

La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat

Mercè Corretja i Torrens

*Cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic
de l'Institut d'Estudis Autonòmics*

Carles Viver i Pi-Sunyer

*Director de l'Institut d'Estudis Autonòmics
Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra*

1. ANTECEDENTS PARLAMENTARIS. 2. ELS OBJECTIUS I ELS LÍMITS DE LA REFORMA ESTATUTÀRIA. 3. LA FUNCIO CONSTITUCIONAL DE L'ESTATUT. 4. LA REDEFINICIÓ DE LES COMPETÈNCIES. 4.1. Les matèries. 4.2. Les funcions. 4.3. Els punts de connexió territorial. 4.4. Acció exterior. 4.5. Participació europea i estatal. 5. SUPERAR ELS LÍMITS CONSTITUCIONALS: EL RECURS A L'ARTICLE 150.2 CE.

1. Antecedents parlamentaris

Durant l'anterior legislatura, el Parlament de Catalunya va impulsar diverses actuacions sobre la necessitat de millorar i aprofundir en l'autogovern de Catalunya, que es van traduir en la constitució d'una Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern i en l'aprovació d'un informe, publicat al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya de 5 de desembre de 2002, que fou objecte de debat i aprovació pel Ple del Parlament el dia 17 de desembre del mateix any. Aquest informe palesa l'existència d'importants dèficits i mancances en el desplegament de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i en el nivell de l'autogovern assolit i proposa vies de millora. Entre aquestes vies, fa referència a la reforma estatutària.

El 19 de febrer de 2003, es va nomenar una ponència del Parlament de Catalunya per tal d'elaborar una proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia.



JORDI BEDMAR

Acte de lliurament de l'informe i la documentació de la consulta ciutadana sobre la reforma de l'Estatut als representants de cada grup parlamentari en la compareixença del conseller Saura davant la Ponència redactora de la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, el 17 de novembre de 2004

En l'actual legislatura, el Parlament de Catalunya ha acordat promoure la iniciativa legislativa conjunta de tots els grups parlamentaris (acord de 20 de gener de 2004) i nomenar una ponència al si de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, que és l'encarregada de redactar la reforma de l'Estatut d'autonomia, en virtut de l'article 56 EAC i 115 del Reglament del Parlament. La ponència va iniciar les seves sessions el febrer de 2004. En primer lloc, va acordar la compareixença de diverses entitats i organitzacions de la societat catalana per tal de conèixer els seus plantejaments i propostes sobre la reforma estatutària.

Finalitzada aquesta fase de consultes, va fixar un índex sistemàtic de matèries a tractar. La lectura d'aquest índex posa en relleu l'amplitud i l'abast de la reforma. Així, s'observa que la reforma afecta tots els títols de l'actual Estatut i s'incorporen qüestions que no figuren en l'actual text estatutari (drets i deures de la ciutadania, principis rectors de les polítiques públiques, col·laboració de la Generalitat amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes, participació de la Generalitat en institu-

cions i en procediments de presa de decisions estatals i europeus). Tot això és el resultat de recollir i reflectir les propostes formulades pels diferents grups parlamentaris i partits polítics, per la societat catalana en sentit ampli i per la Comissió Assessora per a la Reforma de l'Autogovern, constituïda al Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat.

La ponència parlamentària es va adreçar a l'Institut d'Estudis Autònoms (IEA), que ja havia publicat un informe sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia, per sol·licitar-li la tramesa de documents per tal de facilitar el seu treball.

De moment, s'han tramès ja a la ponència diversos documents articulats, acompanyats de les corresponents memòries, que fan referència a la participació de la Generalitat en la Unió Europea i a l'acció exterior, a les relacions de la Generalitat amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes i als drets i deures de la ciutadania i principis rectors de les polítiques públiques. El debat parlamentari, per tant, ja s'ha iniciat i a través de les diferents sessions caldrà veure com es van fixant les posicions dels grups i com queden reflectides en el text final que elabori la ponència.

2. Els objectius i els límits de la reforma estatutària

D'entrada, cal partir del fet que la Constitució Espanyola de 1978 estableix un marc flexible per l'organització territorial de l'Estat, basat en el dret a l'autonomia i en el principi dispositiu. En conseqüència, dins del mateix marc constitucional, l'exercici del dret, la definició i l'abast de l'autonomia admet diferents concrecions.

La Constitució regula uns aspectes mínims, com són el dret a l'autonomia de les nacionalitats i les regions que la integren i la solidaritat entre totes elles (article 2), els subjectes que el poden exercir (article 143), els procediments per a exercir-lo (articles 143 a 146 i article 151) i un contingut mínim que hauran de tenir tots els estatuts d'autonomia (article 146) així com una llista de matèries sobre les quals les comunitats autònomes podran assumir competències, amb diferents nivells d'intensitat (articles 148 i 149).

Aquesta flexibilitat inicial, però, no s'ha reflectit en el resultat, en la mesura que s'ha generalitzat la constitució de comunitats autònomes amb

un contingut bastant homogeni de totes aquestes pel que fa al nivell d'autogovern.

Sense entrar en valoracions polítiques convé ressaltar que, pel que fa a Catalunya, el règim d'autonomia ha fet possible la recuperació d'unes institucions d'autogovern pròpies amb capacitat legislativa i executiva i, per tant, amb capacitat per decidir i crear un dret propi.

Feta aquesta afirmació, també és cert que tant l'Informe aprovat pel Parlament de Catalunya com a l'Informe publicat per l'IEA, posen en relleu un conjunt de mancances com a conseqüència de la interpretació i aplicació que ha tingut l'Estatut d'autonomia que fan aconsellable abordar una possible reforma estatutària. Entre les qüestions que reben una valoració més negativa podem esmentar un finançament insuficient, la manca de capacitat d'autogovern per establir i desenvolupar polítiques pròpies i la manca de capacitat plena d'autoorganització en sentit ampli (desenvolupament institucional, organització territorial i instruments jurídics per a portar-ho terme).

Juntament amb aquest balanç, també cal destacar l'aparició de noves exigències polítiques, tant com a conseqüència de noves demandes i necessitats socials com per la consolidació i ampliació d'organitzacions supraestats i d'un nou esquema de repartiment del poder polític, situacions a les quals l'Estatut actual no dóna una resposta adequada.

Els objectius, per tant, vénen determinats, d'una banda, per la necessitat de superar les esmentades mancances i dèficits i es concreten en la millora i ampliació de la capacitat d'autogovern, el finançament i l'organització pròpia de la Generalitat i, de l'altra, per les noves exigències polítiques que demanden el reconeixement de nous drets i deures, de principis rectors de les polítiques públiques i de la definició d'un sistema de relacions específic tant amb la Unió Europea com amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes.

Les vies a seguir per millorar o superar aquesta situació són molt diverses, com també ho són els continguts de les diverses opcions polítiques.

Una pregunta prèvia que cal fer és fins a quin punt una reforma estatutària pot donar resposta a totes aquestes qüestions i si no ens hauríem de plantejar també la reforma de la Constitució o, dit en altres termes, quins

són els límits a la reforma estatutària. És cert que algunes reivindicacions concretes requeririen una reforma constitucional o, com a mínim, tècnica-ment seria més adequada aquesta via. Tanmateix, cal tenir present que, de moment, aquesta opció està vetada i, a més a més, la major part de les reivindicacions, atesa l'amplitud de la norma fonamental, es poden satisfer sense necessitat de reforma constitucional. En definitiva, és probable que el problema finalment no sigui tant de límits jurídics a la reforma com de forces polítiques per arribar a aquests límits.

En relació a altres opcions, com podrien ser el pacte polític, les modificacions legislatives puntuals o una relectura de la Constitució, la reforma de l'Estatut ofereix més garanties jurídiques i atorga una major estabilitat no subjecta a conjuntures polítiques o majories parlamentàries variables. A més a més, aquestes opcions s'han intentat i han fracassat.

Partint, doncs, de la reforma estatutària com una de les vies amb més possibilitats per millorar i aprofundir en l'autogovern de Catalunya, també cal apuntar els inconvenients i les dificultats.

La reforma estatutària s'ha d'inscriure en el marc de la Constitució i això obliga a determinar els límits constitucionals que s'hauran de respectar. Hem subratllat la flexibilitat de la norma fonamental i la funció constitucional dels Estatuts, però al mateix temps cal constatar l'existència de límits que caldrà identificar i respectar.

Des d'una perspectiva estrictament jurídica, els paràmetres a tenir en compte han de ser bàsicament tres: les regles i principis constitucionals; la funció constitucional dels estatuts d'autonomia atesa la seva posició en el sistema de fonts, i, en tercer lloc, el de la manifesta irracionalitat lògica, jurídica o pràctica dels resultats assolits, de manera que si l'aplicació de les tècniques proposades condueix a resultats il·lògics o d'impossible aplicació o desproporcionadament inadequats a les finalitats perseguides, s'hauran de descartar.

3. La funció constitucional de l'Estatut

Dels tres límits destacats, convé fer especial referència a la funció constitucional de l'Estatut. Tal com preveu la Constitució, l'Estatut és la norma institucional bàsica de la Comunitat, on s'han de regular les institucions pròpies, les competències que s'assumeixen en relació a

Mercè Corretja i Torrens



És llicenciada i doctora en dret per la Universitat de Barcelona.

Actualment, és cap de l'àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis Autonòmics i professora associada de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra.

Ha estat assessora del Síndic de Greuges de Catalunya, subdirectora general de l'assessoria jurídica del departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat i subdirectora general de Serveis Consultius i Coordinació Jurídica del Gabinet Jurídic.

Ha desenvolupat la seva tasca docent i les seves publicacions sobre qüestions relatives als drets lingüístics, el dret autonòmic i el dret comunitari. D'entre les seves publicacions, esmentem "L'acció europea per a la protecció dels drets lingüístics" i "La garantia del principi d'igualtat en l'article 149.1.1 CE".

les estatals, i on també hi tenen cabuda altres qüestions. L'Estatut, per tant, té una posició específica i singular en el sistema de fonts, ja que és l'instrument que concreta el dret a l'autonomia i completa la remissió constitucional. En la mesura que l'Estatut acaba de definir el contingut de l'autonomia seria possible, almenys en teoria, l'existència de diferents règims autonòmics heterogenis. Per tant, podem concloure que l'heterogeneïtat és possible en l'actual marc constitucional.

Des del punt de vista de la seva naturalesa, l'Estatut s'ha considerat una llei autonòmica i estatal a la vegada, en la mesura que és una llei orgànica de l'Estat, que té un procediment específic d'aprovació i de reforma. D'aquest procediment, els elements més destacables són el caràcter paccionat i la seva submissió a referèndum de la població. Això fa que tingui una marcada rigidesa i que el seu contingut quedi protegit de futures modificacions.

Tots aquests elements ens condueixen a preguntar-nos quins serien els límits a la funció constitucional de l'Estatut. És a dir, si pot regular qualsevol tipus de matèria o bé existeix algun límit derivat de la Constitució. En aquest sentit, si bé l'article 147 CE enumera un contingut mínim dels estatuts d'autonomia, això no obsta per poder-hi incloure altres matèries rela-

cionades amb el caràcter de norma institucional bàsica de l'Estatut, com podrien ser nous drets i deures de la ciutadania o principis rectors i el redisseny de les competències assumides per la Comunitat Autònoma, tant des del punt de vista funcional com material i la consegüent redistribució del poder polític entre l'Estat i la Comunitat. D'altra banda, atesa la naturalesa orgànica de l'Estatut, ens podem també plantejar si podria donar cobertura a la delegació o al traspàs de facultats de titularitat estatal, d'acord amb el que preveu l'article 150.2 CE, o si la seva naturalesa de llei estatal li permet adreçar mandats al legislador també estatal.

La solució a tots aquests interrogants no és unívoca. En qualsevol cas, des d'una perspectiva estrictament jurídica, es poden subratllar les dificultats i aportar les tècniques i els instruments necessaris per superar-les.

En síntesi, la naturalesa jurídica de l'Estatut, el principi dispositiu al qual hem al·ludit, el caràcter de llei orgànica paccionada entre l'Estat i la Comunitat Autònoma que té i el principi d'heterogeneïtat, són elements suficients per pensar que existeix un marge jurídic per tal d'aprofundir en l'autonomia de Catalunya i recollir les noves qüestions i exigències polítiques plantejades a través d'una reforma estatutària.

Carles Viver i Pi-Sunyer



És llicenciat i doctor en dret per la Universitat de Barcelona i catedràtic de dret constitucional de la Universitat Pompeu Fabra.

Així mateix, és director de l'Institut d'Estudis Autonòmics i membre de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya.

Va ser membre de la Comissió que va crear la Universitat Pompeu Fabra i primer degà de la seva Facultat de Dret.

En el període 1992-2001 va ser magistrat del Tribunal Constitucional i va ocupar la vicepresidència del Tribunal entre els anys 1998 i 2001.

Ha centrat la seva activitat investigadora i les seves publicacions en els àmbits següents: organització territorial de l'Estat; tècnica legislativa i jurisdicció constitucional. De les seves publicacions destaquem especialment "Las Autonomías políticas" i "Materias competenciales y Tribunal Constitucional: la delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional".

De les moltes qüestions que podríem abordar, i que deixem apuntades, ens centrarem en el redisseny de les competències, que és un dels elements més innovadors de la reforma estatutària.

4. La redefinició de les competències

Si un dels objectius de la reforma és assolir un major nivell d'autogovern per a Catalunya, un dels aspectes cabdals a revisar són les competències assumides.

El sistema de distribució de competències dissenyat per la Constitució no es pot considerar tancat ni la interpretació doctrinal i jurisprudencial que ha tingut aquest sistema constitueix un límit inamovible, com han posat en relleu les diferents relectures del text constitucional. D'altra banda, la pròpia norma fonamental obre noves vies per modificar el marc establert a través dels mecanismes de la delegació o transferència de facultats estatals.

Abans, però, d'utilitzar aquestes vies que, pel seu caràcter excepcional, presenten diversos problemes, convé analitzar si seria possible que l'Estatut d'autonomia redissenyés el repartiment competencial establint noves categories funcionals i materials, de manera que garantis a la Comunitat Autònoma un marge normatiu suficient per poder aprofundir en el seu nivell d'autogovern.

Per poder dur a terme aquesta anàlisi cal fer un diagnòstic previ dels resultats obtinguts després de 25 anys d'autonomia i de les causes que han incidit en aquest resultat.

Com ja hem apuntat, un dels principals dèficits de l'actual Estatut d'autonomia és la manca de capacitat d'autogovern, és a dir, per poder establir polítiques pròpies en àmbits materials concrets. Això és especialment tangible en relació amb les diferents matèries que teòricament es van assumir com a competències exclusives però que, a la pràctica, s'han convertit en concurrents o compartides.

Juntament amb el buidat del concepte d'exclusivitat, també cal tenir en compte l'expansivitat que s'ha atorgat a les bases estatals en relació tant a les competències concurrents, compartides i executives com també a les exclusives. Finalment, en l'apartat de competències, també cal tenir

en compte la fragmentació i compartició de la funció executiva i la necessitat de superar els supòsits de duplicitat administrativa derivats de la pervivència en el territori de Catalunya d'estructures administratives de l'Estat.

És a dir, si bé és cert que la Generalitat disposa actualment d'una àmplia i variada gamma de matèries sobre les quals exerceix les seves competències, també ho és que la seva profunditat s'ha vist fortament reduïda per l'existència d'importants condicionants i límits derivats de competències estatals que ha repercutit en una fragmentació de les competències autonòmiques.

Els mecanismes utilitzats per a estendre les competències estatals han estat diversos i podem destacar els següents:

- a) Un dels més importants ha estat la interpretació expansiva que s'ha fet de les bases estatals, a les quals s'ha atribuït un gran abast funcional i material. Si bé del text constitucional es podria desprendre que les bases es podrien configurar com a principis a fixar pel legislador estatal, l'aplicació del concepte ha donat lloc a una regulació molt detallada i casuística, continguda tant en lleis formals com en reglaments i, fins i tot, actes executius, que ha anul·lat pràcticament el marge normatiu que teòricament corresponia al legislador autonòmic.
- b) La invocació de títols transversals, com la planificació general de l'activitat econòmica, que ha permès limitar competències exclusives de la Generalitat amb una dimensió econòmica, com per exemple: habitatge, aigües, turisme, etc.
- c) La invocació del títol estatal per la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, que ha permès al legislador estatal intervenir en àmbits on no tenia atribuïda una competència específica però que poden tenir alguna connexió amb un dret: urbanisme, assistència social, associacions i fundacions, etc.
- d) La utilització del poder de despesa de l'Estat per intervenir en àmbits de competència autonòmica. Tot i que la jurisprudència constitucional ha subratllat que el poder de despesa no constitueix un títol competencial, el legislador estatal n'ha fet un ús continuat, fins i tot incomplint l'esmentada jurisprudència.

- e) Els retards i les dificultats en el procés de traspàs de competències, que han comportat que en l'actualitat, després de 25 anys d'Estatut, encara restin serveis per transferir a la Generalitat.

La interpretació expansiva i uniformitzadora dels seus títols competencials pel legislador estatal ha trobat cobertura en el text constitucional i ha estat avalada per la jurisprudència, però les diferents relectures de la Constitució i els vots particulars han demostrat que també podrien trobar-hi cobertura altres opcions més favorables a l'autonomia política atesa la flexibilitat i ambigüitat del text.

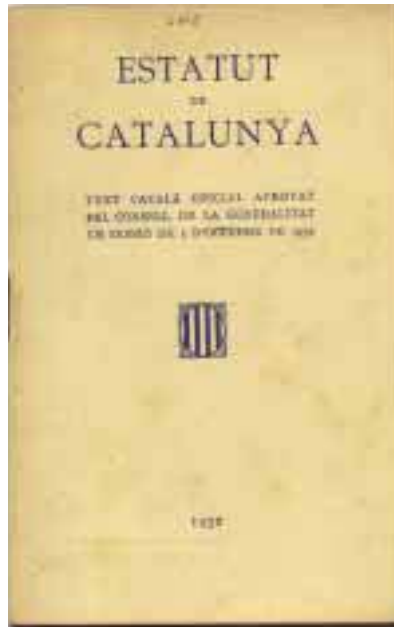
En altres casos, la jurisprudència constitucional també ha posat en relleu les pròpies autolimitacions estatutàries: remissions a normes estatals, falta de concreció i subjecció a competències estatals no reservades per la Constitució a l'Estat. Una nova redacció que suprimís aquests límits, no imposats constitucionalment sinó pel propi Estatut, i que recollís explícitament excepcions o singularitats en algunes matèries per tal d'evitar l'ambigüitat del text actual, seria una eina de gran utilitat per afavorir interpretacions més autonomistes.

Per tal d'acotar els títols competencials de l'Estat a partir de l'Estatut, les tècniques jurídiques a desenvolupar són diverses, però bàsicament ens referirem a tres: una major concreció dels àmbits materials, la redefinició de les funcions competencials i les funcions inherents a cada tipus, i la precisió dels punts de connexió, a més de fer referència a la projecció exterior i a la participació europea i estatal, com a àmbits inherents a l'exercici de les competències.

4.1. Les matèries

En relació a l'àmbit material de les competències, els objectius a assolir serien dos: una millor definició material que elimini l'actual ambigüitat i una ampliació de la llista de matèries assumides per la Generalitat per tal d'evitar l'assumpció estatal de competències a través de la clàusula residual.

En primer terme, cal precisar millor les matèries que serveixen de base al repartiment competencial. La relació de matèries que contenen actualment la Constitució i l'Estatut d'autonomia parteix de categories excessivament àmplies i és difícil aplicar-les com a cànon de constitu-



Portada de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1932

cionalitat. Per tant, caldria desglossar les actuals categories materials en altres d'abast més reduït i concret. Per exemple, substituir la matèria "comerç" per "horaris comercials, modalitats de venda", etc.

Aquesta especificació i concreció no està exempta de dificultats, ja que pot acabar produint una petrificació dels conceptes i, a més, des del punt de vista formal, el resultat serà un text llarg i prolix. Però, com a contrapartida, no ofereix marges d'interpretació, garanteix l'exclusivitat i exclou la intervenció estatal a través de títols relacionats, transversals, bàsics o connexos. També cal fer avinent que aquest sistema de repartiment competencial s'inspira en les propostes més recents del federalisme europeu i que ja s'està aplicant en algun estat federal europeu.

D'altra banda, les categories materials també es poden abordar des de diferents perspectives, ja sigui tenint en compte nous criteris de gestió, ja sigui a partir de nous contextos socials o per l'aparició de noves circumstàncies tecnològiques o econòmiques, que han incidit i modificat el contingut de les matèries.

En aquest sentit, per exemple, actualment les carreteres no es poden contemplar com a unitats individuals de gestió sinó que s'integren en una única xarxa viària, o els ports, aeroports, heliports i les telecomunicacions formen part de les infraestructures de la comunicació i en relació a tots ells la Generalitat ha de disposar d'uns instruments comuns d'actuació: gestió i planificació global de les infraestructures. En altres casos, caldrà afegir una perspectiva més global a la matèria, de manera que integri conjunts formats per diferents elements, com per exemple el món rural a l'agricultura, el paisatge a l'ordenació del territori o els serveis audiovisuals als mitjans de comunicació.

En altres casos, la matèria haurà d'incorporar necessàriament una dimensió exterior (fires internacionals, com un aspecte del comerç), la participació en competències estatals o bé haurà de tenir efectes extraterritorials.

Un altre aspecte a considerar seria l'eliminació de les autolimitacions que l'Estatut actual s'imposa: "en els termes i casos establerts en la llei que reguli l'Estatut de la Radio i Televisió" (article 16), "d'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i la política monetària de l'Estat i en els termes d'allò que disposen els articles 38, 131 i els números 11 i 13 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució" (enunciat article 12), "en col·laboració amb l'Estat" (article 12.1.5), etc., són expressions que caldria suprimir en el nou text estatutari.

La relació de matèries no podria ser, però, il·limitada. El límit el marca l'article 149 CE. Així, tot allò que l'article 149 no ha reservat a l'Estat, és possible que sigui atribuït a la competència de la Generalitat, en els termes més exclusius possibles. Per exemple, si l'article 149 no ha reservat a l'Estat cap competència en matèria de defensa de la competència, d'agricultura, d'habitatge o d'ordenació del litoral, són matèries que poden ser assumides en exclusiva, i no de forma compartida, per la Generalitat.

Es pot afirmar també que la jurisprudència constitucional no constitueix un límit a la reforma estatutària ja que interpreta les normes en la redacció que tinguin a cada moment, de manera que si l'Estatut donés una nova redacció a les competències de la Generalitat que garantis realment l'exclusivitat o determinés i precisés l'àmbit material de competència de la Generalitat, el Tribunal Constitucional quedaria vinculat pel nou text en la seva interpretació, i no a la inversa. Així

mateix en el marc de la reforma es podria canviar el títol competencial sobre una matèria. Per exemple, horaris comercials es pot definir com una submatèria de comerç, encara que la jurisprudència constitucional hagi considerat que pertany a la competència estatal sobre bases de la planificació general de l'activitat econòmica.

Per tant, els nous conceptes materials ofereixen una nova perspectiva de les matèries, a partir de títols més específics que substitueixen els títols més transversals de l'Estat i en limiten els efectes.

4.2. Les funcions

El redisseny competencial ha de tenir en compte també la tipologia de les competències, és a dir, la seva dimensió funcional. Els objectius a assolir són bàsicament tres: recuperar la noció d'exclusivitat pel que fa a les competències autonòmiques, una lectura principal de les bases estatals que permeti un marge d'actuació normatiu autonòmic en les competències compartides, i recuperar i completar el concepte d'execució amb capacitat normativa.

La recuperació de l'exclusivitat s'hauria de portar a terme, d'una banda, redefinint el concepte de competència exclusiva en l'Estatut i atribuint a aquesta competència un àmbit específic de funcions: capacitat per establir polítiques públiques, capacitat legislativa autonòmica de forma exclusiva i excloent, capacitat executiva (registres, inspecció, sanció) i tota l'acció de foment, amb la corresponent obligació de transferir els fons estatals perquè siguin gestionats per la Generalitat en el supòsit que l'Estat vulgui intervenir en àmbits reservats a la competència de la Generalitat. En les matèries on la competència de la Generalitat fos exclusiva, no seria possible cap intervenció estatal per cap títol competencial.

També caldrà redefinir les competències compartides. En aquesta línia, es proposa recuperar la noció de bases com a principis que haurà d'establir el legislador estatal en les matèries on tingui reservada aquesta funció, reforçar l'exigència del rang formal de la norma que estableixi aquestes bases i, en tot cas, reservar un àmbit material de desenvolupament legislatiu autonòmic. Aquesta formulació permet, indirectament, delimitar les bases estatals a partir del text estatutari.

En les competències compartides, a més, es poden delimitar àmbits materials exclusius de competència de la Generalitat, els quals quedaran exempts de l'abast de les bases estatals.

Per exemple, en la matèria administració de la Generalitat, la funció pública pròpia constitueix una matèria exclusiva exempta de bases estatals, excepte en el que fa referència als drets i deures bàsics del personal funcionari. En relació als drets i deures bàsics, correspondrà al legislador estatal en virtut de l'article 149.1.18 CE establir les bases i a la Generalitat desenvolupar-les com a competència compartida.

En alguns casos, caldrà preveure que l'Estat a més de principis també pugui establir regles, ja que serà inevitable, d'acord amb l'article 149 CE, reconèixer la capacitat normativa i reglamentària de l'Estat. Per exemple, en relació a les caixes d'estalvis, els principis bàsics del legislador estatal podran adoptar la forma de regles pel que fa a l'activitat que desenvolupen aquests organismes.

Finalment, hem d'abordar també la tipologia de les competències executives. La interpretació que han tingut fins ara ha estat reduccionista i fragmentadora. Així, per exemple, la competència sobre nomenament de notaris i registradors de la propietat s'ha vist reduïda a la publicació al Diari Oficial de la Generalitat d'un nomenament efectuat pel Ministeri corresponent, el qual a més ha realitzat tot el procediment selectiu. En altres casos, se superposen les funcions inspectores de la Generalitat amb les de l'Estat, que no s'han traspassat encara o que es recobreixen de fórmules tipus "alta inspecció" no previstes per la Constitució.

En aquest sentit, cal redefinir les funcions inherents a aquest tipus de competència des d'una perspectiva administrativa i de gestió completa: capacitat de gestió, de direcció i d'exercici de totes les potestats administratives sobre aquella matèria. Únicament ha de quedar exclosa la potestat legislativa i els reglaments executius.

L'aplicació d'aquestes tècniques comportarà un redisseny de les tipologies competencials i, per tant, un nou model de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat. Atès que la pròpia Constitució no defineix el significat ni el contingut de les tipologies competencials, no especifica el concepte de competència exclusiva o de bases, i tenint en compte el principi dispositiu i la legitimitat de l'Estatut per completar el règim autonòmic i el nivell d'autonomia de cada Comunitat, aquesta definició i concreció es pot portar a terme a través del text estatutari.



Portada de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979

4.3. Els punts de connexió territorial

Una qüestió més a tenir present en relació a les competències és el seu àmbit territorial d'aplicació. Sovint, el fet que l'exercici d'una competència atribuïda a la Generalitat tingui la més mínima repercussió extraterritorial, encara que sigui totalment secundària i instrumental, ha comportat el trasllat de la competència a l'Estat.

Es considera que cal matisar els efectes de l'extraterritorialitat i aplicar criteris més flexibles, atenent a paràmetres de dret comunitari. Així, i amb caràcter general, si l'activitat es produeix majoritàriament en territori de Catalunya i només incidentalment es poden produir efectes fora d'aquest territori, la competència s'ha de mantenir a favor de la Generalitat.

4.4. Acció exterior

En l'actualitat, s'ha de considerar com un àmbit inherent a l'exercici de les competències autonòmiques, la seva projecció més enllà de les fron-

teres de l'Estat i de la Unió Europea. Aquesta projecció no s'hauria de confondre amb les relacions internacionals, que són competència de l'Estat, i que configuren un nucli de matèries identificable i diferenciat.

4.5. Participació europea i estatal

Un darrer aspecte a considerar en relació amb les competències és l'impacte que ha tingut en el repartiment competencial l'adhesió de l'Estat a la Unió Europea i l'existència de competències estatals que es projecten en el territori de Catalunya o en les competències de la Generalitat.

Per a aquests supòsits, s'imposa la via de la participació i la col·laboració mútua. La dimensió exterior de les competències autonòmiques s'ha traslladat més enllà de les fronteres comunitàries i moltes de les decisions comunitàries afecten directament competències assumides per la Generalitat. Per tant, cal preveure mecanismes que permetin a la Generalitat intervenir en els processos de presa de decisió comunitaris, tenir representació en els òrgans de decisió i intervenir en l'aplicació del dret comunitari.

Pel que fa a l'Estat, caldria establir els corresponents mecanismes de relacions que tinguin en compte l'especificitat de Catalunya i del seu règim competencial i autonòmic, i superar les actuals limitacions de les comissions i conferències existents amb una adequada atribució de les funcions i els mecanismes de presa de decisió.

5. Superar els límits constitucionals: el recurs a l'article 150.2 CE

De fet, el nou repartiment competencial que sorgiria d'aplicar els anteriors instruments jurídics, relegaria l'ús d'aquest article a un paper purament excepcional o residual. No obstant això, la seva utilitat no es pot descartar per a supòsits concrets en què la reserva d'una matèria a l'Estat és total i, per tant, no seria possible que la Generalitat n'assumís cap competència.

A la vista de l'article 149 CE, els supòsits serien mínims: ports i aeroports d'interès general, infraestructures de les telecomunicacions o immigració.

Les tècniques concretes que es poden plantejar són tres: incloure a l'Estatut un mandat adreçat al legislador estatal que obligui a traspas-

sar facultats en determinades matèries concretes; utilitzar la naturalesa orgànica de l'Estatut i, en tant que llei orgànica, traspasar directament a la Generalitat les facultats estatals; i elaborar, paral·lelament a la reforma, un projecte de llei orgànica de traspàs, que s'aprovaria juntament amb la reforma.

La tècnica del mandat, tot i que d'entrada sembla la més respectuosa amb les competències respectives del Parlament de Catalunya i de les Corts Generals, presenta problemes, ja que en cas d'incompliment, no existiria cap possibilitat de sanció o de reacció per part de la Generalitat. La tercera possibilitat apuntada, la tramitació en paral·lel d'un projecte de llei de traspàs o delegació, sembla més lenta i poc garantista.

La possibilitat d'incloure en el text de l'Estatut, com a llei orgànica, el traspàs directe de facultats estatals planteja alguns interrogants, ja que es tractaria de disposicions no pròpiament estatutàries. El procediment d'elaboració i aprovació de l'Estatut és diferent del de les altres lleis orgàniques, i el procediment de reforma també, per la qual cosa es podria produir una congelació de rang de matèries no estrictament estatutàries. Així mateix, en relació a les facultats delegades o transferides per les lleis orgàniques de l'article 150.2 CE, la pròpia Constitució preveu que l'Estat es reservi formes de control. Per tant, malgrat la seva inclusió en l'Estatut, l'Estat s'hauria de poder reservar el control d'aquestes facultats i les podria revocar sense necessitat de recórrer al procediment de reforma estatutària. Per tant, la inclusió d'aquestes matèries a l'Estatut no en garantiria la seva intangibilitat pel legislador orgànic estatal.

No obstant això, aquesta via sembla la més adequada si els preceptes que traspassen facultats estatals queden clarament identificats en el text i es salvaguarden les competències del legislador estatal.

Fins aquí s'han exposat les diferents tècniques per superar els actuals límits competencials que es deriven de l'aplicació de l'Estatut amb l'objectiu de dotar la Generalitat d'un instrument d'autogovern que li permeti, realment, aprofundir i millorar la seva capacitat de decisió en els diferents àmbits sectorials. No obstant això, com ja s'ha apuntat al principi, la reforma estatutària va més enllà: finançament, drets i deures, principis rectors o administració de justícia són alguns dels aspectes pendents. En tot cas, el debat parlamentari ha iniciat el seu curs i serà el que anirà marcant l'evolució de la reforma estatutària. ■