad de definir caso por caso qué sea de interés general, y al hacerlo completar la delimitación del reparto de competencias entre el Estado y los poderes territoriales. Esta delimitación, según concluí entonces (*Derecho público de las comunidades autónomas*, I, 1992, pág. 541), puede llevarse a cabo mediante leyes formales, o a través de planes que establezcan los criterios generales para la definición de qué grandes infraestructuras son de interés general.

Esta opinión fue enseguida ratificada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 68/1984, de 11 de junio, que resolvió un conflicto de competencias planteado por la Generalidad en relación con un real decreto sobre clasificación de los aeropuertos civiles. El Tribunal aceptó en esta Sentencia que la declaración de un aeropuerto como de interés general es una función que corresponde al Estado. Y en aquella ocasión empezó a admitir que lo podía hacer con bastante flexibilidad y sin límites precisos. La jurisprudencia posterior ha ratificado esta primera decisión, concretando bastante más cuál es la función de esta competencia declarativa del Estado y los límites que pueden usarse para valorar si el interés general está bien definido o el Estado abusa de su competencia.

Tres sentencias de 1998 han acotado con alguna mayor precisión el alcance de la competencia del Estado para definir el interés general y los límites que pueden oponerse a la misma. La más elemental consideración es la que parte de la Sentencia 68/1994 antes citada, donde decía que «no cabe desconocer que la facultad atribuida por la Constitución al Estado para definir el interés general, concepto abierto e indeterminado llamado a ser aplicado a las respectivas materias,

puede ser controlada, frente a posibles abusos y a posteriori, por este Tribunal».

Los parámetros de control que aporta la propia Constitución son pocos. El Tribunal ha encontrado algunos en el artículo 148.1.6, que permite a las comunidades autónomas asumir competencias sobre puertos deportivos, de refugio y, en general, aquellos que no desarrollan actividades comerciales, lo que podría interpretarse en el sentido de que tales puertos no podrían ser considerados de interés general. Sin embargo el Tribunal no llega a admitir este límite con claridad en su importante Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, sino que insiste en mantener que «la Constitución no define qué deba entenderse por “puerto de interés general”; los antecedentes parlamentarios arrojan poca luz sobre este extremo». Y concluye por ello que el legislador —e incluso el ejecutivo— gozan «de una gran libertad para la determinación de la concurrencia de tal interés». Y aunque sigue buscando en la Constitución criterios materiales que sirvan de límite a la competencia declarativa del Estado, las conclusiones de la Sentencia no son contundentes en lo que concierne a la reducción de la amplia discrecionalidad que en este punto se reconoce al Estado.

Otra segunda sentencia importante sobre la función de la noción de interés general es la 65/1998, de 18 de marzo, relativa a la impugnación de la Ley de 29 de julio de 1988, de carreteras, por razones competenciales.

También en esta norma se utilizaba el criterio del interés general para concretar las competencias del Estado, refiriéndolas a las carreteras en las que concurriera dicho interés. En torno al alcance de esta potestad declarativa giraron los elementos fundamentales del debate abierto ante el Tribunal Constitucional, discutiéndose la amplitud de la facultad definitoria que se reserva al Estado. El Tribunal Constitucional aceptó que las competencias sobre carreteras las atribuye al Estado la Constitución en el artículo 149.1.24, bajo la rúbrica «obras públicas de interés general», dentro de las cuales hay que entender subsumidas las carreteras.

Respecto de las posibilidades de control de las declaraciones de interés general que el Estado lleva a cabo, la Sentencia 65/98 toma nota

de lo resuelto ya en la 40/98, que cité anteriormente, para concluir que «la concreción de cuáles sean las carreteras de “interés general” corresponde, en principio, al Estado, sin perjuicio del ulterior control de este Tribunal; y que, puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por obras públicas de “interés general”, sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales (y muy singularmente el legislador) disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a una carretera como de interés general e integrarla en la Red de Carreteras del Estado, correspondiendo a este Tribunal sólo un control externo, en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad».

Los pocos límites que apunta la Sentencia respecto de aquella facultad declarativa del Estado son los que puedan derivarse del artículo 148.1 que recoge algunas competencias de las comunidades autónomas sobre las mismas materias —por ejemplo, párrafo 5.º: carreteras «cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma»—, aunque también maneja estos límites con mucha flexibilidad, puesto que admite que carreteras que estén integradas dentro del territorio de la comunidad autónoma también puedan ser declaradas de interés general. Como suele ocurrir en todos los supuestos en que el deslinde de competencias es difícil, el Tribunal acaba apelando a formas de colaboración.

Las sentencias 132/1998, de 18 de junio, sobre el Plan de carreteras del País Vasco, y la 193/1998, de 1 de octubre, sobre la Ley andaluza de 2 de noviembre de 1988 sobre puertos deportivos, hacen el mismo despliegue argumental, manteniendo la misma doctrina.

Traigamos ahora dicha doctrina a la cuestión que nos importa.

La decisión de privatización de una autopista, un puerto o un aeropuerto puede conllevar el uso del poder declarativo del Estado, en la medida en que la privatización sea una mera constatación de que la infraestructura afectada no es de interés general. Si así fuera, el Estado no podría adoptar directamente la decisión de privatizar, sino que, habida cuenta de que la infraestructura considerada no es de

interés general, tendría que declararlo así y transferir el servicio a la comunidad autónoma correspondiente.

Como ya hemos resaltado, la competencia declarativa del Estado le permite declarar en concreto que un aeropuerto, carretera o puerto es de interés general. La competencia del Estado comienza en dicho momento, como ha resaltado la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/1984: «dado que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, el momento en que se determinará en concreto la competencia del Estado *será aquél en que un concreto aeropuerto sea calificado de interés general*».

Tal declaración lleva consigo la asunción de competencias del Estado, porque, según la Constitución, es él quien tiene que ocuparse de la gestión de tal clase de infraestructuras, cuando trascienden el interés de las comunidades autónomas.

Una decisión de privatizarlas puede arrastrar implícitamente la declaración de que la infraestructura considerada no es de interés general, y permite una gestión territorial completamente autónoma. Si así fuera, no procedería directamente la privatización, sino la reclasificación de la infraestructura y su sucesiva transferencia a la comunidad autónoma que correspondiese.

No desconozco la posibilidad de que las decisiones de privatización afecten a autopistas, aeropuertos u otras infraestructuras que, pese a trasvasarse a la empresa privada, conserven una utilidad general que aconseje incluso una gestión unitaria en todo el territorio. En este sentido, el sistema norteamericano de las *public utilities* enseña que es posible que servicios de interés general sean de titularidad de empresas privadas y gestionadas por ellas. Y sin perjuicio de tal circunstancia, se mantiene una regulación general y unitaria de tales servicios, que sigue siendo competencia de una administración pública que tiene poder de decisión en todo el territorio en el que se desarrolla el servicio.

La conclusión de estas aparentes situaciones enfrentadas me parece que no puede ser otra que la de advertir, primero, que las decisiones de privatizar pueden conllevar implícitamente la declaración de que la infraestructura no es de interés general, en cuyo caso sería proce-

dente la transferencia de la misma a las comunidades autónomas, que serían las que tendrían que decidir ulteriormente sobre su titularidad y gestión. Y segundo, que esta consecuencia no es absolutamente necesaria, porque la privatización puede, en algunos casos, ser compatible con la consideración de que la infraestructura sigue siendo de interés general, a los efectos de mantener una gestión y regulación unitaria a escala del Estado. Pero estos supuestos deben motivarse y explicarse debidamente con ocasión de cada una de las decisiones que se adopten. Sólo de esta manera podrán controlarse también los excesos que el Estado pueda cometer con ocasión de tales operaciones.

4. Internet

Tendría que referirme ahora, brevemente, al impacto sobre competencias de las comunidades autónomas de una concreta y novísima tecnología de la comunicación que ha tenido un espectacular desarrollo en el período de *entresiglos*: Internet.

No me resulta posible hacerlo ya con la atención que merece tan importante argumento. Me remito a las consideraciones que, casi en paralelo con esta disertación, escribo en mi libro *La regulación de la red: Poder y Derecho en Internet*, Madrid, Taurus, 2000.

La tensión principal que la regulación y el gobierno de la gran red suscita es si resulta posible que una infraestructura que no tiene fronteras sea gobernada desde instancias estatales o infraestatales; o, por el contrario, es necesario establecer instancias de regulación y gobierno universales que se ocupen de dicha tarea de un modo global y uniforme para todo el inmenso territorio ocupado por Internet.

La regulación actual de Internet, escasa y todavía balbuciente, demuestra que la normativa establecida a escala mundial es poco importante. Apenas sí existe más instancia de gobierno que la que se ocupa de la administración de los nombres de dominio (ICANN), ni más regulaciones con valor general, que se están estableciendo a iniciativa de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

De modo que, frente al criterio de los globalistas jurídicos, que tomando nota del conocido ensayo de Kant *Sobre la paz perpetua* y los desarrollos en la doctrina de Kelsen sobre *La paz a través del Derecho*, han pretendido el establecimiento de instituciones legislativas, gubernativas y judiciales con competencias mundiales, lo que está ocurriendo en realidad es que difícilmente los estados resultan desplazados y que los poderes territoriales —cooperando cuando es necesario con otras instancias homólogas— se bastan para atender la mayor parte de los problemas jurídicos que plantea el funcionamiento de Internet.

Considerando esta conclusión general, puede también aventurarse que las comunidades autónomas no deben ser desplazadas con argumentos derivados de la necesaria regulación unitaria del tráfico jurídico que se produce en el ciberespacio. En los supuestos en que cuenten con competencias para regular ese tráfico en el espacio real, también podrán seguir utilizándolas para la ordenación del espacio virtual.

El sostre competencial: les possibilitats de relectura constitucional

Enric Argullol i Murgadas

Sumari

1. Plantejament general	95
2. De la reforma de la Constitució a la seva reinterpretació	97
3. La reforma estatutària com a punt de referència	101
4. L'alternativa a la reforma estatutària: de nou el joc d'una interpretació diferent	104
5. Les vies constitucionals d'addició de competències	106
6. La reforma de la hisenda autonòmica, una qüestió no sotmesa als procediments de revisió constitucional i estatutària	107
7. Les alternatives a les solucions del legislador estatal a la jurisprudència constitucional	110

1. Plantejament general

Per a la consecució de l'objectiu d'un desenvolupament institucional més gran —encara que no sempre s'assoleix en un mateix grau—, es poden seguir diversos camins, que combinen les principals dades definides, per aquest ordre, a la Constitució, a l'Estatut i a determinades lleis, normes totes elles, d'altra banda, interrelacionades principalment segons criteris de jerarquia. Ara bé, s'ha d'advertir, ja ara, que el pes de la regulació continguda en cada tipus de norma varia en els diversos àmbits. O, per dir-ho amb unes altres paraules, el contingut normatiu no sempre té la mateixa extensió i precisió, de manera que la predeterminació de criteris i solucions a la Constitució és més expressiva respecte a unes matèries que a altres, i així l'espai deixat en mans dels instruments normatius successius és més petit o més gran. Aquesta és una qüestió molt significativa, ja que és més fàcil introduir canvis o mutacions en les normes de rang inferior, com són, per exemple, les lleis estatals —i, naturalment, les solucions previstes només en les lleis són, formalment, més vulnerables en el futur—, que en les que estan contingudes a la Constitució o a l'Estatut.

Així mateix, s'ha de tenir en compte que, en general, les disposicions contingudes a les normes de rang més alt, com són ara la Constitució i l'Estatut —per la seva mateixa condició d'encapçalament del sistema jurídic, pel contingut obligadament més general i per constituir l'expressió d'un pacte de convivència, dels ciutadans i dels pobles, en un Estat—, estan obertes a diverses interpretacions i, per tant, a diversos desplegaments. Això és, en el seu marc hi caben diverses solucions concretes. En conseqüència, respecte de qualsevol

norma, i amb la voluntat d'alterar la situació creada per la seva aplicació, es poden seguir dos tipus de camins: o bé la reforma, revisió o modificació de la norma; o bé, recercar-ne un desplegament diferent o una aplicació diversa, a través d'una nova interpretació o lectura. I això és especialment cert en el cas de la Constitució, pot ser necessari amb caràcter general, i també en el supòsit de l'Estatut.

Per una altra banda, s'ha de posar l'atenció en el context d'aquesta reflexió. En la definició de l'arquitectura de l'Estat, es pot parlar d'un «principi proautonomia». I la interpretació de les clàusules constitucionals segons el principi proautonomia és perfectament congruent amb el text de la llei fonamental, i deriva directament del pacte constitucional. A més del règim de drets i llibertats i de l'organització democràtica dels poders públics, és l'autonomia política de nacionalitats i regions la gran innovació o reforma de la Constitució de 1978. La ruptura amb els esquemes anteriors és total. Per això, és en funció d'aquest postulat autonòmic que cal adequar tots els altres elements i aspectes que presenten un grau més consistent de continuïtat. La importància del canvi que es desprèn de l'article 2 mateix avala 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 que reculli —o que no faci impossible— la plena virtualitat del principi d'autonomia política en les seves diverses manifestacions. I no a l'inrevés, que implica minvar l'abast d'aquest principi a favor d'engranatges o criteris que expressen subtilment —i, a vegades, de manera força oberta— la continuïtat 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 a l'efecte 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.

2. De la reforma de la Constitució a la seva reinterpretació

El procediment de reforma de la Constitució de 1978 està contingut al títol X, articles 166 a 169. S'hi preveuen 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—, o 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 se'n vol fer una revisió total, s'ha de seguir la tramitació qualificada que preveu l'aprovació del projecte de revisió per les Corts, la dissolució d'aquestes, la ratificació per les noves Corts i el referèndum popular.

En canvi, els projectes de reforma constitucional relatius a altres preceptes de la Constitució requereixen un procediment menys complex, però tampoc de fàcil realització si no es dona un amplíssim consens entre les forces polítiques a nivell estatal. El projecte de reforma ha de ser aprovat per la majoria de tres cinquenes parts d'ambdues cambres; en cas de discrepància entre les cambres, 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 ulterior referèndum popular.

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

La Constitució de 1978 ha estat reformada una única vegada: per la Llei del 22 de juliol de 1992, que, com a conseqüència del Tractat de Maastricht, va introduir el sufragi passiu dels ciutadans de la Unió Europea en les eleccions municipals, amb la modificació de l'article 13. En limitar-se la reforma a aquest precepte i no estendre's a l'ar-

ticle 23 —com en algun moment va pensar-se—, no va ser necessari seguir el procediment qualificat de reforma constitucional, i la posició va ser ratificada per la Declaració del Tribunal Constitucional de l'1 de juliol de 1992. Una qüestió que permet observar que, també respecte a les alternatives de reforma constitucional, hi caben opcions interpretatives diverses, amb un plantejament que un dia podria ser traslladable a alguns dels preceptes del títol preliminar, que regulen temes que també són objecte de regulació en altres capítols de la Constitució no reservats al procediment qualificat de reforma.

No cal una consideració especial per posar en relleu les dificultats que comporta la via de reforma o revisió constitucional per assolir l'objectiu assenyalat, tant si es volen canviar disposicions vigents com si es 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 de ser substituït per un altre consens de dimensions similars a l'entorn del contingut de la reforma, un propòsit de no fàcil realització.

Al costat de la via de la reforma de la Constitució —que és sempre possible, òbviament, però que es presenta plena d'obstacles i impediments—, es pot explorar el camí de buscar en els textos constitucionals altres significacions que permetin, quan sigui necessari, desenvolupaments diferents dels fets fins ara.

Des de l'entrada en vigor de la Constitució, s'ha adoptat un considerable nombre de disposicions. En cada precepte dictat amb aquesta finalitat, s'hi contenen criteris que impliquen una determinada interpretació. Però poques vegades estem davant l'única interpretació possible, sinó que aquests criteris reflecteixen les opcions concretes, i sovint conjunturals, dels agents concrets: forces polítiques majoritàries, o majories puntuals, a través dels mecanismes institucionals. Per tant, en el 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 significació mateixa d'una constitució.

L'espanyola 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 caben diverses alternatives, fruit del pluralisme polític, alternatives que es poden produir en el camp vastíssim 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 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, atribuint-los una intangibilitat que només afecta aquell text. Enfront d'aquests plantejaments, s'ha 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 d'assegurar la seva 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 cap una altra norma diferent, fins i tot contradictòria, que sigui també adequada a la Constitució. En definitiva, la possibilitat d'una pluralitat de desenvolupaments constitucionals avala l'existència d'alternatives normatives igualment vàlides: el Tribunal Constitucional mateix hi ha fet referència reiteradament, tal com s'examina més endavant.

És convenient recordar, respecte a això, l'amplitud de les pautes establertes per a la interpretació de les normes jurídiques a l'article 3 del títol preliminar del Codi civil. Els elements alludits són diversos, i amb àmplia virtualitat: sentit propi de les paraules, context, antecedents històrics i legislatius, realitat social del temps en què

s'apliquen, esperit i 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 de 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, dels quals importa ara remarcar dos trets: contingència i *casuisme*. Tots els observadors han posat en relleu que el Tribunal Constitucional ha fugit sovint de l'establiment de criteris generals, que d'alguna manera haurien anunciat futures decisions, i ha optat per pronunciaments singularitzats, en els quals ocupa una posició central l'anàlisi del cas concret de la controvèrsia. D'aquesta manera, moltes decisions no són extrapolables, ja que el pes dels aspectes 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 ser 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 inflexions significatives d'orientacions anteriors, que fins i tot semblaven prou consolidades. Cal advertir, però, en assenyalar aquesta contingència, que no es pot desconèixer el pes d'un corrent interpretatiu de fons, pel que fa al títol VIII de la Constitució, l'alteració de la qual no és propera ni 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, i el pes d'aquesta interpretació 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 Tribunal Constitucional una determinada solució, donant-li el valor de solució definitiva i no variable. Aquest és un plantejament, en general, incorrecte, perquè la interpretació d'un tribunal sempre està

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 en el seu si el requeriment d'un desplegament divers i plural. En el nostre cas, per les peculiaritats que el mateix Tribunal ha donat a la seva jurisprudència, aquesta afirmació té encara un suport més ampli.

En definitiva, tancada —per les dificultats que comporta actualment— la via de la reforma constitucional, quan almenys s'admet l'existència de diferències entre una previsió constitucional —o millor, la manera com s'ha entès, aplicat o desenvolupat un precepte constitucional, en un moment determinat— i altres possibles aplicacions o desenvolupaments, queda obert el camí de reconstruir el significat i el sentit de la disposició constitucional, per 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, i té també no poques dificultats. Però, si no és erroni el diagnòstic, avui és l'opció amb més possibilitats de fer-se realitat.

Això no vol dir deixar en el calaix de les coses inservibles els procediments de reforma constitucional, que respecte a determinats punts poden ser viables, en determinades circumstàncies —com fa poc ho semblava la regulació del Senat—, i que caldrà aprofitar si arriba el cas. Però sembla clar que el consens necessari per a assolir els objectius indicats és més difícil per la via de la reforma constitucional que en el supòsit d'instrumentar l'operació en el nivell menys solemne del desplegament constitucional. Ara bé, en optar per aquesta segona via s'obre un ventall de possibilitats, que es pot resumir, però, en un interrogant: és possible formular un punt de referència que doni articulació al conjunt de decisions necessàriament plural, i distanciat en el temps, que han d'adoptar-se?

3. La reforma estatutària com a punt de referència

El primer instrument de desplegament de la Constitució per al reconeixement i l'articulació de l'autonomia de Catalunya és l'Estatut

d'autonomia de 1979, un text del qual es pot dir que és fruit de les circumstàncies, més enllà d'allò que és normal. De fet, abans del referèndum popular, la Comissió Jurídica Assessora, a petició del president de la Generalitat provisional, va emetre un dictamen sobre el projecte d'Estatut, segons el text sortit de la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats, en el qual text va haver de fer una utilització molt considerable de tècniques hermenèutiques.

Evidentment, com qualsevol altra norma, es pot modificar —o bé buscar si accepta una nova significació— quan els resultats de l'aplicació anteriorment realitzada no s'estimen adequats o suficients. En el títol quart, articles 56 i 57, es contenen les regles per a la reforma de l'Estatut, que contemplen 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—, supòsit en què, elaborat el projecte pel Parlament i aprovat per dos terços dels diputats, es consulta a les Corts Generals, les quals han de declarar-se 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 al qual s'acaba de fer referència, la proposta de reforma ha de ser aprovada, abans del referèndum, per les Corts Generals, mitjançant llei orgànica. Cal advertir, però, que en els dos procediments és preceptiu el referèndum popular.

Al marge dels procediments de reforma de l'Estatut, queda el contingut de la disposició addicional sisena, relativa a la cessió d'impostos, la modificació de la qual disposició, com ja ha succeït, es fa per un procediment divers, que es concreta en un acord entre el Govern estatal i la Generalitat, que es tramita com un projecte de llei estatal, i sense tràmit de referèndum.

Evidentment, al costat dels procediments de reforma estatutària —si no es considera pertinent la seva realització—, queden també les vies interpretatives, i són reproduïbles a l'efecte d'això les conside-

racions fetes més amunt sobre la possibilitat de diversos desplegaments de la Constitució, o sobre la contingència de les formulacions contingudes en les decisions casuístiques del Tribunal Constitucional, especialment pel que fa als aspectes competencials, ja que és a l'Estatut a qui correspon definir les competències de la Generalitat, encara que ho ha de fer en el marc de l'article 149.1 de la Constitució. Per tant, com és lògic, la jurisprudència del Tribunal Constitucional en ocasió de controvèrsies competencials i la valoració que se'n faci —i la seva significació per al futur— és predicable indiferenciadament de les normes estatutàries i constitucionals correlatives.

A l'hora de considerar el context d'una possible reforma estatutària, es pot apreciar, a part d'una més gran simplicitat 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 extra-autonòmic —més enllà de Catalunya— són més petites. I tampoc pot ser intranscendent, en aquest sentit, el precedent de la reforma dels estatuts de les comunitats autònomes creades a partir de 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.

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 l'ànima heterogènia de la Constitució; b) construir un punt de referència al qual s'addicioni tot un conjunt de mesures que d'elles mateixes poden existir, al marge de la reforma estatutària. Avancem, respecte a això, uns aspectes que considerarem posteriorment: les lleis de transferència o delegació de competències des de l'article 150 de la Constitució, i la reformulació de la hisenda de la Generalitat.

És clar que en un procés de reforma estatutària són diversos els aspectes que poden contemplar-s'hi. Des de la correcció —a la llum del sentit restrictiu de les decisions estatals o de la jurisprudència constitucional, que contradiuen la virtualitat de determinades clàusules competencials, i que són fruit, bastant sovint, de compromisos molt

conjunturals, forjats per les circumstàncies de l'entorn—, fins a l'adició de disposicions que recullin mesures per fer realitat els objectius elegits. Una reforma estatutària pot contemplar, doncs, un contingut variat.

Però, a la vegada, en el procés es poden incloure elements que troben arrels en el procés normatiu d'aquests anys. Un exemple pot explicar el que es vol dir. Durant els anys de vigència de l'Estatut, el balanç en el camp de les competències ordenadores de l'activitat pública pot tenir diverses lectures, ja que es combinen moments de lectura restrictiva, des d'un punt de vista autonòmic, amb altres amb una orientació més favorable. Hi ha, però, un àmbit en el qual l'evolució presenta trets molt interessants: el del dret privat. A l'empara de les determinacions dels articles 149.1, 8 de la Constitució, i 9.2 de l'Estatut —en les quals es possibilita el reconeixement de la competència exclusiva de la Generalitat per conservar, modificar i desenvolupar el dret civil català—, s'ha fet una política legislativa innovadora i amplificadora, amb interpretació expansiva de la competència, que vol expressar el valor dels principis autonòmics.

El Consell d'Estat, precisament tenint en compte l'ordre estatutari de Catalunya —i el de les anomenades comunitats històriques, i no el d'altres comunitats autònomes amb dret civil propi—, ha vist, en l'acceptació d'aquesta política legislativa per l'Estat —més enllà d'algun pronunciament del Tribunal Constitucional—, la singularitat d'aquestes comunitats, que hauria d'implicar la salvaguarda dels seus drets històrics. En aquest sentit, una reforma estatutària podria incloure entre les novetats una clàusula amb aquesta orientació, que situés en un nivell de fet diferent la lectura de molts altres aspectes de la regulació estatutària.

4. L'alternativa a la reforma estatutària: de nou el joc d'una interpretació diferent

Establertes les afirmacions anteriors, cal, però, emfasitzar que la via de la reforma estatutària no és l'únic camí, ni és imprescindible, per capgirar la situació o, almenys, per fer realitat l'objectiu d'un desen-

volupament institucional més gran. Respecte a l'Estatut, hi cap també l'itinerari que es construeix amb les eines hermenèutiques, perquè tampoc les clàusules estatutàries —o la combinació d'aquestes clàusules amb les contingudes a la Constitució, que és precisament la qüestió que es planteja més freqüentment— no tenen una única interpretació, ni són susceptibles d'un únic desplegament, sinó que de 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 es contenen fórmules d'ordre generalista, que necessiten un pronunciament exprés. Que serveixi d'exemple el supòsit de diferenciació de les competències estatals o autonòmiques en funció del concepte d'«interès». Segons com 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», davant de la interpretació que s'ha anat fent, en les successives formulacions, del concepte de «bases». Sigui com vulgui, hi ha un ampli espai indeterminat que ofereix un camp d'intervenció a l'interpret, i que, per tant, és susceptible d'evolució des de les concepcions establertes anteriorment que no semblin adequades.

Però no és aquesta última perspectiva l'única que obre la porta —i més, fa necessària— a una intensa actitud interpretativa. Es produeix un conjunt de canvis en el substrat material de les competències, que exigeix 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 sobre el fenomen privatitzador o «despublicador» —promoció de l'ocupació—, o sobre la desaparició dels monopolis —Renfe *versus* línies regionals—, o sobre la disminució del criteri de servei públic —cable—, o sobre la fragmentació de les activitats per raons tecnològiques.

En definitiva, amb reforma estatutària o sense, la via de la reinterpretació sempre serà necessària. Però, evidentment, si manca aquesta reforma, l'esforç de relectura haurà de ser més ampli i més intens.

I, a més, seria convenient organitzar la relectura com un procés amb elements de globalitat per tal de construir, també en aquest supòsit, un punt de referència, com pot ser-ho la reforma estatutària, amb una formalització que contempli la diversitat d'instruments de desenvolupament institucional, és a dir, d'eines per reformular l'autonomia i el seu caràcter polític.

5. Les vies constitucionals d'addició de competències

La Constitució preveu procediments per a l'addició de les competències autonòmiques amb noves facultats, més enllà de les determinacions estatutàries i més enllà de les derivacions que es puguin obtenir mitjançant els procediments hermenèutics. En aquest sentit, l'article 150.1 i 2 de la Constitució 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 contempla 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 de la Constitució, com a les que queden residualment en el seu àmbit —en 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 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, en relació amb la continuïtat d'allò que és essencial, en cada moment, a l'existència de l'Estat. Un concepte, però, que avui està considerablement redimensionat, entre altres raons per la progressiva integració en organitzacions supranacionals.

Aquesta transferència o delegació pot plantejar-se 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, 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 comeses de la Generalitat.

Si s'opta per la via de la reforma estatutària —que posa èmfasi especial en la singularitat—, encara que la reforma tingui un abast reduït, podria anar acompanyada d'una llei de transferència i delegació de competències que, en virtut de les previsions constitucionals, es consideressin inequívocament de titularitat estatal. El precedent dels estatuts valencià i canari és significatiu. Per aquesta via s'asseguraria la singularitat de les mesures, interrelacionades amb el mateix contingut del nou text estatutari. Ens trobem en la perspectiva, que abans hem assenyalat, de la reforma estatutària com a punt de referència d'un conjunt de mesures orientades a la consolidació i l'avenç de l'articulació del poder públic del país.

Ara bé, com és obvi, si no s'opta per la reforma estatutària, sinó que l'aprofundiment de l'autonomia es construeix més aviat per la via de rellegir els textos estatutaris —i també, ho hem d'advertir, en connexió amb els constitucionals—, la utilització dels procediments previstos a l'article 150 de la Constitució, i singularment al segon apartat, se'ns presenta, com a mínim, amb la mateixa importància, i possiblement s'haurà de buscar una més alta virtualitat per assegurar allò que la dinàmica interpretativa no pugui garantir. En aquest cas, també seria recomanable no esmicolar el plantejament, encara que la manca del punt de referència formal —que en el plantejament anterior és la reforma estatutària— ho pot fer més difícil.

En definitiva, en un futur immediat les regles de l'article 150.1 i 2 de la Constitució espanyola podran donar cobertura al procés d'enfortiment de l'autonomia.

6. La reforma de la hisenda autonòmica, una qüestió no sotmesa als procediments de revisió constitucional i estatutària

L'ordenació constitucional i estatutària de la hisenda autonòmica no respon als mateixos paràmetres formals —els textos legals on es con-

té 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) acollida del criteri de solidaritat. En resum, la regulació constitucional de les hisendes autonòmiques implica una substancial devolució 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, i ni tan sols de fer l'esforç d'una reinterpretació. Ara bé, l'amplitud de la remissió al legislador no implica que no existeixin 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 comesa d'exercir efectivament les competències que els atorga l'ordenament.

La regulació de l'Estatut de Catalunya en matèria d'hisenda autonòmica se situa també 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 canviar-ne el contingut no cal reformar l'Estatut.

La reiterada remissió al legislador estatal s'ha concretat en la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes, de 22 de setembre de 1980, modificada per la Llei 3/1996, del 27 de desembre (LOFCA). Aquesta és la norma central en la regulació de la hisenda autonòmica, i, per tant, per 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 a la Constitució (article 156.2), com a l'Estatut —d'una manera més àmplia: article 46—, com a la LOFCA, hi ha determinacions suficients per articular una administració tributària única, de manera que la Generalitat, per delegació, exerceixi les facultats de gestió tributària respecte als tributs estatals en el territori de Catalunya. La més recent orientació de la Llei 3/1996, que exclou la gestió de l'impost de la renda de les persones físiques, pot estar relacionada amb el caràcter parcial de la cessió, i en tot cas aquesta opció és modificable per una decisió del mateix legislador estatal. Una administració tributària única no té per què ser una solució general, plantejament que estaria facilitat pel caràcter singular de la llei de cessió de tributs. D'altra banda, el règim jurídic de la delegació pot no ser uniforme, i diferenciar-se segons que els impostos siguin o no cedits. Finalment, cal recordar que segons la disposició addicional sisena, tres, de l'Estatut, «l'abast i les condicions de la cessió s'establiran per la Comissió Mixta [...] que en tot cas els referirà a rendiments a Catalunya...». Per tant, en fixar-se els termes de la delegació, es poden regular no sols el règim de les facultats de gestió, sinó les fórmules a l'entorn de la recaptació, i els fluxos corresponents a les obligacions estatals i autonòmiques.

Es donen, doncs, diversos elements que poden permetre capgirar el plantejament actual de l'ordenació de la hisenda de la Generalitat, de manera que una cessió de tributs estatals amb elements singularitzats —estructurats de manera delegada per una administració autonòmica que gaudeixi de potestats normatives limitades respecte a elements dels tributs, i amb una gestió que es fa en un marc articular per la tècnica de la delegació intersubjectiva— obri la porta, amb el previ acord 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 delegatòria, poden constituir no sols l'aixopluc de fórmules variades de distribució de facultats de gestió, sinó que també poden constituir un marc per

fixar les relacions econòmiques derivades de la recaptació. Però que aquest plantejament es faci realitat depèn del legislador estatal que, com hem vist, és, segons la Constitució i l'Estatut, el protagonista de la regulació de la hisenda autònoma.

7. Les alternatives a les solucions del legislador estatal en la jurisprudència constitucional

7.1 Consideració inicial

En aquest apartat s'estudien les sentències del Tribunal Constitucional en les quals s'assenyala que, a banda de l'opció seguida en cada cas pels òrgans estatals, la Constitució espanyola de 1978 admetria altres solucions finalment legítimes. El marc de referència està definit per les sentències dictades en el període 1988-1998, en ocasió dels recursos d'inconstitucionalitat o dels conflictes positius de competència plantejats pel Govern estatal, les comunitats autònomes, per diputats o senadors de les Corts o pel Defensor del Poble. Cal tenir present, però, que en moltes de les sentències recollides es fa referència a la doctrina establerta en el període 1981-1987. Per això alguna vegada es reproduïen paràgrafs d'alguna sentència d'aquests primers anys. D'altra banda, a vegades la informació que es dona prové més del que se'n dedueix que no pas d'allò que el Tribunal afirma de forma expressa.

Com hem assenyalat més amunt, la Constitució, per les seves mateixes característiques, és susceptible de diversos desenvolupaments, tots igualment acceptables. De manera que l'opció per un o un altre depèn de posicions estrictament polítiques. I, a més, la mateixa evolució institucional en el temps pot anar decantant de manera diferent la significació o abast d'algunes opcions jurisprudencials. Aquest principi es constata en la variació mateixa de les solucions adoptades pel legislador, estatal o autonòmic, sobre un mateix tema en moments diversos, o en les intervencions d'altres operadors jurídics en circumstàncies similars. Defensar un plantejament oposat seria tant com afirmar la petrificació de la Constitució, i d'això derivaria la seva mateixa feblesa.

Ara bé, encara que aquest fenomen es presenta amb caràcter general, és particularment interessant conèixer les vegades que el Tribunal Constitucional —de manera expressa, o quasi— ha recordat la possibilitat de desplegaments de preceptes constitucionals —relatius a l'ordenació de les competències de les comunitats autònomes— diferents dels que ha realitzat l'Estat, i que són objecte de la seva consideració. Aquests pronunciaments del Tribunal Constitucional tenen aquest interès suplementari per raó, precisament, de la seva funció, definida a la Constitució mateixa, d'interpretar suprem de la Constitució, encara que, òbviament, no n'és l'únic interpret.

Cal insistir, però, finalment, que els pronunciaments del Tribunal només es produeixen quan els subjectes legitimats utilitzen l'acció corresponent davant aquesta instància. I, per tant, queden molts supòsits en què, en no produir-se recurs, conflicte o qüestió davant el Tribunal Constitucional, aquest no té ocasió per pronunciar-se. En conseqüència, per exhaustiu que fos l'examen de la jurisprudència constitucional i la relació dels seus pronunciaments sobre la qüestió que ens ocupa, l'àmbit dels desplegaments alternatius seria sempre més gran, ja que la possibilitat d'opcions distintes, constitucionalment legítimes, es dona també en supòsits i camps que no han estat sotmesos a la consideració del Tribunal Constitucional. I encara un últim advertiment —que no és sinó el recordatori d'allò que s'ha dit— sobre certa conjunturalitat en la doctrina mateixa d'un Tribunal Constitucional, contingència que —com hem advertit— pot ser més freqüent quan, com succeeix en el cas del Tribunal Constitucional espanyol, les seves decisions tenen un accentuat caràcter casuístic.

7.2 El paper del Tribunal Constitucional segons la seva mateixa jurisprudència

En aquest apartat es recullen les reflexions que el Tribunal Constitucional realitza sobre el seu paper propi, quan se li demana que revisi opcions o alternatives polítiques. En moltes de les sentències estudiades, des del principi i fins avui, el Tribunal Constitucional constata que la seva funció es troba restringida al judici de constitucionalitat i que, per tant, no pot fer valoracions d'oportunitat po-

lítica o sobre l'encert de les decisions legislatives, per bé que això no li impedeix d'esmentar, en alguns casos, que la Constitució espanyola admetria altres solucions, diferents de les que li pertoca d'analitzar.

Entre els pronunciaments d'aquest tipus podem citar els següents:

- *Sentència del Tribunal Constitucional 4/1981, del 2 de febrer, fonament jurídic 3r:*

«En un sistema de pluralismo político (artículo 1 de la Constitución) la función del Tribunal Constitucional es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas, pues, en términos generales, resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo. Aplicado este criterio al principio de autonomía de municipios y provincias, se traduce en que la función del Tribunal consiste en fijar unos límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio de autonomía, pero dentro de los cuales las diversas opciones políticas pueden moverse libremente [...].»

- *Sentència del Tribunal Constitucional 11/1981, del 8 d'abril, fonament jurídic 7è:*

«La Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. La labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes, imponiendo autoritariamente una de ellas.»

- *Sentència del Tribunal Constitucional 75/1992, del 14 de maig, fonament jurídic 3r:*

«Hay que tener en cuenta, para valorar la legitimidad de la norma impugnada, que no le corresponde a este Tribunal asumir el papel del legislador, enjuiciando la oportunidad de los criterios que ha elegido para introducir la diferencia, ni tampoco decidir si el criterio elegido "es el más acertado o el más conveniente políticamente, ni

tampoco si es el más conforme con la Constitución [...] sino tan sólo si es discriminatorio por ser irracional o arbitrario" (STC 53/1982, fundamento jurídico 3.º).»

- *Sentència del Tribunal Constitucional 239/1992, del 17 de desembre, fonament jurídic 5è:*

«Ahora bien, como este Tribunal ha declarado reiteradamente (SSTC 27/1981, 66/1985, 99/1987, 227/1988, entre otras), "la noción de arbitrariedad no puede ser utilizada por la jurisprudencia constitucional sin introducir muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho administrativo, pues no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquélla en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la Ley". Al contrario, la ley es la expresión de la voluntad popular y, si bien es cierto que el legislador también "está sujeto a la Constitución y es misión de este Tribunal velar por que se mantenga esa sujeción [...] ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de interdicción de la arbitrariedad" (STC 108/1986). Dicho de otra manera, "si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento [...], no es suficiente la mera discrepancia política —ínsita en otra opción— para tachar a la primera de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales" (STC 99/1987). Por eso, al examinar un precepto legal impugnado desde este punto de vista, "el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias" (SSTC 108/1986 y 65/1990).

»En todo caso, quien alega la arbitrariedad de la ley debe, conforme a sus criterios, razonarlo en detalle y ofrecer una demostración en principio convincente.»

• *Sentència del Tribunal Constitucional 16/1996:*

«El TC es intérprete supremo de la Constitución, no legislador, ni tampoco órgano consultivo o de dictamen (Declaración de 1 de julio de 1992, fundamento jurídico 1.º) y sólo cabe solicitar de él un pronunciamiento sobre la adecuación o inadecuación de los preceptos a la Constitución (SSTC 5/1981, fundamento jurídico 6.º, y 77/1985, fundamento jurídico 4.º).»

• *Sentència del Tribunal Constitucional 197/1996, del 28 de novembre, fonament jurídic 8è:*

«[...] es doctrina reiterada que a este Tribunal no corresponde controlar la adecuación de los actos de los poderes públicos al Derecho comunitario, por no constituir este ordenamiento canon de constitucionalidad (SSTC 28/1991 y 64/1991, entre otras muchas) [...] este Tribunal no puede entrar a enjuiciar si la liberalización, cuya realidad se asume por la recurrente, es o no “suficiente”, pues ello constituye un juicio político o de oportunidad respecto a la acción desarrollada por el legislador. Como se ha dicho desde la STC 11/1981, fundamento jurídico 7.º, la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio para que dentro de él quepan diferentes opciones políticas y, por ello, “en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan y en otro plano distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos”.»

• *Sentència del Tribunal Constitucional 65/1998, del 18 de març, fonament jurídic 9è:*

«Es, por ello, oportuno recordar en este momento la observación que hicimos en la STC 227/1988 (FJ 13) [...] que cuando del conjunto de

las normas del bloque de constitucionalidad aplicables puede extraerse más de una interpretación sin forzar los conceptos empleados por tales normas y dentro siempre de los límites constitucionales, “la misión de este Tribunal no consiste en señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles resulta la más oportuna, adecuada o conveniente, sino que debe ceñirse a enjuiciar en concreto si las normas legales ahora cuestionadas infringen o no la Constitución o los estatutos de autonomía”.»

7.3 Diverses alternatives de regulació constitucionalment legítimes

Un ampli estudi de les sentències del Tribunal Constitucional permet constatar que hi ha determinats camps en què la jurisprudència constitucional subratlla la possibilitat de diverses solucions constitucionals i, en conseqüència, un important marge d'opció en mans del legislador estatal. I, en conseqüència, s'obre la possibilitat d'ordenacions diferents de les competències autonòmiques respecte a la situació actual. Molt esquemàticament, comentem a continuació els àmbits o camps en què aquest plantejament es dona amb més freqüència.

7.3.1 Competències exclusives, competències sobre la legislació bàsica i facultat de dictar normes estatals delimitatives de competències

En tots aquests supòsits el Tribunal Constitucional reconeix una gran llibertat al legislador estatal per inclinar-se per unes o altres opcions. De vegades, aquesta llibertat és reconeguda de forma expressa, i també es reconeixen expressament les altres solucions constitucionalment possibles. D'altres vegades, aquest reconeixement no és tan clar: el Tribunal simplement considera legítimes les opcions escollides pel legislador, o assenyalava que les seves decisions poden tenir caràcter bàsic. Però fins i tot en aquest cas, lògicament, res no impedeix que el legislador opti per una regulació que deixi més marge a les comunitats autònomes.

7.3.2 Definició dels contorns de la competència estatal

En algunes sentències també es posa en relleu que el legislador estatal pot o ha de definir els conceptes utilitzats per la Constitució en atribuir competències a l'Estat. El Tribunal Constitucional assenyal·la, en la majoria de casos, que aquesta tasca no comporta la creació de normes merament interpretatives de la Constitució, il·legítimes per definició, sinó una possibilitat o necessitat del legislador per fer operativa la competència que exerceix. Òbviament, la definició dels conceptes esmentats, sovint feta de forma tendencialment àmplia, té innegables conseqüències competencials, i pot fer-se d'una manera o altra, extensivament o restrictivament.

7.3.3 Interès general com a criteri delimitatiu d'algunes competències

En relació amb el punt anterior, en alguns casos —ports, aeroports, carreteres i obres públiques, entre d'altres— la Constitució atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre determinades infraestructures «d'interès general», sense precisar a quina noció remet aquest «interès». En aquests supòsits, el Tribunal ha validat la definició de l'interès general realitzada per l'Estat, assenyalant que hi hauria altres possibilitats i afirmant que l'alt Tribunal només disposa d'un «control extern», en el sentit que pot controlar aquestes operacions definitòries, però només si es fan de forma clarament abusiva o arbitrària.

7.3.4 Domini públic estatal

El Tribunal també reconeix un gran marge de llibertat a l'Estat a l'hora de prendre moltes decisions relatives al demani. Així ocorre en relació amb les decisions de «demanialitzar» béns o de «despublificar-los», de disposar dels béns que tinguin aquesta condició, d'establir cànons o de renunciar-hi a favor de les comunitats autònomes, o de constituir servituds i fixar-ne els límits o les distàncies.

7.3.5 Serveis públics i activitat econòmica

El legislador estatal també disposa d'una important llibertat per «publificar» activitats o per liberalitzar-les. En alguna ocasió, com que la liberalització comporta la fi o la minoració de la intervenció administrativa, *desapareixen* les competències d'execució que tenien les comunitats autònomes fins en aquell moment. El dret a la llibertat d'empresa també és objecte d'una gran llibertat de configuració per part del legislador estatal —limitacions, ampliacions, etcètera.

7.3.6 Finançament autonòmic

L'àmbit del finançament es caracteritza, com ja s'ha exposat, per una gran indefinició constitucional. El Tribunal ha assenyalat moltes vegades que no existeix un únic model de finançament autonòmic. I, d'altra banda, atorga un gran poder a l'Estat per decidir els recursos, els instruments, els mitjans i les modalitats que li permeten de finançar-se, fins i tot quan les decisions que pren comporten una minoració de les fonts de finançament autonòmic.

7.3.7 Organització administrativa

L'Estat és lliure a l'hora de decidir com s'organitza, i d'atribuir les funcions que corresponen a la seva administració centralitzada o a ens instrumentals creats amb aquesta finalitat. Així mateix, quan la seva organització és fruit de competències exclusives, no té per què donar entrada a la representació de les comunitats autònomes, per bé que les comunitats ho hagin reclamat moltes vegades, que disposin de títols competencials en la matèria en qüestió i que els estatuts d'autonomia prevegin la possibilitat de la representació autonòmica en ens o empreses del sector públic econòmic de l'Estat; previsió que, no obstant això, subjecten a «allò que estableixin les lleis de l'Estat» —article 53 de l'Estatut, per exemple. En aquest mateix capítol es pot esmentar l'àmplia llibertat de configuració que l'Estat té atribuïda en relació amb els col·legis professionals: possibilitat de crear-los, de conferir-los funcions, d'establir el seu règim, d'optar per la col·legiació obligatòria o facultativa, etcètera.

7.4 Síntesi dels principals pronunciaments del Tribunal Constitucional

A continuació es presenta una síntesi dels pronunciaments més significatius del Tribunal Constitucional, posant l'atenció en l'aspecte més singular, però sense recollir totes les afirmacions d'interès que es fan en cada sentència.

Sentència	Matèria	Síntesi
49/1988	Caixes d'estalvi	L'opció del legislador de lliurar als ajuntaments el domini de les caixes és discutible, però no arbitrària ni irracional.
104/1988	Presons	En el binomi legislació / execució, l'Estat pot donar entrada a les comunitats autònomes en la presa de decisions.
227/1988	Aigües	El legislador d'aigües hauria pogut optar per solucions ben diferents (domini públic, conca hidrogràfica).
188/1989	Planificació econòmica	L'article 132.1 de la Constitució no s'ha d'aplicar necessàriament a la planificació estatal de caràcter sectorial.
214/1989	Règim local	La Constitució no imposa ni que l'Estat transfereixi o delegui funcions directament als ens locals, ni que s'hagi d'eliminar la tutela sobre les mancomunitats.
56/1990	Poder judicial	La decisió de configurar els cossos de l'Administració de justícia com a cossos nacionals no és l'única constitucionalment possible.
28/1991	Règim electoral	El territori nacional com a circumscripció electoral única per a les eleccions al Parlament Europeu és una opció tan lícita com la dels qui defensen que les circumscripcions coincideixin amb el territori de les comunitats autònomes.

Sentència	Matèria	Síntesi
148/1991	Règim local	La decisió de la Llei reguladora de les bases de règim local, de fer desaparèixer fins i tot els controls administratius de legalitat, és una opció legítima.
149/1991	Costes i demani	La Constitució es pot interpretar de forma que la titularitat estatal del demani s'identifiqui amb una mena de «nua propietat», despullada de la gestió i de l'aprofitament que podria correspondre a les comunitats autònomes.
198/1991	Costes	Atribuir a l'Administració de l'Estat la facultat d'atorgar títols per a l'ocupació i la utilització especial del demani estatal no és l'únic sistema constitucionalment lícit.
13/1992	Finançament	La Constitució no imposa un únic model de finançament autonòmic. La territorialització de subvencions es pot fer en els mateixos pressupostos, encara que hi hagi altres opcions.
79/1992	Subvencions comunitàries	Fins i tot en els casos justificats de gestió centralitzada, són variades les fórmules que admet el marc constitucional i estatutari.
239/1992	Caixes d'estalvi	La participació concreta dels ciutadans o grups socials en els seus òrgans és de configuració legal, i no es pot extreure de l'article 9.2 de la Constitució.
155/1993	Cooperatives de crèdit	L'Estat disposa d'una gran llibertat en relació amb aquestes cooperatives. El vot particular assenyalat que no és bàsic sotmetre la seva constitució a autorització ministerial prèvia.
168/1993	Ràdio	La competència autonòmica sobre atorgament de concessions no té per què abastar tota classe d'ones (actualment està limitada a l'FM), i la legislació estatal delimita les competències.

<i>Sentència</i>	<i>Matèria</i>	<i>Síntesi</i>
225/1993	Horaris comercials	La llibertat d'horaris comercials podria no tenir caràcter bàsic (vot particular).
226/1993	Dret civil	La Constitució no imposa la forma com cal resoldre l'àmbit personal d'aplicació dels distints ordenaments civils de l'Estat. El legislador té un àmbit de llibertat.
127/1994	Televisió privada	La declaració de la televisió com a servei públic és una entre altres opcions constitucionalment legítimes.
330/1994	Col·legis professionals	La Constitució (article 36) no imposa un únic model de col·legi professional.
43/1996	Funció pública	Les bases estatals poden inclinar-se per un o altre model de participació del personal.
68/1996	Finançament	La Constitució no imposa un únic model de finançament autonòmic. La regulació actual (LOFCA) de la participació autonòmica en els ingressos estatals permet una gran diversitat de solucions.
96/1996	Entitats de crèdit	És legítima una distinta intensitat de les bases quan es projecta sobre les que no són caixes d'estalvi o cooperatives de crèdit.
134/1996	Tributs	És tan legítim establir que les prestacions per invalidesa són exemptes de l'IRPF, com no fer-ho, o altres opcions.
146/1996	Publicitat	L'Estat pot subjectar el control d'una matèria a la via administrativa o a la via judicial, siguin quines siguin les conseqüències competencials d'aquesta opció.
147/1996	Llengua	La imposició del castellà en l'etiquetatge dels productes alimentaris podria no ser bàsica. Xoca frontalment amb el dret comunitari (vots particulars).

<i>Sentència</i>	<i>Matèria</i>	<i>Síntesi</i>
195/1996	Dret laboral	El legislador estatal pot regular detalladament les circumstàncies que habiliten la intervenció administrativa, reduint la discrecionalitat dels òrgans autonòmics.
16/1997	Caça i medi ambient	La legislació bàsica sobre medi ambient permet establir un catàleg d'infraccions sancionables, ampliable però no reduïble pel legislador autonòmic.
37/1997	Sistema financer	El Govern, en hipòtesi, podria haver optat per un sistema nacional de compensació electrònica, en el qual s'articulessin diversos sistemes territorials.
61/1997	Urbanisme	L'article 149.1.1 de la Constitució permet opcions diverses al legislador estatal i, concretament, establir models diferents de propietat urbana.
87/1997	Llengua	La Constitució i l'Estatut permeten solucions diferents de l'establerta pel Reglament del Registre Mercantil, favorable a la imposició del castellà.
133/1997	Mercat de valors	Les comunitats autònomes podrien haver estat representades en la Comissió Nacional del Mercat de Valors. La centralització de la compensació i liquidació de les operacions borsàries no és l'única opció constitucionalment possible.
196/1997	Propietat intel·lectual	La distribució funcional legislació / execució permet al legislador anul·lar la intervenció administrativa en una matèria. També permet configurar la gestió com un règim unitari, i mantenir facultats executives per aquesta raó.

<i>Sentència</i>	<i>Matèria</i>	<i>Síntesi</i>
206/1997	Seguretat Social	La Constitució no imposa un únic model de Seguretat Social.
13/1998	Medi ambient	L'avaluació d'impacte ambiental, en tots els supòsits, ha de correspondre a les comunitats autònomes (vot particular de cinc magistrats).
40/1998	Ports d'interès general	L'interès general es pot identificar amb la importància comercial, però no és descartable que es vinculi amb altres criteris. L'Estat disposa d'una gran llibertat per prendre diverses decisions en aquesta matèria.
65/1998	Carreteres	El títol «obres públiques d'interès general» pot tenir aplicacions diferents; per exemple, la que la restringeixi a la construcció o al finançament. L'Estat disposa de llibertat per identificar les carreteres d'interès general.
4/1981	Règim local	El control de legalitat sobre els ens locals, pot exercir-lo l'Estat o transferir-lo a les comunitats autònomes.
5/1981	Ensenyament	El legislador té una gran llibertat per desenvolupar els drets fonamentals, únicament limitada per llur contingut essencial. El legislador orgànic pot assenyalar el caràcter ordinari d'alguns preceptes i donar entrada a les comunitats autònomes.

L'evolució i el futur del finançament de la Generalitat

Antoni Castells i Oliveres



Sumari

1. Introducció	125
2. El procés de descentralització pressupostària	126
3. El sistema de finançament: situació actual i principals problemes	128
4. La reforma del sistema de finançament	136
5. Unes reflexions finals	143

1. Introducció

No puc començar aquesta intervenció sense expressar el meu agraïment al Parlament de Catalunya i a l'Institut d'Estudis Autònomic per haver-me convidat a intervenir en aquest acte. És un gran honor participar en aquestes jornades dedicades a commemorar el vintè aniversari de l'Estatut d'autonomia i del Parlament de Catalunya. Per a mi, a més, que he estat membre del Parlament de Catalunya, constitueix una satisfacció especial fer-ho en aquesta casa, que considero la meva.

En aquesta conferència, que porta per títol «Evolució i futur del finançament», tractaré d'aportar algunes reflexions sobre el finançament de la Generalitat. Hi ha una qüestió que crec que val la pena tractar d'aclarir d'entrada, i és que, quan parlem de finançament, parlem necessàriament d'una qüestió de diners, parlem de recursos, parlem de la quantia del pressupost, etcètera. Probablement, a causa d'aquest fet, hi ha una certa tendència a barrejar dues qüestions relativament diferents: la quantia de diners que té la Generalitat, o que tenen les comunitats autònomes en general, i la forma en què es reben aquests diners. La barreja d'aquests dos aspectes, probablement, és inevitable, però crec que cal evitar treure conclusions sobre un d'ells, en funció de com va l'altre. Aquesta temptació, d'altra banda molt habitual, ens porta a errors d'anàlisi i de diagnòstic, en els dos extrems.

Per exemple, hi ha qui diu que com que la Generalitat té molts diners, això significa que el sistema de finançament és magnífic i no requereix a penes reformes. En l'altre extrem, hi ha qui diu que, ja que el sistema de finançament és manifestament millorable, la conclusió

lògica és que el volum —la quantia de finançament— ha d'augmentar sensiblement. Doncs bé, ni una cosa ni l'altra. Ni el fet que la Generalitat tingui un volum de recursos elevat significa que no hi hagi problemes en el sistema de finançament; ni el fet que constatem que hi ha aquests problemes implica automàticament que el volum de recursos ha d'incrementar-se significativament. Crec que és bo separar les dues qüestions per fer-ne el diagnòstic apropiat, i tractar de veure quins problemes planteja cadascuna.

2. El procés de descentralització pressupostària

Podem afirmar, sense massa dubtes, que en aquests vint anys d'Estatut i de funcionament del Parlament s'ha produït un molt important procés de descentralització del sector públic a Espanya. L'any 1980 el Govern central representava el 88% de les administracions públiques; actualment, gestiona el 63%. Això comporta una pèrdua de vint-i-cinc punts, que quasi d'una manera automàtica han guanyat els governs autonòmics. Les comunitats autònomes, que no existien fa vint anys, tenen un pes molt important dins el sector públic espanyol. Per altra banda, els governs locals es troben allà on eren —potser han guanyat un punt—, i representen a l'entorn del 12% del total.

Per tant, podem afirmar, amb poc marge d'error, que durant aquests vint anys s'ha produït, realment, un fort procés de descentralització del sector públic. Naturalment, aquest fet ha tingut unes repercussions importants a Catalunya. I no solament això: crec que el protagonisme de Catalunya, en aquest procés, ha estat indiscutible. A la vegada que avançava en el seu autogovern, i el consolidava, Catalunya ha estat la precursora del procés de descentralització en el conjunt de l'Estat. El camí obert per Catalunya ha estat, moltes vegades, el que després han seguit altres comunitats autònomes espanyoles. Per tant, la importància del procés de descentralització que acabo d'assenyalar s'ha manifestat a Catalunya amb una intensitat especial.

Avui, la Generalitat és una institució present d'una forma ben visible en la nostra vida pública, i també en la vida quotidiana dels ciutadans de Catalunya. El pressupost total de la Generalitat supera, en

aquests moments, els dos bilions de pessetes, import que implica unes tres-centes mil pessetes per habitant. Representa més del 12,5% del PIB de Catalunya. Es tracta d'un percentatge perfectament homologable amb els assolits, per exemple, pels *Länder* de la República Federal d'Alemanya, o pels estats dels Estats Units, països federals consolidats i de característiques, d'altra banda, ben distintes entre si.

Si totes les comunitats autònomes tinguessin un nivell competencial similar al de Catalunya, amb responsabilitats en educació i en sanitat, el sector públic autonòmic estaria a l'entorn del 30 o 32% del total del sector públic. Són uns percentatges similars i, en alguns casos, més elevats, que els que mostren els governs d'àmbit intermedi —regional, estatal, provincial, cantonal— en els països federals.

Per tant, des d'aquest punt de vista, el procés de descentralització pressupostària ha assolit una importància gran, similar a la que té la descentralització pressupostària en els països federals, que són, al meu entendre, el punt de referència més vàlid en aquesta qüestió. Evidentment, també en aquests països hi ha situacions molt contrastades. El Govern central, per exemple, representa menys del 50% al Canadà, i a l'entorn del 50%, o poc més, a Suïssa, Austràlia o els Estats Units. En canvi, és força més elevat a la República Federal d'Alemanya, on se situa a l'entorn del 63%. D'altra banda, els governs d'àmbit intermedi, com les comunitats autònomes a Espanya, els estats als Estats Units o els *Länder* a Alemanya, representen una mitjana del 30% del conjunt del sector públic, és a dir, un percentatge similar al que s'assoliria a Espanya si el procés de descentralització hagués culminat plenament. En alguns països, com el Canadà i Austràlia, aquest percentatge és més elevat: es troba al voltant del 40%. A Suïssa està poc per sota del 30%. I, en canvi, als Estats Units i a la República Federal d'Alemanya és bastant més baix, poc per damunt del 20%, i, per tant, estaria clarament per sota de la importància que pot arribar a tenir el nivell autonòmic a Espanya, quan aquest procés hagi culminat completament.

Des del punt de vista de la descentralització pressupostària, del que gestionen les comunitats autònomes —i en el nostre cas la Generalitat—, crec que podem dir que el procés està força avançat. Aquí sempre hi ha la temptació d'utilitzar paraules contundents i d'entrar

a discutir si el procés ha culminat o no. En una negociació existeixen posicions distintes i sempre queden coses per acabar de completar, però, pel que fa a la grandària, se'm fa difícil pensar en una modificació quantitativament significativa del que poden representar el conjunt de comunitats autònomes en el conjunt de la despesa pública, si el procés de descentralització estigués generalitzat.

Pensem només en el que són les grans competències del sector públic, des del punt de vista pressupostari, i quines s'haurien de traspassar perquè aquest pes del trenta o trenta i poc per cent pogués ser significativament més elevat. Realment, només plantejant la gestió d'una matèria com les pensions, que de moment ningú no ha plantejat, es podria pensar en canvis substancials.

En conseqüència, des del punt de vista de la descentralització pressupostària, de la importància de la quantia dels recursos que gestionen avui les comunitats autònomes, podem afirmar que el procés autonòmic està molt avançat. Ara bé, dit això —és a dir, treta aquesta conclusió—, cal afegir de seguida —com a segona conclusió, que es desprèn també, en part, d'això que acabo de dir— que una cosa és descentralització pressupostària i una altra descentralització del poder polític. I pot succeir que un govern tingui un pressupost molt elevat, una capacitat de gestió important, sense que això vagi acompanyat d'una autèntica capacitat de decisió sobre les matèries que gestiona. És a dir, pot succeir que existeixin encara diferents factors que facin que hi hagi una dependència massa elevada del govern autonòmic, en el nostre cas del Govern de la Generalitat, respecte al Govern central. Entre aquests factors, n'hi ha dos d'especial importància. Un és el conjunt de facultats d'ordre normatiu i administratiu sobre les matèries traspassades que poden continuar estant dipositades en mans del poder central. L'altre factor és el sistema de finançament, al qual tractaré de referir-me tot seguit.

3. El sistema de finançament: situació actual i principals problemes

El procés de descentralització pressupostària o financera mostra, per tant, dos vessants: un és el vessant de la despesa o de l'estricta quan-

tia pressupostària; i l'altre és el sistema de finançament. Es tracta de dos aspectes importants, que sens dubte tenen vinculacions entre ells, però que —com he dit abans— cal no confondre. Una cosa és el quant —la quantitat de recursos i de despesa del pressupost— i l'altra és el com, la manera com aquesta despesa és finançada. Pot succeir que en un aspecte el balanç sigui positiu, i que en l'altre sigui desfavorable. És el que succeeix encara actualment. Mentre que el nivell quantitatiu del pressupost és força acceptable i proper als nivells que podríem considerar desitjables, en canvi el sistema de finançament presenta deficiències notables.

A vegades hi ha la tendència a pensar que tot el que no tingui implicacions de quantia és secundari, però és un error plantejar les coses d'aquesta manera, perquè alguns dels problemes bàsics que afecten el sistema de finançament —per exemple, el de la coresponsabilitat fiscal— poden no tenir implicacions quantitatives directes. Però, en canvi, són essencials des del punt de vista polític, perquè s'adrecen al moll de l'os de l'autogovern polític. És per aquesta raó que podem afirmar que les properes etapes del procés de descentralització hauran de prestar una atenció especial als aspectes qualitatius. Durant una primera etapa s'ha posat l'accent en l'amplitud dels serveis traspassats i la capacitat pressupostària de la Generalitat; ara crec que caldria fer-ho en la qualitat del poder rebut, i a atribuir als governs autonòmics una capacitat de decisió autèntica, per la qual cosa és important revisar a fons el sistema de finançament.

3.1 Una descripció elemental

Per explicar per què el sistema de finançament es pot convertir en un obstacle a l'hora de traduir aquesta capacitat de gestió en capacitat de decisió política, és imprescindible fer una mínima descripció d'aquest sistema. Actualment, els ingressos que rep la Generalitat de Catalunya, com qualsevol comunitat autònoma, els podem desglossar en dos grans apartats: els que rep a través de subvencions de l'Estat i els que rep en forma d'ingressos tributaris, que vénen directament dels impostos que paguem els ciutadans de Catalunya. En aquest moment, en el cas de la Generalitat, la distribució entre les

dues parts és aproximadament del 60-65% de subvencions procedents de l'Estat i a l'entorn del 30-35% en forma d'ingressos tributaris. En el cas d'altres comunitats autònomes que tenen un nivell de renda més baix que Catalunya, els ingressos tributaris són encara més baixos, i les subvencions més altes. Naturalment, estic parlant, de moment, de les comunitats autònomes que denominem «de règim comú», per distingir-les de les forals.

A més, una part d'aquestes subvencions procedents de l'Estat estan condicionades. D'aquest 60-65%, un 7,5%, aproximadament, és una subvenció de caràcter general —denominada PIE. Es determina d'acord amb uns criteris i la Generalitat en pot fer el que vol, però la resta són subvencions que es reben per ser gastades amb finalitats concretes, que vénen predeterminades. D'aquestes, la més important, amb diferència, és la que es rep per finançar els serveis sanitaris i socials.

L'altra part —aquest 30-35% en concepte d'ingressos tributaris— són diners que vénen directament dels impostos pagats pels ciutadans. Aquí, en primer lloc, tenim els tributs propis i les taxes, que són tributs fixats directament per la Generalitat. En segon lloc, els tributs cedits, que són tributs de titularitat estatal, però recaptats per la Generalitat i sobre els quals té una certa capacitat de decisió. I en tercer lloc tenim el ingressos per l'IRPF. Aproximadament el 30% de l'IRPF que paguem els ciutadans va a la Generalitat. Però aquests ingressos tributaris, tot i estar directament vinculats als impostos que paguem els ciutadans, són ingressos sobre els quals la capacitat de decisió del govern autonòmic també és reduïda. La capacitat de decisió és molt àmplia sobre els tributs propis, només moderada sobre els tributs cedits, i petita sobre l'IRPF —la determinació d'una part d'aquest 30%.

3.2 Els principals problemes

Quins són els problemes que planteja, bàsicament, aquest sistema? El primer problema, ja l'he apuntat: hi ha una dependència financera excessiva, cosa que porta aparellada una manca de responsabilitat fiscal —ara hi entraré més a fons, perquè aquest és un dels grans

problemes que tenim. Com he dit, el 65% dels ingressos són subvencions procedents de l'Estat. A més, sobre els ingressos tributaris la capacitat de decisió del govern autonòmic és només limitada. Aquí, a diferència del que passava quan abans parlàvem de la descentralització de la despesa, tenim una situació que no és comparable amb la que tenen els països federals. Mentre que el pes del sector públic autonòmic dins el conjunt de les administracions públiques és molt apreciable —el podem comparar amb el que tenen l'Estat d'Illinois, als Estats Units, o el del Rin del Nord-Westfàlia, a Alemanya—, en canvi, quan mirem com es financen aquests governs, la situació és molt diferent. Aquí tenim un 65% de subvencions i un 35% d'ingressos tributaris. Allà, la situació és quasi a la inversa: tenen a l'entorn d'un 30% de subvencions i un 70% d'ingressos tributaris, vinculats directament als impostos que paguen els ciutadans i sobre els quals, d'una o d'altra manera —perquè aquí sí que podríem trobar tots el casos—, els governs autonòmics, els equivalents a la Generalitat, tenen una capacitat de decisió apreciable.

Un segon problema és el de la desigualtat d'ingressos entre comunitats autònomes. Aquesta és una qüestió complicada, perquè per mesurar la igualtat hem de veure les situacions relatives i poder-les comparar amb alguna cosa. Però si prenem una mesura tan elemental com els ingressos per habitant, entre les comunitats autònomes de règim comú avui no hi ha diferències apreciables. La Generalitat no està pitjor que altres comunitats del 151. En canvi, hi ha una diferència important entre la situació de les comunitats de règim comú i les comunitats forals, i aquesta desigualtat, que és difícil d'explicar, té conseqüències polítiques evidents.

Un tercer problema és també l'excessiva dependència des del punt de vista de l'autonomia de despesa. Les subvencions que rep el govern autonòmic, com hem vist, en bona part són condicionades. No sols tenim un problema de dependència financera global, en el sentit que es depèn molt de les subvencions del Govern central, sinó que, a més, en bona part estan condicionades, i no permeten que el govern autonòmic pugui decidir amb quina finalitat s'utilitzen.

Finalment, simplificant —al final faré algunes propostes que reprenen aquest tema—, crec que tenim un problema seriós de coordina-

ció entre les diferents administracions públiques. Quan diferents governs tenen responsabilitats sobre àmbits comuns, la manera més eficaç de fer front a aquestes responsabilitats és coordinar-se. Per què no hi ha coordinació? Probablement, perquè el Govern central té una tendència a entendre la coordinació com una forma de jerarquia, i això crea, naturalment, reticències en les comunitats autònomes. I a les comunitats autònomes, per la seva banda, els costa acceptar aquest tipus de plantejament en algunes qüestions en les quals caldria coordinar-se, com, per exemple, la fixació d'objectius i el seguiment del seu compliment en l'evolució de macromagnituds, com la despesa global, el deute o el dèficit.

3.3 La manca de responsabilitat fiscal

Com he dit, el reduït pes dels ingressos tributaris, en el conjunt del finançament, indica una falta d'autonomia financera i, paral·lelament, una falta de responsabilitat fiscal. La falta de responsabilitat fiscal planteja problemes polítics i econòmics de diferent ordre: és ja una dita clàssica que no hi pot haver tributació sense representació, i avui sabem que, perquè el sistema democràtic funcioni, tampoc no hi pot haver representació sense tributació. Quan els governs tenen uns pressupostos elevats i gestionen serveis importants, però en canvi no demanen impostos per poder-ho fer, es plantegen problemes de diferents tipus. Perquè és fonamental que els electors sàpiguin que els serveis que reben costen uns impostos: per estar en les millors condicions de fiscalitzar els seus governants i per decidir el nivell que volen d'aquells serveis. I també és fonamental que els governants sàpiguin que quan volen prestar més serveis han d'optar entre demanar als ciutadans que paguin més impostos o deixar de prestar uns altres serveis.

Quan això no es produeix —o es produeix en un grau petit, com és el nostre cas—, aleshores hi ha un conjunt d'efectes negatius d'una relativa importància. El primer és la limitació de la pròpia autonomia, ja que per finançar els seus serveis el govern autonòmic no depèn del que ell pot fer, sinó de les subvencions que li doni un altre nivell de govern, el govern central.

El segon és una tendència a la translació de responsabilitats i a la incentivació del conflicte, perquè el govern autonòmic, davant de qualsevol demanda que li plantegen els ciutadans, en lloc de decidir per ell mateix, té sempre una raó molt important per no fer-ho: com que aquesta demanda requereix més diners, i l'aixeta dels diners la té el govern central, el que fa és traslladar el problema al govern central. Per tant, hi ha una tendència a defugir la responsabilitat, cosa que no és bona per a l'autogovern, i, a més, crea un focus de conflictivitat.

En tercer lloc, dificulta la fiscalització dels governants per part dels ciutadans, perquè no hi ha una idea precisa —per part dels ciutadans— de què els costa allò que estan rebent.

En quart lloc, condueix a l'emascament de les relacions reals de solidaritat, a l'opacitat dels fluxos fiscals interregionals i a l'aparició de greuges i enfrontaments interterritorials entre els diferents territoris i regions. Finalment, la falta de responsabilitat fiscal condueix a una ineficiència més gran en la gestió de la despesa pública.

Per tant, quan el sistema de finançament es basa excessivament en mecanismes de subvencions —i, per tant, es generen formes de dependència financera—, es desencadenen un conjunt d'efectes negatius poderosos. Però, per sobre de tot, crec que hi ha un efecte fonamental, i és que, per ella mateixa, la dependència financera és la negació de l'autogovern. Significa que, per decidir sobre les qüestions bàsiques, es confia més en el govern central —que és el que dona els recursos al govern autonòmic— que en el govern autonòmic propi. El govern central pensa que està més ben emplaçat per decidir què és el que convé fer que els mateixos ciutadans. És un sistema que acaba conduint a fer que el contracte democràtic que hi ha d'haver entre el govern i els ciutadans, i que és la base de l'autogovern, es desplaci imperceptiblement cap a la línia de separació marcada entre el govern autonòmic i el govern central.

La relació, normalment de confrontació, entre aquests dos governs es converteix, d'aquesta manera, en el terreny de joc central de la vida política. Aquest terreny de joc no se situa dins la comunitat, entre els ciutadans i el seu govern, sinó entre el govern autonòmic

—i tots els ciutadans al darrere—, per una banda, i el govern central, per una altra. El govern autonòmic deixa de ser així, fonamentalment, un govern que pren decisions i en respon davant dels seus ciutadans, per convertir-se més aviat en una caixa de ressonància o un abanderat enfront del govern central. Una situació que pot ser, tal vegada, molt rendible electoralment, però que és molt nociva per a l'essència mateixa de l'autogovern.

3.4 La desigualtat d'ingressos amb les comunitats forals

L'altre gran problema és el derivat de la desigualtat d'ingressos entre el sistema comú i el sistema foral. En aquests moments, els ingressos per habitant de les comunitats autònomes de règim general del 151 —Catalunya, València, Andalusia o Galícia— estan en una relació, aproximadament, d'1 a 1,65 en comparació amb els de les comunitats forals. Comparant, naturalment, xifres comparables, és a dir, tenint en compte que a les comunitats forals una part molt important de l'activitat pública la fan les diputacions forals, que són, de fet, els territoris històrics.

Això significa, simplement, que les comunitats forals disposen, aproximadament, d'un 65% més d'ingressos per habitant que les denominades de règim comú. Cal assenyalar, a més, que els serveis prestats pels diferents grups de comunitats són sensiblement similars, com també ho és la pressió fiscal que suporten les unes i les altres. Perquè, evidentment, si el nivell competencial fos més elevat —o ho fos la pressió fiscal—, aleshores aquesta situació seria explicable, però ho és difícilment. I és una font important de problemes, quan no obeeix a cap d'aquestes raons.

En abordar el finançament de les comunitats autònomes forals —el concert i el conveni—, solen barrejar-s'hi, com succeïa abans, dues qüestions diferents: el sistema i la quantia. Una cosa és el sistema de concert, que és específic de les comunitats forals, diferent del que tenen les altres comunitats autònomes, i que té un clar reconeixement constitucional; i una altra cosa és que l'aplicació d'aquest sistema condueixi a resultats acusadament diferents dels que tenen

altres comunitats autònomes, fins al punt que pugui posar-se en perill el principi d'igualtat.

Per tant, és necessari fer compatible el que preveu la disposició addicional primera del text constitucional —que diu que la Constitució reconeix i empara els drets històrics dels territoris forals— amb el que preveu l'article 138.2, on s'afirma que l'aplicació dels diferents estatuts d'autonomia no podrà donar lloc, en cap cas, a situacions de privilegi econòmic o social. En aquest cas, sembla que ens trobem amb una aparent contradicció entre les dues disposicions. L'aplicació d'un sistema diferent, el de concert, en les comunitats forals, sembla anar en detriment d'aquest principi d'igualtat.

Tanmateix, al meu entendre, aquesta contradicció no tindria per què produir-se. Perquè el que preveu la Constitució és que les comunitats forals tinguin un sistema diferent, que és el de concert, però l'existència d'aquest sistema no té per què comportar que la quantia sigui sensiblement diferent. L'existència d'un sistema diferent permet que aquestes comunitats gaudeixin d'un grau més gran d'autonomia tributària, per a aplicar uns tipus impositius més o menys elevats. Però no hauria de trencar l'objectiu d'igualtat, com succeeix si els ciutadans d'aquestes comunitats poden rebre més serveis que els d'altres territoris, fent el mateix esforç, o bé els mateixos serveis fent un mateix esforç.

Per evitar aquesta situació, caldria dissenyar els sistemes de subvencions d'anivellament apropiats i, naturalment, incloure en aquests sistemes les comunitats autònomes forals, cosa que no succeeix en aquests moments. El resultat seria una subvenció negativa, que hauria de donar lloc a una quota més elevada que la calculada actualment. Lògicament, aquest procés d'igualació o convergència entre els ingressos per habitant de les comunitats autònomes forals i les de règim comú no pot fer-se d'un any per l'altre, perquè seria inassolible financerament. Com s'esdevé amb diferents tipus de problemes, les solucions només són factibles a mitjà i a llarg termini. Cal acordar-les tan aviat com sigui possible i establir l'objectiu cap al qual volem anar, però anar-hi gradualment, de forma que siguin conciliables els diferents interessos polítics i financers. La fórmula hauria de consistir a preveure, al llarg d'un període dilatat de temps —de vint anys, per

exemple—, un marge de creixement diferencial dels ingressos de les comunitats autònomes de règim comú.

La qüestió del concert és, certament, una qüestió delicada, i a ningú no s'escapen les seves implicacions polítiques. Però hem de ser conscients que, mentre aquest tema no es resolgui, tindrem un flanc obert a la conflictivitat política, no pels avantatges intrínsecs del sistema, sinó per la suficiència financera més gran que permet. Per això és tan important que, amb independència de la valoració tècnica que ens pugui merèixer el sistema de concert, no hi hagi, com ara, una associació automàtica entre sistema i quantia.

4. La reforma del sistema de finançament

4.1 Els principis bàsics de la reforma

Dit tot això, caldria apuntar algunes reflexions sobre la reforma del sistema de finançament. Queda entès que el sistema que tenim actualment presenta deficiències notables. Queda entès, també, que estem en un marc evolutiu, en un marc de negociació que permet aquesta reforma, i això ha quedat clarament posat de manifest al llarg de la història, en aquests últims vint anys. Evidentment, el sistema de finançament continua tenint defectes seriosos, però el que tenim ara és diferent del que hi havia l'any 80. I, al meu entendre, és millor. L'any que ve, com és sabut, s'hauria d'acordar un nou sistema. De fet, el que preveu la normativa bàsica no és exactament renegociar el conjunt del sistema, però la pràctica ha fet que sigui així.

Aquesta ocasió hauria de servir per avançar en unes línies determinades, a les quals em referiré en el proper apartat. La reforma hauria d'estar presidida per cinc principis fonamentals.

El primer és el principi d'autonomia. El finançament dels serveis propis de la Generalitat ha de procedir, estrictament, de finançament de caràcter general integrat per ingressos tributaris i subvencions de caràcter general, no per subvencions condicionades.

El segon és el principi de responsabilitat fiscal. Una part apreciable —tan alta com sigui possible— d'aquests ingressos ha de procedir directament dels impostos pagats pels ciutadans, i sobre aquests la Generalitat ha de tenir capacitat de decisió, en el terreny normatiu i administratiu.

El tercer és el principi d'igualtat. Els ingressos de les comunitats autònomes han de respondre al criteri bàsic segons el qual la igualtat de serveis comporta igualtat d'ingressos potencials; en principi, i a falta d'indicadors que fossin molt acceptats per tothom, aquesta igualtat haurà de mesurar-se en termes de població.

El quart és el principi de no-discriminació. L'aplicació de diferents sistemes no té per què portar a situacions de privilegi i, per tant, de desigualtat entre comunitats autònomes.

El cinquè seria el principi de coordinació. Els diferents nivells de govern tenen una responsabilitat compartida en diferents terrenys, sobretot en l'estabilitat macroeconòmica, i això exigeix una certa coordinació.

Tots aquests principis es resumeixen en dos: autonomia i igualtat. Trobar l'equilibri entre tots dos és la clau de volta d'un bon sistema de finançament, i no sols del sistema de finançament, sinó del conjunt d'un sistema polític basat en l'autogovern.

El sistema de finançament ha de garantir el màxim d'autonomia. Ha de permetre que la Generalitat, que vol dir els ciutadans de Catalunya, decideixi per ella mateixa en el grau més gran possible, i fer que això sigui factible en el terreny del finançament. D'altra banda, això ha de ser possible dins un marc d'igualtat, que comporta que les diferents comunitats autònomes han de poder prestar un nivell de serveis similar, si així desitgen fer-ho —i aquest condicionant és important, perquè estem parlant d'igualtat potencial— i si fan el mateix esforç en l'obtenció dels ingressos.

És a dir, la igualtat aplicada en el terreny del finançament parteix de la idea que no podem condemnar les comunitats més pobres o bé a prestar un nivell més baix de serveis, o bé a fer un esforç més gran per prestar els mateixos que les més riques. Naturalment, l'accepta-

ció d'aquest principi d'igualtat parteix d'una qüestió política prèvia, que és la determinació de la comunitat política on s'aplica aquest principi. Perquè és clar que el principi d'igualtat, tal com l'he definit, no s'estén indefinidament. L'apliquem a Espanya, però en canvi avui no s'aplica a tot Europa, entre altres raons perquè els ciutadans dels països més rics d'Europa no estarien disposats a compartir aquest principi. I no cal dir que encara l'apliquem menys en relació amb la resta del món. Hi ha, per tant, una qüestió política prèvia: definir quin és l'espai de solidaritat —la comunitat política— en el qual reconeixem una igualtat bàsica de drets i deures. I això depèn, en última instància, del sentit de pertinença dels ciutadans.

De la mateixa manera que no podem condemnar les regions més pobres o bé a rebre un nivell més baix de serveis, o bé a fer un esforç més gran, tampoc no podem condemnar les regions més riques a perdre competitivitat a base de demanar que facin un esforç fiscal excessiu, o de no proporcionar el nivell de serveis o d'infraestructures que necessiten. Quan això succeeix, no ens hem d'estranyar que, com a reacció, aquestes regions tendeixin a desentendre's del conjunt del procés, ni que apareguin actituds insolidàries. Aquest és un joc d'equilibris, i perquè funcioni cal tenir en compte els interessos de tothom.

La situació de Catalunya és peculiar a Europa, i ho és a Espanya, i no sols perquè tenim una peculiaritat nacional, sinó perquè la nostra posició econòmicofiscal és diferent a la dels altres. Algú podria pensar que ens convindria fer un bloc amb les comunitats riques perquè, més o menys, estem en una situació semblant, però això no és cert del tot. A Espanya, les altres comunitats riques són el País Basc, que està en una situació diferent —perquè, com acabo d'assenyalar, no té un problema de finançament—, i Madrid, que si en miréssim estrictament el finançament autonòmic, probablement podríem arribar a conclusions similars. Però crec que els ciutadans de Madrid tenen la impressió, d'altra banda relativament ben fonamentada, que el seu benestar no depèn només del finançament autonòmic, sinó de la presència de l'Estat a Madrid, cosa que els permet resoldre alguns dels problemes bàsics que en altres llocs hem de tractar de resoldre a través del finançament.

Tot això crea una situació estratègicament singular a Catalunya, a l'hora de resoldre aquests problemes. A més, aquesta situació s'inscriu en un marc multilateral, no bilateral. Si fos un marc bilateral, tindríem igualment una situació peculiar, però hauríem de resoldre-la nosaltres sols. Però no és el cas, i estem en un marc en el qual hem de resoldre els nostres problemes i, al mateix temps, trobar solucions generalitzables.

Això porta a una reflexió que feia al principi: Catalunya fa de precursora, de capdavantera de moltes de les transformacions. I a vegades resol més els problemes dels altres que els propis. És un motiu d'orgull pensar que hem estat al capdavant del procés de transformació de l'Estat i que això ha permès que moltes comunitats avancessin en la línia de la descentralització i l'autogovern. Però no hauríem d'oblidar que, en l'inici del procés autonòmic, hi havia la voluntat de resoldre els problemes de Catalunya i del País Basc en la seva articulació amb l'Estat, i que seria bo que aquest Estat servís, també, per resoldre aquests problemes tan persistents.

Darrere el sistema de finançament hi ha problemes polítics seriosos. És fonamental que hi hagi un consens bàsic sobre els objectius d'autonomia i d'igualtat, sobre la diversitat i la solidaritat. El conjunt d'Espanya ha d'acceptar que la diversitat és bona, i que el fet que l'autonomia comporti que les comunitats autònomes facin coses diferents, diverses, és exactament el que pretenem, quan posem en marxa aquest sistema. I, d'altra banda, hi ha d'haver el consens sobre la solidaritat. No estic segur que en els darrers anys hàgim progressat per consolidar aquests dos consensos. I sense aquest consens polític, totes les altres qüestions esdevenen especialment complicades.

4.2 Algunes propostes de reforma

Voldria acabar amb algunes propostes concretes de reforma del sistema de finançament. Són vuit.

En primer lloc, el pes dels ingressos tributaris hauria de ser bastant més alt del que és ara; hauria de passar a ser del 70-75% del total dels

ingressos a Catalunya, i del 50-55%, de mitjana, en les comunitats del 151. Això seria un primer pas. L'objectiu desitjable seria que en la comunitat amb més capacitat fiscal, que és Catalunya, tots els ingressos fossin ingressos tributaris.

Segon: hem d'acceptar que aquests ingressos tributaris han de procedir bàsicament d'un tronc tributari comú, compartit amb l'Estat. Arreu, la tendència és cap a la integració i l'harmonització tributària, no cap a la fragmentació i la desintegració. Per tant, difícilment aquests ingressos tributaris podran procedir d'un sistema impositiu completament independent i separat, diferent de l'estatal, amb impostos de societats, sobre la renda i l'IVA, diferents dels estatals. A Europa estem anant més aviat cap a una convergència de sistemes, i aquí no farem ara el procés invers. El que cal fer és acudir a un tronc tributari comú, i dins aquest tronc habilitar espais d'autonomia tributària, tant en el terreny normatiu com en l'administratiu, dels quals puguin gaudir les comunitats autònomes, i, en el nostre cas, la Generalitat.

Tercer: això no s'ha de fer, en aquests moments, a través d'una única figura impositiva. Primer, perquè seria difícil des del punt de vista de la suficiència; i segon, perquè és desaconsellable: una única figura tributària pot tenir moltes oscil·lacions, des del punt de vista recaptatori. Això és el que ha passat amb l'IRPF, després de les reformes de les quals ha estat objecte. De manera que en el futur caldria anar cap a una cistella composta per diferents impostos, en la qual les comunitats autònomes participessin amb percentatges determinats. Aquesta cistella hauria d'estar integrada, a part dels tributs propis i dels tributs cedits, per l'IRPF —com una figura clau—, l'IVA i els impostos especials.

D'aquestes figures tributàries, l'IRPF és l'impost sobre el qual és més apropiat atribuir capacitat de decisió a les comunitats autònomes. Per tant, és bo que continuï tenint un paper important. El percentatge de participació de les comunitats autònomes, que avui és del 30%, crec que hauria d'augmentar, que podria arribar a ser del 40% o 45%. I sobre aquesta figura impositiva es podria trobar la manera que les comunitats autònomes tinguessin una àmplia capacitat de decisió, en la fixació del tipus. A més, caldria introduir reformes, per tal que

aquesta fixació del tipus hagués de ser una decisió ineludible de les comunitats autònomes. Aquest és un problema més tècnic, però s'hauria de trobar la fórmula que evités el que passa ara, que els ciutadans tenen poca idea del que fan els governs autonòmics en aquesta matèria.

Crec que també es podria pensar que un percentatge de l'IVA, a l'entorn del 30% o 40%, fos atribuït a les comunitats autònomes, i el mateix caldria fer amb els impostos especials. La capacitat de decisió autonòmica sobre l'IVA serà més limitada, tant en la fixació del tipus com en matèria administrativa, però també es podrien trobar fórmules per avançar.

En *quart* lloc, caldria establir un sistema de subvencions d'anivellament, que garantís l'objectiu segons el qual a igualtat de necessitats correspon igualtat d'ingressos potencials per habitant. És a dir, les comunitats que tenen les mateixes competències i fan un similar esforç fiscal, han de poder estar en condicions de prestar aquests serveis entre els seus ciutadans a un nivell similar. Voldria subratllar que igualtat d'ingressos potencials per habitant no vol dir uniformitat. Estem parlant d'una igualtat de possibilitats. Estem parlant que les comunitats autònomes estiguin en condicions, si així ho decideixen en l'exercici de l'autogovern, de poder atendre el mateix nivell de serveis. Fer-ho o no fer-ho dependrà d'elles mateixes.

Igualtat no s'oposa a diversitat. Al revés, la igualtat de drets entre els ciutadans és la garantia de la diversitat: és la garantia que a partir d'aquesta igualtat de drets cadascú pot escollir el seu camí. I d'això, en tenim nombrosos exemples en els sistemes federals, en els quals els estats —o els *Länder*, o els cantons— tenen el mateix marc competencial, però, en canvi, emprenen opcions de govern molt diferents. El que s'oposa a la noció de diversitat és la dependència, no la igualtat. No és la igualtat dels governs autonòmics per poder fer el que volen: és el fet que hi hagi un govern central que imposi unes determinades condicions, o que controli financerament els governs subcentrals.

En *cinquè* lloc, cal avançar en l'aproximació entre els ingressos per habitant de les comunitats autònomes forals i de règim comú. N'he

parlat abans: no hi ha res que s'oposi al fet que l'existència d'un sistema diferent vagi acompanyada de l'aplicació d'aquest principi d'igualtat. Significa que aquest sistema de subvencions d'anivellament del qual parlava, també s'hauria d'aplicar a les comunitats forals. Evidentment, com que ara, quant a ingressos, estem en una relació d'1 a 1,65, aquest anivellament no es pot fer d'un dia per l'altre, perquè això voldria dir o bé reduir gairebé a la meitat els ingressos de les comunitats forals —cosa que és molt poc realista, i la política s'ha de basar en la realitat—, o bé augmentar d'un 65% els ingressos de totes les altres comunitats autònomes, cosa que també és poc realista, perquè no crec ni que el govern central estigui en disposició de fer-ho, ni que els ciutadans acceptin massa fàcilment augmentar els impostos que paguen en aquesta proporció.

Per tant, com que aquest objectiu no es pot plantejar d'un dia per l'altre, només és possible fer-ho gradualment, de manera que amb el temps es vagi absorbint la diferència que avui separa unes i altres comunitats autònomes. El que és important és fixar l'objectiu. Després, el ritme ha de ser adaptat a les circumstàncies polítiques i les restriccions financeres. No es tracta que les comunitats forals no creixin, o que tinguin una evolució negativa, sinó de consensuar que a partir d'ara creixin una mica menys que les altres, de manera que en vint anys es pogués aconseguir aquesta igualtat. Si els recursos de les comunitats forals creixessin el 2,5% anual i els de les altres el 5%, aproximadament en vint anys s'aconseguiria anivellar els ingressos per habitant. Les dificultats, doncs, per resoldre aquest problema no són fonamentalment ni de caràcter tècnic ni de caràcter financer. Es tracta d'un problema que té un origen fonamentalment polític, i n'hem de ser conscients. Però també hem de ser conscients que la persistència del problema provoca a la vegada problemes, també polítics, a altres comunitats autònomes.

La sisena qüestió que s'hauria d'abordar és la incorporació del finançament de la sanitat al finançament de caràcter general. En aquests moments, la sanitat és una competència autonòmica, i no té sentit que es financi per un mecanisme específic de tipus condicionat. Per tant, s'hauria d'incorporar al finançament de caràcter general. Caldria fer-ho amb prudència, perquè estem parlant de la tercera part

del pressupost de la Generalitat, amb una despesa, a més a més, que té una tendència expansiva bastant important. S'hauria de fer de forma que les comunitats autònomes no es poguessin trobar en una situació de dificultat de sostenibilitat financera, preveient els mecanismes d'actualització adequats.

Una setena qüestió és el finançament de la inversió. Actualment estem en un procés de consolidació pressupostària i, en definitiva, de reducció del dèficit, de manera que el finançament de la inversió s'ha fet d'una manera preponderant amb fons europeus. Com que Catalunya no és una regió d'objectiu 1, no és beneficiària de la part més elevada dels fons estructurals, i això fa que es trobi amb dificultats serioses per seguir el ritme d'inversions que necessitaria. Aquesta és una qüestió que s'ha d'abordar clarament, perquè aquí sí que tenim un problema seriós que, a la llarga, pot ser un coll d'ampolla per al nostre creixement econòmic. És, doncs, imprescindible, plantejar obertament el finançament de les infraestructures necessàries per a Catalunya. En part, a través d'una millora del finançament autonòmic; i en part, a través d'un compromís explícit pel que fa a la localització a Catalunya de la inversió finançada directament per l'Estat.

La vuitena consideració és la necessitat d'una coordinació efectiva, sobretot pels grans objectius d'estabilitat macroeconòmica. Les magnituds de dèficit, de deute i de despesa impliquen actualment el conjunt d'administracions públiques, i l'estabilitat només pot aconseguir-se a través de fórmules de responsabilitat compartida. Fins ara, aquesta qüestió ha estat abordada de forma poc rigorosa. El Govern central sol confondre coordinació amb imposició, i els governs autonòmics no han mostrat una disposició excessiva a comprometre's explícitament. En el futur, però, caldrà establir els mecanismes institucionals apropiats per acordar objectius i vetllar pel seu compliment.

5. Unes reflexions finals

Voldria concloure amb dues reflexions. La primera es refereix a un punt comentat abans: és fonamental un consens bàsic a l'entorn dels

objectius i els principis sobre els quals s'ha d'inspirar el sistema polític en què nosaltres desitgem viure, que són els d'autonomia i igualtat, i la diversitat i la solidaritat que se'n deriven.

L'altra consideració és que el finançament és una qüestió central de la nostra vida política. Per diverses raons s'ha anat convertint al llarg dels anys en una espècie de banc de proves sobre el desenvolupament de les aspiracions autonòmiques de Catalunya. Això té, en part, aspectes positius i, en part, aspectes més negatius.

Voldria, simplement, apuntar dues consideracions molt elementals. La primera és que hem d'evitar que quan discutim sobre aquesta qüestió faci la impressió que només discutim sobre la quantia. Ens hem de carregar d'arguments polítics ben fonamentats, i d'arguments per demostrar-nos a nosaltres mateixos que avançant en aquesta línia aconseguirem reforçar i consolidar l'autogovern de Catalunya.

La segona és que, en aquesta qüestió, a Catalunya hem avançant quan hem estat d'acord. És fonamental que hi hagi un acord bàsic: de plantejaments polítics i de propostes concretes. Ara encara estem a un any i mig d'aprovar un nou acord, i seria bo que s'aprofités aquest temps per avançar en aquesta direcció.

Seria encoratjador veure que, per part de les diferents forces polítiques, existeix aquest estat d'ànim. Seria important que s'estigués disposat, realment, a compartir protagonisme, cadascú des de les seves posicions, cadascú des de les possibilitats que té a partir de la seva ubicació concreta en l'escena política, per tal de tenir una postura consensuada a Catalunya.

En les qüestions essencials de l'autogovern, Catalunya ha d'anar unida. Quan Catalunya es presenta amb una sola veu i una actitud dialogant, per difícils que siguin les circumstàncies i per poca predisposició que hi hagi des de l'altre costat per entendre les nostres raons —i de vegades n'hi ha molt poca—, tenim una gran força. Passarà més o menys temps, costarà molt o poc, però a la llarga resultarà molt difícil que a Catalunya no es facin les coses que volem els catalans.

La participació de la Generalitat en les instàncies centrals de l'Estat

Enoch Albertí i Rovira

Voldria iniciar la meua intervenció agraïnt al Parlament de Catalunya i a l'Institut d'Estudis Autònomic la invitació que em van fer en el seu moment per participar en aquestes jornades, agraïment que vull personalitzar en el seu coordinador, el professor Joaquim Ferret, i fer-ho de manera especial per la significació d'aquest acte, que celebra els vint primers anys de l'autonomia recuperada de Catalunya, i que a més té lloc en un marc com aquest, el Parlament de Catalunya, carregat d'una simbologia, també, tan especial.

Per emprendre el tema assignat, que és la participació de la Generalitat —i, més en general, de les comunitats autònomes— en les instàncies centrals de l'Estat, dividiré la meua intervenció en quatre grans qüestions.

En primer lloc, intentaré mostrar quines són les vies de participació de les comunitats que estableix el bloc de la constitucionalitat, és a dir, el conjunt normatiu format per la Constitució i els estatuts d'autonomia, i passaré, en un segon moment, a veure com ha evolucionat aquesta participació, com han funcionat realment aquestes vies fins al moment. En tercer lloc, intentaré examinar quines vies alternatives s'han seguit per possibilitar la participació de les comunitats, partint de la hipòtesi —que ja els avanço ara, com a conclusió— que les vies previstes en el bloc de la constitucionalitat no han funcionat, almenys d'una manera suficientment eficaç, de tal forma que s'han hagut de bastir un conjunt de mecanismes, de vies alternatives de participació. I finalment, acabaré amb algunes consideracions de caràcter general i prospectiu, sobre allò que, al meu entendre, seria convenient que es produís per a dissenyar i posar en marxa uns canals adequats que permetin una efectiva participació de les comuni-



tats en les instàncies centrals de l'Estat, respecte a les matèries i decisions que les afecten.

Començant pel començament, cal recordar que a la Constitució, com tots vostès saben, hi ha previstos dos grans mecanismes de participació de les comunitats en l'Estat. Per una banda el Senat i, per una altra banda, la iniciativa legislativa que es concedeix als parlaments de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes davant de Corts Generals, a les quals accedeixen a través del Congrés dels Diputats. Aquest darrer mecanisme, que preveu l'article 87 de la Constitució, en el seu apartat segon, a la vegada i de manera indirecta possibilita també una participació de les comunitats en la reforma constitucional, com es deriva de l'article 166 de la Constitució, que, en relació amb la iniciativa per la reforma constitucional, conté una remissió al règim general de la iniciativa legislativa de l'article 86. Per tant, d'una banda el Senat i, d'una altra, la iniciativa legislativa davant les Corts Generals —i, concretament, davant el Congrés dels Diputats— són les dues gran fórmules en què es confia amb caràcter general la possibilitat que les comunitats autònomes puguin participar en els afers de l'Estat que les afectin o en els quals tinguin interès.

No obstant això, l'exclusivitat de la previsió d'aquestes dues vies, a la Constitució, s'ha de matisar en dos sentits diferents: en primer lloc, perquè, a través del Senat, es possibilita —almenys teòricament, si el Senat fos una instància adequada que permetés una efectiva presència de les comunitats en el seu si— la participació de les comunitats en altres institucions estatals, més enllà del mateix Senat. El Senat té una intervenció decisiva en el nomenament del Tribunal Constitucional, del Consell General del Poder Judicial, del Tribunal de Comptes —com a institucions importants de l'Estat—, i també en d'altres d'un rang més baix —encara que, a vegades, no de menys importància pràctica—, com, per exemple, el Consell d'Administració de l'ens públic de Ràdio Televisió Espanyola, del qual el Senat, igualment, designa una part dels membres. Per tant, a través del Senat, seria possible que les comunitats, per aquesta via indirecta, poguessin tenir una participació efectiva i important en la designació d'altres institucions i òrgans de l'Estat.

En segon lloc, l'altra matisació que s'ha de fer és que no és sols la Constitució que preveu vies, mecanismes i fórmules de participació de les comunitats, sinó que també ho fan els estatuts d'autonomia, i específicament l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Per tant, les dues normes, Constitució i estatuts —que formen el bloc de la constitucionalitat i són, per tant, les normes fonamentals que regeixen l'estructura territorial de l'Estat—, preveuen mecanismes de participació. L'Estatut de Catalunya —per citar només uns quants exemples de previsions que es poden reconduir a la idea general de participació en l'Estat— té en consideració la participació de la Generalitat en el sector públic (article 53) i en la fixació de les demarcacions dels registres de la propietat i mercantil (article 24). Diverses fórmules de participació, disperses al llarg del text de l'Estatut, en relació amb l'Administració de justícia —o fins i tot la mateixa Junta de Seguretat, que preveu l'article 13 en el seu apartat sisè—, es poden considerar, almenys en els moments inicials, com fórmules que permeten la participació de la Generalitat en afers estatals.¹

Ara bé, s'ha de posar en relleu que aquestes vies previstes a l'Estatut tenen, en primer lloc, caràcter sectorial i concret, i que són vies que estan previstes en relació amb determinats àmbits singulars. I, més enllà encara, més que fórmules de participació són fórmules que atribueixen determinades facultats a la Generalitat, que donen lloc a un règim competencial especial en les matèries sobre les quals recauen, i que, per tant, difícilment es poden considerar com a instruments que possibilitin una participació general. Per tant, malgrat aquestes previsions específiques que conté l'Estatut —l'efectivitat de les quals, a més, s'hauria de comprovar detingudament—, es pot concloure que, en general, el bloc de la constitucionalitat —les normes fonamentals que regeixen l'estructura de l'Estat— han confiat, almenys en el disseny original, la participació de les comunitats als dos grans instruments que estan previstos a la mateixa Constitució: el Senat, per una banda, i la iniciativa legislativa davant de les Corts, per una altra.

¹ Aquesta caracterització desapareix, això no obstant, i canvia radicalment el seu sentit, quan es canvia el context inicial i s'adopta un model policíac nou a Catalunya, que converteix la Policia de la Generalitat en policia general o integral.

Quina ha estat la virtualitat d'aquestes fórmules de participació previstes a la Constitució? Comencem pel que resulta més concret: la iniciativa legislativa davant el Congrés dels Diputats. Sobre l'ús d'aquesta via hi ha algunes dades significatives, que poden il·lustrar el sentit que ha tingut aquesta participació. En la darrera legislatura acabada, la sisena —1996-2000—, s'han presentat, en total, davant del Congrés dels Diputats, 542 iniciatives legislatives. D'aquestes 542 iniciatives tramitades pel Congrés, 350 han estat proposicions de llei. Hi ha, per tant, una proporció més elevada de proposicions que no pas de projectes, contra el que a vegades es pugui pensar. Però d'aquestes 350 proposicions, només 32 —per tant, no arriba a un 10 per cent— han estat iniciatives de les comunitats autònomes. D'aquestes 32 iniciatives de les comunitats presentades en forma de proposicions davant del Congrés dels Diputats, 10 —per tant, pràcticament, una tercera part— han estat promogudes pel Parlament de Catalunya, i després segueixen altres comunitats.²

Per tant, des d'un punt de vista quantitatiu, el pes específic d'aquesta forma de participació és molt lleu, ja que estem parlant de menys d'un 10 per cent de les proposicions tramitades davant el Congrés dels Diputats. Però si s'examina la qüestió des del punt de vista qualitatiu, resulta que pràcticament totes les iniciatives presentades ho han estat en relació amb assumptes que són de l'exclusiu i particular interès de les mateixes comunitats: la major part han estat, en efecte, iniciatives en matèria de reforma estatutària. En el cas de Catalunya, l'examen d'aquestes iniciatives porta a una conclusió una mica diferent, perquè s'han presentat iniciatives que tenen un sentit més ampli, que no afecten només matèries o qüestions que són d'interès exclusiu i específic de Catalunya. Però la dada que s'ha de donar a continuació és que, de les deu iniciatives presentades en la VI legislatura, cap no s'ha acabat convertint en llei.

² La comunitat que va immediatament després, en nombre de proposicions presentades al Congrés dels Diputats, és Canàries, amb 4; la segueixen les Illes Balears, amb 3; Madrid, Aragó, Astúries, Castella - la Manxa, amb 2, i la resta de comunitats, amb 1, menys el País Basc, Navarra i la Comunitat Valenciana, que no han presentat ni una sola proposició davant el Congrés dels Diputats.

Sembla, per tant, bastant òbvia la conclusió a la qual es pot arribar en aquesta matèria, i és que, amb aquesta via, la iniciativa legislativa que les comunitats poden exercir davant les Corts Generals és un instrument de participació molt dèbil, que serveix, bàsicament, per a donar impuls a iniciatives que interessin específicament les comunitats autònomes en el seu àmbit purament intern, però que, en canvi, versen sobre matèries que han de ser decidides per les Corts Generals. Aquest és el cas dels estatuts d'autonomia, que, com vostès saben, han de ser aprovats tant pel parlament de la comunitat com per les Corts Generals.

Per tant, la iniciativa legislativa que les comunitats poden exercir davant les Corts Generals no s'ha comportat, en la realitat, com un instrument a través del qual les comunitats hagin participat en els assumptes generals de l'Estat, o en els assumptes que han de ser decidits en l'àmbit estatal, però en els quals les comunitats tenen interès i posició pròpia, i hi aporten el seu impuls. Atesa la configuració d'aquest mecanisme, possiblement no calia esperar una altra cosa, però és necessari constatar l'ús limitat i restringit d'aquesta via.

Un judici encara més sever s'ha de fer en relació amb l'eficàcia del Senat com a mecanisme de participació de les comunitats. Perquè, en definitiva, es pot considerar que entra dins la normalitat que la iniciativa legislativa, com a facultat que es concedeix als parlaments de les comunitats, s'exerceixi per a qüestions de l'exclusiu interès de la comunitat. Però, en canvi, el Senat, que nominalment —tal com determina la mateixa Constitució (article 69)— és una cambra de representació territorial, hauria de ser —o almenys aquesta era una expectativa legítima, en el moment que es va dissenyar el sistema constitucional— la plataforma general de participació de les comunitats en els assumptes de l'Estat que les afecten, i no sols respecte a la legislació que es tramita a les Corts Generals, sinó també en relació amb les altres funcions que s'exerceixen en seu parlamentària, i que són de l'interès de les mateixes comunitats. Per exemple, el nomenament dels alts òrgans de l'Estat, o fins i tot el control del Govern, i molt en particular de la seva política autonòmica, i de la dimensió autonòmica de les seves polítiques.

De manera molt especial, a més, en els moments que s'està construint l'Estat autonòmic i que, per tant, estan en marxa processos de transformació de l'Estat d'una profunditat extraordinària, com poden ser, per exemple, el procés de traspàs de serveis i mitjans a les comunitats, o la reforma i l'adequació de l'Administració de l'Estat a la nova estructura territorial del poder, o fins i tot el procés d'ampliació de competències, amb la generalització de la competència autonòmica en matèria d'ensenyament i de sanitat. En aquests tres grans processos, el Govern estatal té un protagonisme molt destacat, i era legítim pensar que el Senat es podia convertir en una instància a través de la qual les comunitats poguessin participar en aquestes polítiques del Govern i, si esqueia, en el seu control.

El Senat, en efecte, és previst a la Constitució com a cambra de representació territorial, però hi ha unanimitat sobre la incapacitat del Senat per assumir de manera adequada aquesta funció. I això per motius estructurals, amb independència de l'actuació del Senat i dels actors polítics que hi conflueixen, com són els mateixos senadors, d'una banda, i els partits polítics, el Govern estatal o les mateixes comunitats autònomes, d'una altra. Encara que —i després penso referir-m'hi amb una mica més de detall— crec que també hi ha, en aquest fracàs del Senat, una dosi important de manca de voluntat política d'alguns d'aquests actors. El fet, però, és que el Senat, per la seva configuració constitucional, no pot ser el vehicle adequat de la participació efectiva de les comunitats autònomes.

Això és així, en primer lloc, per la seva composició, que simplement amplifica les majories que es produeixen al Congrés dels Diputats, i que —pel poc pes específic que tenen els senadors de designació autonòmica— fa que aquests no puguin actuar com a correctors d'aquesta amplificació de majories. En segon lloc, per la seva organització interna, que reproduïx el model partidari del mateix Congrés dels Diputats, almenys en els seus termes bàsics. En tercer lloc, per les seves funcions, que dupliquen, amb algunes mancances molt importants, les del Congrés dels Diputats. I, finalment, per la seva posició relativa respecte al Congrés dels Diputats, posició relativa que es caracteritza per una quasi absoluta subordinació del Senat a la cambra baixa, fins i tot en les matèries i els sectors que,

per la seva transcendència autonòmica, sembla que serien propis del Senat.

Per tant, em sembla que el Senat no està en condicions constitucionals d'assumir amb eficàcia la funció que nominalment li assigna la Constitució, que és la representació territorial.

Aquest diagnòstic és pràcticament generalitzat, tant en els sectors acadèmics com també en els polítics. I, precisament, aquest diagnòstic pràcticament unànim i assumit quasi sense excepcions, és a la base de la reforma que es va produir al reglament del Senat l'any 1994.³ Aquesta reforma reglamentària, com vostès saben, va crear una Comissió General de les Comunitats Autònomes, amb funcions consultives en matèria territorial; funcions consultives que es van sumar a les funcions que corresponen a aquesta comissió com a comissió legislativa. Mitjançant aquest nou text, es va introduir també algun element afegit d'interès, com és la possibilitat que s'oferia als governs de les comunitats autònomes de participar d'una manera directa en els treballs de la cambra.⁴

Tot i que no s'ha d'exagerar, convé dir que la reforma del Reglament va aixecar algunes expectatives raonables de millora de la funció territorial del Senat. En primer lloc, s'oferia la possibilitat d'una participació directa dels governs de les comunitats en la Comissió General. I en segon lloc, la Comissió General podia intervenir, per informar-les —amb caràcter consultiu, però amb una intervenció que podia créixer en intensitat, a mesura que els mateixos actors volguessin donar-li més pes—, en les iniciatives de contingut autonòmic que es tramitessin en la cambra, de manera que, abans de decidir, es pogués conèixer de manera institucional quina era la posició de les comunitats. La combinació d'aquests dos elements, almenys inicialment, obria la possibilitat de convertir la Comissió General de les Comunitats Autònomes en un lloc de trobada entre l'Estat i les

³ Reforma aprovada pel Ple de la cambra l'11 de gener de 1994, i que va donar lloc a l'actual text refós del Reglament del Senat, del 3 de maig de 1994.

⁴ L'interès de la reforma radicava, aquí, en la possibilitat que fossin els governs de les comunitats els qui hi poguessin participar, perquè el Govern estatal ja podia comparèixer davant la cambra i, per tant, també davant aquesta comissió, segons el règim ordinari.

comunitats, en una instància general de participació de les comunitats autònomes en els afers estatals que fossin del seu interès, en un àmbit més ampli que el de les pròpies competències, en sentit estricte.

Ara bé, aquesta possibilitat ha resultat en gran part frustrada, i això és així perquè la pràctica dels darrers anys mostra que la Comissió General de les Comunitats tampoc ha servit —almenys amb la intensitat i l'eficàcia que s'havien esperat— per complir aquesta funció de participació. I basti per a il·lustrar això una simple dada, relativa a un dels elements importants d'aquesta reforma, que va ser la previsió de la celebració anual d'un debat sobre l'estat de les comunitats autònomes. Doncs bé, d'aquests debats —que, reglamentàriament, han de ser anuals, i que podrien ser una gran ocasió per posar de manifest la posició de les comunitats autònomes en relació amb els problemes o les qüestions que els poguessin interessar d'una manera especial—, només se n'han celebrat dos, l'any 1994 i l'any 1997. Un sol debat en la V legislatura i un sol debat en la VI legislatura. En el temps que fa de la VII, encara no se n'ha celebrat cap.

Probablement, era una previsió bastant il·lusòria. I potser és difícil imaginar que es pugui celebrar, en condicions normals, un debat autonòmic amb la participació dels presidents de les comunitats, cada any. Però, en tot cas, és una previsió que forma part d'una norma i que és, per tant, vinculant i obligatòria, i s'ha incomplert de manera repetida, i també —i això és bastant sorprenent—, sense cap queixa especial per part de les comunitats autònomes, la qual cosa posa en relleu —al meu entendre— que tampoc aquest debat, ni la Comissió, no estan dissenyats de forma adequada per poder ser instruments idonis de trobada de les comunitats amb l'Estat, o de participació de les comunitats en els afers estatals. O, almenys, els actors que han de participar en el procés no consideren que aquest sigui l'instrument adequat per canalitzar aquesta participació.

No és el moment, ara, d'entrar a examinar les causes d'aquest fracàs —o almenys d'aquesta frustració de les expectatives inicials—, però és manifesta, per una altra banda, la falta d'impuls polític, de voluntat política, per convertir la Comissió General en un lloc de trobada

entre l'Estat i les comunitats, la qual cosa fins i tot es pot entendre, en el cas del Govern central, perquè, òbviament, el Govern estatal no té excessiu interès a constituir una nova plataforma que el pugui controlar, o on hagi de donar explicacions, almenys, i s'hi vegi forçat a concertar actuacions que fins al moment podia decidir unilateralment.

Però, al meu entendre, el problema principal no és ni tan sols aquest, sinó que radica en el fet que la Comissió General de les Comunitats Autònomes —i, per extensió, tot el Senat— no ofereix una participació suficientment atractiva a les comunitats, de tal manera que les mateixes comunitats autònomes —i en aquesta qüestió hi tornaré una mica, després— han preferit tractar les qüestions que els interes- sen directament amb l'Estat, com ho feien fins al moment.

Crec que es pot parlar, per tant, d'un fracàs de la reforma del Reglament de l'any 1994 des del punt de vista dels objectius d'aquesta mateixa reforma, i de l'expectativa mateixa que va generar. En efecte, en la ponència en la qual es va començar a tractar la reforma del Reglament, es va arribar, l'any 1990, a un acord unànim de totes les forces polítiques, en el qual es deia que es volia reformar el Reglament del Senat com un primer pas per potenciar la seva funció territorial, a través de la promoció, com a objectiu prioritari, de la presència de les institucions de les comunitats autònomes al mateix Senat, i a través de la participació de les institucions autonòmiques —s'ha d'entendre dels governs autonòmics— en els treballs de la cambra. Per tant, utilitzant com a paràmetre de referència els mateixos objectius que s'havia proposat la ponència amb els seus acords, crec que es pot parlar, amb força claredat, de fracàs —almenys, fins ara— de la reforma del Reglament de l'any 1994.

Havent fracassat la reforma del Reglament a assolir els seus objectius, l'única alternativa que resta per poder aconseguir-los és la reforma constitucional de la cambra. També aquí hi ha —o hi havia— un acord bàsic entre totes les forces polítiques, que van decidir crear —el mateix any de la reforma, el 1994— una ponència al si de la cambra per estudiar la reforma constitucional del Senat, per modificar la seva composició i les seves atribucions, amb la finalitat de

millorar la seva funció de representació territorial.⁵ Però aquest procés ha trobat esculls molt importants, de tal manera que, avui, crec que s'ha de ser molt escèptic sobre les possibilitats de reforma constitucional de la cambra, i —fins i tot en el cas que s'arribi a produir— molt escèptic sobre el fet que la nova configuració del Senat serveixi, realment, per canalitzar una efectiva participació de les comunitats autònomes en les funcions encomanades a les Corts Generals, ateses les propostes, molt limitades, que s'estan sentint darrerament.

Perquè, al meu entendre, una efectiva participació de les comunitats autònomes en el Senat només es pot produir si la reforma constitucional hi preveu la presència dels governs autonòmics. No cal que hi siguin només els governs —o que siguin aquests els que integrin la composició de la cambra—, a l'estil *Bundesrat*, però almenys hi ha d'haver els governs. La seva presència, al meu parer, és absolutament essencial si es vol, realment, que el Senat es converteixi en un canal efectiu de participació de les comunitats en els afers de l'Estat. Per tant, s'hauria de configurar la seva composició de manera que hi fossin presents els governs, encara que, potser, no sols els governs. Però amb aquesta presència no n'hi ha prou, sinó que s'ha de fer una participació atractiva. El Senat s'ha de dotar de competències adequadament decisòries, en les matèries que siguin d'interès de les comunitats, perquè si el Senat no disposa d'unes funcions atractives per a les comunitats autònomes, les comunitats, òbviament, no tenen cap interès a participar en aquesta plataforma, en la qual, també —pel sol fet de la seva existència—, hauran de concertar i posar en comú amb les altres i amb l'Estat mateix actuacions que fins al moment decidien soles.

Recapitulant el que s'ha dit fins ara, es pot concloure que el balanç general dels mecanismes de participació previstos a la Constitució

⁵ Moció firmada 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 dia 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.»

—la iniciativa legislativa i el Senat— presenta un dèficit molt notable. Un dèficit de disseny, d'una banda, perquè són previsions molt escasses i en gran part inadequades per a la funció que havien de complir. I un dèficit de funcionament, d'una altra, perquè aquestes institucions tampoc han sabut transformar-se, reconvertir-se o adaptar-se de manera que acabessin sent canals de participació real i efectiva.

Aquestes mancances generen un dèficit notable en l'articulació dels dos nivells de govern que existeixen a l'Estat autonòmic. Les previsions de la Constitució i dels estatuts d'autonomia estan destinades, fonamentalment, a construir el sistema autonòmic: a crear les comunitats autònomes, com a noves instàncies de poder polític territorial, i a dotar d'una nova planta l'estructura territorial de l'Estat. Però, en canvi, ha quedat en un segon pla l'articulació entre aquests diversos nivells de govern, l'adequada integració de les diverses peces que formen el sistema autonòmic, en un conjunt que sigui harmònic. I aquesta articulació és una qüestió absolutament essencial i necessària, que s'ha de resoldre, bàsicament, en termes de participació. I si els instruments i els mecanismes que estan previstos inicialment a aquests efectes no funcionen, els sistemes mateixos n'acaben generant altres d'alternatius, amb la conseqüència que s'acaben deixant de banda els mètodes que estan previstos i se n'erigeixen uns altres de caràcter alternatiu. Aquesta és una exigència lògica de tot sistema, i així ho mostra l'experiència comparada, ja que tots els estats compostos s'han anat decantant al llarg de la seva trajectòria per les fórmules d'articulació dels diversos nivells territorials de govern que resultaven més adequats a les seves pròpies característiques. I així ho mostren, igualment, les tendències que és possible observar en l'evolució recent dels estats compostos, amb caràcter general.

És cert que una de les tendències que és possible veure és la de la concentració de la capacitat de decisió a l'escala central o federal del poder. Però, a la vegada, és possible observar també una federalització de la formació de la voluntat estatal, de manera que la resituació de la capacitat de decisió en els nivells centrals no implica, almenys necessàriament, una centralització, en la mesura que és possible que aquesta voluntat federal es formi, precisament, a partir

de la participació de les instàncies territorials. Això és el que ha passat en molts llocs, i això és el que, per exemple, s'ha denominat a Alemanya «federalisme de participació» (Hesse, Bockenförde), posant nom a un fenomen que abans ja s'havia donat als Estats Units, i així s'havia advertit (Corwin).

Espanya, com a Estat que ha sofert una profunda descentralització política, no està al marge d'aquesta necessitat d'articulació dels seus nivells de govern a través de la participació. No sols no n'està al marge, sinó que aquesta articulació a través de la participació ha estat exigida de manera explícita i directa pel Tribunal Constitucional, i a més amb una intensitat creixent. El Tribunal Constitucional, en efecte, no s'ha limitat a recomanar que les comunitats autònomes i l'Estat col·laborin en la realització de les tasques que són comunes, ni ha posat simplement de manifest la bondat de la participació de les comunitats en les funcions estatals en les quals tenen competència o interès, sinó que el Tribunal Constitucional ha arribat a declarar inconstitucional una llei pel fet que no preveia cap tipus de participació de les comunitats autònomes, en qüestions en les quals, segons el Tribunal, havien de participar.⁶ I, fins i tot, també ha declarat inconstitucional una llei perquè considerava que la participació prevista era una participació insuficient.⁷ En aquest darrer cas, especialment important, el Tribunal Constitucional considera que la simple petició a les comunitats autònomes d'un informe no vinculant no és suficient per a permetre la seva participació en l'establiment dels criteris generals del repartiment de les subvencions territorialitzables en matèries de la seva competència. Declara, en conseqüència, inconstitucional l'article 153 de la Llei general pressupostària, i obliga a establir un nou règim d'intervenció de les comunitats en aquesta importantíssima matèria.

El Tribunal Constitucional s'ha destacat, en efecte, per exigir una participació efectiva de les comunitats autònomes per resoldre adequadament casos de concurrència material de competències de l'Estat i de les comunitats en un mateix sector d'actuació pública, o bé

⁶ Sentències 175/1995, del 5 de desembre, i 40/1998, del 19 de febrer.

⁷ Sentència 68/1996, del 18 d'abril.

per resoldre la concurrència de títols competencials en un mateix espai físic, la qual cosa constitueix un supòsit gens infreqüent en l'Estat autonòmic. I això, hi insisteixo, no sols com una recomanació, com una apel·lació a la bona voluntat política, sinó com un deure juridicoconstitucional, en sentit estricte, la vulneració del qual pot conduir a la declaració d'inconstitucionalitat i a la consegüent nul·litat de les actuacions que incorrin en aquest vici. La qual cosa ens porta a una altra qüestió, que crec que és d'un gran interès —i que simplement vull deixar apuntada, perquè no tenim temps per tractar-la aquí amb l'extensió que es mereixeria—, com és l'enorme importància que ha tingut el Tribunal Constitucional en el disseny —en positiu, i no sols en negatiu— de les relacions que han de mantenir l'Estat i les comunitats i la importància decisiva de les sentències del Tribunal en la configuració de l'Estat autonòmic, que moltes vegades ha hagut d'assumir aquesta responsabilitat per translació de la responsabilitat que corresponia als actors polítics mateixos.

A més, vull també posar en relleu que, en aquesta qüestió, Catalunya ha tingut una intervenció decisiva, com mostren les dades més recents que he pogut consultar: fins al dia 1 de juny d'aquest mateix any, s'han presentat davant del Tribunal Constitucional 1.025 conflictes de competència davant del Tribunal, entre els diversos procediments que es poden seguir, i Catalunya ha estat part, com a demandada o com a demandant, en 370 d'aquests assumptes. Per comprendre la configuració de l'Estat autonòmic i la seva evolució, és important retenir aquesta dada, que mostra que l'Estat autonòmic s'ha dissenyat, en gran part, a impulsos de conflicte i a cops de sentència, que l'han deixat amb una empremta jurisdiccional molt acusada. Aquest volum de conflictivitat és absolutament inusual en les experiències comparades similars.

Si no han funcionat, segons el que s'esperava, els mecanismes de participació que estan previstos a la Constitució, i si, en canvi, és necessari que aquesta articulació es produeixi, la qüestió que s'ha d'examinar és com s'ha produït efectivament aquesta articulació. I el que s'ha de manifestar respecte a això és que s'ha produït a través de mecanismes alternatius als que estan específicament disse-

nyats en el bloc de la constitucionalitat: mecanismes previstos a vegades en la legislació estatal; a vegades previstos en convenis o acords que han celebrat l'Estat i les comunitats; a vegades previstos en els decrets de traspassos de serveis, que són, també, una font molt important d'establiment d'aquest tipus de relacions; o a vegades desenvolupats a través de la pràctica, simplement: d'una manera, diguem-ne, espontània. Entre aquest mecanisme en destaquen alguns, i vull fer una molt breu referència a alguns d'ells, en especial. En primer lloc, a les conferències sectorials i als òrgans mixtos de cooperació entre l'Estat i les comunitats: òrgans mixtos de caràcter governamental o a vegades administratiu, que normalment assumeixen funcions de caràcter consultiu i deliberant, però que arriben, en alguns casos, a exercir funcions decisòries i executives.

De la importància que té aquesta fórmula d'articulació entre les relacions entre l'Estat i les comunitats en donen compte algunes dades, també recents —tancades, en aquest cas, a 31 de desembre de l'any passat—, ofertes pel Ministeri de les Administracions Públiques. De primer nivell —i es fa referència a òrgans de primer nivell quan es tracta d'òrgans que es componen de representants de caràcter governamental de les dues parts—, hi havia, al final de 1999, 37 òrgans. De segon nivell —que són òrgans mixtos però que no tenen membres dels governs en el seu si, sinó alts càrrecs administratius i funcionaris de diversos nivells—, hi havia 142 òrgans, en els diversos sectors de l'actuació administrativa.

En els dos casos no es comptabilitzen alguns òrgans mixtos, que augmentarien aquesta nòmina: en el cas dels de primer nivell, no es tenen en compte alguns altres òrgans que tenen una composició específica i que no són estrictament conferències sectorials —com, per exemple, el Consell d'Universitats o la Comissió Nacional de Protecció Civil. En els de segon nivell no es comptabilitzen els òrgans que són previstos en convenis entre l'Estat i les comunitats. I, si tenim en compte que anualment es tenen —en els darrers anys, almenys— al voltant de cinc-cents convenis entre les dues parts, i que, d'aquests cinc-cents convenis, la major part acostuma a preveure la creació d'òrgans de seguiment de les actuacions que es deriven del mateix

conveni, òbviament la xifra del volum total d'aquests òrgans mixtos s'eleva enormement.⁸

Fer el cens global d'aquests òrgans és, per tant, bastant complicat, però crec que podríem dir que, en l'actualitat, poden existir al voltant d'uns cinc-cents òrgans mixtos entre l'Estat i les comunitats, que actuen en les àrees més variades, que tenen composició i estructura molt diverses, i que exerceixen funcions també molt distintes.

El funcionament d'aquests òrgans és, d'altra banda, molt desigual, com reconeix el mateix Ministeri d'Administracions Públiques.⁹ Però el que és cert és que han arribat a crear una molt espessa malla de relacions intergovernamentals i interadministratives, que han arribat a formar una veritable administració mixta al nostre país, amb tots els problemes que l'administració mixta comporta, en termes d'opacitat, de complexitat, de dilució de responsabilitats, creixent autonomia de l'aparell administratiu respecte a les instàncies de decisió política i allunyament del control parlamentari i del control polític, en general.

No estic criticant l'existència d'una participació a través d'òrgans mixtos, sinó els efectes nocius que es deriven de la falta de formalització i de la falta d'institucionalització d'aquests mecanismes i especialment de la falta d'una instància que pugui convertir-se en el centre d'imputació d'aquesta espessa i molt extensa xarxa d'òrgans mixtos, com podria ser, per exemple, una conferència de presidents que assumeixi la responsabilitat global d'aquesta cooperació i proporcioni els impulsos i les directrius que l'han d'orientar, més enllà de les concretes —i a vegades contradictòries— exigències i particularitats sectorials.

Juntament amb aquests òrgans generals de caràcter multilateral que actuen en diferents sectors de l'actuació administrativa —i en els

⁸ S'ha de tenir en compte, però, que molts convenis són pròrrogues i repeticions d'altres signats en anys anteriors, i també que les actuacions previstes tenen un límit temporal, passat el qual desapareix l'òrgan de seguiment.

⁹ A través de diversos informes que ha publicat sobre les conferències sectorials i els òrgans mixtos, en general, i especialment l'Informe sobre cooperació de l'any 2000.

quals participen, en principi, totes les comunitats—, hi ha, igualment, òrgans que tenen una composició purament bilateral.

En el cas de Catalunya, en destaquen dos de manera molt especial, que són, d'una banda, la Comissió Bilateral de Cooperació, que es va crear l'any 1987, i que ha tingut un funcionament bastant irregular i ha assumit, bàsicament, funcions relatives a la resolució de conflictes —o bé abans que arribessin al Tribunal Constitucional, o bé, fins i tot, una vegada que s'havien plantejat davant el mateix Tribunal, amb la finalitat d'arribar a una solució extrajudicial— i a la preparació de certs acords que després s'han concretat de maneres diverses i a través d'instruments diferents.

I, en segon lloc, cal mencionar la Comissió Bilateral sobre Assumptes Europeus, constituïda molt recentment —l'any 1998—, i prevista, en principi, per impulsar la participació de la Generalitat de Catalunya en les qüestions relatives a la Unió Europea que fossin d'interès de la Generalitat. Però, malgrat que aquesta és la previsió inicial, la creació d'aquesta Comissió Bilateral obre una qüestió que, al meu entendre, és absolutament essencial, com és la possibilitat d'asimetria en la participació de les comunitats autònomes en afers de caràcter general, i per tant, la possibilitat d'establir ritmes, velocitats i maneres diverses de participació. Aquesta és un qüestió que crec que té una entitat suficient, i després hi vull dedicar una reflexió específica.

Al costat d'aquesta participació a través d'òrgans, hi ha altres instruments que s'han utilitzat també per afavorir o per canalitzar la participació de les comunitats. Els convenis són, amb tota seguretat, el més destacat. I Catalunya és la comunitat que, any rere any, més convenis celebra amb l'Administració de l'Estat: se situen al voltant dels quaranta o cinquanta cada any, quan la mitjana de les comunitats se situa pràcticament en la meitat d'aquesta xifra.

Però els convenis no sols s'han de veure com un mecanisme de participació i de col·laboració, sinó que moltes vegades impliquen una ingerència de l'Estat en assumptes que són competència exclusiva de les comunitats, en la mesura que preveuen un cofinançament estatal per a certes actuacions que són pròpies de les comunitats. En re-

lació amb aquest perill, el Tribunal Constitucional mateix ha fet alguna advertència en el sentit que els convenis no es poden utilitzar com a instrument per condicionar actuacions autonòmiques que són d'exclusiva competència de les mateixes comunitats.¹⁰

I, juntament amb els convenis, s'ha de citar també la participació que es canalitza a través de procediments mixtos i participats, especialment mitjançant l'emissió d'informes previs a actuacions que afecten competències de l'altra part, i que el Tribunal Constitucional ha declarat en diverses ocasions que són un mecanisme adequat de participació,¹¹ o bé mitjançant procediments complexos de planificació mixta i conjunta, que encara es troben poc desenvolupats a Espanya, a diferència del que succeeix en altres països, i malgrat la seva recent previsió legal amb caràcter general.¹²

Si s'hagués de fer el relat complet dels mecanismes de participació, tampoc es podria oblidar el que es realitza a través de mitjans informals, i que ens alguns països es coneix com a «participació a través del telèfon», o participació de caràcter espontani, que té lloc a través de contactes informals entre instàncies polítiques i administratives, i que depèn, en gran part, de la sintonia existent entre les persones implicades dels dos nivells de govern. Aquesta cooperació és molt difícil de valorar, en general, encara que no és agosarat afirmar que acaba tenint un pes decisiu en el conjunt de relacions que mantenen l'Estat i les comunitats.

En qüestió de participació, té una especial rellevància la que es produeix amb relació a la Unió Europea, i això perquè afecta els equilibris bàsics, constitucionals, sobre el repartiment del poder al si de l'Estat, ja que el fet de pertànyer a la Unió Europea comporta que s'ha de fer front a un nou i doble procés de centralització, que discorre en paral·lel: la centralització a favor de les institucions comunitàries —a favor de Brussel·les—, en primer lloc; però, també, una

¹⁰ Sentència del Tribunal Constitucional 128/1999, de l'1 de juliol.

¹¹ Sentències del Tribunal Constitucional 103/1989 i 40/1998, entre altres.

¹² Article 7 de la Llei 30/1992, del 30 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Va ser incorporat a aquesta Llei per la Llei 4/1999, del 13 de gener, que modificava la primera.

recentralització interna a favor del Govern estatal, en la mesura que és aquest qui participa en la institució comunitària decisòria per excel·lència, que és el Consell.

Per tant, l'ingrés i la participació d'Espanya en la Comunitat Europea implica un doble fenomen de centralització que afecta els equilibris constitucionals bàsics de repartiment del poder. I, a més, és rellevant la participació en els assumptes europeus perquè posa a prova els mecanismes ordinaris de participació, i obliga, per al cas que no siguin adequats, a buscar instruments efectius que puguin canalitzar-la.

Fins ara, el que s'ha construït, en aquest àmbit decisiu, és un sistema de participació a través de la xarxa de conferències sectorials, a les quals abans feia referència. En aquesta xarxa de conferències sectorials ha anat emergint —d'una manera lenta, però poderosa— una d'elles, la conferència per a assumptes relacionats amb la Unió Europea, que ha obtingut una institucionalització específica a través d'una llei, l'any 1997.¹³ Però l'estructura horitzontal i dispersa de la xarxa de conferències fa molt difícil —per no dir que ho impedeix— que aquesta pugui assumir un paper director, i imposar un determinat model d'actuació a les altres en aquesta matèria. Aquest sistema de participació ha propiciat alguns avenços, que són importants, però queda contaminat per la debilitat que presenta el mateix sistema de conferències sectorials, en el qual se sustenta aquest mecanisme general de participació. Les conferències sectorials, com s'ha dit, tenen un funcionament irregular que no garanteix una efectiva participació de les comunitats autònomes, com s'ha posat de manifest en el seguiment que el professor Eduard Roig fa anualment de l'activitat d'aquest conjunt d'òrgans, i de les relacions dedicades a aquesta finalitat.¹⁴

Aquesta debilitat del sistema, però, no és l'única que es presenta, per poder produir una efectiva participació de les comunitats en els assumptes europeus. A la debilitat de la xarxa de conferències sectori-

¹³ Llei 2/1997, del 13 de març, de regulació de la Conferència per a Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees.

¹⁴ Informe Comunitats Autònomes, anual, Barcelona.

als s'han d'unir encara dos punts febles més. Primer, la debilitat de la cooperació horitzontal, en la mesura que la concertació de les comunitats autònomes és imprescindible perquè la participació d'aquestes sigui efectiva, per a poder arribar a posicions comunes que puguin ser assumides després per l'Estat, i representades davant de les institucions europees. I segon, el fet que encara no està desenvolupada la participació directa de les comunitats en les institucions comunitàries, llevat de la petita excepció que significa la seva presència en alguns comitès de la Comissió. Per tant, en aquest àmbit, sembla que també és possible concloure que hi ha un dèficit important del sistema autonòmic espanyol.

Finalment, per acabar, voldria fer algunes consideracions generals de caràcter prospectiu, de manera molt ràpida. En primer lloc, el sistema de participació —que està insuficientment i inadequadament dissenyat, en el bloc de la constitucionalitat— hauria de tendir, com ha succeït en altres països, cap a una institucionalització i una formalització més grans. Crec que no pot mantenir-se, en un terme raonable, una situació com l'actual, en què els mecanismes previstos no funcionen i la participació s'ha d'articular a través de mecanismes que no estan previstos en el bloc de la constitucionalitat. Al final, s'han d'acabar decantant i institucionalitzant els mecanismes que el sistema mateix ha fet madurar, i que, efectivament, canalitzen la participació de les comunitats, la qual cosa permetria, molt probablement —a través d'aquest exercici de revisió i racionalització—, ampliar l'abast i la intensitat d'aquesta mateixa participació, molt especialment pel que fa referència a la Unió Europea, però també respecte d'altres àmbits i institucions de l'Estat, la qual cosa comportaria una implicació més gran de les comunitats autònomes en l'Estat, i un avenç cap a una concepció de la unitat de l'Estat més basada en el respecte al pluralisme i la integració de la diversitat, que em sembla absolutament essencial per a consolidar definitivament entre nosaltres l'Estat autonòmic.

En segon lloc, l'evolució del sistema de participació de les comunitats autònomes en el seu conjunt dependrà de manera essencial de com evolucioni la reforma del Senat. Em sembla que aquesta és una qüestió bastant òbvia. Això no obstant, encara que el Senat acabi

sent, efectivament, una cambra en condicions d'assumir la funció de representació territorial, aquesta circumstància no exclouria la possibilitat d'altres mecanismes de participació de les comunitats, en l'àmbit intergovernamental i interadministratiu, com ha succeït en altres sistemes —i molt especialment a Alemanya, on existeix el Bundesrat, que efectivament pot assumir aquesta funció de representació dels *Länder*—, però la seva existència no exclou que hi hagi una molt poderosa xarxa de conferències sectorials, que assumeixen funcions de participació governamental. Però sí que és cert que si, a Espanya, el Senat fos capaç d'assumir aquesta funció, aquest fet influiria molt poderosament en el sistema de participació, en el seu conjunt.

La tercera qüestió, exposada molt ràpidament, és que el sistema de participació, al meu entendre, ha de combinar la multilateralitat i, per tant, la participació de les comunitats en les qüestions de caràcter general, d'una banda, i la bilateralitat en la relació amb l'Estat, d'una altra. I aquesta bilateralitat no s'ha d'estendre només per les qüestions específiques que puguin afectar cada comunitat, sinó que es pot presentar també com a reflex de la diversa voluntat política de participació, perquè és obvi que no totes les comunitats tenen o estan disposades a assumir el mateix grau de participació. I, per tant, no es poden condicionar les comunitats que tenen una voluntat de participació més alta a les que tenen una voluntat o capacitat de participació més baixa, la qual cosa, òbviament, posa sobre la taula la qüestió de la asimetria, o, si es vol, de les diverses velocitats, formes i àmbits de la participació de les comunitats en l'Estat, i obliga a començar a pensar en l'adaptació dels mecanismes de participació a aquesta realitat diversa.

I, finalment, el sistema de participació ha de resoldre la qüestió de la uniformitat i la diversitat en la posició de les comunitats autònomes, qüestió que és fonamental i que ha de trobar una solució que compti amb el consens suficient, si es vol tenir èxit en la consolidació de l'Estat autonòmic. No resoldre de manera adequada aquesta qüestió va convertir-se en un dels esculls més importants en el procés de reforma del Senat, i és obvi que aquesta és una de les qüestions que ha de trobar una solució que garanteixi la preservació i la defensa de la

posició i dels interessos bàsics de cada comunitat autònoma, juntament amb la viabilitat del conjunt.

No és una qüestió fàcil, especialment pel que fa referència a la generació del consens polític suficient per a no convertir-la en un problema permanentment obert, però des del punt de vista tècnic hi ha solucions, i els diversos estats compostos han assajat tècniques i mecanismes que poden servir a aquest efecte. Simplement els recordo, per exemple, el mecanisme de la «*sonnette d'alarme*» que existeix a la Constitució belga i que pot il·lustrar, amb totes les variants i modalitats que puguin establir-se, les possibilitats de resoldre tècnicament un assumpte políticament complicat com és aquest. A partir d'aquestes condicions, tècniques i polítiques, crec que és possible dissenyar i construir un sistema efectiu de participació de les comunitats autònomes, que les integri realment com les parts de l'Estat que són, i les impliqui, també, en l'acompliment de les tasques generals que són a càrrec de l'Estat.