



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

INFORME SOBRE ELS ASPECTES DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE POTENCIAL DESPLEGAMENT LEGISLATIU PEL PARLAMENT DE CATALUNYA

OBJECTE DE L'INFORME

El president del Parlament, amb l'objectiu de potenciar l'exercici de les funcions que la cambra té encomanades, ha demanat als Serveis Jurídics un informe sobre els aspectes de l'Estatut d'autonomia de Catalunya que poden ser aplicats o ser objecte de desplegament legislatiu per part del Parlament de Catalunya.

CONSIDERACIONS PRÈVIES

L'objecte de la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1979 (2006) va ser, en essència, el reforçament de la identitat comunitària i de la singularitat de Catalunya, així com l'augment i la garantia dels poders de la Generalitat, sobre la base de l'especial valor normatiu d'aquest tipus de font de l'ordenament com a norma paccionada i com a complement de la Constitució espanyola (CE) a l'hora de determinar la distribució territorial del poder.

Amb tot, és sabut que, precisament, una de les conseqüències més negatives del pronunciament del Tribunal Constitucional (TC) sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 (EAC) va ser la pèrdua de l'estatus diferenciats de què gaudien els estatuts d'autonomia dins el sistema de fonts (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 3 a 6), a diferència del que havia declarat en la precedent STC 247/2007, sobre l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, i això ha condicionat i condicionarà sobre manera el desplegament de la norma institucional bàsica de Catalunya, especialment pel que fa a l'*estatut exterior*, és a dir, en tot allò que afecta les relacions de la Generalitat amb l'Estat.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

El punt de partida del nostre examen, doncs, no pot passar per alt que l'Estatut va quedar notablement desapoderat en termes normatius després de la sentència de l'alt tribunal. No obstant això, ens proposem analitzar-ne novament el contingut i el potencial desplegament, tant de la part en què va quedar indemne com en la que es va veure més afectada, per tal de calibrar la capacitat de la Generalitat —i en particular de la iniciativa legislativa del Parlament— per a fixar o desenvolupar polítiques pròpies en àmbits de la seva competència, que és el que caracteritza l'autogovern i la descentralització política com a tècnica jurídica.

No es tracta d'una operació fàcil, en la mesura que, com ha posat repetidament en relleu la doctrina catalana de dret públic, el pronunciament del TC sobre l'EAC és complex i presenta molts matisos, ja que, a més de la part declarativa de la resolució (catorze preceptes anul·lats), en conté una altra d'àmpliament interpretativa (vint-i-set articles més anul·lats de manera directa i altres de manera menys evident). En conjunt, tanmateix, la sentència sembla consentir encara un cert marge d'aplicació i de desplegament en la mesura que el text o una part d'aquest es van mantenir intactes; a més, el TC podria variar el seu pronunciament a través d'un simple mecanisme informal de prescripció, especialment en un moment en què sembla haver exhaurit el periple interpretatiu de la Constitució territorial.

En aquest *iter* històric de l'aplicació de l'Estatut, cal que fem esment també a la crisi econòmica i financera que va irrompre a partir del 2008, que va comportar no només un fort empoderament de les institucions europees, sinó també una notable recentralització i més rigor en el control de les finances autonòmiques per a afavorir l'estabilitat pressupostària i financera. Posteriorment, la pandèmia de la COVID-19 va ser una nova *prova de resistència* de l'autogovern, no només des del punt de vista assistencial, sinó també perquè l'estat autonòmic va experimentar una notable centralització amb el recurs a la legislació d'excepció, corregida en un segon moment a través de l'anomenada *cogovernança* entre



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

l'Estat i les comunitats autònomes, que va obrir la porta a una gestió coordinada de la crisi sanitària més respectuosa amb la diversitat territorial i amb el repartiment competencial.

Finalment, un altre factor, potser més intangible que l'anterior, però que ha afectat l'evolució de l'autonomia postestatutària, ha estat l'evolució de l'estat de les autonomies cap a un federalisme d'execució o de gestió, això és, una creixent administrativització de l'autonomia política a partir del fet de reservar al legislador estatal un rol molt rellevant en matèries de tradicional competència autonòmica aprofitant la lectura de baix relleu autonomista de l'Estatut feta pel TC i la complexitat del sistema de distribució de competències, per la via de fer un ús expansiu i profús de les bases o d'alguns títols competencials transversals com el respecte a les condicions bàsiques que l'Estat estableix per a garantir la igualtat en l'exercici i el gaudi dels drets per part de tots els espanyols (art. 149.1.1 CE) o la planificació de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE).

Aquesta dinàmica només s'ha vist compensada darrerament amb la inclusió d'algunes clàusules de desvinculació o d'inaplicació o de desplaçament de les bases estatals en normes estatals amb rang de llei a conseqüència de la negociació política entre el Govern de l'Estat i les minories territorials, en un context d'absència de majoria de l'executiu. Així, de la mateixa manera que s'han reconegut espais privatis al País Basc i Navarra, sobre la base dels drets històrics plasmats en la disposició addicional primera de la Constitució (DA 1a CE), també s'ha fet una operació similar amb Catalunya. En són exemples la disposició final del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, o l'apartat 4 de la disposició final setena de la Llei de l'Estat 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge. A un altre nivell, el Reial decret llei 3/2024, de 4 de juny, de mesures de promoció de l'ús del transport públic col·lectiu terrestre per part dels joves per als viatges realitzats en el període estiuenc de 2024, va incloure una referència a les competències de la Generalitat (ap. IV del preàmbul i art. 2).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Cal tenir present que les clàusules d'excepció són una tècnica habitual en els sistemes federals i regionals que presenten certs graus d'asimetria, tot i no tractar-se d'una qüestió pacífica (com demostra el debat suscitat al seu dia amb la coneguda *West Lothian Question*).

Seguidament, identificarem i analitzarem de manera sistemàtica els aspectes més rellevants de l'EAC que al nostre parer permeten una aplicació directa o un potencial desplegament legislatiu per part del Parlament de Catalunya o per part de les Corts Generals, davant les quals el Parlament pot exercir la iniciativa legislativa prevista a l'article 87.2 CE i a l'article 61.b i c EAC.

A aquest efecte, tindrem en compte els pronunciaments del mateix TC i les iniciatives legislatives materialment coincidents en tràmit o decaigudes al Parlament, així com les contingudes en els plans normatius del Govern fins a l'actualitat. No obstant això, com ja hem dit, l'eficàcia de la doctrina del TC vincula de manera limitada el legislador, ja que cap sentència s'erigeix en paràmetre de constitucionalitat, i el pas del temps i el canvi de les condicions jurídiques i socials han de permetre que, davant d'una nova regulació, l'òrgan de la jurisdicció constitucional pugui variar els seus plantejaments.

A) ASPECTES RELATIUS A LA IDENTITAT COMUNITÀRIA

El títol preliminar de l'EAC, a banda de la identificació de Catalunya com a nacionalitat, la definició del sistema institucional i els grans principis que orienten l'autogovern, regula elements com els símbols o el règim de l'oficialitat lingüística, com és habitual en les entitats no estatals, públiques o privades, que gaudeixen de reconeixement públic i disposen d'un àmbit territorial, uns membres amb drets i obligacions, uns signes distintius i una llengua vehicular o de treball.

No es tracta de meres peculiaritats o de trets secundaris, sinó d'atributs fonamentats en raons històriques, culturals o polítiques, com a elements



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

identificadors i diferenciadors, que incideixen en el sistema organitzatiu i institucional intern, però també en el sistema de distribució o repartiment competencial amb l'Estat. Això és el que permet representar Catalunya per mitjà d'uns símbols específics –bandera, festa i himne (art. 8 EAC)– i reconèixer els drets històrics del poble català (art. 5 EAC) i el règim lingüístic (art. 6.1 i 2 EAC). Seguidament analitzarem aquests aspectes, indicant-ne l'estat de compliment o desplegament, per a identificar les potencialitats que presenten.

Els drets històrics (art. 5 EAC)

D'acord amb l'article 5 EAC, l'autogovern de Catalunya es fonamenta també en els drets històrics del poble català, en les seves institucions seculares i en la tradició jurídica catalana, que l'Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució, dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació al dret civil, la llengua, la cultura, la projecció d'aquestes en l'àmbit educatiu, i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat.

Es tracta d'un institut estatutari novell, ja que, en primer lloc, la doctrina iuspublicista catalana no ha esmerçat, tret de comptades excepcions, especials esforços en l'estudi de la qüestió, ni el catalanisme polític la va invocar durant el debat constituent o estatutari, a diferència del que va succeir amb els drets històrics forals del País Basc i de Navarra reflectits en la DA 1a CE; i, en segon lloc, perquè la dicció final del precepte va crear una categoria distinta de drets històrics, amb fonament exclusivament estatutari, per a permetre a la Generalitat detenir una posició singular en els àmbits materials que s'hi esmenten. La STC 31/2010 (FJ 10) va fer una interpretació conforme d'aquest precepte, tot i advertir que aquests drets no eren els mateixos que els de la DA 1a CE, que estaven exhaurits en la mesura que ja s'havien utilitzat per a accedir a l'autonomia per la via privilegiada de l'article 151 i la disposició transitòria



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

segona de la Constitució, descartant, en conseqüència, el reconeixement de cap posició singular.

No obstant això, la disposició addicional dissetena (DA 17a) de la Llei de l'Estat 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL), introduïda pel Reial decret Llei 6/2023, de 19 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a l'execució del Pla de recuperació, transformació i resiliència en matèria de servei públic de justícia, funció pública, règim local i mecenatge (BOE núm. 303, de 20 de desembre de 2023, p. 167808-167994), ha donat plena efectivitat *ex lege* als drets històrics de l'article 5 EAC en permetre que Catalunya detingui una posició singular en matèria d'organització territorial i de règim local.

Drets històrics i organització territorial i govern local supramunicipal. Les vegueries

Aquesta regulació ha de permetre dotar de contingut les disposicions de l'EAC, en el sentit de reprendre la «interiorització» de l'organització territorial i del govern local, per tal que la Generalitat esdevingui la principal interlocutora dels ens locals com a part integrant que són del seu sistema institucional (art. 2 EAC) i amb vocació de simplificar i racionalitzar el mapa administratiu.

A aquests efectes, seria possible reactivar la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries (DOGC núm. 5708, 06.09.2010, p. 66059-66074) —que va ser neutralitzada amb la Llei 4/2011, de 8 de juny, de modificació de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries (DOGC núm. 5900, 15.06.2011, p. 33727-33732)— posant en marxa les demarcacions veguerials que substitueixin les diputacions provincials pels consells de vegueria i estudiant la possibilitat de circumscriure els consells comarcals a un ens de gestió de serveis supramunicipals o d'assistència bàsica municipal.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Cal tenir present que el fet que la jurisprudència constitucional hagi establert la província com a entitat local necessària i indisponible pel legislador, derivada de la garantia institucional establerta per la Constitució, s'ha d'interpretar, als efectes del govern local supramunicipal, com que cal que existeixi un ens territorial d'aquesta naturalesa dotat d'autonomia, que no s'ha d'identificar necessàriament amb les diputacions. De fet, l'EAC no posa en qüestió la divisió provincial ex article 152.3 CE en tot allò que no afecta el règim local (circumscripció electoral i àmbit territorial per al compliment de les activitats de l'Estat, art. 68.2 i 141.1 CE).

Per tal d'assolir aquest objectiu, que podria passar per crear set o vuit demarcacions, caldria impulsar una llei orgànica de l'article 141.1 CE d'alteració dels límits provincials. En tot cas, la DA 17a LBRL pot esdevenir un estímul per a abordar una reforma integral i harmònica del règim local de Catalunya, datat de 1987, tot i la seva ulterior refosa, i procedir, així, a desplegar el marc general del capítol VI del títol II i de l'article 160 EAC.

Drets històrics i el dret civil, la cultura, la llengua o la projecció d'aquesta en l'àmbit educatiu

L'opció del Reial decret llei 6/2023, de gran càrrega simbòlica i política, obre la porta, al nostre parer, a adaptar l'aplicació de competències i de normes estatals en altres matèries esmentades a l'article 5 EAC, com el dret civil, la cultura, la llengua o la projecció d'aquesta en l'àmbit educatiu.

a) Per exemple, en l'àmbit del dret civil, el legislador català podria revertir la tesi del creixement orgànic del dret civil lligat a la connexitat amb institucions premodernes, en la línia de la STC 132/2019, de 13 de novembre, en relació amb la Llei 3/2017, de 15 de febrer, del llibre sisè del Codi civil de Catalunya (DOGC núm. 7314, 22.02.2017, p. 1-55).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

b) En cultura, el marge de maniobra de la Generalitat podria ampliar-se amb la invocació dels drets històrics, ja que s'ha vist reduït no només pel règim concurrent definit a l'article 149.2 CE («l'Estat considerarà el servei de la cultura com un deure i una atribució i facilitarà la comunicació cultural entre les comunitats autònomes d'acord amb elles»), sinó també per l'activitat de foment o subvencional estatal i la incidència de títols horitzontals (bases sobre mitjans de comunicació de l'art. 149.1.27 CE i les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica ex art. 149.1.13 CE), fins al punt que el TC ha configurat aquest espai com d'«estat de cultura» i ha descartat qualsevol repartiment competencial vertical (STC 49/1984, de 5 d'abril, FJ 6, i 17/1991, de 31 de gener, FJ 3).

Això té especial interès si es té en compte la STC 177/2016, de 20 d'octubre de 2016 (FJ 7), sobre la Llei 28/2010, de 3 d'agost, de modificació de l'article 6 del text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, que va legitimar el desplaçament de títols competencials de la Generalitat com la protecció dels animals i els espectacles públics amb l'objectiu de preservar «el patrimoni cultural comú» (art. 46 CE) i va anul·lar la prohibició de les corrides de toros i altres espectacles taurins prenent com a paràmetres la Llei de l'Estat 18/2013, de 12 de novembre, per a la regulació de la tauromàquia com a patrimoni cultural (BOE núm. 272, 13.11.2013, p. 90737 - 90740) i la Llei de l'Estat 10/2015, de 26 de maig, per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial (BOE núm. 126, 27.05.2015, p. 45285-45301).

La llengua (art. 6 CE)

El propòsit central de la regulació estatutària del 2006 en matèria lingüística era estatuir la vigent legislació general i sectorial de política lingüística, a més de plasmar la doctrina del TC (entre altres, les STC 82/1986 i 337/1994). En particular, l'intent de convertir en «deure» el coneixement del català (art. 6 EAC) tenia com a objectiu que els ciutadans de Catalunya poguessin accedir a



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

la plena igualtat jurídica, evitant qualsevol possible discriminació (art. 32 EAC), i fer possible l'exigència de plena disponibilitat lingüística (art. 34 EAC).

En aquest punt, la STC 31/2010 va proclamar com a principi fonamental, i amb una radicalitat inusitada, la igualtat entre el català i el castellà, tot i que aquest principi ja admetia diferents matisacions, incloses en el mateix Estatut i en la legislació sectorial. Altres preceptes clau en matèria lingüística van ser greument alterats, com ara els articles 6.1 i 35.1 EAC, en què es consagraven a nivell estatutari els dos pilars essencials del model lingüístic recollits a la legislació ordinària: d'una banda, l'ús normal i preferent del català com a llengua pròpia de Catalunya per part de les administracions i dels mitjans de comunicació públics de Catalunya, i, de l'altra, la consideració del català com a llengua normalment utilitzada com a vehicular en l'ensenyament.

A partir del dogma de l'«equilibri inexcusable», la mateixa STC 31/2010 va assenyalar, amb relació als drets lingüístics educatius (art. 35 EAC), que «[...] és constitucionalment obligat que les dues llengües cooficials siguin reconegudes pels poders públics competents com a vehiculars», sense restar legitimat al fet que el català continuï sent el «centre de gravetat» (STC 337/1994) en atenció a l'objectiu de la normalització —que, junt amb la funció pública, justificaria la pervivència de la normalització—, però amb el límit que això no determini l'exclusió del castellà com a llengua de la docència.

Sobre la base d'una determinada interpretació d'aquest pronunciament, el Tribunal Suprem (TS) va dictar diverses sentències en què declarava que la Generalitat havia d'adoptar «les mesures precises» per a adaptar el seu sistema d'ensenyament a la nova situació creada per la STC 31/2010 del Tribunal Constitucional, que considera també el castellà com a llengua vehicular de l'ensenyament, i declara el dret a emprar el castellà com a llengua vehicular «en la proporció que procedeixi donat l'estat de normalització lingüística assolit per la societat catalana». Més endavant, la STS 4276/2012 (Sala Contenciosa,



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Secció Quarta), de 12 de juny de 2012, sobre el Decret 181/2008, de 9 de setembre, pel qual s'estableix l'ordenació dels ensenyaments del segon cicle de l'educació infantil (DOGC núm. 5216, 16.09.2008, p. 68256-68273), va anul·lar l'article 4.3, perquè només esmentava el dret a rebre l'ensenyament en català, afegint-hi que la STC 31/2010 també havia reconegut el dret d'elecció lingüística dels pares, i va projectar un model de segregació contrari al model de conjunció imperant. Aquest *iter* judicial va viure el seu moment més àlgid amb la impugnació de la Resolució del Departament d'Educació de 18 de febrer de 2015, per la qual s'aprovaven les normes de preinscripció i matrícula del curs 2015-2016, que va donar lloc a la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya STSJC 5201/2020 (Jurisdicció Contenciosa, Secció Cinquena), de 16 de desembre de 2020, que va establir un ús vehicular mínim del 25% d'hores lectives en castellà.

En fase d'execució d'aquesta sentència —i en virtut d'un ampli acord polític—, el Parlament va aprovar la Llei 8/2022, de 9 de juny, sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari (DOGC núm. 8686, 10.06.2022, p. 1-3), que disposa que el català és la llengua «normalment emprada com a llengua vehicular i d'aprenentatge, i la d'ús normal en l'acollida de l'alumnat nouvingut», i el castellà ho és en els termes fixats en els projectes lingüístics de centre (art. 2.1), regulats d'acord amb el Decret Llei 6/2022, de 30 de maig, pel qual es fixen els criteris aplicables a l'elaboració, l'aprovació, la validació i la revisió dels projectes lingüístics dels centres educatius (DOGC núm. 8678A, 30.05.2022, p. 1-4), de manera que l'ensenyament i l'ús curricular de les dues llengües estiguin assegurats per a garantir-ne el domini oral i escrit al final de l'educació obligatòria (art. 2.2).

El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) va decidir suspendre'n l'execució (Provisió d'1 de juliol de 2022), però va elevar una qüestió d'inconstitucionalitat al TC perquè considerava —en una línia similar al recurs d'inconstitucionalitat interposat per més de cinquanta diputats dels grups



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

parlamentaris del Partit Popular i de Ciutadans al Congrés— que el nou marc normatiu «determina l'exclusió [del castellà] com a llengua vehicular amb caràcter general, sens perjudici dels termes que puguin fixar-se en els projectes lingüístics de cada centre». En aquests moments s'està a l'espera de la resolució decisiva del TC. Caldrà, doncs, examinar el contingut d'aquesta resolució per a analitzar, en cas de ser adversa, si és necessària l'adopció d'un nou marc legal i si eventualment és procedent invocar els drets històrics ex art. 5 EAC.

El reconeixement de l'oficialitat del català a la Unió Europea i el dret de petició davant del Parlament Europeu

L'article 6.3 EAC estableix que «[l]a Generalitat i l'Estat han d'emprendre les accions necessàries per al reconeixement de l'oficialitat del català a la Unió Europea i la presència i la utilització del català en els organismes internacionals i en els tractats internacionals de contingut cultural o lingüístic.» De la mateixa manera, aquest mateix precepte estableix que la Generalitat i l'Estat han de desplegar les accions oportunes per a assegurar-ne «la presència i la utilització en els organismes internacionals i en els tractats internacionals de contingut cultural o lingüístic». La finalitat d'aquest precepte és que la ciutadania de Catalunya pugui relacionar-se en català amb les institucions comunitàries i que pugui ser utilitzat com a llengua de treball i inclòs en els programes lingüístics de la Unió Europea (UE).

En aquest sentit, recentment hi ha hagut diferents iniciatives del Govern de l'Estat, a partir d'alguns acords polítics, per a fer efectiu el reconeixement de la llengua per part de les institucions de la UE. Així, l'Estat s'ha d'adreçat al Consell de la Unió Europea perquè modifiqui el Reglament 1/1958 del Consell, que regula el règim lingüístic europeu. Aquest reglament no impedeix que una llengua com la catalana –oficial a una part de l'Estat però no a tot l'Estat– pugui ser oficial de la UE, sempre que l'Estat ho demani. La complexitat més gran es dona des del punt de vista polític, ja que es requereix la unanimitat dels vint-i-



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

set membres. Ni França ni Itàlia ni Grècia, entre altres, han ratificat la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries (CELRoM). Cal tenir present també la nombrosa minoria lingüística russòfona de diversos estats com Estònia, Letònia o Lituània, entre altres.

Cal considerar, per tal de reforçar aquesta demanda del Govern de l'Estat, el fet que l'article 203 del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) estableix que la cambra pot exercir el dret de petició davant el Parlament Europeu (art. 44 de la Carta de drets fonamentals). La proposta de petició pot ser presentada no només pel Govern, sinó també per dos grups parlamentaris o per la cinquena part dels diputats. La proposta es tramita pel procediment de les propostes de resolució i ha de ser aprovada per majoria absoluta. Si el Parlament Europeu dona audiència al Parlament de Catalunya, el Ple pot designar tres diputats perquè compareguin davant la comissió del Parlament Europeu competent en la matèria de què tracta la petició. En aquest sentit hi ha un precedent anterior a aquesta previsió reglamentària: la Comissió de Política Cultural del Parlament de Catalunya, el 10 de febrer de 1988, va adoptar una resolució per la qual es demanava al Parlament Europeu que declarés el català llengua oficial de les institucions comunitàries. Aquesta sol·licitud va ser acceptada per l'eurocambra i assignada a la Comissió de Peticions (núm. 113/88), amb informes previs de la Comissió de Peticions, de la Comissió d'Afers Jurídics i de Drets dels Ciutadans i de la Comissió de Joventut, Cultura i Educació, Informació i Esport del Parlament Europeu. Així mateix, el Servei Jurídic del Parlament Europeu va fer una nota informativa sobre aquesta qüestió. Fruit d'aquesta petició (i d'una petició posterior del Parlament de les Illes Balears del 1989) el Parlament Europeu va adoptar la Resolució d'11 de desembre de 1990 sobre les llengües a la Comunitat i la situació de la llengua catalana, en què es demanava al Consell i a la Comissió, entre altres accions, la publicació en català dels tractats i dels textos fonamentals de les Comunitats Europees.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Els símbols (art. 8 CE)

L'article 8 EAC estableix:

«1. Catalunya, definida com a nacionalitat en l'article 1, té com a símbols nacionals la bandera, la festa i l'himne.

»2. La bandera de Catalunya és la tradicional de quatre barres vermelles en fons groc i ha d'ésser present als edificis públics i en els actes oficials que tinguin lloc a Catalunya.

»3. La festa de Catalunya és la Diada de l'Onze de Setembre. L'himne de Catalunya és Els segadors.

»4. El Parlament ha de regular les diverses expressions del marc simbòlic de Catalunya i n'ha de fixar l'ordre protocol·lari.

»5. La protecció jurídica dels símbols de Catalunya és la que correspon als altres símbols de l'Estat.»

La regulació legal comprensiva de tot l'univers simbòlic oficial

El Parlament ha legislat sobre la festa nacional i l'himne –no ho ha fet, en canvi, sobre la bandera– per mitjà de la Llei 1/1980, de 12 de juny, per la qual es declara Festa Nacional de Catalunya la diada de l'onze de setembre, i de la Llei 1/1993, de 25 de febrer, de l'himne nacional de Catalunya. Pel que fa al Govern, cal esmentar el Decret 97/1981, de 2 d'abril, pel qual es precisen les característiques del Senyal de la Generalitat; l'Acord de Govern de 4 d'octubre de 2011, de modificació de l'Acord del Govern de 10 de novembre de 2009, sobre la identitat visual corporativa i racionalització de l'ús de les marques, i l'Acord del Govern de la Generalitat de 10 de novembre de 2009, sobre la identitat visual corporativa i racionalització de l'ús de les marques; i el Decret 344/2022, de 22 de novembre, pel qual es modifica el Decret 139/2007, de 26



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

de juny, pel qual es regulen la denominació, els símbols i el Registre d'ens locals de Catalunya.

És en aquest sentit que es proposa l'elaboració d'una llei omnicomprendiva en matèria de símbols de Catalunya, que inclogui el govern local, a l'empara de la competència exclusiva de l'article 167 EAC, amb l'objectiu d'establir una regulació sistemàtica i completa de tot l'univers simbòlic oficial, que és la constant en el dret autonòmic comparat (Comunitat Valenciana, Comunitat de Madrid, Comunitat Foral de Navarra, Galícia i La Rioja).¹ En particular, podria incloure'n la utilització en marques i signes distintius de productes, mercaderies i serveis, la promoció en centres escolars, la distribució gratuïta en centres educatius i entre la ciutadania per a festivitats nacionals i locals, i regular també la retirada de simbologia franquista.²

La regulació estatal de les banderes

La Llei estatal 39/1981, de 28 d'octubre, per la qual es regula l'ús de la bandera d'Espanya i el d'altres banderes i ensenyes, aprovada després de l'intent de cop d'estat del 23 de febrer de 1981, estableix que, en les comunitats autònomes en què els estatuts d'autonomia reconeguin una bandera pròpia, aquesta s'ha d'utilitzar juntament amb la bandera d'Espanya en els edificis públics civils situats en l'àmbit territorial de la comunitat (art. 4). Aquesta llei dispensa

¹Llei 2/1983, de 23 de desembre, de la bandera, escut i himne de la Comunitat de Madrid; Llei foral 24/2003, de 4 d'abril, de símbols de Navarra; Llei de la Generalitat Valenciana 8/1984, de 4 de desembre, per la qual es regulen els símbols de la Comunitat Valenciana i el seu ús; Llei 5/1984, de 29 de maig, de símbols de Galícia, i Llei 4/1985, de 31 de maig, reguladora de signes d'identitat de La Rioja.

²Llei 3/1982, de 21 de desembre, sobre l'himne i l'escut d'Andalusia; Llei 2/1984, de 27 d'abril, per la qual es determina l'escut del Principat i se'n regula l'ús; Decret 57/1984, de 30 de juliol, de la Diputació General d'Aragó, sobre ús de la bandera i l'escut d'Aragó com a distintiu de productes i mercaderies; Llei 8/1984, de 22 de desembre, de l'escut de la Comunitat de Cantàbria; Decret 103/1994, de 20 d'octubre, pel qual es regula la utilització de la denominació i símbols de la Comunitat de Madrid en marques i signes distintius de productes, mercaderies i serveis, i Llei foral 24/2003, de 4 d'abril, de símbols de Navarra.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

diferents organismes de l'Estat d'exhibir la bandera autonòmica (policia, exèrcit) en el territori de la mateixa comunitat, qüestió que podria també ser objecte d'una regulació catalana (l'art. 167 EAC atorga a la Generalitat la competència per a regular els símbols de Catalunya) o d'una iniciativa davant les Corts Generals per a reformar la llei estatal.

Les precedències i l'ordre protocol·lari

Com apunta l'article 8.4 EAC, l'univers simbòlic està estretament relacionat amb el seu ordre protocol·lari, això és, el conjunt de regles que les ordenen (la determinació de quins símbols s'han d'utilitzar) o la seva prelación (les regles de precedència que expressen clars valors representatius). El marge estatutari per a una intervenció en aquest àmbit de les institucions de Catalunya, en presència d'autoritats i òrgans de l'Estat, són limitats (STC 12/1985, de 30 de gener), tot i que la Constitució no es refereix en cap moment de manera directa al protocol, com tampoc no ho fa el títol VIII CE.

El TC va arribar a afirmar que, com que la Generalitat no havia assumit competències amb relació a la fixació de les precedències a l'Estatut del 1979, i que les competències sobre organització de les institucions d'autogovern no implicaven cap atribució sobre aquest particular (STC 38/1982, de 22 de juny), Catalunya només era competent per a fixar les regles de precedències entre els seus òrgans, però no entre aquests i les autoritats de l'Estat, que són competència de l'Estat (STC 38/1982). Ara bé, si partim de la concepció de l'Estat com una institució complexa, de la qual formen part també les comunitats autònomes, res no obsta perquè s'impulsi des de Catalunya una regulació de la precedència de les autoritats i òrgans estatals i autonòmics que eviti els conflictes de precedències i de protocol esdevinguts els darrers anys en moments en què a Catalunya han coincidit membres dels governs de la Generalitat i de l'Estat.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

La comunicació i cooperació amb les altres comunitats i els altres territoris que comparteixen patrimoni lingüístic i vincles històrics i culturals amb Catalunya (art. 6.4, 12 i 13 EAC)

L'article 6.4 EAC preveu que «[l]a Generalitat ha de promoure la comunicació i la cooperació amb les altres comunitats i els altres territoris que comparteixen patrimoni lingüístic amb Catalunya. A aquests efectes, la Generalitat i l'Estat, segons que correspongui, poden subscriure convenis, tractats i altres mecanismes de col·laboració per a la promoció i la difusió exterior del català». L'Estatut també regula els territoris amb vincles històrics, lingüístics i culturals, i les comunitats catalanes a l'exterior (art. 12 i 13 EAC). Les comunitats a l'exterior disposen d'una regulació recent, la Llei 8/2017, de 15 de juny, de la comunitat catalana a l'exterior.

No hi ha, tanmateix, una llei que reguli aquest àmbit, que es concreta exclusivament en un mecanisme orgànic de relació intergovernamental o a diversa escala: l'Institut Ramon Llull (IRL), responsable de la projecció internacional de la llengua i la cultura catalanes. L'IRL representa una comunitat cultural i lingüística de més de deu milions de persones que participen de manera activa a través del món de la creació, la literatura i el coneixement en els principals debats i esdeveniments culturals a escala global. Creat el 2002, actualment és un consorci format pel Govern de la Generalitat de Catalunya, el Govern de les Illes Balears, l'Ajuntament de Barcelona i l'Ajuntament de Palma.

B) ELS DRETS ESTATUTARIS

La incorporació a l'EAC d'un títol dedicat a drets, deures i principis rectors concreta el dret a l'autonomia política. L'activitat dels òrgans de la Generalitat ha d'estar sotmesa a límits d'acord amb els principis del constitucionalisme democràtic, la manifestació principal del qual és la declaració de drets i llibertats. En cap cas els drets, deures i principis rectors incorporats a l'EAC no



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

suposen una regulació directa del contingut essencial dels drets fonamentals presents a la CE i tenen tots ells connexió directa amb les competències de la Generalitat, per bé que els drets en matèria lingüística també vinculen l'Estat (art. 37.1 EAC i capítol III del títol II EAC).

La STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 16), a través d'una confusa argumentació, en què el TC es va separar de la ja de per si discutible fonamentació de la precedent STC 247/2007 (FJ 13-15) sobre l'Estatut de la Comunitat Valenciana —en què distingia entre «drets competencials» (mandats al legislador que no tenen de dret més que el nom) i «drets institucionals» (drets subjectius perfectes)—, va assenyalar que la regulació estatutària catalana combina drets «subjectius» (que el legislador autonòmic ha de fer realitat i la resta de poders públics respectar) i «clàusules de legitimació» (per al desplegament de determinades opcions legislatives), i que tant en un cas com en l'altre es tracta de mandats dirigits al legislador que li imposen o bé un deure de «fer» o bé una «omissió» exigible davant els tribunals de justícia o bé una obligació de resultat sense prescriure, tanmateix, els mitjans per a aconseguir-lo ni convertir-lo en un dret subjectiu.

A la pràctica, amb aquest raonament, el TC va reduir la virtualitat dels drets estatutaris a una espècie de principis rectors, que «proveeixen la legitimació de l'ordenació política dels mitjans públics al servei d'una finalitat determinada». Aquest pronunciament, combinat amb la declaració d'inconstitucionalitat d'una bona part de l'aparell de garanties dels drets (les garanties institucionals i les judicials), ha condicionat el desenvolupament i efectivitat posterior dels drets.

La regulació directa dels drets i la seva invocació legal en reforç de les competències de la Generalitat

La regulació directa dels drets estatutaris a través de lleis del Parlament presenta un balanç desigual. En molts casos, a més, algunes lleis que regulen drets estatutaris no els invoquen en el preàmbul o en l'articulat, tot i tractar-se



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

d'àmbits d'actuació de les persones especialment protegits i que, sense ser títols atributius de competències, reforcen les competències de la Generalitat en el seu exercici i en cas d'eventuals conflictes amb l'Estat. Aquest fet és probablement degut a la disminució del valor normatiu dels drets operat per la STC 31/2010, així com a l'anul·lació de les garanties institucionals i la no posada en marxa del sistema de garanties jurisdiccionals que depèn de la modificació de la legislació estatal.

El capítol I del títol I EAC, que relaciona els drets i deures de l'àmbit civil i social, és el que presenta un grau més ampli de desplegament legal. Ens referim als drets en l'àmbit de les famílies, dels menors, de les persones grans i de les dones, al dret a viure amb dignitat el procés de la mort, als drets en educació, cultura, salut, serveis socials, en l'àmbit laboral, en l'àmbit de l'habitatge, en medi ambient i en consum.³ Als nostres efectes, només deixarem constància que no existeix cap llei que reguli de manera concentrada els drets de les persones grans, per bé que es va tramitar una Proposició de llei de la gent gran

³ Entre les lleis de l'àmbit social cal fer esment a la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies; la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials; la Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a erradicar la violència masclista; la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació; la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència; la Llei 21/2010, de 7 de juliol, d'accés a l'assistència sanitària de cobertura pública a càrrec del Servei Català de la Salut; la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum; la Llei 20/2014, de 29 de desembre, de modificació de la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum; el Decret llei 13/2021, de 22 de juny, pel qual es regula la Comissió de Garantia i Avaluació de Catalunya i el Registre de professionals sanitaris objectors de consciència, en desenvolupament de la Llei orgànica 3/2021, de 24 de març, de regulació de l'eutanàsia; la Llei 13/2015, de 9 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya; la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, i la Llei 16/2017, d'1 d'agost, del canvi climàtic.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

(tram. 202-00054/13) durant la XIII-XIV legislatura, que va decaure pel finiment de la legislatura.

Pel que fa al capítol II EAC, relatiu als drets en l'àmbit polític i de l'Administració, que conté els drets de participació, d'accés als serveis públics i a una bona Administració, i el dret a la protecció de les dades personals, destaquem els aspectes següents:⁴

b) Pel que fa a la regulació de les consultes populars, cal tenir present que la STC 51/2017, de 10 de maig, va declarar inconstitucionals i nuls, entre altres, els articles 10 a 30 de la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum. També la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, es va veure afectada per la STC 31/2015, de 25 de febrer. Aquestes dues sentències semblen tancar la porta, en general, a les consultes referendàries i no referendàries adduint que no cap en l'ordenament constitucional cap altra crida diferent que la via referendària i que aquesta és competència de l'Estat, a qui correspon l'entera normació d'aquest institut. Així doncs, al marge d'acudir al referèndum consultiu de l'article 92 CE, autoritzat per l'Estat, caldria examinar la possibilitat de reformar les lleis catalanes suara esmentades per a fer efectiva la competència establerta per l'article 122 EAC, això és, l'establiment per llei del règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de les seves competències,

⁴ En aquest àmbit destaquem, entre d'altres, la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum; la Llei 32/2010, d'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, que va adaptar l'Agència Catalana de Protecció de Dades a les previsions estatutàries dels articles 35 i 156.d; la Llei 7/2014 de 25 de juny, de modificació de la Llei 1/2006, del 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular; la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana; la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular.

c) Precisament, connectat amb això últim, el Pla normatiu del Govern de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2025, aprovat per l'Acord GOV/265/2024, de 23 de desembre, va incloure l'aprovació, com així es va fer, d'un avantprojecte de llei de participació ciutadana que definia els titulars d'aquest dret, la creació de comissions de seguiment o grups motor, els sistemes de deliberació, les modalitats (d'iniciativa institucional i ciutadana, de caràcter estable o temporal), les fases, els recursos humans i les infraestructures assignades, sistemes de garantia i avaluació, entre altres aspectes.

En particular, els drets lingüístics davant les institucions estatals i els òrgans judicials

a) Drets lingüístics davant les administracions públiques i les institucions estatals (art. 33 i 50.5 EAC).

La ciutadania té el dret d'opció lingüística en les relacions amb les institucions, organitzacions i administracions públiques a Catalunya, sense distinció. Això inclou totes les institucions, organitzacions i administracions públiques, inclosa l'Administració electoral i les entitats privades que s'hi relacionen, quan exerceixen funcions públiques. D'aquí que la doctrina constitucional hagi admès tradicionalment el deure dels empleats públics d'atendre els ciutadans en la llengua escollida i la seva capacitació lingüística, seguint criteris d'eficàcia i d'extensió territorial. Amb tot, alguns pronunciaments recents (STC 165/2013, de 26 de març) han suposat un cert esquinçament d'aquesta doctrina.

b) Dret de «totes les persones» a utilitzar la llengua oficial de la seva elecció «en totes les actuacions judicials, notarials i registrals», així com «a rebre tota la documentació oficial emesa a Catalunya en la llengua sol·licitada» (art. 33.2 EAC).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Amb aquesta previsió, que té el seu equivalent en l'àmbit de les administracions públiques a l'article 33.1 EAC, l'Estatut es limita «a descriure les conseqüències genèriques pròpies de la doble oficialitat castellà-català en l'àmbit de Catalunya, xifrades en el dret d'opció lingüística dels particulars en les seves relacions amb el poder públic, sense privilegi ni preterició de cap de les dues llengües» (STC 31/2010, FJ 21).

Al costat d'això, però, no es pot obviar que l'article 341 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (LOPJ), determina que en totes les actuacions judicials, els jutges, magistrats, fiscals i altres funcionaris judicials han d'utilitzar el castellà, per bé que poden utilitzar també la llengua oficial pròpia de la comunitat autònoma si cap de les parts s'hi oposa al·legant un desconeixement que pugui generar indefensió. Afegeix que les actuacions judicials i els documents presentats en l'idioma oficial d'una comunitat autònoma tenen plena validesa sense necessitat de traducció al castellà excepte quan hagin de tenir efectes fora de la jurisdicció, llevat que es tracti de comunitats amb llengua oficial coincident.

La possibilitat d'al·legar desconeixement del català contradiu, tanmateix, la igualtat entre les llengües oficials que proclama l'article 3 EAC i el contingut essencial de l'oficialitat d'una llengua. Sembla raonable pensar que el desconeixement del català mai no serà tan greu com per a produir indefensió, llevat del supòsit de ciutadans espanyols residents fora de Catalunya que hagin de pledejar a Catalunya.

c) Els jutges, magistrats, fiscals, notaris, registradors de la propietat i mercantils, encarregats del Registre Civil i personal al servei de l'Administració de justícia han d'acreditar un coneixement adequat i suficient d'ambdues llengües per a prestar els seus serveis a Catalunya (art. 33.3 i 4 EAC).

L'article 33.3 EAC, de manera semblant a com ho fa l'article 13 de la Llei 1/1998, de Política Lingüística (LPL), disposa que totes les persones tenen el dret



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

d'utilitzar la llengua oficial que escullin en les actuacions judicials, sense que puguin patir indefensió ni dilacions indegudes per causa de la llengua emprada, ni se'ls pugui exigir cap mena de traducció (l'art. 231 LOPJ garanteix aquest dret per a les actuacions judicials que tenen lloc a Catalunya). També estableix que els jutges i magistrats, els fiscals i el personal al servei de l'Administració de justícia, així com els notaris i els registradors de la propietat i mercantils, han d'acreditar, per a prestar els seus serveis a Catalunya, que tenen un nivell de coneixement adequat de les llengües oficials que els faci aptes per a desenvolupar les funcions pròpies del seu càrrec o del seu lloc de treball.

De la seva banda, l'article 33.4 EAC determina que l'Administració de l'Estat a Catalunya ha d'acreditar que el personal al seu servei té un nivell de coneixement adequat i suficient de les dues llengües oficials que el fa apte per a complir les funcions pròpies del seu lloc de treball. No obstant això, els articles 341 i 471 LOPJ disposen que per a la provisió de les places de jutges i magistrats, així com per a les del personal al servei de l'Administració de justícia, a les comunitats autònomes que gaudeixen de llengua oficial o de dret propi, el Consell General del Poder Judicial (CGPJ) valorarà com a mèrit el coneixement d'aquesta llengua i l'especialització en aquest dret. En aquest sentit, cal tenir en compte que la competència pel que fa als jutges i magistrats és estatal, atès el caràcter estatal del cos, i que el personal al servei de l'Administració de justícia depèn de la comunitat autònoma, competent en l'administració de l'Administració de justícia. El precepte estatutari omet precisament tota referència a la configuració del coneixement de la llengua catalana com a requisit o com mèrit per a no petrificar aquesta qüestió i no fer-la dependre d'una norma rígida de reformar com l'Estatut, a l'espera que el legislador orgànic estatal pugui preveure com a requisit, al seu dia, altres circumstàncies com l'exigència de la suficiència oral i escrita del català.

d) «Els ciutadans de Catalunya tenen el dret de relacionar-se per escrit en català amb els òrgans constitucionals i amb els òrgans jurisdiccionals d'àmbit estatal



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

d'acord amb el procediment establert per la legislació corresponent.» (art. 33.5 EAC).

Aquest precepte es refereix a la possibilitat d'adreçar-se per escrit en català al Govern de l'Estat, les Corts Generals, la Corona o el Tribunal Constitucional. L'EAC parteix de la base que reconèixer aquest dret no implica cap declaració d'extraterritorialitat de l'oficialitat del català, de manera que es tracta d'un mandat dirigit al legislador estatal per a fer-ho possible. Això no va ser contradit per la STC 31/2010 (FJ 21), tot i que aquesta resolució va rebaixar les expectatives de la norma en afirmar que aquest dret no deriva del caràcter «oficial» del català i que en els esmentats òrgans estatals no hi té cabuda la «cooficialitat idiomàtica», de manera que correspon al legislador estatal decidir lliurement de fer-ho.

En aquest context han pres especial rellevància alguns acords polítics orientats a la garantia del respecte i protecció del conjunt de les llengües espanyoles i dels drets lingüístics dels ciutadans, com la reforma del Reglament del Congrés dels Diputats (2023), que ha comportat que els diputats puguin fer servir qualsevol de les llengües oficials (art. 6.3), que s'afegeix a la reforma —més limitada quant al contingut— del Reglament del Senat (2010).

Possibles iniciatives legislatives de reforma de lleis estatals per a afavorir la presència de totes les llengües oficials a les institucions de l'Estat

Fins ara no s'ha aprovat cap disposició normativa estatal que garanteixi que totes les persones puguin relacionar-se en la llengua oficial de la seva elecció, amb plena validesa i eficàcia jurídiques, amb l'organització central de l'Estat i el sector públic institucional dependent, amb independència de la seu territorial, o amb les institucions constitucionals de l'Estat, inclòs el poder judicial. Dit d'una altra manera, en l'àmbit del plurilingüisme, l'Estat no ha anat més enllà d'algunes mesures d'abast limitat, com el reconeixement de la doble oficialitat en el marc del procediment administratiu comú o en alguns documents oficials.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Per aquest motiu, sembla pertinent operar els canvis normatius a escala estatal, per la via de la iniciativa legislativa davant de les Corts Generals, per a reforçar el mandat de l'article 3.3 CE i perquè reconeguim de manera explícita i efectiva la riquesa i la diversitat del patrimoni lingüístic de l'Estat, atribuïnt a les llengües oficials que l'integren plena validesa i eficàcia en la totalitat del territori de l'Estat, especialment en els àmbits competencials constitucionalment reservats. Amb aquesta finalitat, es podrien emprendre iniciatives legislatives en diferents àmbits materials, entre els quals cal destacar els relatius a l'Administració de justícia, el procediment administratiu, funció pública, el procediment d'elaboració de disposicions, seguretat pública i consum.

En particular, les modificacions podrien plasmar-se en la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial, i altres normes connexes per a establir el deure d'acreditar mitjançant certificat oficial en la provisió de llocs de treball vacants un nivell de coneixement suficient i adequat de la llengua o les llengües pròpies oficials o del dret civil; la Llei de l'Estat 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, en concret en els articles 13 i 15, pel que fa, respectivament, als drets lingüístics dels interessats i la llengua del procediment administratiu; el Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, per a establir, entre altres qüestions, el deure d'acreditar mitjançant certificat oficial un nivell de coneixement suficient i adequat de la llengua o les llengües pròpies oficials en la provisió de llocs de treball vacants; la Llei de l'Estat 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, per a incloure una referència a l'impacte lingüístic en les memòries d'anàlisi d'impacte normatiu per a l'elaboració de disposicions generals; la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat, per a introduir el respecte pels drets lingüístics en els principis bàsics d'actuació dels membres de les forces i cossos de seguretat; i el Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

usuaris i altres lleis complementàries, per a introduir reformes en àmbits com l'etiquetatge i la informació precontractual amb l'objectiu de garantir l'ús de les diferents llengües oficials en les relacions de consum.

El reforçament de la garantia dels drets estatutaris: la reforma de la LOPJ i la creació d'una sala de garantia dels drets estatutaris

L'Estatut, a més de proclamar el principi de vinculació dels poders públics i d'interpretació i aplicació de les normes d'acord amb el contingut dels drets estatutaris, va establir un ambiciós doble sistema de garanties: institucional i jurisdiccional. La STC 31/2010 (FJ 27) va declarar la inconstitucionalitat de la garantia institucional, això és, la funció de control *ex ante* de les iniciatives legislatives atribuïda al Consell de Garanties Estatutàries. En canvi, va fer una interpretació conforme de l'article 38.2 EAC.

El TC va entendre que aquest precepte no fa referència a cap tipus de recurs concret i, per tant, no implica introduir «innovacions processals» ni altera «les regles processals comunament establertes». Per això és possible una col·laboració internormativa entre l'Estatut i la legislació estatal (LOPJ i legislació processal, essencialment) que comporti atribuir a la Sala Contenciosa Administrativa o a una altra sala *ad hoc* la tutela de drets estatutaris.

La Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya

Finalment, cal que esmentem que la relació de drets i deures continguda a l'EAC ha de ser completada amb una carta de drets i deures aprovada per llei del Parlament (art. 37.2 EAC), mandat que no ha estat desenvolupat. Aquesta opció es basa en la necessitat de no petrificar el catàleg de drets estatutari i la possibilitat d'ampliar-los per la via extraestatutària. Amb tot, per a evitar que la regulació legal directa dels drets resti a l'albir de majories parlamentàries conjunturals, l'article 62.2 EAC estableix que es tracti d'una llei de desplegament



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

bàsic de l'Estatut, que requereix la majoria absoluta del Parlament en una votació final sobre el conjunt del text.

C) EL DESPLEGAMENT DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA GENERALITAT

L'article 2 EAC determina que la Generalitat és el «sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya» (art. 2.1), integrada per les institucions que són essencials per la forma de govern –el Parlament, la presidència de la Generalitat i el Govern (art. 2.2)– i els òrgans d'especial relleu estatutari, en funció de la seva posició institucional i de les seves funcions – Consell de Garanties Estatutàries, Sindicatura de Comptes, Síndic de Greuges i Consell de l'Audiovisual de Catalunya (capítol V del títol II EAC)–, i els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin, com a ens en què la Generalitat s'organitza territorialment, sens perjudici de la seva autonomia (art. 2.3). L'escenari resultant permet solemnitzar la funció «constitucional» de l'Estatut en una matèria tan important com és l'estructura i el règim de les institucions d'autogovern.

Aquesta regulació estatutària, d'acord amb el mandat establert per la norma institucional bàsica, requereix en bona part fer-ne el desplegament legal. Així, en el període immediatament posterior a l'aprovació i entrada en vigor de l'EAC, el Parlament va aprovar les normes següents:

- a) Pel que fa al Parlament, la reforma *in extenso* del text refós del RPC del 1987 (2005), que posteriorment ha experimentat altres modificacions.
- b) Pel que fa a la presidència de la Generalitat i al Govern: la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i la Llei 6/2003, de 22 d'abril, de l'estatut dels expresidents de la Generalitat. Ambdues lleis van ser objecte de diversos intents de reforma en la IX legislatura, amb proposicions



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

de llei que plantejaven revisar els drets econòmics i protocol·laris del president i dels membres del Govern.

c) Pel que fa als òrgans estatutaris: la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries; la Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges; la Llei 18/2010, de 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes, i la Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, que també han experimentat algunes modificacions puntuals.⁵

d) Altres aspectes que afecten el funcionament de les institucions de Catalunya: la Llei 6/2010, de 26 de març, del procediment de designació dels senadors que representen la Generalitat al Senat; la Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció del Parlament en la designació d'autoritats, i la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular.

La llei electoral

D'acord amb l'article 56.2 EAC, el règim electoral és regulat per una llei del Parlament aprovada en una votació final sobre el conjunt del text per majoria de dues terceres parts dels diputats. Cal tenir en compte que, d'acord amb la disposició addicional primera de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (DA 1a LOREG), també són d'aplicació a les eleccions al Parlament de Catalunya alguns preceptes del títol I d'aquesta llei estatal. La mateixa LOREG tampoc no permet que el contingut normatiu establert pels títols II, III, IV i V pugui ser modificat o substituït per la legislació electoral autonòmica. A més, les grans opcions del legislador orgànic electoral i la seva

⁵ Llei 31/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives; Llei 3/2004, de 28 de juny, de modificació de la Llei 2/2000; Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya; Llei 27/2010, de 3 d'agost, de modificació de la Llei 2/2009, del 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries; Llei 2/2012, de 22 de febrer, de modificació de diverses lleis en matèria audiovisual, i Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

aplicació a l'esfera autonòmica han estat validades per la jurisprudència constitucional, que ha examinat aspectes com la circumscripció, la fórmula o la barrera electoral (STC 75/1985 i 154/1988).

Comptat i debatut, la Generalitat disposa de cert marge per a regular directament en una llei electoral pròpia aspectes com les causes d'inelegibilitat i d'incompatibilitat específiques, alguns elements del procediment electoral, el sistema electoral (circumscripció, tipus de llista, fórmula, barrera), la junta electoral de Catalunya o el finançament.

En particular, les incompatibilitats

Les causes d'incompatibilitat aplicables a les eleccions al Parlament de Catalunya estan previstes en un ventall molt ampli de normes, entre elles l'article 11 de la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del president de la Generalitat i del Consell Executiu (únic precepte vigent d'aquesta norma àmpliament derogada per l'entrada en vigor de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern).⁶ Per altra part, cal

⁶ Altres normes que estableixen incompatibilitats, de caràcter sectorial, són: l'article 15 de la Llei 21/1987, de 26 de novembre, d'incompatibilitats del personal al servei de l'Administració de la Generalitat; l'article 3 de la Llei 2/1988, de 26 de febrer, sobre assignacions temporals i pensions als presidents del Parlament, en cessar, i als seus familiars; l'article 6.7 de la Llei 15/1993, de 28 de desembre, per la qual es crea el Centre de Telecomunicacions de la Generalitat de Catalunya; l'article 5 de la Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya; els articles 18, 33 i 35.7 del text refós de la Llei 4/1985, de 24 de desembre, de l'estatut de l'empresa pública catalana, aprovat pel Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre; l'article 4 Llei 6/2003, de 22 d'abril, de l'estatut dels expresidents de la Generalitat; l'article 5 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora; l'article 5 de la Llei 7/2005, de 8 de juny, del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya; l'article 10.1 de la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat; l'article 4.2.b de la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular; l'article 7 de la Llei 6/2007, de 17 de juliol, del Centre d'Estudis d'Opinió; els articles 8 i 20 de la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals; l'article 6 i 7 de la Llei 14/2007, de 5 de desembre, de l'Institut Català Internacional per la Pau; l'article 6.3 i 9.3.a de la Llei 6/2008, de 13 de maig, del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts; l'article 22 de la Llei 13/2008, de 5 de



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

tenir en compte que l'article 6.2 *a i b* i 6.4 LOREG, de manera combinada, preveuen una causa d'incompatibilitat sobrevinguda en cas que sigui dictada sentència ferma —o encara que no ho sigui— a les persones condemnades a una pena d'inhabilitació per delictes de rebel·lió, de terrorisme, contra l'Administració Pública o contra les institucions de l'Estat quan la sentència hagi establert la pena d'inhabilitació per a l'exercici del dret de sufragi passiu o la d'inhabilitació absoluta o especial o de suspensió per a ocupació o càrrec públic previstos per la legislació penal. Aquesta causa d'incompatibilitat ha estat aplicada recentment a diversos diputats al Parlament de Catalunya per acords de la Junta Electoral Central (AJEC 2/2020, de 3 gener, i 2/2022, de 20 de gener) i validada pel Tribunal Suprem (STS 572/2021, de 28 d'abril, i 1061/2021, de 20 de juliol).

L'estatut dels expresidents

Des de la V legislatura hi ha hagut diverses iniciatives per a modificar l'estatut dels expresidents de la Generalitat i també el dels expresidents del Parlament, establert per la Llei 6/2003, de 22 d'abril, de l'estatut dels expresidents de la Generalitat, sobretot pel que fa a les possibilitats de revocació dels seus mandats i amb relació als seus drets econòmics.⁷ Amb tot, la Llei 11/2015, de

novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern; l'article 10 de la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya; l'article 12 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries; els articles 7, 21 i 86 de la Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges; l'article 23.3.b de la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum; l'article 2 de la Llei 6/2010, de 26 de març, del procediment de designació dels senadors que representen la Generalitat al Senat; l'article 8 de la Llei 12/2010, de 19 de maig, del Consell de Governs Locals; els articles 20 i 21 de la Llei 18/2010, de 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes; l'article 7.7.a de la Llei 32/2010, d'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

⁷ La Proposició de Llei de modificació de la Llei 6/2003, de 22 d'abril, de l'estatut dels expresidents de la Generalitat, presentada pel SP del Partit Popular de Catalunya (tram. 202-00074/12); la Proposició de Llei per a eliminar els privilegis de caràcter retributiu dels expresidents de la Generalitat, els expresidents del Parlament i els exconsellers,



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

29 de juny, de modificació de la Llei 6/2003, ja va dotar de més seguretat jurídica el règim de revocació dels drets i de prerrogatives dels expresidents, i es va reforçar la transparència i el retiment de comptes.

La iniciativa legislativa popular

La iniciativa legislativa popular (ILP) permet introduir a l'agenda parlamentària assumptes d'interès que no han rebut l'atenció dels representants defensant-los en seu parlamentària. La Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular, ha estat modificada fa relativament poc temps per la Llei 7/2014, de 25 de juny, per a reforçar el rol de la comissió promotora, incorporar la signatura electrònica i sostreure les ILP de l'afectació dels crèdits pressupostaris en vigor. No consten més iniciatives de reforma de la Llei, per bé que des de diferents àmbits s'ha plantejat la possibilitat d'una nova modificació per a ampliar la legitimació activa a favor d'altres persones que no siguin ciutadans inscrits en el cens electoral i dels estrangers residents.

La designació de senadors en representació de la Generalitat

Tant la Llei 6/2010, de 26 de març, del procediment de designació dels senadors que representen la Generalitat al Senat (LS), com el RPC (art. 174 i s.) estableixen un procediment de designació consistent en la ratificació de la proposta feta pel president del Parlament, respectant el principi de proporcionalitat o de representativitat. A la XII legislatura, el grup proposant d'una candidatura va defensar que la possibilitat de votar en contra limitava el mandat de proporcionalitat i podia bloquejar l'elecció. Els Serveis Jurídics van

presentada pel GP de Ciutadans (tram. 202-00074/12); la Proposició de Llei per a eliminar els privilegis de caràcter retributiu dels expresidents de la Generalitat, els expresidents del Parlament i els exconsellers, presentada pel GP de Catalunya en Comú Podem), i la Proposició de Llei d'eliminació dels privilegis de caràcter retributiu dels expresidents de la Generalitat i del Parlament, presentada pel GP de VOX en Catalunya) (tram. 202-00013/15).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

sostenir que el dret a ser escollit no genera el deure de ser escollit, sinó l'obligació de respectar el resultat de la votació i de fer-la efectiva.

Amb la STC 56/2022, de 5 d'abril, el TC va considerar que la possibilitat de bloqueig imposa als òrgans parlamentaris una interpretació restrictiva de les normes que puguin suposar una limitació a l'exercici dels drets (l'Acord de la Mesa del Parlament de 16 de maig de 2019, relatiu al sistema de votació).⁸ De fet, l'alt tribunal va estimar que amb la votació s'ha de ratificar el candidat proposat, i per això la Mesa ha de valorar *ex ante* les circumstàncies polítiques concurrents i el sistema de votació més adequat per a evitar eventuais bloquejos. Per bé que és obvi que aquesta sentència està molt aferrada al context, els dubtes que genera aquesta nova doctrina constitucional podrien aconsellar una revisió del marc normatiu per a salvar les contradiccions entre la Llei 6/2010 i el RPC i aprofundir en els postulats de partida.

A aquest efecte, cal tenir present, per exemple, la Llei 1/2022, de 27 d'octubre, de modificació de la Llei 7/1987, de 8 de maig, per la qual es regula el procediment de designació de senadors representants de la Comunitat de Castella i Lleó (BOE núm. 282, de 24 de novembre de 2022), que va introduir, entre altres novetats, el termini de la designació a partir de la data de constitució de la nova cambra i el sistema de votació (abandona l'anterior procediment de votació per candidatures conjuntes i amb paperetes de «sí», «no» i «abstenció» pel procediment de votació en què s'ha d'assenyalar amb una creu els candidats a qui s'atorga el vot i resulten elegits els candidats «qualsevol que sigui el nombre de vots»).

⁸ Vegeu la STC 56/2022, que va estimar el recurs d'empara interposat pel Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar contra els acords de la Mesa del Parlament de Catalunya de data 15 i 16 de maig de 2019, relatius a la provisió d'un senador autonòmic vacant i secret, la qual cosa va permetre que el Ple del Parlament rebutgés la candidatura proposada per aquest grup parlamentari.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

D) EL PODER JUDICIAL A CATALUNYA

El poder judicial és l'únic poder de l'Estat que ha aconseguit mantenir-se pràcticament impermeable a la descentralització política. El mateix TC va reconèixer en la sentència sobre l'EAC que «una de les característiques definidores de l'Estat autonòmic, per contrast amb el federal, és que la seva diversitat funcional i orgànica no abasta en cap cas la jurisdicció» i que el poder judicial únic i centralitzat constitueix una manifestació del poder constituent, també únic, de manera que «l'estructura territorial de l'Estat és indiferent, per principi, per al poder judicial com a poder de l'Estat» (STC 31/2010, FJ 42).

Sobre aquesta base l'article 149.1.5 CE atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre l'Administració de justícia —entesa com els «elements essencials de la funció jurisdiccional i de l'autogovern del poder judicial»— i l'article 122 CE determina les matèries reservades expressament a llei orgànica: el funcionament i el govern dels jutjats i els tribunals, l'estatut jurídic dels jutges i dels magistrats de carrera, que formen un cos únic, i el del personal al servei de l'Administració de justícia.

Això fa que les comunitats autònomes només puguin assumir algunes funcions si ho preveu la LOPJ, de manera que les comunitats han assumit funcions que configuren el que el TC ha anomenat l'«administració de l'Administració de Justícia», és a dir, la gestió dels mitjans personals i materials al servei de l'Administració de justícia (STC 56/1990, de 29 de març). A més, cal tenir en compte, d'una banda, que els articles 151 i 152 CE, que estableixen l'organització institucional mínima de les comunitats, disposen que l'organització judicial en l'àmbit autonòmic culmini en un tribunal superior de justícia i que les successives instàncies processals s'esgotin davant dels òrgans judicials on es troba l'òrgan competent en primera instància; i, de l'altra, que els estatuts d'autonomia poden establir els supòsits i les formes de participació autonòmica en la fixació de la demarcació i planta judicial, tot i que el TC ha entès que es



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

tracta d'un mer criteri d'ordenació territorial dels òrgans de la jurisdicció i de les instàncies processals (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 42).

En coherència amb això, la regulació estatutària —el títol III— presenta dos grans vessants: en primer lloc, els mitjans materials i personals al servei de l'Administració de justícia i del TSJC i, en segon lloc, el govern del poder judicial, de menor abast. Dit amb altres paraules, l'EAC fa una adaptació funcional del poder judicial a l'autogovern de Catalunya i, per a això, regula els mitjans personals i materials del personal al servei de l'Administració de justícia, la proposta de demarcació i planta, el règim lingüístic i alguns aspectes del funcionament i les relacions del TSJC o de la Fiscalia amb la Generalitat i el Consell de la Justícia a Catalunya, com a òrgan desconcentrat de govern del poder judicial a Catalunya. A l'últim, igual que l'Estatut del 1979, l'EAC contempla una «clàusula subrogatòria» (art. 109) que faculta la Generalitat a exercir, més enllà de les funcions expressament atribuïdes a l'Estatut, les potestats que la LOPJ reconeix al Govern de l'Estat amb relació a l'Administració de justícia a Catalunya.

A aquest efecte, el text estatutari fa constants remissions a la LOPJ, amb vocació de col·laborar-hi normativament, i fa alguns mandats genèrics al legislador orgànic estatal per a declarar inaplicables a Catalunya un seguit de preceptes relatius als mitjans personals i materials al servei de l'Administració de justícia i atribuir determinades funcions al TSJC. No obstant això, a la pràctica, aquests mandats no s'han concretat, tot i que hi ha hagut distintes iniciatives legislatives de reforma de la LOPJ en matèria lingüística⁹, i altres de caràcter polític que no

⁹ En concret, el Departament de Justícia va elaborar una proposta articulada de modificació de la LOPJ (2008). L'aleshores consellera de Justícia, Montserrat Tura, va manifestar que l'absència d'una territorialització del poder judicial constitueix un «gran desacord» polític i institucional, va assenyalar com a viable la reforma de la LOPJ i va insistir a defensar la figura del Consell de Justícia de Catalunya (art. 97 EAC).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

es van arribar a materialitzar perquè les Corts Generals procedissin a adaptar la llei a la planta autonòmica.

En els gairebé tres lustres que han transcorregut d'ençà de les STC 31/2010 i 137/2010, el TC ha tingut ocasió de pronunciar-se en altres ocasions sobre aquestes qüestions, com a conseqüència de les successives modificacions de la LOPJ: per exemple, les rellevants STC 163/2012, 224/2012 i 238/2012. El TC no s'aparta de la seva doctrina tradicional, i assenyala que les comunitats autònomes han de poder assumir, amb caràcter general, les competències que no incideixin en la regulació de la funció jurisdiccional ni en el govern del poder judicial.

Seguidament significarem alguns dels aspectes més destacats de l'EAC que a hores d'ara encara no han estat objecte de desplegament legislatiu.

Competències de la Generalitat sobre l'Administració de justícia

El personal no judicial al servei de l'Administració de justícia

La Constitució guarda silenci sobre el personal no judicial al servei de l'Administració de justícia. Per això, l'EAC atribueix a la Generalitat la «capacitat normativa» i la competència de gestió dels cossos estatals, en el marc de l'estatut jurídic establert per la LOPJ, i estableix:

a) Que una llei del Parlament —que no ha estat desplegada— pugui crear cossos de funcionaris al servei de l'Administració de justícia dependents de la funció pública de la Generalitat. Aquesta competència normativa (art. 103.1 EAC) inclou aspectes com l'organització del personal en cossos i escales; el procés de selecció; la promoció interna, la formació inicial i la formació continuada; la provisió de destinacions i ascensos; les situacions administratives; el règim de retribucions; la jornada laboral i l'horari de treball; i les llicències, els permisos, les vacances i les incompatibilitats i el règim disciplinari.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

b) La possibilitat de modificar la LOPJ per a determinar l'estatut jurídic del personal al servei de l'Administració de justícia o preveure la creació de cossos autonòmics de funcionaris al servei d'aquesta administració (art. 103.3 EAC).

Als efectes que aquí interessen, direm que la STC 31/2010 va valorar com a ajustades a la Constitució les competències normatives i de gestió sobre el personal no judicial (art. 103.1 i 2 EAC), amb dues precisions: la primera, que la competència normativa de l'article 103.1 EAC no necessàriament s'ha d'identificar amb la legislativa, sinó que pot ser la reglamentària; i la segona, que el legislador orgànic estatal és lliure d'aplicar les previsions del precepte (FJ 52). La STC 163/2012 (FJ 3) recorda novament que, si bé les comunitats autònomes poden assumir competències en la matèria, els aspectes centrals de l'estatut d'aquest personal (adquisició i pèrdua de la condició de funcionari, promoció en la carrera administrativa, règim de responsabilitat o règim disciplinari) han de ser regulats per la LOPJ ex article 122.1 CE. De la seva banda, la STC 18/2013 posa l'èmfasi en el sotmetiment de l'exercici de la competència estatutària en matèria de personal a les disposicions de la LOPJ. I pel que fa al nomenament del secretari de Govern del TSJC per part del Ministeri de Justícia, el TC es remet a la STC 224/2012, que raona que la dependència dels secretaris judicials del Ministeri comporta que correspongui a aquest secretari de Govern la facultat del nomenament, si bé considera raonable la introducció d'un tràmit d'informe autonòmic.

L'orientació jurisprudencial del TC en matèria de justícia no ha canviat gaire en les sentències que s'han dictat de l'any 2013 ençà. Així, les STC 173/2014, 191/2016 o 128/2023 empen raonaments similars.

Els mitjans materials, l'oficina judicial i els òrgans de suport

Pel que fa als mitjans materials, que «corresponen al Govern de la Generalitat» (art. 104 EAC), la competència inclou els edificis judicials i de la fiscalia i els béns mobles i materials d'aquestes dependències; els sistemes informàtics, sens



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

perjudici de la coordinació i homologació estatals; la gestió i la custòdia dels arxius; la participació en la gestió dels comptes de dipòsits i consignacions judicials, i la gestió, la liquidació i la recaptació de les taxes judicials. En concret, pel que fa a l'oficina judicial (art. 105 EAC), espai on s'acomoden els mitjans personals i materials, l'EAC atribueix a la Generalitat la determinació de la creació, el disseny, l'organització, la dotació i la gestió de les oficines judicials, incloent-hi la regulació dels serveis de medicina forense i de toxicologia (art. 105 EAC).

La STC 31/2010 (FJ 53) va utilitzar novament la remissió a la LOPJ com a argument per a salvar la constitucionalitat del precepte i fonamentar les competències de la Generalitat sobre les oficines judicials i els òrgans de suport als òrgans jurisdiccionals, incloent-hi serveis de medicina forense i toxicologia, mentre que va vincular l'adequació constitucional de la regulació sobre la demarcació, planta i capitalitat judicials (art. 107 EAC) al fet que les Corts Generals puguin incorporar a la LOPJ, si ho volen, les previsions de l'EAC (FJ 55).

La mateixa STC 31/2010 no formula cap retret d'inconstitucionalitat respecte de les competències en matèria de justícia gratuïta i orientació jurídica gratuïta (art. 106.1 EAC) i en matèria de mediació i conciliació (art. 106.2 EAC). Ara bé, la primera matèria no fa impossible l'exercici per l'Estat de la competència que comprèn l'ordenació administrativa (art. 149.1.18 CE) i la segona no inclou procediments com l'arbitratge, per la seva equivalència a la funció jurisdiccional o pel fet que constitueixen un pressupost processal per a l'exercici de la jurisdicció, però fa referència a fórmules d'autocomposició extrajudicial (FJ 54), la qual cosa deixa un cert marge a explorar les possibilitats d'aquestes fórmules.

De la seva banda, la STC 137/2010, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat del Defensor del Poble contra l'EAC, es va pronunciar sobre l'article 108.1 EAC, relatiu a la justícia de pau, i el va considerar constitucional,



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

tot i la insistència del TC en la funció que compleix la LOPJ, ja que la justícia de pau implica l'exercici de funció jurisdiccional en sentit estricte (FJ 8).

En resum, són diverses les competències previstes en l'àmbit de l'Administració de justícia de l'EAC que no han estat encara desplegades per la via d'una modificació de la LOPJ. En són exemples el règim d'oposicions i concursos (art. 101 EAC); les competències sobre el personal no judicial al servei de l'Administració de justícia (art. 103 EAC); la participació en la gestió dels comptes de dipòsits i consignacions judicials (art. 104.e EAC); el règim de creació i organització de les oficines judicials i òrgans i serveis de suport als òrgans jurisdiccional (art. 105 EAC), i la intervenció en les propostes de modificació de la planta judicial i establiment de la capitalitat de les demarcacions judicials (art. 107 EAC).

El Consell de Justícia de Catalunya

A partir del precedent del Consell de Justícia de Catalunya (Decret 119/2002, de 16 d'abril), l'EAC va preveure un Consell de Justícia de Catalunya amb rang estatutari (capítol II del títol II, art. 97 i s.) com a òrgan desconcentrat del CGPJ i sotmès al control d'aquest mitjançant recurs d'alçada. La STC 31/2010 (FJ 47) va declarar parcialment inconstitucional aquesta configuració, de manera que el Consell va passar a ser un òrgan de la Generalitat amb funcions assessores en matèria d'«administració de l'Administració de Justícia». Per al TC, «el poder judicial no pot tenir més òrgan de govern que el Consell General del Poder Judicial, l'estatut i funcions del qual queden expressament reservats al legislador orgànic (art. 122.2 CE)». No obstant això, conclou que algunes fórmules de desconcentració, tot i que les jutja innecessàries, són a mans del legislador orgànic, i n'esmenta les següents: aplicar els reglaments del CGPJ, informar sobre les propostes de revisió de la demarcació i la planta judicial, presentar una memòria anual al Parlament i la resta d'actuacions que li encomani la LOPJ.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

En resum: caldria modificar la LOPJ, però també hi cap la possibilitat de promoure l'aprovació d'una llei orgànica de transferències de l'article 150.2 CE per a transferir o delegar a la Generalitat facultats que actualment exerceix l'Estat en matèria d'Administració de justícia.

D) LES RELACIONS INSTITUCIONALS AMB L'ESTAT I LA UNIÓ EUROPEA

Quan diem que la Generalitat de Catalunya és Estat en designem la pertinença a un conjunt més gran, com és l'organització juridicopolítica de l'Estat, que inclou les institucions pròpies de les nacionalitats i regions que la integren i les de la resta d'ens territorials proveïts també d'autonomia (STC 32/1981, de 28 de juliol, i 38/1982, de 22 de desembre). Així, tot i que aquesta autonomia es troba vinculada preferentment a la gestió dels interessos propis, no vol dir que les comunitats autònomes hagin de restar alienes a l'interès general de l'Estat (STC 25/1981, de 14 de juliol).

No obstant això, un dels àmbits més deficients de la Constitució territorial és el dels instruments de relació entre l'Estat i les comunitats autònomes, i la participació d'aquestes en el procés de presa de decisions de les institucions estatals i de la UE que els afecten –el tractament de les relacions horitzontals entre comunitats és especialment descoratjador, atesa la funció tuitiva de les Corts Generals (art. 145.2 CE)–, per no parlar de l'experiència de les relacions entre el Defensor del Poble i el Tribunal de Comptes i els seus homòlegs de la Generalitat (Síndic de Greuges i Sindicatura de Comptes), que ha evidenciat un exercici separat i en paral·lel de funcions un tant disfuncional, o la dinàmica dels organismes reguladors, avui dotats d'autonomia i personalitat pròpia –el Banc d'Espanya o el sector públic estatal–, en què es fa palesa la manca de presència de representants territorials.

El legislador estatutari ja era conscient de la dificultat de regular alguns d'aquests aspectes, que excedien els límits d'una reforma estatutària. De fet,



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics ¹

són constants les crides de la STC 31/2010 a tenir present que la decisió correspon enterament al legislador estatal, la qual cosa redueix la regulació estatutària a quelcom merament programàtic. A banda, cal tenir present la dificultat política d'articular fórmules singulars o bilaterals partint de l'experiència raonablement positiva dels òrgans mixtos previstos per l'Estatut del 1979 (Comissió Mixta de Transferències, Comissió Mixta de Valoracions, Junta de Seguretat) o les lleis (Comissió de Cooperació Estat - Generalitat).

Amb tot, l'EAC preveu diferents mecanismes de relació de la Generalitat amb l'Estat: d'una banda, les comissions de caràcter bilateral (Comissió Bilateral Generalitat - Estat, Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat - Generalitat, Comissió d'Infraestructures i Comissió Mixta de Transferències Estat - Generalitat) i, de l'altra, els òrgans multilaterals previstos per l'ordenament (òrgans de participació en el nomenament dels membres del Tribunal Constitucional, del Consell General del Poder Judicial o dels òrgans econòmics i socials més rellevants), per bé que la materialització d'aquests òrgans exigeix reformar-ne les lleis estatals corresponents, com va posar en relleu la STC 31/2010, possibilitat que a hores d'ara només s'ha concretat, de manera no massa reeixida, en la designació dels quatre magistrats del TC que correspon al Senat.

D'altra banda, cal tenir en compte que la STC 31/2010 va efectuar una altra consideració una mica confusa, en el sentit que la intervenció de la Generalitat en aquests òrgans ha de salvaguardar les competències estatals, i que si es tracta d'una integració de la Generalitat en òrgans comuns, aquesta integració no es pot donar en òrgans decisoris sinó de consulta i d'assessorament, la qual cosa demostra desconeixement tant de l'existència de mecanismes actuals de col·laboració interadministrativa com del valor polític de la col·laboració, arrossegat per un zel competencial dubtós. En tot cas, donada la normalitat amb què s'han emprat aquestes fórmules a la pràctica (per exemple en conferències



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

sectorials) i atès que la STC 31/2010 es limita a fer una interpretació conforme, res no impedeix que es pugui modificar la normativa estatal.

Pel que fa a l'acció exterior, cal constatar l'expansió amb què l'Estat ha exercit tradicionalment la seva competència en matèria de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE), tot i que aquest fet es va veure matisat a partir de mitjan dècada dels anys 1990 amb la jurisprudència constitucional (STC 165/1994), en què s'admetia la legitimitat de les actuacions autonòmiques de rellevància exterior vinculades a les competències (STC 80/1993). Tanmateix, les limitacions han estat notables, fins i tot en aspectes com la cooperació transfronterera o la projecció internacional de manifestacions culturals o esportives. La recent legislació estatal en matèria de tractats internacionals i del servei de l'acció exterior, coincidint amb una certa ofensiva política en contra de les delegacions autonòmiques a l'exterior, ha reduït les expectatives de la Generalitat. En tot cas, cal destacar que la STC 31/2010 es va limitar a recordar la jurisprudència clàssica ja exposada, en el sentit d'advertir, de manera sobrera, que l'acció exterior no es pot identificar amb la celebració de tractats, la representació exterior de l'Estat o la generació de responsabilitats i obligacions en el pla internacional (FJ 125).

Finalment, pel que fa a les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, la creació, al seu dia, de la Conferència d'Afers Relacionats amb les Comunitats Europees (CARCE, actualment CARUE) va constituir un avenç important, tot i que el funcionament posterior no ha estat gens satisfactori. Quan ha estat possible, la incorporació de representants de la Generalitat en els comitès i grups de treball de la UE ha estat una experiència positiva. Per contra, no han reeixit els mecanismes que havien de permetre la presència de representants en el Consell de Ministres o fins i tot encapçalar les delegacions estatals en àmbits de competència exclusiva autonòmica, com passa en altres estats compostos. El capítol II del títol V EAC preveu precisament alguns d'aquests



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

aspectes, que no van ser objectats per la STC 31/2010 i que donen marge a un cert desplegament per la via de modificar la normativa estatal.

La participació de la Generalitat en institucions i en procediments de presa de decisions estatals

La designació de membres del Tribunal Constitucional i del Consell General del Poder Judicial

L'article 180 EAC preveu la participació del Parlament de Catalunya en el procés de designació dels membres del Tribunal Constitucional i del Consell General del Poder Judicial, en els termes que estableixin les lleis o, si escau, l'ordenament parlamentari. Aquest precepte introdueix un principi general de participació que no desnaturalitza la configuració constitucional d'aquelles institucions ni substitueix el rol del legislador estatal, tenint en compte que la mateixa STC 31/2010 va advertir, un cop més, que l'Estatut no podia imposar la seva voluntat al legislador estatal (FJ 113).

Pel que fa al TC, la crida estatutària a participar en el procés de designació dels seus membres es va concretar amb la Llei orgànica 6/2007, de 14 de maig, de modificació de la Llei orgànica 2/1979, del Tribunal Constitucional, i amb la reforma del Reglament del Senat de 21 de novembre de 2007, sobre les quals el TC es va pronunciar favorablement (STC 49/2008, de 9 d'abril, i 101/2008, de 24 de juliol, respectivament). A la pràctica, aquest procediment ha provocat que moltes assemblees hagin proposat candidats que coincidissin amb els interessos partidaris des del punt de vista central. En canvi, aquesta mateixa possibilitat pel que fa a la designació dels membres del Consell General del Poder Judicial no s'ha concretat encara amb cap reforma de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial.

La participació en la planificació estatal de l'activitat econòmica i en la designació de representants dels organismes econòmics



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

L'articulació estatutària d'aquesta participació és molt complexa, atès que preveu instruments diversos, fins i tot genèrics, com la participació de la Generalitat en l'adopció de les decisions estatals que afecten la «planificació» de l'activitat econòmica general (art. 131 CE i 181 EAC). Aquesta previsió actualment es troba en desús, ja que la planificació ha estat substituïda per la legislació pressupostària i les mesures administratives i fiscals que l'acompanyen. Amb tot, hi ha una altra via, que és la participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals o en l'activitat de foment o de subvencions de l'Estat i de la UE que siguin territorialitzables (art. 114 EAC).

D'altra banda, l'Estatut preveu la participació de la Generalitat en la designació de representants en els organismes econòmics (art. 181 i 182 EAC). Igualment preveu que la Generalitat, si la naturalesa de l'ens ho requereix i la seva seu principal no és a Catalunya, pugui sol·licitar a l'Estat la creació de delegacions territorials d'aquests organismes (art. 182.4 EAC). Cal tenir present, però, que la STC 31/2010 (FJ 114) assenyala que això ho ha de preveure la legislació estatal aplicable (FJ 111). Hi ha marge, doncs, per a emprendre la modificació de les lleis estatals que regulen la designació dels membres dels òrgans de direcció del Banc d'Espanya, de la Comissió Nacional del Mercat de Valors i de la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions (actualment Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència), i també de les que regulen els altres organismes estatals que exerceixen funcions d'autoritat reguladora sobre matèries de rellevància econòmica i social relacionades amb les competències de la Generalitat, a més del Tribunal de Comptes, el Consell Econòmic i Social, l'Agència Tributària, la Comissió Nacional de l'Energia, l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, el Consell de Ràdio i Televisió, i dels organismes que eventualment els substitueixin i dels que es creïn en aquests àmbits, en els termes que estableix la legislació aplicable.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

La relació de la Generalitat amb les institucions de la UE

L'EAC, a més de recollir un principi general de participació efectiva de la Generalitat en els afers europeus que afectin les seves competències o interessos (art. 184 EAC), conté una sèrie d'instruments adreçats a materialitzar aquest principi amb la participació en l'elaboració dels tractats de la Unió Europea, en la formació de les posicions de l'Estat, la presència a les institucions i organismes europeus, i el control dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, d'acord amb la doctrina constitucional (entre altres, STC 137/1989, FJ 119). L'Estatut instrumenta aquesta intervenció en tres moments processals (art. 185-187): la fase ascendent o de participació en la formació de la voluntat de l'Estat; la fase descendent o d'execució de la legislació comunitària, i la participació de manera directa o indirecta en institucions de la UE. La STC 31/2010 (FJ 118) va advertir, tanmateix, que correspon al legislador estatal determinar-ne els supòsits i les condicions, de manera que seria estèril una regulació catalana que sistematitzés totes les possibilitats contingudes en l'EAC.

Això ens mena a la necessitat d'operar els canvis pertinents en la legislació estatal (probablement, la regulació de la CARUE) per la via d'impulsar una iniciativa legislativa a les Corts Generals de modificació de la Llei de l'Estat 2/1997, de 13 de març, per la qual es regula la Conferència d'Afers Relacionats amb les Comunitats Europees, definitivament institucionalitzada per l'Acord de 29 d'octubre de 1992.¹⁰ En aquesta regulació es pot incloure, de manera detallada, el deure d'informar de les iniciatives de revisió dels tractats de la Unió Europea i dels processos de subscripció i ratificació subsegüents, així com

¹⁰ A aquest efecte, cal assenyalar que el Reial decret 2105/1996 va crear la Conselleria per a Afers Autònoms en la Representació Permanent d'Espanya davant la Unió Europea, i que, per mitjà d'un acord de 9 de desembre de 2004 de la CARCE (antecedent de la CARUE), les comunitats autònomes poden designar, de manera consensuada, funcionaris que adrecen informació a les comunitats respectives i a les conferències sectorials concernides.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

d'altres qüestions que afecten les seves competències; la possibilitat d'adreçar observacions al Govern de l'Estat i a les Corts Generals; la incorporació de representants autonòmics en les delegacions estatals que participin en la negociació de tractats, en les delegacions davant les institucions i organismes europeus i en el marc de la Representació Permanent d'Espanya a la Unió Europea (REPER), i també la possibilitat, encara que sigui de manera indirecta, d'actuar davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (art. 263 TFUE).

No obstant això, l'article 186.2 EAC anuncia un mecanisme de participació bilateral de la Generalitat en la formació de les posicions de l'Estat en els afers europeus que l'afecten exclusivament, sense concretar-ne l'instrument, tot i que la STC 31/2010 va remarcar que aquesta participació no té caràcter vinculant (FJ 120). Això no exclou, tanmateix, la possibilitat de modificar la Llei 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea.

La projecció exterior en els àmbits cultural, social, turístic i esportiu, i de les organitzacions de Catalunya

Quant a la projecció exterior en els àmbits cultural, social, turístic i esportiu, i de les organitzacions de Catalunya (art. 200 EAC), l'EAC preveu que la Generalitat promogui la projecció internacional de les «organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya i, si escau, la seva afiliació a les entitats afins d'àmbit internacional, en el marc del compliment dels seus objectius». Es tracta d'organitzacions socials de Catalunya constituïdes d'acord amb el dret intern de l'Estat i que projecten la seva activitat a nivell internacional. Aquest precepte es correspon amb les activitats pròpies de «foment» de les administracions públiques i es refereix a les organitzacions domiciliades a Catalunya, amb independència de la legislació sobre la base de la qual s'han constituït.

Aquesta previsió s'explica, en primer lloc, perquè, pel que fa a la projecció internacional de la llengua i la cultura catalanes, l'article 127.1.d EAC (títol IV, de les competències) estableix el «foment de la cultura», que inclou (apartat



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

tercer) «la projecció internacional de la cultura catalana», com a competència exclusiva. També s'explica, en segon lloc, per a donar sortida a una qüestió de marcat caràcter polític: la projecció exterior de l'esport català i la participació en competicions oficials d'àmbit europeu i internacional de les seleccions esportives catalanes, tenint en compte que les federacions esportives catalanes són entitats privades i d'interès públic i social, constituïdes per associacions o clubs esportius i que el TC s'hi va mostrar, per això mateix, favorable (STC 1/1986, de 10 de gener).

En la STC 31/2010 (FJ 129), el TC va admetre que la Generalitat pot promoure l'afiliació de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya a les entitats afins d'àmbit internacional, però de manera subordinada al que estableixin tant la normativa de les mateixes entitats internacionals com la de l'Estat en l'exercici de la competència reservada per l'article 149.1.3 CE. Cal tenir en compte, no obstant això, que la posterior STC 80/2012, de 18 d'abril (FJ 11), va establir un criteri diferent del tradicional, en el sentit que sobre les actuacions exteriors en el marc d'una competència exclusiva com l'esport existeix una prevalença de la decisió estatal en virtut d'un criteri com el de «la imatge exterior», a més del fet que les federacions esportives autonòmiques són les úniques representants de l'esport federat a escala internacional sempre que no existeixin federacions espanyoles. No obstant això, la Llei de l'Estat 39/2022, de 30 de desembre, de l'esport, estableix, a l'article 48.2, que les federacions esportives autonòmiques poden «participar directament en l'àmbit internacional, si la federació internacional corresponent contempla la seva participació, en el cas de modalitats o especialitats esportives amb arrelament històric i social a la respectiva comunitat autònoma, o bé en el cas que la federació autonòmica hagi format part d'una federació internacional abans de la constitució de la federació espanyola corresponent».

Pel que fa, concretament, a la participació en organismes internacionals, l'article 198 EAC preveu la participació de la Generalitat en les organitzacions



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

competents en matèries d'interès rellevant per a Catalunya, especialment la UNESCO i altres organismes de caràcter cultural, en la forma que estableixi la normativa corresponent. Segons la STC 31/2010 (FJ 127), no es tracta d'atribuir a la Generalitat la condició de subjecte de dret internacional, qualitat que, com hem dit, no es pot predicar dels ens territorials dotats d'autonomia política (STC 165/1994, FJ 5), de manera que aquesta participació autonòmica resta condicionada per la normativa de l'organisme internacional en qüestió i per la de l'Estat.

E) EL DESPLEGAMENT LEGISLATIU DE LES COMPETÈNCIES EXCLUSIVES I COMPARTIDES

En aquest àmbit, el propòsit del legislador estatutari va passar no només per ampliar les matèries objecte de competència de la Generalitat, sinó, sobretot, per definir la funcionalitat de cada tipus de competència per a assegurar l'exclusivitat en el cas de les competències exclusives, garantir en el marc de les competències compartides que les bases estatals deixessin marge a la Generalitat per a fer-ne el desplegament amb l'objectiu de fixar polítiques públiques pròpies i coherents, i, finalment, per incorporar la potestat reglamentària amb força vinculant *ad extra* i no només sobre qüestions organitzatives en l'àmbit de les competències executives.

La STC 31/2010 va desactivar operativament aquest disseny estatutari per la via de la declaració d'inconstitucionalitat parcial (art. 110 i 111) i de múltiples interpretacions conformes. Així, pel que fa a la regulació de la tipologia de les competències (capítol I del títol IV), la sentència va considerar que els estatuts d'autonomia no poden contenir normes destinades a definir categories constitucionals com les competències, tot i que això havia estat acceptat de manera pacífica des de la STC 76/1983 (amb relació a la Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic, LOHPA) reservant al mateix TC aquesta



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

funció delimitadora. La sentència fa notar que si els estatuts, com és el cas, entren en la determinació de l'abast funcional i material de la delimitació competencial, aquesta regulació té, en tot cas, un valor merament descriptiu. A més, la STC 31/2010 conté serioses advertències sobre el que considera una expansió material de l'EAC.

Amb tot, com ja s'ha dit a manera introductòria, tres lustres més tard de la sentència de 2010, l'autogovern de la Generalitat de Catalunya, des del punt de vista competencial, s'ha vist condicionat per dos fets cabdals que han llastat la seva capacitat de fixar o desenvolupar polítiques pròpies: en primer lloc, l'impacte de la pandèmia de la COVID-19, i, en segon lloc, la construcció progressiva d'un estat autonòmic executiu, a partir d'un nou repartiment de rols entre un estat legislador (fins i tot en àmbits de predominant competència autonòmica com l'habitatge, el benestar animal o els esports) i unes comunitats autònomes encarregades de gestionar, i de fer-ho en un context d'infrafinançament.

Tot això, a més, és producte no només dels canvis profunds operats en el model d'organització territorial a Espanya a partir del desenllaç del procés estatutari i la construcció jurisprudencial de l'estat autonòmic, sinó també de l'ampli marge d'iniciativa pres pel legislador estatal, en àmbits de competència tradicional autonòmica, per la via d'invocar títols transversals com la regulació de les condicions bàsiques per a garantir la igualtat en l'exercici de drets o les bases de la planificació general de l'activitat econòmica, les bases del règim jurídic de les administracions públiques en àmbits com el benestar animal, habitatge, consum, igualtat i gènere, etc.¹¹

¹¹ Llei de l'Estat: Llei 19/2021, de 20 de desembre, per la qual s'estableix l'ingrés mínim vital; Llei 4/2022, de 25 de febrer, de protecció dels consumidors i usuaris davant situacions de vulnerabilitat social i econòmica; Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular; Llei 15/2022, de 12 de juliol, integral per



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Una altra qüestió que resta fora de les funcions legislatives del Parlament, però no de les d'impuls i control, són els traspassos pendents. Al marge dels traspassos que tenen origen en les competències de l'Estatut del 1979, que es reiteren en l'EAC, cal tenir en compte que, sobre les matèries noves assumides o ampliades, el 2007 es van fer efectius alguns traspassos (gestió del litoral, declaració d'utilitat pública de les associacions i assignació de l'ISBN dels llibres), però després aquest ritme es va alentir notablement. Entre el 2010 (quan es va acordar la transferència de serveis ferroviaris regionals o la inspecció de treball) i el 2025 (que es va acordar el traspàs de les beques i l'ampliació d'altres traspassos anteriors) no es va produir cap reunió formal de la Comissió Mixta de Transferències Estat - Generalitat. Posteriorment, es van ampliar traspassos anteriors com en la Inspecció de Treball (2011) i en l'àmbit de treball i l'Administració de justícia (2020-2022). De la seva banda, el 2022, la Comissió Bilateral Generalitat - Estat (CB) va adoptar alguns acords (sobre l'Observatori del Turó de l'Home o les autovies B-23 i B-30), i també ha creat un grup de treball per a estudiar els traspassos pendents. Cal tenir present que la CB pot adoptar acords per a obrir negociacions i per a establir les bases i el calendari de futurs traspassos.

El desplegament de les matèries contingudes a l'Estatut

Matèries i submatèries competencials noves (exclusives i compartides) que incorporen la potestat legislativa i es troben mancades de regulació actualitzada

En matèria d'immigració (art. 138 EAC), la Generalitat és titular de la competència exclusiva en matèria de primera acollida (integració social i econòmica). Catalunya ja disposa d'una llei d'acollida, i també de lleis sectorials

a la igualtat de tracte i la no-discriminació; Llei 4/2023, de 28 de febrer, per a la igualtat real i efectiva de les persones trans i per a la garantia dels drets de les persones LGTBI; Llei 7/2023, de 28 de març, de protecció dels drets i el benestar dels animals; Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a la habitatge.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

de contingut prestacional (sanitat, serveis socials, educació). No obstant això, en funció de noves potestats delegades com el permís de residència o altres de relacionades amb l'estrangeria i la protecció internacional, es podria plantejar una ampliació de la Llei 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya.

Pel que fa a l'ordenació del territori i del paisatge (art. 149), l'EAC va incorporar específicament el «paisatge» com a matèria, ja regulada per la Llei 8/2005, de 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge. Com han plantejat alguns plans normatius del Govern, seria desitjable configurar un marc integral, coherent i estable de la legislació en aquestes matèries (Llei de territori), per a atendre, per exemple, problemàtiques com les urbanitzacions amb dèficits urbanístics.

La competència sobre seguretat alimentària, concretament sobre la regulació del control dels productes alimentaris i del seu procés de producció (art. 116 EAC), faculta l'adopció d'una llei de producció agrària sostenible, que superi la regulació reglamentària actual (Decret 20/2007, de 23 de gener, pel qual es dicten normes específiques en matèria de seguretat i qualitat agroalimentària per als petits establiments agroalimentaris en un entorn rural, i Decret 24/2013, de 8 de gener, sobre l'acreditació de la venda de proximitat de productes agroalimentaris).

Pel que fa al comerç electrònic a través de la xarxa o altres modalitats (art. 121 EAC), l'actual regulació es limita a la dimensió administrativa. La Llei 18/2017, d'1 d'agost, de comerç, serveis i fires, regula els aspectes bàsics del comerç en general, sense fer referència al comerç electrònic.

Amb relació a la regulació de la prevenció, correcció, gestió i trasllat de residus existents a Catalunya, amb independència del lloc on es produeixin (art. 144 EAC), subsisteix el text refós de la Llei reguladora dels residus, aprovat pel



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Decret legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, raó per la qual es fa necessària una llei de prevenció i gestió de residus i d'ús eficient dels recursos de Catalunya.

Sobre el transport ferroviari de rodalia i regional, pel que fa a horaris, freqüència de pas dels combois i planificació de les línies (art. 169 EAC), el traspàs del servei de rodalia representa una oportunitat per a modificar la Llei 4/2006, de 31 de març, ferroviària.

Algunes matèries de competència exclusiva de la Generalitat que presenten una regulació legal insuficient o obsoleta

L'agricultura, la ramaderia i els aprofitaments forestals són competència exclusiva de la Generalitat (art. 116 EAC), tret de la planificació, que és compartida. La regulació legal en matèria agrària és parcialment preestatutària (Llei 18/2001, de 31 de desembre, d'orientació agrària, i Llei 3/2019, de 17 de juny, dels espais agraris), fet que podria aconsellar una llei d'agricultura sostenible. En el mateix cas es troba la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya, i cal tenir present que les explotacions ramaderes estan regulades per normes infralegals.

En matèria de consum (art. 123 EAC), hi cabria la modificació de la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, per a ampliar l'espectre dels sectors socials especialment vulnerables (per exemple, garantir una atenció no discriminatòria a les persones amb diversitat funcional davant supòsits com la interrupció dels serveis bàsics), àmbits que han merescut el desplegament reglamentari de la llei o inclús algun reglament autònom.

Pel que fa a les emergències i la protecció civil (art. 132 EAC), es tracta d'un àmbit regulat per una llei preestatutària com la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya, que ha estat objecte de diversos intents de modificació en la VIII, XIX i X legislatures, per bé que es va aprovar la Llei



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

9/2007, de 30 de juliol, del Centre d'Atenció i Gestió de Trucades d'Urgència 112 Catalunya.

En matèria de joc i espectacles (art. 141 i DA14 EAC), la normativa legal és prou recent: Llei 11/2009, de 6 de juliol, de regulació administrativa dels espectacles públics i les activitats recreatives; Llei 34/2010, d'1 d'octubre, de regulació de les festes tradicionals amb bous, i Decret 156/2013, de 9 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la Llei 34/2010, i la Llei 16/2021, de 13 de juliol, d'aprovació de mesures urgents d'ordenament del joc de loteria reservat a la Generalitat de Catalunya. Cal tenir en compte que la STC 177/2016, de 20 de octubre, va declarar inconstitucional l'article 1 de la Llei 28/2010, de 3 d'agost, de modificació de l'article 6 del text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, que prohibeix les corrides de toros i els espectacles amb toros que incloguin la mort de l'animal, per envair la competència concurrent en matèria de cultura (art. 149.2 CE) i per impedir preservar una tradició cultural estatalment protegida. Tot i això, és possible regular el desenvolupament de les representacions taurines dins l'àmbit competencial de la Generalitat. No obstant això, la tauromàquia no es practica de manera efectiva. Aquest fet, juntament amb el temps transcorregut des del pronunciament del TC i les circumstàncies pròpies de la conjuntura, obren la possibilitat d'articular una regulació com la que ha pretès repetidament el Parlament de Catalunya.

En l'àmbit de la joventut (art. 142 EAC) és constatable l'existència d'una notable dispersió legal –Llei 38/1991, de 30 de desembre, d'instal·lacions destinades a activitats amb infants i joves; Llei 6/2006, de 26 de maig, de creació de l'Agència Catalana de la Joventut; i Llei 1/2010, del 4 de febrer, de segona modificació de la Llei 14/1985, del 28 de juny, per la qual es regula el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya–, per la qual cosa es fa necessari aprovar-ne una llei integral. Aquest fet contrasta, a més, amb l'existència de la Llei de l'Estat 33/2010, d'1 d'octubre, de polítiques de joventut.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Pel que fa a les infraestructures del transport i les comunicacions (art. 140 EAC) i als transports (art. 169 EAC), aquests títols competencials facultarien l'adopció d'una llei de serveis de mobilitat i transport terrestre, atesos la dispersió i el caràcter preestatutari de la normativa vigent en aquest àmbit,¹² i també la necessitat de transposar la Directiva (UE) 2019/1936 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, que modifica la Directiva 2008/96/CE, sobre gestió de la seguretat de les infraestructures viàries.

Amb relació als espais naturals (art. 144 EAC), cal considerar el temps transcorregut des de l'aprovació de la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals.

En l'àmbit sanitari (art. 162 EAC) hi ha marge per a regular la salut mental, qüestió molt present avui dia, que només ha donat lloc, sense cap valor normatiu, al Pla director de salut mental i addiccions. En l'àmbit específic de la salut pública (art. 162 EAC), és possible regular les addiccions, per exemple, amb l'objecte de substituir la Llei 20/1985, de 25 de juliol, de prevenció i assistència en matèria de substàncies que poden generar dependència. A nivell organitzatiu, la regulació podria abastar les fórmules de gestió no contractuals i d'ordenació funcional del serveis de salut amb càrrec a fons públics i l'acció concertada en l'àmbit dels serveis sanitaris a càrrec del Servei Català de la Salut.

En matèria de seguretat pública (art. 164 EAC), cal tenir present que encara és vigent la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra, per bé que seria desitjable una regulació omnicomprensiva del

¹² La Llei 10/2000, de 7 de juliol, d'ordenació del transport en aigües marítimes i continentals; la Llei 12/2002, de 14 de juny, del transport per cable; la Llei 19/2003, de 4 de juliol, del taxi; la Llei 4/2006, de 31 de març, ferroviària; el text refós de la Llei de carreteres, aprovat pel Decret legislatiu 2/2009, de 25 d'agost; la Llei 14/2009, de 22 de juliol, d'aeroports, heliports de Catalunya i altres infraestructures aeroportuàries, que no tenen la qualificació legal d'interès general, i la Llei 21/2015, de 29 de juliol, de finançament del sistema de transport públic de Catalunya.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

sistema de policia de Catalunya, que inclogués la coordinació de les policies locals, regulada en la encara més antiga Llei 10/1984, de 5 de març, de coordinació de les policies locals de Catalunya.

Pel que fa al turisme (art. 171 EAC), la Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya, és una norma preestatutària i fins al 2007 no es va crear l'Agència Catalana de Turisme, el l'any 2010 va substituir l'antic consorci Turisme de Catalunya.

Finalment, en matèria d'universitats (art. 172 EAC), la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya, a banda de ser una norma anterior a l'Estatut vigent, no té en compte els canvis operats amb l'entrada en vigor de la Llei orgànica 2/2023, de 22 de març, del sistema universitari.

Palau del Parlament, 8 de maig de 2025

JOAN RIDAO MARTIN - DNI
Signat digitalment per
JOAN RIDAO MARTIN
Data: 2025.05.08
14:36:43 +02'00'

Joan Ridao Martín

Lletrat