

**LA DISTRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES
EN EL NOU ESTATUT**

LA DISTRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES EN EL NOU ESTATUT

SEMINARI

Barcelona, 4 d'octubre de 2006

Carles Viver Pi-Sunyer
Mercè Barceló i Serramalera
Ramon Riu Fortuny
Joaquín Tornos Mas
Mercè Corretja i Torrens



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autònoms

BARCELONA

2007

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

La **Distribució** de competències en el nou estatut : seminari, Barcelona, 4 d'octubre de 2006. - (Col·lecció Institut d'Estudis Autònomic ; 52)
ISBN 978-84-393-7606-4

I. Viver Pi-Sunyer, Carlos II. Institut d'Estudis Autònomic (Catalunya) III.

Títol IV. Col·lecció: Institut d'Estudis Autònomic (Col·lecció) ; 52

1. Catalunya. Estatut (2006) - Congressos 2. Competència (Dret) - Catalunya - Congressos 3. Administració autonòmica - Catalunya - Congressos

342.4(467.1)(061.3)

Fotografia de la coberta: Palau Centelles, Barcelona (segle XVI).
Detall de l'escala principal.

© **Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònomic**

Primera edició: octubre de 2007

Tiratge: 1.000 exemplars

ISBN: 978-84-393-7606-4

Dipòsit legal: B-50.091-2007

Impressió: El Tinter, SAL (empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 i EMAS)



SUMARI

<i>PRESENTACIÓ</i>	
Miquel Àngel Cabellos Espiérrez	9
LES COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT A L'ESTATUT DE 2006: OBJECTIUS, TÈCNiques EMPRADES, CRITERIS D'INTERPRETACIÓ I COM- PARACIÓ AMB ELS ALTRES ESTATUTS REFORMATS	
CARLES VIVER PI-SUNYER	13
LA DELIMITACIÓ DEL CONCEPTE DE BASES A L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA	
MERCÈ BARCELÓ I SERRAMALERA	53
LA REGULACIÓ DE L'ABAST TERRITORIAL I ELS EFECTES DE LES COM- PETÈNCIES	
RAMON RIU FORTUNY	81
LA NOVA CONFIGURACIÓ DE LES COMPETÈNCIES COMPARTIDES A L'ES- TATUT D'AUTONOMIA. ALGUNS PROBLEMES EN LA SEVA APLICACIÓ	
JOAQUÍN TORNOS MAS	105
EL NOU DISSENY COMPETENCIAL EN MATÈRIA DE FUNCIÓ PÚBLICA I RÈGIM JURÍDIC DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES CATALANES	
MERCÈ CORRETJA I TORRENS	117

PRESENTACIÓ

El nou Estatut d'autonomia de Catalunya dedica un llarg i prolix títol IV a les competències de la Generalitat. L'experiència de 25 anys de desplegament de l'anterior Estatut i la pròpia dinàmica del desenvolupament de l'Estat autonòmic, mostraren clarament la quantitat de vies per les quals l'Estat recuperava àmbits competencials que en principi no li pertocaven, o ampliava els que tenia reduint els corresponents a les Comunitats. La interpretació extensiva de l'abast d'allò bàsic, la seva inclusió en mers reglaments, les limitacions a l'exercici de les potestats executives autonòmiques, el recurs constant als títols horitzontals, la utilització de la noció de supraterritorialitat per recuperar competències, o l'ús de l'*spending power* de manera que quedessin reduïdes les possibilitats d'intervenció de les CCAA en la gestió dels fons en àmbits materials que els corresponien, entre altres, han estat vies de recentralització a les quals la jurisprudència constitucional ha oposat límits sovint molt laxes.

Les noves disposicions estatutàries intenten, de diverses formes, fer front a aquestes vies de recentralització. Al seminari els resultats del qual ara presentem es van escollir alguns dels aspectes d'interès que conté la regulació de l'EAC en aquest àmbit, fonamentalment la regulació de la competència compartida, que incorpora l'intent d'establir l'abast de les bases i el tipus de norma en què s'haurien d'incloure, una de les qüestions més disputades de la regulació continguda al títol IV, i, en segon lloc, la qüestió de l'abast territorial de les competències i el recurs a la supraterritorialitat.

Els estudis sobre els temes suara esmentats venen, d'altra banda, emmarcats per un de més general, dedicat a repassar en el seu conjunt els objectius i les tècniques emprades pel nou Estatut en l'àmbit que ens ocupa, i un de més concret, dedicat a aplicar tot allò analitzat amb anterioritat a un àmbit específic, el de la funció pública i el règim jurídic de les administracions públiques catalanes.

L'obra, a més de ser, de ben segur, una de les primeres que es publiquen a l'entorn de la nova regulació competencial estatutària, aporta criteris interpretatius per entendre algunes de les qüestions més complexes en els àmbits abans esmentats.

Per referir-nos només a alguns, pel que fa a les competències compartides és una qüestió clau la de determinar si l'Estatut pot dir com han de ser les bases estatals, intentant reduir la seva extensió al màxim, i disposar així mateix que les bases hauran de plasmar-se en llei. Els estudis que s'ocupen d'aquest tema es mouen entre l'acceptació de què l'Estatut pugui fer tal cosa i la negativa a considerar-ho possible, és a dir, entre l'afirmació de què l'Estat es trobarà vinculat per les prescripcions que conté l'article 111 EAC en sentit restrictiu de l'actuació estatal (tot i que el propi article conté elements de flexibilització, o com els anomena el professor Viver, punts de fuga: la referència al «mínim comú normatiu», que va més enllà del que suposen els principis, i la referència a les excepcions que se'n derivin de la Constitució i l'Estatut) i la negació de l'esmentada vinculació estatal, de manera que la virtualitat del precepte seria en realitat la de dirigir-se al legislador autonòmic per dir-li que quan l'Estat hagi dictat normes bàsiques com a principis o com a mínim comú normatiu, i ho hagi fet en llei, llavors —només llavors— s'haurà de fer el desenvolupament immediat també en llei, però no en cas contrari. Mentre l'article del professor Viver es decanta per la primera de les interpretacions, el de la professora Barceló s'orienta per la segona, tot advertint però que en cap cas el legislador estatal podrà dictar unes bases tan exhaustives que facin impossible que el legislador autonòmic pugui intervenir en la regulació del conjunt de la matèria de què es tracti.

Com es veu, per tant, la regulació estatutària de la compartició competencial està cridada a ser una de les que més polèmiques susciti en el pla doctrinal, i els estudis que es contenen en aquesta obra en són un bon exemple. Molt rellevant és també, en un moment de successió d'un Estatut per un altre, la determinació dels conflictes internormatius que puguin donar-se atesa la nova regulació de les bases (i el detall, dins de les competències compartides, d'aquelles submatèries que en tot cas correspon regular a la Generalitat en desenvolupar les bases) i com aquells conflictes podrien arribar davant el TC, estudi que s'escomet a la intervenció del professor Tornos.

El segon dels aspectes esmentats al principi, referit als punts de connexió i al territori com a àmbit d'exercici de les competències, revesteix una complexitat també notable, i és objecte de l'anàlisi del professor Ramon Riu, que analitza curosament com es tracta l'element territorial al llarg del títol IV i amb quines conseqüències. Aquesta anàlisi, i la que es fa per part de la professora Mercè Corretja en aplicar tot l'instrumental teòric previ

a les competències sobre funció pública i règim jurídic de les administracions públiques catalanes, deixen també palesa la quantitat de problemes aplicatius que els intèrprets hauran d'enfrontar a partir d'ara, i dels quals aquest llibre en dóna algunes mostres al temps que obre vies de debat i reflexió.

MIQUEL ÀNGEL CABELLOS ESPIÉRREZ
Cap de l'Àrea de Recerca
Institut d'Estudis Autonòmics

LES COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT A L'ESTATUT DE 2006: OBJECTIUS, TÈCNiques EMPRADES, CRITERIS D'INTERPRETACIÓ I COMPARACIÓ AMB ELS ALTRES ESTATUTS REFORMATS

CARLES VIVER PI-SUNYER

*Director de l'Institut d'Estudis Autònoms
de la Generalitat de Catalunya
Catedràtic de Dret Constitucional
a la Universitat Pompeu Fabra*

SUMARI: 1. Objecte del treball. 2. Objectius de la reforma. 3. Tècniques emprades per millorar la qualitat de les competències i criteris d'interpretació aplicables a les noves categories competencials. 3.1. Tècniques per garantir l'exclusivitat de les competències exclusives. 3.2. Tècniques per limitar l'expansivitat de les competències bàsiques i els títols horitzontals de l'Estat. 3.3. Incorporació de la potestat reglamentària a les competències executives. 3.4. Tècniques per constitucionalitzar l'activitat de foment de l'Estat. 3.5. Tècniques per delimitar l'abast territorial de les competències. 3.6. Tècniques per incorporar l'acció exterior com activitat inherent a les competències. 3.7. Tècniques per garantir la participació en la Unió Europea. 3.8. Tècniques per garantir el principi de neutralitat institucional interna del dret europeu. 3.9. Competències de participació en l'exercici de competències estatals. 4. Epíleg.

1 • Objecte del treball

Aquesta primera ponència del Seminari té un caràcter introductor i general en relació amb la resta de ponències. El seu objectiu és exposar de forma sintètica el marc en el qual s'insereixen les qüestions concretes que els altres ponents analitzaran amb més deteniment. És cert que inevitablement hauré de fer referència a temes que són objecte d'altres intervencions, però ho faré sense entrar en els detalls i, per descomptat, sotmetent ja d'entrada l'opinió «generalista» d'aquestes ratlles a la més fundada dels ponents especialitzats.

Més concretament, en les pàgines que segueixen voldria analitzar els objectius perseguits per la reforma estatutària catalana en l'àmbit de les competències, així com les tècniques emprades per assolir aquests objectius i els criteris que cal aplicar en la interpretació de les diverses categories competencials, que deriven, al meu parer, de les opcions adoptades per l'Estatut de 2006 en configurar aquestes categories. No obstant això, no em limitaré a analitzar únicament l'Estatut de Catalunya sinó que contrastaré el seu contingut amb el de la resta dels estatuts reformats o en vies de reforma —entenen per tals els projectes de reforma estatutària que, en el moment d'escriure aquestes pàgines (maig de 2007), estan en tramitació a les Corts Generals—. ¹ La raó d'aquesta anàlisi comparativa deriva de la convicció que, com ha succeït fins ara, els òrgans generals de l'Estat —inclòs el Tribunal Constitucional— continuaran interpretant el contingut de l'Estatut català a partir de l'anàlisi sistemàtica del conjunt de tots els estatuts —a més, naturalment, com és obligat, de la Constitució—. Amb aquesta afirmació no vull entrar encara en el debat de si aquests intèrprets també tendiran a aplicar criteris d'interpretació uniformitzadors. L'única cosa que voldria destacar ara és que un dels punts de partida d'aquesta interpretació continuarà sent el criteri sistemàtic i que, en conseqüència, com a mínim en aquesta mesura, el contingut final de les competències de l'Estatut de Catalunya de 2006 pot dependre de l'abast que s'atribueixi a les mateixes competències contingudes en la resta dels estatuts reformats. Per aquest motiu és rellevant l'anàlisi comparativa.

2 · Objectius de la reforma

Com es va repetir al llarg del dilatat i complex procés d'elaboració de l'Estatut de Catalunya i s'ha reiterat amb posterioritat, l'objectiu primordial de la reforma estatutària, pel que fa a les competències, era el d'ampliar-ne l'abast i, sobretot, millorar-ne la qualitat.

L'ampliació —material i funcional— de les competències es va portar a terme a base d'atribuir a la Generalitat competències en àmbits materials en què l'Estatut d'autonomia de 1979 no contenia cap previsió d'aquest tipus (immigració, entitats religioses, etc.) o atorgant-li competències exclu-

1 Són els projectes de Canàries, Castella i Lleó i Castella-la Manxa que se sumen als estatuts ja aprovats de València, Andalusia, Illes Balears i Aragó.

sives quan abans eren compartides, o compartides quan abans eren simplement executives. No faré aquí cap llista d'aquestes ampliacions competencials ni entraré en balanços i valoracions per determinar si aquestes ampliacions són moltes o poques, si són rellevants o no o si són suficients per al que necessita Catalunya a principis del segle XXI. Aquests tipus d'estudis, si es volen fer amb rigor, exigeixen una extensió i uns matisos en els quals ara no puc entrar.²

Pel que fa a la millora de la qualitat de les competències autonòmiques, els objectius principals perseguits amb la reforma estatutària es poden sintetitzar en les vuit finalitats següents:

- Garantir, en la limitada mesura en què pot fer-ho el Dret, l'exclusivitat de les competències exclusives.
- Limitar, dins també de la modèstia transformadora pròpia de les normes jurídiques, l'expansivitat de les competències bàsiques estatals i dels seus títols horitzontals —especialment la dels articles 149.1.1 i 149.1.13 CE.
- Incorporar a les competències executives de la Generalitat una potestat reglamentària *ad extra*.
- Intentar que la ingent activitat de foment que realitza l'Estat s'adapti al sistema constitucional de distribució de competències i no condioni il·legítimament l'exercici de les competències autonòmiques.
- Intentar que la Generalitat no sigui privada de les seves competències pel sol fet que els fenòmens objecte de les seves competències estiguin situats també en el territori d'altres CCAA.
- Incorporar l'acció exterior com a facultat inherent a les competències autonòmiques.
- Preveure la participació de la Generalitat en les institucions i en els processos de presa de decisió de la Unió Europea que afectin les seves competències.
- Contribuir a fer efectiu el principi de neutralitat institucional interna del dret europeu.

A aquests vuit objectius caldria afegir el de propiciar la participació de la Generalitat en l'exercici de les competències estatals que afecten les se-

² Un treball d'aquest tipus es pot trobar a <http://www10.gencat.net/drep/binaris/Millores%nou%20Estatut-tcm12-29351.pdf>.

ves competències i interessos i el de participar en la designació de membres d'organismes estatals. En aquests dos casos, però, més que no pas de millorar la qualitat de les competències de la Generalitat, es tracta d'ampliar-les. Tanmateix, cal reconèixer que la distinció entre l'ampliació i la millora de les competències és en molts casos força artificiosa.

La relació d'objectius que s'acaba de fer sembla fornir arguments a favor de la tesi que sosté que l'Estatut de 2006, pel que fa a la regulació de les competències, és un text reactiu, a la defensiva, a més d'autista i sense suficient imaginació per buscar objectius més ambiciosos. Crec que cal reconèixer el fort component reactiu del nou text estatutari; però aquesta constatació no equival a corroborar la càrrega negativa que incorporen a aquesta tesi els seus valedors.

D'entrada cal assenyalar que l'objectiu de defensa davant de determinades configuracions de l'abast de les competències i davant de reiterades pràctiques normatives que havien portat, per exemple, a la volatilització de l'exclusivitat de les competències exclusives i a l'administrativització de l'autonomia «política» de la Generalitat era un objectiu, a part de perfectament legítim, irrenunciable si es pretenia millorar la qualitat de l'autogovern. La reforma de l'Estatut de 1979 s'inicia, no pel tactisme dels partits polítics com avui sovint es vol fer creure, sinó per rectificar una concreció de l'Estat de les autonomies que a Catalunya es considerava majoritàriament insatisfactòria i frustradora d'expectatives originàries. Si l'any 1979 a Catalunya s'hagués tingut l'experiència que s'ha acumulat al llarg d'aquests vint-i-cinc anys, possiblement l'Estatut no s'hauria redactat com es va fer en aquell moment. L'Estatut de 2006 no s'escriu des del buit, sinó des de l'experiència acumulada i aprofitant aquesta experiència per redreçar les pràctiques que precisament es volien reformar amb el nou Estatut.

D'altra banda, cal tenir present que la defensa de les competències no és l'únic objectiu de la reforma estatutària en aquest àmbit. Cal tenir en compte, per exemple, la clara vocació, present en tot el text estatutari, de propiciar la participació de la Generalitat en altres instàncies de govern i fomentar la col·laboració entre elles. Aquesta dada, que sovint s'oblida, és sens dubte un contrapunt destacat al caràcter defensiu del nou text estatutari. Tornaré al final sobre aquesta qüestió.

Pel que fa al retret d'autisme, que es manifestaria en la voluntat de preservar uns àmbits en els quals només la Generalitat pogués actuar de forma aïllada i sense contaminació —i que s'associa sobretot a la voluntat de garantir l'exclusivitat de les competències exclusives—, cal tenir present,

com veurem més endavant, que aquesta no és la finalitat d'aquestes previsions estatutàries que afecten la titularitat de les competències autonòmiques però no el seu exercici, que pot fer-se en col·laboració i cooperació sempre que sigui necessari.

L'anàlisi comparada respecte d'aquests objectius d'ampliació i millora de les competències autonòmiques permet avançar dues idees fonamentals. D'una banda, pel que fa a l'ampliació de les competències, sembla clara la tendència dels nous estatuts a compartir amb l'Estatut català la voluntat d'ampliar les seves competències fins a equiparar-se, llevat d'algunes excepcions, a les competències assumides per la Generalitat. Els nous estatuts no solament assumeixen les noves competències que s'incorporen a l'Estatut de Catalunya de 2006, sinó que aprofiten per reservar-se competències que ja figuraven en l'Estatut de Catalunya de 1979 i no havien estat assumides per algunes d'aquestes CCAA. Els supòsits més significatius són els relatius a les competències sobre la denominada Administració de l'Administració de justícia —que fins a les reformes estatutàries només corresponia a vuit CCAA i ara s'ha incorporat a tots els estatuts reformats o en vies de reforma—, la possibilitat de crear policies autonòmiques —fins ara reservada al País Basc i a Catalunya— i fins i tot en alguns casos la competència relativa al sistema penitenciari.³

En efecte, més enllà d'algunes matisacions que caldria fer sobre la forma condicionada i normalment diferida amb què s'assumeixen algunes d'aquestes noves competències, sembla clar que des del punt de vista de les matèries sobre les quals tindran competències les CCAA el procés de reformes estatutàries comportarà un nou i quasi definitiu anivellament competencial entre les CCAA —el tercer després dels de 1982 i 1992—, malgrat que a curt termini algunes de les noves competències, aprofitant la forma amb què es plasmen en els nous estatuts, hi ha indicis per creure que no s'exerciran de manera immediata.

En canvi, pel que fa als objectius de millora de la qualitat de les competències cal reconèixer que no tots els estatuts reformats ni totes les propostes de reforma en curs persegueixen tots aquest objectius, ni, quan ho fan, ho fan amb igual intensitat i emprant les mateixes tècniques. En altres paraules, si bé és cert que els estatuts tendeixen a atribuir a les CCAA unes competències similars, la forma en què ho fan introdueix diferències que no solament poden repercutir en el nivell de garantia de les noves compe-

³ L'assumeixen, per exemple, Andalusia (art. 67), Aragó (art. 77.11) i Canàries (art. 86).

tències davant d'interpretacions restrictives futures, sinó que pot repercutir en l'àmbit material i funcional reservat a la CA, és a dir, en l'abast de les competències. Des d'aquesta perspectiva, com comprovarem immediatament, els nous estatuts presenten molt diverses concrecions, que van des de la de l'Estatut català, que és el més «garantista», fins al valencià, que se situaria en l'altre extrem. Aquesta disparitat obre l'interrogant de si els intèrprets i aplicadors dels estatuts poden efectuar o no una interpretació igualadora de l'abast de les competències més enllà de les diferències de concreció que presenten en els diversos estatuts i, en el cas de que puguin fer-ho, si es decantaran per aquesta opció o bé donaran relleu a les diferències dels diversos textos estatutaris. Com veurem més endavant, molt probablement la resposta a aquesta pregunta dependrà de cada cas i, més exactament, de cada competència i del tipus de diferències que hi hagi entre els estatuts.⁴ Malgrat tot, cal reconèixer que, com he apuntat abans, la pràctica dels darrers vint-i-cinc anys ha afavorit les interpretacions uniformitzadores. Si es mantingués aquesta orientació, l'interrogant que es plantejaria seria el d'escatir si el paràmetre d'anivellament per assolir la uniformització serà el dels estatuts, diguem-ne, més «garantistes» o, per contra, l'anivellació es farà a la baixa emprant con a cànon igualador els estatuts menys «garantistes».

La resposta que es doni a aquest interrogant té una molt notable transcendència pràctica, sobretot per als estatuts que ja tenien el sostre competencial més alt: és la diferència que separa l'opció de donar un pas endavant important en el nivell d'autogovern de les CCAA i la de deixar les coses pràcticament com estaven fins ara. Pel que fa a les altres CCAA, amb les reformes haurien aconseguit algunes competències noves; en canvi, en relació amb les primeres el més important de les reformes estatutàries en l'àmbit competencial no és tant l'augment de competències com la mllora de la seva qualitat.

4 Per exemple, la regulació de la competència sobre règim local és força diferent en els diversos estatuts. D'altra banda, hi ha previsions diferenciadores com la de l'article 5 de l'Estatut de Catalunya, en el qual s'esmenten possibles especificitats derivades dels drets històrics.

3 · Tècniques emprades per millorar la qualitat de les competències i criteris d'interpretació aplicables a les noves categories competencials

3.1 · Tècniques per garantir l'exclusivitat de les competències exclusives

L'objectiu de garantir l'exclusivitat de les competències exclusives consisteix a tractar d'evitar que els àmbits materials reservats en exclusiva a la Generalitat es converteixin en concurrents, és a dir, en àmbits en els quals l'Estat també pot actuar tot desplaçant l'actuació de la CA i imposant polítiques que la Generalitat pot no compartir. Per tal d'assolir aquests objectius, l'Estatut de Catalunya utilitza, en essència, les tres tècniques següents:

- a) En primer lloc, defineix de manera explícita aquest tipus de competències tot proclamant que en aquestes matèries l'exercici de totes les potestats i funcions públiques —legislació, reglamentació i execució— correspon «de manera íntegra» a la CA i «únicament» a ella. Aquesta definició —que és perfectament equiparable a la que utilitza el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa per definir les competències exclusives de la Unió—,⁵ encara que no ho digui de forma expressa, proclama que en aquests àmbits materials queda exclosa la possibilitat que l'Estat intervingui tot al·legant altres títols competencials.
- b) En segon lloc, l'Estatut de Catalunya precisa amb detall les submatèries en què la Generalitat té reservades aquest tipus de competències. Així, a l'article 116, per exemple, no es fa referència únicament a la matèria de «agricultura» sinó a la «agricultura [...] que en tot cas inclou [...] la regulació i l'execució sobre la qualitat, la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders [...], la sanitat vegetal i animal quan no tinguin efectes sobre la salut humana i la protecció dels animals [...]» i així fins a nou submatèries. Igualment, no es parla de «comerç», sinó de comerç que «en tot cas» inclou la determinació de les condicions administratives per

5 Article I-12,1: «Quan la Constitució atribueixi a la Unió una competència exclusiva en un àmbit determinat, **només** la Unió podrà legislar i adoptar actes jurídicament vinculants...».

exercir aquesta activitat, la regulació administrativa de les modalitats de venda, la regulació dels horaris comercials respectant en el seu exercici el principi constitucional d'unitat de mercat, etc. És cert que els estatuts en vigor abans de les reformes ja atribuïen a les respectives CCAA competències exclusives sobre «agricultura» o sobre «comerç», però a la pràctica un nombre important de submatèries, com els horaris comercials o les condicions dels productes agrícoles i ramaders, han estat objecte de regulació estatal tot al·legant títols com les bases i la coordinació de la planificació de l'activitat econòmica (art. 149.1.13). La nova redacció estatutària, en especificar les submatèries exclusives de la Generalitat i definir en sentit fort l'exclusivitat, pretén contribuir a preservar l'efectiva exclusivitat de les competències autonòmiques.

- c) Finalment, l'exclusivitat també s'intenta garantir substituint les clàusules «sense perjudici», que acompanyaven en molts casos les competències exclusives en els vells estatuts (en els quals es deia, per exemple, que la CA tenia competència exclusiva sobre aprofitaments hidràulics «sense perjudici» de les bases estatals sobre règim miner i energètic), per la fórmula següent: correspon a la CA la competència exclusiva «respectant allò establert per l'Estat en l'exercici de les competències que li atribueix l'article XXX de la Constitució... (o “de les competències en matèria de...”)). Amb aquesta fórmula es vol deixar clar que, a diferència del que va succeir amb la interpretació de la clàusula «sense perjudici», la clàusula «respectant» no conté una habilitació indirecta perquè l'Estat pugui exercir competències sobre submatèries o sectors que poden considerar-se integrades en la competència exclusiva autonòmica, sinó que l'únic que es preveu és que la CA, en exercir les seves competències, ha de respectar allò que ha establert l'Estat en exercici d'una competència sobre **una matèria diferent**, encara que relacionada amb la competència exclusiva autonòmica. A diferència de la clàusula «sense perjudici», la clàusula «respectant» no es refereix a la titularitat de les competències sinó al seu exercici. En rigor, el que fa és introduir una excepció als preceptes constitucionals i estatutaris —inaplicats a la pràctica— que estableixen que les disposicions dictades per les CCAA en exercici de les seves competències exclusives prevalen en cas de conflicte: en les competències exclusives de les CCAA en les quals figura la clàusula «respectant» pre-

val allò establert per l'Estat, però, insisteixo, allò establert per l'Estat en altres matèries adjacents o confrontants.

Així, seguint amb l'exemple de la competència en matèria d'agricultura, l'Estatut de Catalunya l'atribueix en exclusiva a la CA respectant allò establert per l'Estat en matèria de sanitat i de «bases i coordinació de la planificació general de l'economia» (art. 149.1.13 CE). Doncs bé, aquesta previsió no faculta l'Estat per regular, des de la sanitat o des de la planificació econòmica, la qualitat dels productes agrícoles i ramaders o la seva traçabilitat; la única cosa que preveu és que la CA, en regular aquesta qüestió, haurà de respectar allò establert per l'Estat en aquestes dues matèries. De fet, cal destacar que l'Estatut de Catalunya, quan ha volgut reconèixer una intervenció estatal en una part de la matèria d'agricultura, ho ha fet proclamant una competència compartida en relació amb la submatèria en qüestió. Això succeeix concretament respecte de la planificació de l'agricultura, la ramaderia i el sector agroalimentari. En aquests supòsits, en els quals prevalen els aspectes de l'agricultura o de la ramaderia relacionats amb el seu vessant de sectors de l'economia, l'Estat té reconegudes competències bàsiques.

Aquesta distinció entre titularitat i exercici té una important conseqüència pràctica: en cas de conflicte de competències, si el Tribunal Constitucional considera que en efecte una determinada actuació de les CCAA en exercici d'una competència autonòmica exclusiva no respecta allò establert per l'Estat en exercici de les seves competències, declararà la vulneració competencial però no traslladarà a l'Estat l'exercici de l'activitat controvertida, sinó que anul·larà l'actuació autonòmica perquè sigui la mateixa CA la que torni a actuar ajustant-se a allò establert per l'Estat, en exercici d'una altra competència, limítrof o adjacent, però no superposada. Aquesta idea crec que queda ben reflectida en la referència al principi constitucional de la unitat de mercat que, com s'acaba de citar, s'afegeix a la competència exclusiva en matèria d'horaris comercials. L'afegit «respectant el principi constitucional d'unitat de mercat» no atribueix competències a l'Estat per regular aquests horaris; l'únic que fa és recordar, potser innecessàriament, que en establir aquests horaris la CA haurà de respectar aquest principi del dret europeu, implícit també en la Constitució espanyola, i que en cas contrari s'anul·larà la disposició afectada però no se'n traslladarà l'exercici a l'Estat, és a dir, que l'Estat no fixarà directament els horaris comercials.

La distinció entre les clàusules «sense perjudici» i «respectant» tenia ja un precedent en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 i el Tribunal Constitucional va donar relleu pràctic a aquesta distinció. Em refereixo a la competència sobre cooperatives, en la qual en lloc d'utilitzar la clàusula habitual de «sense perjudici», l'Estatut l'atribuïa a la Generalitat «respectant la legislació mercantil» (art. 9.20) i aquest incís va ser interpretat pel Tribunal en algunes sentències —com per exemple la 72/1983— en el sentit que aquí es defensa.

Aquesta triple configuració o garantia de les competències exclusives, com no podia ser d'una altra manera, ha suscitat una notable polèmica i ha merescut diverses crítiques. Així, a part del retret genèric relatiu a la inconstitucionalitat de la pretensió de definir amb caràcter general l'abast de les competències en els estatuts i de la crítica de tipus formal relativa a la prolixitat del text estatutari, s'ha afirmat que és inconstitucional, a més d'inútil a la pràctica, pretendre excloure la possibilitat que l'Estat continuï actuant des dels seus títols competencials en els àmbits materials reservats en exclusiva a la Generalitat.

En un altre treball ja he defensat la constitucionalitat que els estatuts incorporin uns articles, previs a la regulació concreta de les diverses matèries competencials, en els quals, per evitar reiteracions, s'expliciti el contingut de les funcions legislatives i executives que es reserven en cada matèria a les respectives CCAA.⁶ També he tractat de defensar la idea que la distribució de competències entre dos poders públics, per poder ser efectiva, requereix regles detallades i dotades d'un cert rigor tècnic. Com demostra cada cop més el dret comparat, en aquest àmbit, els principis i les normes generals no són útils, sobretot si no es vol desconstitucionalitzar el sistema de distribució de competències i deixar-lo a la lliure disposició dels poders constituïts amb la manca de garanties que per als poders més dèbils suposa la desconstitucionalització.⁷ En aquestes pàgines voldria detenir-me

6 Vegeu «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídicoinstitucional». A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, Barcelona, 2005. En sentit similar, Tornos, Joaquín: «Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los Estatutos de Autonomía». A: *Informe de las Comunidades Autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2007, pàg. 879 i seg.

7 Als exemples de la Constitució suïssa de 1999 i de les actes de devolució d'Escòcia i de Gal·les s'hi podria afegir la llei belga Llei especial de reformes institucionals, de 8 d'agost de 1980, que, com els estatuts, està constitucionalment encarregada de completar la distribució de competències prevista en la Constitució.

una mica més en els retrets d'inconstitucionalitat i d'inutilitat pràctica que derivarien de la pretensió d'excloure la intervenció estatal en les competències exclusives.

Aquestes crítiques parteixen de l'afirmació que els estatuts han de respectar els àmbits de competència que la Constitució ha atribuït a l'Estat, sostenen que els estatuts s'han d'interpretar a la llum del que estableix la Constitució i no al revés, i conclouen que si l'Estat ha pogut intervenir fins ara des dels seus títols —especialment des dels bàsics i els «horitzontals»— en els àmbits materials que ara es reserven en exclusiva a la Generalitat, podrà continuar actuant, ja que la Constitució no s'ha reformat i cal respectar-la. Per això, afirmen, una futura sentència interpretativa del Tribunal Constitucional que reiterés aquestes premisses, encara que no declarés inconstitucional cap article estatutari, portaria a la inutilitat de la garantia que l'Estatut pretén establir.

El punt de partida d'aquesta crítica és incontrovertible: l'Estatut ha de respectar la Constitució i s'ha d'interpretar d'acord amb aquesta i no al revés, de manera que si la Constitució ha atribuït a l'Estat competències que li permeten actuar en àmbits qualificats per l'Estatut com exclusius de l'Estat hi podrà continuar actuant. Tanmateix, aquest plantejament parteix d'una petició de principi, que el legislador estatutari posa en qüestió. Parteix de la premissa que totes les activitats que el legislador estatal ordinari ha considerat fins ara incloses en alguna de les competències que la Constitució atribueix a l'Estat, efectivament formen part del nucli constitucional incontrovertible d'aquestes competències estatals i que, per tant, no pot formar part d'una submatèria que el legislador estatutari, en exercici de la seva funció constitucional de completar la Constitució en la distribució de competències, hagi considerat inclosa en una altra matèria de competència autonòmica. Aquesta premissa, al meu parer, no es pot compartir i no és la que ha adoptat el legislador estatal en reformar l'Estatut de Catalunya. És clar que hi ha submatèries o activitats públiques sobre determinats sectors de la realitat que formen part incontrovertible de les competències que la Constitució reserva a l'Estat i el Tribunal Constitucional així ho ha declarat, i, per tant, és clar que en aquests casos els estatuts no poden reservar-les en exclusiva a les respectives CCAA. Però hi ha altres submatèries que, respectant la Constitució, es poden enquadrar en dues o més matèries competencials perquè no formen part d'aquest nucli incontrovertit; en aquests casos el legislador ordinari estatal ha pogut incloure-les en les competències estatals, però no eren les úniques alternatives constitu-

nalment possibles. Això vol dir que pel que fa a aquestes submatèries el legislador estatutari les pot incorporar a les competències autonòmiques confrontants amb les estatals i, una vegada feta aquesta opció, el legislador estatal ordinari ha de respectar aquest repartiment competencial i no pot continuar actuant en àmbits que expressament s'han inclòs en matèries de competència exclusiva autonòmica.

Per posar un exemple: de la Constitució no es pot deduir la imposició que els horaris comercials formen part de la matèria de competència estatal de planificació i ordenació general de l'economia i no de la matèria de competència autonòmica relativa al comerç. En principi es podria incloure en les dues matèries. Davant d'aquesta inconcreció els estatuts poden establir que els horaris són comerç. No crec que ningú no pugui dir que aquesta opció vulnera la Constitució. Ara bé, si això és així, un cop el legislador estatal estatutari s'ha decantat expressament per aquesta opció, ha concretat la Constitució en aquest àmbit, el que no pot pretendre el legislador estatal ordinari és continuar regulant els horaris comercials des del títol sobre planificació i ordenació general de l'activitat econòmica. Això vulneraria la lletra i l'esperit de l'Estatut. Així doncs, es podrà discutir si les submatèries que l'Estatut considera exclusives formen part o no del nucli constitucionalment garantit de les competències estatals, del nucli incontrovertit d'aquestes competències; si en formen part l'Estatut serà inconstitucional per haver declarat exclusives competències que corresponen a l'Estat, però si no formen part d'aquest nucli l'Estat no pot, sense vulnerar el sistema de distribució de competències establert en el bloc de constitucionalitat, actuar en aquestes submatèries en les quals l'Estatut ha reservat a la CA, de manera íntegra i només a ella, l'exercici de totes les funcions.⁸

Malgrat tot, cal reconèixer que aquestes tècniques per preservar l'exclusivitat no resolen tots els problemes, ja que fins i tot si s'accepta, com crec que cal acceptar, que l'Estat des dels seus títols no pot actuar en els àmbits declarats exclusius per l'Estatut, subsistirà la polèmica arran de l'abast de les matèries i submatèries controvertides. A la pràctica aquesta configuració de l'exclusivitat es traduirà en la necessitat que els intèrprets i aplicadors d'aquests preceptes facin un esforç més important del que s'ha fet fins

8 Contra la tesi que aquí sostinc, i a favor de la possibilitat que en aquest casos l'Estat podrà continuar actuant com ho ha fet amb els vells estatuts, vegeu, entre d'altres, Manuel Carrasco Duran: «Las competencias en el estatuto de Andalucía: entre la norma y la realidad». A: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 76 (setembre-desembre 2006).

ara per delimitar el contingut de les competències confrontants. La polèmica no estarà centrada en si l'Estat pot actuar des de la sanitat o des de l'ordenació general de l'economia en l'àmbit de l'agricultura, sinó quines són les activitats públiques que s'han de considerar incloses en la matèria relativa a la qualitat i les condicions dels productes agrícoles i quines en la sanitat o en l'ordenació econòmica: la polèmica se centrarà en la qualificació material de les activitats públiques que són objecte de controvèrsia competencial.

Aquesta tasca delimitadora dels nous àmbits materials i d'aplicació del concepte fort d'exclusivitat s'està ja aplicant a Catalunya en diverses instàncies. En aquest sentit voldria destacar un seguit de dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora en els quals es reafirmen aquests principis, malgrat que, en algun cas, cal reconèixer que aquesta interpretació de moment no sembla que sigui acceptada per l'Estat. Al llarg d'aquestes pàgines posaré alguns exemples d'aquests dictàmens; en aquest moment voldria esmentar el 251/06, de 20 de juliol, que té per objecte un avantprojecte de decret autonòmic que crea un centre de control oficial del rendiment lacti en relació amb l'evolució genètica de les espècies bovina, ovina i caprina i amb la finalitat de «millorar les produccions làcties». La Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya considera, després d'una detinguda anàlisi dels àmbits materials implicats, que la matèria objecte de la disposició dictaminada es refereix a la qualitat dels productes ramaders, sobre la qual, com sabem, la CA té competència exclusiva en el sentit fort abans anunciat, i en conseqüència declara que no és d'aplicació un reial decret de l'Estat (el 368/2005, de 8 d'abril) que establia un conjunt de bases a l'empara de l'article 149.1.13 CE. Per a la Comissió Jurídica Assessora el projecte no regula directament la ramaderia com a sector econòmic —àmbit en el qual l'Estat pot entrar des de la seva competència *ex* article 149.1.13 CE—, sinó que conté una regulació directa de la qualitat dels productes ramaders i aquesta és una submatèria de competència exclusiva de la CA. L'Estatut de 2006, doncs, obliga els juristes a fer l'esforç de distingir entre les matèries de planificació del sector econòmic de la ramaderia i les matèries de fixació de la qualitat dels productes ramaders o la regulació de la traçabilitat d'aquest productes. Les dificultats que hi ha a l'hora de delimitar àmbits materials de les competències que en la realitat formen un veritable *continuum* són certes i evidents, però també és cert que des de la perspectiva jurídica, atès el caràcter relativament formalitzat del llenguatge jurídic, aquesta és una tasca perfectament factible, a més de jurídicament obligada. El fet que dues submatèries

estiguin imbricades en la realitat aconsellarà, i fins i tot forçarà, a realitzar un exercici cooperat de les competències implicades, però, prèviament, caldrà delimitar-ne i atribuir-ne la titularitat a l'Estat o a la CA.

Aquesta constatació dona peu a continuar insistint en el fet que quan l'Estatut parla d'exclusivitat es refereix a la titularitat de les competències, la qual cosa no exclou que en molts casos l'exercici eficaç d'aquestes competències exclusives requereixi recórrer a mecanismes de col·laboració o cooperació amb altres CCAA o amb l'Estat.⁹ No obstant això, no cal esmerçar gaires paraules per destacar la importància teòrica i, sobretot, pràctica de precisar clarament quin és en cada cas l'ens titular de les diverses competències: no només per garantir la lliure elecció de les formes i de la intensitat de la col·laboració, sinó també per facilitar l'exigència de responsabilitats per part dels ciutadans i, de fet, per propiciar l'exercici en col·laboració de les competències, ja que en rigor la cooperació no es pot exigir si no s'ha delimitat prèviament de forma clara l'abast dels títols competencials. És més, si una de les característiques fonamentals de tot Estat políticament descentralitzat i, especialment, de tot Estat federal o «federalitzant» és la de la garantia constitucional i jurisdiccional dels respectius àmbits d'autogovern, és evident que com més bé s'hagi precisat l'abast de les competències més eficaç serà aquest control. Si la definició dels àmbits competencials es defereix a mecanismes de relació política, la garantia jurisdiccional típica dels sistemes federals pot esdevenir una fal·làcia.

A la resta d'estatuts reformats o en tràmit de reforma les garanties de l'exclusivitat es recullen de manera força diversa de la que es consagra en l'Estatut de Catalunya, llevat de la proposta canària, que segueix el sistema català. Així, és cert que, excepte en els de la Comunitat Valenciana i de les Illes Balears, en els estatuts s'inclou una definició de les competències exclusives, però es fa amb diferents matisos: l'Estatut d'Andalusia (art. 42) inclou una definició de les competències exclusives de la CA semblant a

⁹ De fet, en la definició de les competències exclusives que figurava en un primer document elaborat per l'Institut d'Estudis Autònomic i tramès a la ponència parlamentària redactora de la proposta de reforma estatutària, s'afirmava que «en les matèries que l'Estatut atribueix en exclusiva a la Generalitat correspon a aquesta la fixació de polítiques pròpies o, quan així ho decideix lliurement, la fixació de polítiques comunes amb altres comunitats autònomes o amb l'Estat». En la proposta de Castella-la Manxa s'insisteix en aquesta idea. Així, a l'article 95.5 es preveu que «la Junta de Comunidades, en el ejercicio de sus competencias, procurará la coordinación, cooperación y colaboración con el Estado y con las demás comunidades autónomas de España en todo aquello que resulte beneficioso para la mayor calidad del bienestar y la seguridad de los españoles».

la continguda a l'Estatut de Catalunya, malgrat que no incorpora l'adverbi *únicament* —tan sols empra l'adverbi *íntegrament*— i afegeix la clàusula «sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución». Si aquest afegitó s'interpreta com un reconeixement que l'Estat pot continuar actuant des dels seus títols competencials en els àmbits materials reservats de forma íntegra a la CA, és clar que l'exclusivitat en sentit fort equivalent a exclusió de concurrència no es consagraria a l'Estatut d'Andalusia, i que quan aquest estatut qualifica una competència com a exclusiva de la comunitat únicament voldria dir que en aquesta matèria la CA pot exercir totes les funcions però només en els àmbits que l'Estat no ha ocupat tot condicionant la fixació de polítiques autonòmiques pròpies. En definitiva, les competències exclusives serien materialment concurrents o podrien tenir espais materialment concurrents.

Amb tot, aquesta clàusula «sin perjuicio» també es pot entendre com un simple reconeixement que la CA respectarà, en delimitar l'abast de les seves competències exclusives i, sobretot, en exercir-les, el que hagi establert l'Estat en exercir les seves pròpies competències.

Com ja he avançat, la proposta de reforma de la Comunitat Canària (art. 64) manté de moment el mateix tenor literal que el de l'Estatut català. L'Estatut de les Illes Balears (art. 30), en canvi, no conté cap definició del contingut de les competències exclusives, malgrat que inclou la clàusula «sin perjuicio» de les competències estatals de l'art. 149.1 CE. En aquest cas sembla que s'ha optat per un model que accepta la concurrència de l'Estat en les matèries teòricament reservades en exclusiva a les respectives CCAA. Aquest també sembla ser el model acollit explícitament a la proposta d'Estatut de Castella i Lleó en establir, al seu article 70.3, que «la atribución en exclusiva de estas competencias a la Comunidad de Castilla y León [es refereix a les exclusives] se entenderá efectuada sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder al Estado en virtud de otros títulos previstos por la Constitución».

En el cas d'Aragó s'inclou una clàusula, «respetando», tènicament més correcta als efectes de garantir l'exclusivitat, ja que al·ludeix a l'exercici de les competències, no a la seva titularitat. Concretament afirma que «en el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón **ejercerá** la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, **respetando** lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución». Això no obstant, cal reconèixer que quan s'analitzen les competències que aquest estatut

atribueix en exclusiva a la CA es posa de manifest que no ha adoptat un concepte estricte d'exclusivitat, ja que en molts casos aplica aquest qualificatiu a matèries en les quals l'Estat té atribuïdes per la Constitució de forma incontrovertible competències bàsiques i per tant no es poden considerar en bloc —en totes les submatèries que la componen— com a exclusives de la CA (per exemple: el règim estatutari dels funcionaris de la CA i de la seva Administració local, el règim jurídic, procediment, contractació, expropiació i responsabilitat de l'Administració pública de la CA; ferrocarrils, etc.). De fet, aquest fenomen també s'observa als Estatuts de la Comunitat Valenciana i de les Illes Balears. Aquesta constatació permet deduir que en aquests casos l'exclusivitat no té el sentit fort que es pretén donar als Estatuts de Catalunya, Canàries i, hipotèticament, Andalusia, ja que aquesta interpretació resultaria clarament inconstitucional.

En el projecte de Castella-la Manxa (art. 90) s'utilitza una fórmula complexa, ja que, en primer lloc, per definir l'abast de les competències exclusives no es parteix del concepte de *titularitat* sinó del d'*exercici*, i s'afirma que en aquests àmbits materials correspon a la CA l'exercici de totes les funcions «sin perjuicio de los títulos concurrentes que pudieran corresponder al Estado desde otras atribuciones materiales». Es podria entendre que la referència a l'exercici de les competències i a «otras atribuciones materiales» no equival a afirmar que l'Estat pot actuar en els àmbits materials reservats en exclusiva a la CA; tanmateix, l'al·lusió als «títols concurrents» sembla contradir aquesta primera interpretació. Això no obstant, també és cert que el Projecte d'estatut, en aplicar aquestes categories generals a les matèries concretes, fa un esforç notable per precisar àmbits molt específics d'exclusivitat, fins i tot en matèries compartides; això darrer fa pensar en la voluntat d'excloure l'actuació estatal en aquests àmbits.

Així, doncs, si ens atenem al tenor dels nous estatuts sembla que s'hi perfilen dos models diferents d'exclusivitat: un model d'exclusivitat pròpiament dit, sinònim d'àmbits materials excloents des del punt de vista de la titularitat competencial, i un model d'exclusivitat concurrencial, que de fet nega l'exclusivitat, com ha reiterat el Tribunal Constitucional en declarar que, en els estatuts anteriors, en les competències exclusives autonòmiques, s'hi havien incorporat submatèries d'incontrovertible titularitat estatal i per tant no eren pròpiament exclusives.

Tanmateix, és cert que, llevat dels supòsits en els quals els estatuts novament han declarat exclusius àmbits que la Constitució reserva a l'Estat i en els quals, en puritat, no es pot parlar de concurrència, ja que pertanyen a l'Es-

tat en exclusiva, a la resta de submatèries les referències que es fan en els nous estatuts que no segueixen el model d'exclusivitat forta, inclús les referències que es fan a la concurrència —com en el cas del Projecte d'estatut de Castella-la Manxa—, es poden interpretar en el sentit que a la CA no s'aplica en aquests casos la clàusula de prevalència i ha de respectar el que estableixi l'Estat en l'exercici de les competències confrontants. En realitat, abans d'acceptar sense més la tesi que aquests estatuts estableixen una espècie de concurrència, cal tenir present que en l'ordenament constitucional espanyol, a diferència d'altres ordenaments, no es preveu l'existència de competències concurrents —excepte, i només parcialment, en matèria de cultura—. ¹⁰ De fet, el Tribunal Constitucional s'ha referit en alguna sentència a la concurrència de dues competències, no al fet que des de les dues competències es puguin realitzar les mateixes activitats sobre els mateixos àmbits materials. En definitiva, al meu entendre, llevat dels casos abans esmentats de matèries declarades exclusives en bloc, en les quals l'Estat té competències, la resta de submatèries exclusives en aquests estatuts també es poden interpretar en clau d'exclusivitat forta, que, com he dit, obliga a fer un esforç per distingir àmbits materials, en lloc d'acceptar que tant l'Estat com la CA poden exercir la potestat legislativa, la funció reglamentària i la potestat executiva sobre els mateixos àmbits materials. És cert que darrerament, a la pràctica, guanya terreny una certa tendència a la concurrència i a la indistinció de títols competencials, però no crec que aquest sigui l'objectiu perseguit per les reformes o, com a mínim, no és aquesta l'única interpretació possible dels articles estatutaris als quals acabo de referir-me. Si el que pretenien aquests nous estatuts era declarar que l'exclusivitat respecta les competències que la Constitució —no el legislador ordinari— atribueix a l'Estat, aquest objectiu es pot aconseguir amb un concepte estricte d'exclusivitat, sense necessitat de recórrer a un concepte concurrencial de dubtós encaix constitucional.

Pel que fa al detall en la configuració de l'abast material de les competències autonòmiques, cal advertir que tots els estatuts han fet un esforç per precisar les submatèries que formen part de les categories materials més genèriques emprades en els anteriors estatuts. En tots els supòsits, a més, s'utilitza la clàusula «en tot cas» per donar a entendre que les relacions de submatèries no són exhaustives. En efecte, malgrat que en algún cas s'ha

¹⁰ A l'Estatut de la Comunitat Valenciana, però, es preveuen uns curiosos supòsits de concurrència (art. 44.2).

volgut sostenir la tesi que la tècnica de detallar les submatèries equivalia a acceptar que les CCAA només es reservaven la titularitat de les submatèries específiques, el fet cert és que la clàusula «en tot cas» posa de manifest que les llistes de submatèries són obertes i inclouen només les submatèries que han resultat més conflictives o, en alguns casos, que són més representatives, però no contenen uns *numerus clausus* que resultaria petrificador del contingent d'aquestes competències i normalment en reduiria de forma dràstica el seu abast respecte del contingut que ja tenien en els estatuts anteriors. Aquesta conclusió absurda i contra el tenor literal dels estatuts resulta plenament insostenible. Això no obstant, cal reconèixer, d'una banda, que el detall i l'extensió en la descripció de les submatèries varia força segons els estatuts; els més complets són, sens dubte, el català, l'andalús, el canari i el de Castella-la Manxa. D'altra banda, cal destacar que aquest detall per ell mateix no garanteix l'exclusivitat de les submatèries detallades. Si no va acompanyat de la definició de l'exclusivitat forta i, en menor mesura, de clàusules «respectant», el detall garanteix que la CA pugui exercir les tres potestats o funcions en aquests àmbits, però no exclou que l'Estat pugui fer-ho també des d'altres títols competencials. En canvi, el fet que uns estatuts detallin més les submatèries que d'altres, a la pràctica pot no tenir repercussions en el sentit que les submatèries no especificades passin a correspondre a l'Estat per la via de la clàusula residual de l'article 149.3 CE o per la de la incorporació a competències estatals confrontants. Això no crec que es doni, ja que per regla general els estatuts més «detallistes» serviran de paràmetre d'anivellament, de manera que les submatèries que en aquests estatuts s'incloguin en les matèries més genèriques, en la resta d'estatuts, encara que no les hagin especificat, també es consideraran implícitament incloses en les matèries genèriques. Dit per via d'exemple, si l'Estatut de Catalunya especifica que els horaris comercials formen part de la competència exclusiva de comerç de la CA, és més que probable que en la matèria de comerç d'Aragó s'incloguin també els horaris comercials encara que l'Estatut d'Aragó no hagi especificat aquesta submatèria. De fet, quasi tots els estatuts contenen clàusules en les quals s'afirma que cal entendre incloses en les categories competencials més genèriques totes les submatèries no especificades, però que els són inherents.¹¹ És més, com ja

¹¹ Vegeu, per exemple, l'article 46 de l'Estatut de la Comunitat Valenciana, l'article 80 de la Proposta d'Aragó o el 38 del de les Illes Balears. Més contundent encara, vegeu l'article 96 de la Proposta de Castella-la Manxa.

he apuntat abans, en alguns estatuts reformats o en les propostes de reforma es contenen el que es podria anomenar *clàusules* o *mandats genèrics d'anivellament*, que obliguen els poders públics autonòmics a vetllar perquè el nivell de les competències de les respectives CCAA sigui igual al de la resta de CCAA.¹²

La substitució de la clàusula «sense perjudici» per la clàusula «respectant», amb l'excepció aquí poc rellevant de la definició de les competències exclusives continguda en l'Estatut d'Aragó, només es troba incorporada a l'Estatut de Catalunya i al Projecte de Canàries.

3.2 · Tècniques per limitar l'expansivitat de les competències bàsiques i els títols horitzontals de l'Estat

Pel que fa a l'objectiu d'intentar delimitar l'expansivitat de les competències bàsiques i els títols horitzontals de l'Estat, tot delimitant millor el seu abast funcional i material, l'Estatut de Catalunya utilitza en essència dues tècniques:

a) D'una banda, incorpora la doctrina consolidada i reiterada del Tribunal Constitucional que consagra la regla general que les bases han de ser principis i no normes de detall i, a més, han de fixar-se en disposicions amb rang de llei, encara que en ambdós casos s'admetin excepcions a aquesta regla. En rigor, l'Estatut no defineix el concepte de *bases*, sinó que especifica les funcions que corresponen a la competència autonòmica de desenvolupament legislatiu. Tanmateix, com és inevitable en el nostre sistema de distribució de competències, en delimitar les competències de desenvolupament indirectament es delimita l'aplicabilitat de les bases en el territori de la CA. En qualsevol cas, el que interessa destacar ara és que l'Estatut, en incorporar aquesta regla general procedent de la jurisprudència constitucional, d'una banda, afegeix al concepte *principis* l'expressió «o mínim comú normatiu» i, d'altra banda, admet que les excepcions a la regla general no s'estableixen de manera expressa i única en el text estatutari, com es pretenia fer en el text aprovat pel Parlament de Catalunya el mes de setembre de 2006, sinó que aquestes excepcions es determinaran d'acord amb la Constitució i amb el present Estatut —que, en realitat, tan sols preveu dues

¹² Vegeu, per exemple, l'article 77 de la Proposta de reforma de Castella i Lleó o la disposició addicional primera de l'Estatut de la Comunitat Valenciana.

excepcions: l'una en el seu article 126, en establir que les bases en matèria de determinades entitats de crèdit poden contenir-se en simples regles i no en principis o estàndards mínims, i l'altra, en sentit oposat, en l'art. 136, que en referir-se a la competència de desenvolupament legislatiu de la CA en matèria de funció pública autonòmica i local precisa que les bases estatals són només «principis ordinadors».

La concreció de l'abast de les competències de desenvolupament legislatiu o, en altres paraules, la regla que les bases han de ser principis establerts per normes amb rang de llei té, doncs, dos punts de fuga a l'Estatut: d'una banda, l'incís «o mínim comú normatiu» i, de l'altra, les excepcions que es poden produir respecte tant dels elements materials com dels elements formals d'aquesta regla general.

Pel que fa al primer punt de fuga, cal afirmar d'entrada que, davant del que es va mantenir en el debat estatuent per part d'algun dels ponents, no hi ha bons arguments per interpretar que l'incís «o mínim comú normatiu» no afegeix res al terme *principis*, ja que es tractaria d'una mera exemplificació d'aquest: aquesta interpretació no és de rebut, ja no és propi de cap text jurídic emprar aquests tipus de sinonímies. En canvi, sí que és cert que aquesta locució té per regla general en la jurisprudència constitucional una certa tendència a limitar o restringir el contingut habitual del concepte de bases. De fet, el Tribunal Constitucional només en onze sentències ha emprat la locució «mínim comú normatiu» i ho ha fet normalment per delimitar el contingut de les bases en matèria de medi ambient —normalment, també, per donar-hi un sentit més estricte que el concepte de bases que sol utilitzar (llevat d'alguna de les darreres sentències en les quals l'incís mínim comú normatiu és sinònim de bases, sense més).¹³ El caràcter «mínim» i el terme *normatiu* delimiten l'expansió de les bases. De fet, la locució es pot considerar propera al que en terminologia europea serien estàndards mínims, que han de deixar espai suficient per tal que els ens que els han de desenvolupar —em aquest cas, les CCAA— puguin com-

13 El Tribunal Constitucional, en delimitar l'abast material de les bases, utilitza normalment l'expressió «comú denominador normatiu». Només en set sentències, segons las meves dades, recorre a la frase «mínim comú normatiu» (SSTC 212/2005, [fj]. 6; 14/2004, [fj]. 11; 152/2003, [fj]. 3; 109/2003, [fj]. 8; 306/2000, [fj]. 6; 133/1997, [fj]. 7 i 220/1992, [fj]. 13). És cert que en algunes d'aquestes sentències les dues locucions sembla que s'**empren** com a sinònimes, però en la seva majoria la referència a caràcter «mínim» introdueix la idea que les bases han d'establir això, uns mínims que les CCAA han de poder millorar i completar, no només desenvolupar en sentit estricte.

pletar-los. I, per descomptat, el caràcter «normatiu» exclou els actes d'aplicació o executius. Caldrà veure, però, si en el futur prevaldrà aquesta concepció restrictiva del concepte de «mínim comú normatiu».

Pel que fa al segon punt de fuga, el de les excepcions a la regla general, cal destacar per sobre de qualsevol altra consideració que en l'Estatut les excepcions són precisament això, excepcions a una regla general, i tots els juristes saben que les excepcions s'han d'interpretar restrictivament. Aquest és, de fet, el pas endavant que fa l'article 111 de l'Estatut de Catalunya: deixar clara la regla general i precisar que la resta són excepcions. De fet, aquesta idea es reforça en els dos incisos finals d'aquest article en precisar que en l'exercici de les competències de desenvolupament la Generalitat ha de poder establir polítiques pròpies (malament es poden establir aquestes polítiques si les bases són de detall) i en l'enigmàtica previsió que el Parlament ha de desenvolupar i concretar les bases a través de lleis. Crec que finalment aquesta darrera exigència només s'aplicarà en els supòsits en els quals les bases estatals hagin respectat la regla general segons la qual les bases es contindran en lleis;¹⁴ però aquesta no és la qüestió que aquí ens preocupa, sinó la de fer palès que aquesta previsió estatutària consagra el principi general que les bases s'han de contenir en normes en rang de llei i, en conseqüència, també en aquest cas les excepcions s'han d'interpretar restrictivament. L'Estatut reforça la doctrina constitucional en incorporar-la expressament al bloc de constitucionalitat. Aquesta és una innovació important que obliga l'Estat a canviar la seva tradicional política normativa relativa a les bases. Certament serà difícil precisar els cànons aplicables per determinar en quins supòsits es pot acceptar l'establiment de bases per reglament o per simples resolucions. El Tribunal Constitucional havia establert uns criteris (caràcter tècnic de la matèria, mutabilitat freqüent, etc.), però l'aplicació abusiva que a la pràctica se n'ha fet, obliga a precisar-los més, llevat que hi hagi una ferma decisió d'aplicar-los restrictivament. Actualment resulta difícil trobar algun Butlletí Oficial de l'Estat en el qual no es continguin bases dictades per reglaments o que donin suport a simples resolucions.

14 Aquesta és la interpretació que ha fet la Comissió Jurídica Assessora, per exemple, en el Dictamen 411/06, d'aquest incís que va introduir el Parlament de Catalunya ja en el tràmit de ponència, amb la intenció segons sembla de forçar les bases estatals que es dictessin per llei, però que segons com s'interpreti i, sobretot, si l'Estat continua establint amb profusió bases per reglament o fins i tot mitjançant actes d'execució, més que no pas una garantia de l'abast de la competència de desenvolupament de la Generalitat, pot introduir serioses dificultats a l'hora d'exercir aquesta competència autonòmica de desenvolupament.

En definitiva, per respectar l'esperit i la lletra de l'Estatut de 2006 cal que el Tribunal Constitucional precisi els criteris que poden justificar les excepcions i els apliqui de forma més rigorosa¹⁵ per tal que les excepcions no continuïn sent regla i la regla, l'excepció. Igualment, l'Estat ha de modificar la seva concepció de les bases i la seva pràctica normativa reiterada en aquest camp; a més, hi ha bons arguments per sostenir que quan es dictin reglaments bàsics o regles de detall bàsiques caldrà justificar la concurrència de supòsits excepcionals (així es dedueix del caràcter excepcional, i fins i tot del tenor de l'article 111 de l'EAC, amb el terme *determini*). Una altra concreció d'aquesta previsió estatutària podria ser, per exemple, la proscripció de les clàusules que amb freqüència s'incorporen a les disposicions finals de les lleis de bases i que habiliten el Govern de l'Estat de forma genèrica per dictar els reglaments bàsics necessaris per al desenvolupament de la llei. Amb la nova regulació estatutària es podria argumentar que perd aplicació la doctrina constitucional de les impugnacions preventives, segons la qual aquestes remissions genèriques no són inconstitucionals per elles mateixes, sinó que la inconstitucionalitat es produeix, si és el cas, en dictar els reglaments que no respectin els requisits per ser bàsics. Amb la nova regulació, el legislador bàsic hauria de concretar els supòsits excepcionals en els quals es podran dictar reglaments bàsics o, com a mínim, hauria de delimitar els criteris excepcionals que poden donar lloc a aquests reglaments bàsics. L'excepcionalitat de les bases reglamentàries entra amb contradicció amb clàusules de remissió genèriques i indeterminades.

La proposta de reforma canària recull el mateix concepte de competències de desenvolupament que l'Estatut de Catalunya, amb dues matisacions: no exigeix que el desenvolupament de les bases es faci per llei del Parlament autonòmic, però, en canvi, afegeix que «quan la condició ultraperifèrica derivada de la llunyania i insularitat de Canàries incideixi de manera determinant en alguna de les matèries de competència compartida, la normativa bàsica haurà de tenir en compte aquesta circumstància».

L'Estatut d'Andalusia no precisa que les bases a desenvolupar han de ser «principis» o «mínim comú normatiu», sinó que únicament requereix que es continguin en normes amb rang de llei, excepte els casos que es determinin d'acord amb la Constitució. Aquesta mateixa fórmula és la que s'empra en l'Estatut aragonès. En canvi, els Estatuts de la Comunitat

15 El professor Montilla parla, per exemple, de la doble deferència. Vegeu «La legislación básica tras las reformas estatutarias». A: *REDC*, núm. 78 (2006), pàg. 105 i seg.

Valenciana i de les Illes Balears i la proposta de Castella i Lleó no estableixen cap definició del contingut de les competències de desenvolupament legislatiu. La proposta de Castella-la Manxa es limita a afirmar que en aquestes competències «la Junta de Comunidades ostenta la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva» (art. 91.1).

La disparitat de plasmacions estatutàries permetria que l'Estat fixés bases d'intensitat diversa segons les CCAA a les quals s'apliquen. La precisió continguda en la proposta canària que s'acaba de citar sembla que va per aquesta via. En rigor, el fet que les bases tinguin una major densitat en una CA que en d'altres equival a afirmar que algunes CCAA tindran un àmbit de desenvolupament de les bases més ampli, però no vol dir que no estiguin sotmeses a uns mateixos principis i comuns denominadors normatius uniformes. En qualsevol cas, si l'Estat vol establir una regulació bàsica única i uniforme a tot el territori espanyol és evident que pot fer-ho malgrat les diferències de regulació existents en els diversos estatuts, ja que en cap d'ells es conté una redacció que no pugui donar suport a un desenvolupament de principis i comú denominador normatiu establert per llei. Ara bé, la condició per tal que l'Estat pugui establir unes bases uniformes és precisament aquesta, que s'emprin com a paràmetre d'anivellament de les competències de desenvolupament de configuracions contingudes en els estatuts més «garantistes», ja que en cas contrari es vulnerarien les previsions contingudes en aquests estatuts. En qualsevol cas, el quid de la qüestió serà precisar l'abast de les excepcions a la doble regla general de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

b) Però, en aquest darrer estatut, per delimitar l'abast de les bases, tant o més important que la delimitació funcional a la qual s'acaba d'al·ludir, és la delimitació que podríem qualificar com a material, que consisteix a identificar submatèries o sectors materials que fins ara s'havien considerat part de matèries en les quals l'Estat tenia competències bàsiques i incloure-les en altres matèries de competència exclusiva de les CCAA, tot considerant que els interessos generals de l'Estat en aquests àmbits no resulten afectats de manera rellevant. Segons el legislador estatuent, hi hauria uns àmbits materials, fins ara inclosos en matèries en què l'Estat tenia la possibilitat de dictar bases, en els quals segons el nou estatut les dites bases ja no hi podrien penetrar ni com a principis establerts per llei, ja que els interessos generals de l'Estat hi resulten afectats de manera tan remota que no justifica una intervenció estatal bàsica. El legislador estatal ordinari en força ocasions ha decidit que determinades regulacions considerades bàsi-

ques deixessin de tenir aquest caràcter; res impedeix que aquesta decisió l'adopti el legislador estatal orgànic en aprovar els estatuts d'autonomia.

Això succeeix, per exemple, respecte de la competència sobre l'organització territorial de l'Administració autonòmica (art. 150 EAC) o sobre l'organització territorial de la CA (art. 151 EAC), en les quals fins ara l'Estat podia dictar bases (a partir, sobretot, de la competència de l'article 149.1.18 CE): a l'Estatut de 2006 aquestes submatèries es consideren exclusives de la Generalitat. Aquest és també el cas de diverses submatèries incloses fins ara en la matèria de règim local, com ara la determinació de les competències pròpies dels municipis en els àmbits de competència de la CA (art. 84) o el règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials (art. 160 EAC), o bé en la matèria de la funció pública i el personal al servei de les administracions públiques de les CCAA i de les respectives administracions locals en les quals hi ha aspectes —per exemple, tot allò relatiu a la carrera funcional— que es reserven en exclusiva a la CA i, en conseqüència, les bases estatals sobre el règim estatutari dels funcionaris no hi podran entrar (art. 136 EAC); o, finalment, per posar un exemple pràctic ja ocorregut, cal considerar que després d'entrar en vigor l'Estatut de 2006 els plans de gestió de les conques hidrogràfiques internes ja no requereixen l'aprovació del Govern de l'Estat, com exigia un precepte legal establert per l'Estat en exercici de la competència bàsica sobre coordinació i planificació de l'activitat econòmica. El caràcter exclusiu de les conques intracomunitàries fa que en aquest cas no puguin entrar les bases estatals. Així ho va fer observar la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat en el Dictamen 280/06, de 14 de setembre, relatiu a un projecte de decret de la Generalitat en el qual continuava fent-se referència a l'aprovació dels plans de gestió per part del Govern de l'Estat (es tractava d'un projecte de reglament de procediment per a l'elaboració de la planificació hidrològica en les conques internes de Catalunya).¹⁶

Si s'analitzen amb deteniment els àmbits en els quals es delimita materialment la penetració de allò que és bàsic —organització de l'Administració autonòmica, funció pública autonòmica i local, organització territorial de les CCAA, etc.—, són matèries en les quals, en principi, els interessos generals de l'Estat o d'altres CCAA, o els drets fonamentals dels ciutadans

¹⁶ L'Estat, però, ha interposat un requeriment d'incompetència contra la resolució de la Generalitat que, com a conseqüència del Dictamen 280/06 de la Comissió Jurídica Assessora, no establia l'autorització estatal.

dans, hi tenen una incidència molt secundària i, en canvi, l'afectació primordial i quasi única es refereix als interessos interns de cada CA.

L'Estatut d'Andalusia i les propostes de Canàries i de Castella-la Manxa apliquen la mateixa tècnica que l'Estatut de Catalunya, malgrat que en alguns casos no totes les submatèries que en l'Estatut de Catalunya es consideren exclusives tenen la mateixa consideració en els altres tres. Per contra, els estatuts o projectes d'estatut de la Comunitat Valenciana, d'Aragó, de les Illes Balears i de Castella i Lleó no identifiquen submatèries exclusives dins d'àmbits materials en què l'Estat fins ara ha pogut dictar bases, però, en canvi, com hem vist, en d'altres casos declaren exclusives «sens perjudici» competències bàsiques estatals, àmbits en els quals és clar que l'Estat pot establir bases perquè així ho diu expressament la Constitució.

En realitat, en aquests estatuts, llevat d'algunes matèries que es consideren especialment rellevants, a l'hora de distribuir les competències s'empra una tècnica legislativa diferent a la dels estatuts de Catalunya, Andalusia, Canàries i Castella-la Manxa: en lloc d'estructurar el sistema competencial a partir de les matèries i, sobretot, en lloc d'intentar precisar dins cadascuna d'elles diverses submatèries amb el seu règim funcional específic, organitzen el sistema de competències a partir de les tres grans categories funcionals (executives, compartides i exclusives) i hi inclouen les matèries en bloc, sense distingir diversos règims funcionals per raó de les submatèries. Així, cada matèria té un únic règim funcional, de manera que les excepcions es produeixen, si s'escau, mitjançant clàusules «sense perjudici» que en realitat desvirtuen la rúbrica general que les presideix.

3.3 · Incorporació de la potestat reglamentària a les competències executives

L'objectiu d'incorporar la potestat reglamentària *ad extra* a les competències executives es pretén assolir amb l'Estatut de Catalunya tot incloent en la descripció del contingut d'aquest tipus de competència una al·lusió a «la potestat reglamentària, que comprèn l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa estatal». El tenor d'aquest precepte deixa clar que, a diferència del que succeïa fins ara amb l'assentiment de la doctrina del Tribunal Constitucional, les competències executives de la Generalitat

inclouen efectivament la possibilitat de dictar no solament reglaments d'organització sinó també reglaments amb contingut «normatiu» i amb efectes *ad extra*. Tanmateix, també queda clar que aquesta potestat reglamentària no s'assumeix amb caràcter monopolístic exclouent, ja que l'incís «normativa estatal» deixa clar que no s'exclou l'existència de reglaments estatals, (si existeixen, hauran de ser respectats per la CA).

L'Estatut d'Andalusia i la Proposta de Canàries utilitzen fórmules idèntiques o pràcticament idèntiques a l'Estatut de Catalunya. L'Estatut de les Illes Balears distingeix la funció executiva en les competències compartides i en les competències exclusives; respecte de les primeres afirma que «la potestat executiva de la CA podrà portar annexa la potestat reglamentària quan sigui necessària per a l'execució de la normativa estatal» (art. 85.2) (l'incís «quan sigui necessària...» desapareix en el cas de la funció executiva relativa a les competències exclusives). La Proposta de Castella-la Manxa adopta una fórmula similar a aquesta darrera (art. 91.2).

L'Estatut d'Aragó conté una formulació una mica diferent, que a primera vista pot semblar més propera als reglaments merament organitzatius, ja que atribueix a la CA la potestat «per dictar reglaments per a la regulació de la seva pròpia competència funcional i l'organització dels serveis necessaris per fer-ho». Tanmateix, aquesta formulació permet també ser interpretada en el sentit de no excloure la possibilitat de dictar reglaments *ad extra*.

Finalment, l'Estatut valencià i la proposta de Castella-la Manxa no especifiquen l'abast funcional de les competències executives.

En relació amb les quals cal fer referència als casos excepcionals que els estatuts acoten el seu contingut o el seu exercici tot fent referència a la legislació estatal. L'Estatut català utilitza quatre fórmules: primera, la Generalitat assumeix «les facultats executives **que li atribueixi la legislació estatal**»; segona, la Generalitat assumeix la competència «**en els termes que estableix la legislació estatal**»; tercera, la Generalitat assumeix la competència «**d'acord amb la legislació estatal**», i, finalment, la Generalitat assumeix la competència «**en el marc de la legislació estatal**».

La pregunta fonamental a la que cal donar resposta és la de si en els supòsits en els que s'empren aquestes fórmules la legislació estatal pot delimitar o no l'abast de la competència executiva autonòmica, és a dir, si el legislador estatal pot precisar quines facultats corresponen a la Generalitat i quines continuen en mans de l'Estat, en definitiva si la llei estatal actua com a títol de la competència autonòmica o, pel contrari aquestes clàusules fan referència únicament a la forma d'exercici de les competències exe-

cutives de la Generalitat, però no a l'abast material del seu títol competencial.

Des d'aquesta perspectiva cal deixar clar d'entrada que la legislació estatal només opera com a títol habilitant de la competència autonòmica quan a l'Estatut es diu expressament que la Generalitat té les facultats executives «**que li atribueix la legislació estatal**». Aquesta és una situació excepcional, ja que en l'ordenament espanyol són els Estatuts els que, respectant el que estableix la Consitució, atribueixen les competències a les respectives CCAA, no el legislador estatal, llevat casos excepcionals que, com a tals s'han d'interpretar restrictivament. De fet, a l'Estatut aquest supòsit només es dona en els articles 117.3.c (facultats de policia del domini públic hidràulic) i 164.3 (seguretat pública, malgrat que aquí el propi Estatut ja li atribueix unes facultats que el legislador estatal ha de respectar). Un tercer cas, malgrat que relatiu a competències compartides, és el de l'article 126.3 EAC (actes d'execució reglats d'intermediaris financer). En definitiva, les poquíssimes vegades que l'Estatut ha volgut deixar al legislador estatal la delimitació de l'abast de les competències executives de la Generalitat ho ha fet de manera explícita.

Pel que fa a la clàusula «**en els termes que estableix la legislació estatal**», cal entendre que aquí l'Estat no «**atribueix**» les facultats executives, ja que aquestes deriven directament de l'Estatut —com es normal—, però en canvi el legislador estatal pot establir alguns procediments a través dels quals s'haurà d'exercir la competència executiva de la CA. Són els casos següents: art. 117.2 (aigua i obres hidràuliques); 132 (emergències i protecció civil) i 161.2.a) (registre estatal d'entitats religioses). Establir procediments no vol dir acotar l'abast material de les competències.

La clàusula «**d'acord amb la normativa de l'Estat**» es recull als articles 140.7 (comunicacions electròniques) i 159.4.b) (valoració dels bens expropiats). En aquest segon cas sembla evident que el que es pretén és deixar clara la prevalença de la legislació estatal sobre l'exercici de la potestat executiva de la Generalitat. Es vol deixar clar que la Generalitat en establir els criteris de valoració dels béns expropiats haurà de respectar el que estableixi la legislació estatal en aquesta matèria. En el cas de l'article 140 la qüestió és més complexa ja que l'Estat té competència exclusiva sobre telecomunicacions.

Finalment, l'Estatut utilitza dues fórmules més: «**exercici en coordinació**» amb l'Estat (art. 138.2: autoritzacions de treball) i «**en el marc de la regulació general**» (art. 147: notariat i registres públics). La primera

fórmula no ofereix cap dificultat interpretativa: la coordinació afecta a l'exercici no a la titularitat de la competència, l'Estat no pot negar a la Generalitat la competència d'autorització, però pot condicionar-la a un procediment concret o al compliment de determinats objectius o finalitats. La clàusula de l'article 147 és, crec, un recordatori que la competència executiva pot incloure reglaments però ha de respectar la regulació establerta per l'Estat.

D'aquesta manera, al meu parer, cal interpretar les clàusules del mateix tenor que s'incorporen a tots els nous estatuts.

3.4 · Tècniques per constitucionalitzar l'activitat de foment de l'Estat

El quart gran objectiu consisteix, com he avançat, a aconseguir que l'activitat de foment que duu a terme l'Estat respecti el sistema constitucional de distribució de competències. La transcendència pràctica i teòrica d'aquest objectiu és difícil d'exagerar, ja que l'Estat, de forma massiva i reiterada, atorga subvencions i ajuts econòmics, fixa els objectius als quals s'han de destinar, estableix els requisits per poder accedir-hi, en regula la tramitació i els concedeix en àmbits en els quals les CCAA tenen atribuïdes competències, fins i tot competències exclusives. D'aquesta manera l'Estat pot condicionar, sovint de forma decisiva, les polítiques públiques que correspon fixar a les CCAA en els àmbits en què tenen competències exclusives o compartides. La quantitat i la quantia de les subvencions i altres ajuts econòmics que cada dia es publiquen en el Butlletí Oficial de l'Estat i que no respecten la doctrina constitucional a la qual farà referència immediatament, posen en relleu un problema pràctic i no solament teòric que suscita aquesta política normativa de l'Estat, que no es concreta només en disposicions generals, sinó també en molt nombroses resolucions. Com succeeix amb relació a les bases, pel que fa a l'activitat de foment si hom vol comprovar la seva transcendència efectiva cal analitzar, no l'apartat del BOE dedicat a les disposicions generals, o no només aquest apartat, sinó també i fonamentalment el tercer, que porta la rúbrica de «Otras Disposiciones»: aquesta és una de les fonts més reveladores per comprovar com funciona a la pràctica l'Estat de les autonomies.

Per evitar els greus efectes distorsionadors d'aquesta pràctica, l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en el seu article 114, es limita pràcticament

a incorporar una doctrina constitucional tan consolidada com freqüentment oblidada per l'Estat, que a més s'aprofita de les dilacions en els processos constitucionals i del fet que normalment les sentències del Tribunal que declaren la inconstitucionalitat de les subvencions estatals tenen efectes *pro futuro*, i, en conseqüència, no anul·len les subvencions atorgades per no perjudicar els tercers que les van percebre en el seu moment.

La doctrina constitucional incorporada a l'Estatut consisteix a acceptar que l'Estat pot destinar recursos a qualsevol finalitat i en relació amb qualsevol matèria, però que ho ha de fer respectant les competències de la CA, de manera que si els ajuts es refereixen a àmbits materials en els quals la Generalitat té competències exclusives, correspon a aquesta especificar els objectius, forçosament genèrics, que pot establir l'Estat i l'exercici de la resta de funcions relatives a les subvencions estatals. Si els ajuts afecten competències compartides, la Generalitat pot precisar normativament els objectius fixats per l'Estat, a part de la resta de funcions; i, finalment, si afecten matèries en les quals la Generalitat té competències executives, correspon a aquesta tota la gestió dels ajuts.

La incorporació de la doctrina constitucional al bloc de constitucionalitat hauria de contribuir a modificar la pràctica estatal seguida fins ara en aquesta matèria. Tanmateix, cal tenir present que sovint l'Estat no aplica aquesta doctrina tot al·legant que les subvencions o els ajuts no es poden territorialitzar, és a dir, que no es poden dividir entre totes les CCAA afectades. No es pot negar que en alguns casos això és així, i, de fet, el mateix Tribunal Constitucional admet en aquests supòsits excepcions a la seva doctrina general. Això no obstant, a la pràctica cal tenir present que en molts casos l'Estat no justifica la impossibilitat de territorialitzar, i quan ho fa molt sovint aporta uns arguments molt difícilment acceptables.

Sens dubte, en el futur immediat la controvèrsia se centrarà en la determinació de quan és o no territorialitzable una subvenció o un ajut. Per això, resulta molt interessant la previsió continguda en l'Estatut de Catalunya segons la qual la Generalitat ha de participar en la decisió arran del caràcter no territorialitzable de les subvencions estatals —s'entén que es refereix a les que afecten matèries de competència autonòmica— i, afegeix, que en aquest cas, és a dir, en cas que s'accepti que no es poden territorialitzar, participarà, en els termes que fixi l'Estat, en la seva gestió i tramitació. Aquest mateix règim s'aplicarà a les subvencions europees.

Plantejada així la qüestió cal fer dues observacions: en primer lloc, pel que fa a la decisió de la possible territorialització de les subvencions, s'ha de partir del principi que en els àmbits en què les CCAA tenen competències exclusives o compartides la intervenció estatal en la fixació de polítiques públiques per la via de les subvencions s'ha de considerar una excepció a la regla general, i, com a tal excepció, s'hauria d'interpretar restrictivament; en segon lloc, caldrà dissenyar amb cura els mecanismes de participació de les CCAA en la presa d'aquesta decisió. Actualment ja existeixen alguns d'aquests mecanismes, però el seu funcionament no sol ser gaire eficaç. S'articulen sovint com a consultes formals o informals amb els departaments afectats de les CCAA, que amb molta freqüència utilitza l'Estat per completar o, fins i tot, per substituir els raonaments que hauria d'aportar per justificar la impossibilitat de territorialització i que desconeixen, per part de les CCAA, el principi d'indisponibilitat de les competències pròpies i, per part de l'Estat que, en molts casos, l'acord s'aconsegueix fruit d'un veritable contracte d'adhesió que les CCAA es veuen obligades a subscriure per tal de no perdre una font de finançament que els és necessària.

Per donar més garanties a la participació autonòmica en la decisió de no territorialització, potser fóra bo situar-la, com a mínim en algun dels seus trams, en organismes com la Comissió Bilateral Generalitat-Estat o en la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat, o bé, atesos els aspectes multilaterals de la decisió, en el Consell de Política Fiscal i Financera. De fet, la reiteració cada any del mateix tipus de subvenció en relació amb determinats serveis posa de manifest que el que en el fons hi ha en molts supòsits és un problema de finançament. També podria contribuir a corregir aquesta distorsionadora pràctica estatal una modificació de la llei de subvencions estatal i del seu reglament per incorporar-hi més fidelment la doctrina del Tribunal Constitucional en aquesta matèria.

Els estatuts d'Andalusia i d'Aragó i les propostes canària i de Castella i Lleó reproduïen de forma quasi literal el precepte de l'Estatut català.

Els estatuts valencià, balear i la Proposta de Castella i Lleó no regulen l'activitat de foment, i l'Estatut de les Illes Balears es limita a reconèixer l'obvietat de la seva existència pel que fa a les seves competències «sin perjuicio de la actividad que corresponda al Estado»; és clar, però, que l'Estat pot exercir les seves competències en aquests territoris amb el mateix abast que en els territoris de les CCAA citades anteriorment i que pot estendre els mecanismes de participació a totes les CCAA.

3.5 · Tècniques per delimitar l'abast territorial de les competències

El cinquè objectiu, que consisteix a tractar d'evitar que l'abast supraterritorial dels fenòmens objecte de les competències autonòmiques es converteixi automàticament en títol habilitant de l'Estat, es pretén aconseguir en l'Estatut de Catalunya (art. 115) amb la incorporació, també en aquest cas, d'una doctrina consolidada del Tribunal Constitucional: la que declara que el fet que determinats fenòmens socials objecte de competències autonòmiques s'estengui al territori d'altres CCAA no justifica, sense més, el trasllat a l'Estat de la titularitat sobre la referida competència. En aquests casos de supraterritorialitat caldrà, en primer lloc, intentar fragmentar l'activitat pública sobre el referit objecte a fi de permetre l'exercici de les competències a les respectives CCAA. Si aquesta fragmentació no és viable, s'hauran d'arbitrar mecanismes de cooperació entre les CCAA; només quan aquesta cooperació també sigui impossible, l'Estat podrà establir mecanismes de coordinació entre les CCAA per tal que aquestes exerceixin les seves competències.

Un article amb el mateix contingut es recull també en l'Estatut d'Andalusia (art. 43) i la Proposta de Castella-la Manxa (art. 94). En canvi, en els altres estatuts o propostes de reforma no hi ha previsions d'aquest tipus.

La transcendència de les previsions contingudes en els Estatuts català i andalús i de la Proposta de Castella-la Manxa pot ser realment important, ja que, de fet, equival a establir un punt de connexió territorial genèric d'aplicació subsidiària en totes les competències autonòmiques respecte de les quals el mateix Estatut no estableixi punts de connexió específics. A més, aquest precepte estatutari permet posar en qüestió molts dels punts de connexió territorials fixats per l'Estat sobre la base de la supraterritorialitat dels fenòmens socials en matèries o en funcions sobre determinades matèries —per exemple, funcions executives— en les quals no té competències, ja que aquestes corresponen a totes les CCAA.

Actualment, amb l'argument del caràcter supraterritorial dels fenòmens que són objecte de les competències autonòmiques, no hi ha cap àmbit material en què l'Estat hagi renunciat a actuar —exercint inclús la funció executiva—, fins i tot en matèries que es reserven en exclusiva a totes les CCAA (fundacions, esports, consumidors...). L'Estat, mitjançant l'establiment de punts de connexió territorial supraautonòmics, continua actuant en tots els àmbits materials i ho fa, precisament per això mateix, en relació amb els fenòmens que tenen més transcendèn-

cia social, econòmica i política. Les fundacions, els esports o les associacions de cria d'animals de raça pura són competència exclusiva de les CCAA, però l'Estat continua exercint competències exclusives sobre fundacions, esports o associacions de cria d'animals d'abast supraautonòmic. En alguns supòsits els arguments que pot aportar l'Estat a favor d'aquesta competència semblen atenedibles; en molts altres no és així, malgrat que la manca de relacions de cooperació horitzontal entre les CCAA contribueix a justificar aquesta deriva centralitzadora. Les previsions contingudes en els estatuts de Catalunya i Andalusia i en la Proposta de Castella-la Manxa haurien de contribuir a modificar aquesta pràctica arrelada.

3.6 · Tècniques per incorporar l'acció exterior com activitat inherent a les competències

Tots els estatuts reformats i en tràmit de reforma incorporen per primera vegada un capítol molt rellevant dedicat a l'acció exterior de les respectives comunitats autònomes. En aquest títol es reconeix, de manera explícita o implícita, que les competències autonòmiques poden tenir incorporada de forma inherent una dimensió exterior, que pot exigir i justificar una actuació de la CA fora del territori estatal. Es tracta d'una actuació exterior que no es confon amb la competència estatal de relacions internacionals i que, de fet, en tots els nous estatuts ultrapassa l'àmbit de les respectives competències per abraçar una idea més àmplia de promoció dels «interessos propis» de les respectives CCAA.

Els estatuts preveuen un seguit d'instruments a través dels quals es pot portar a terme aquesta acció exterior: des de la possibilitat d'obrir oficines a l'exterior, subscriure acords de col·laboració, promoure la cooperació i la projecció internacional o participar en organismes internacionals, fins a la possibilitat de participar en l'activitat estatal de subscripció de tractats i convenis internacionals que afectin les competències autonòmiques.

La comparació entre les previsions estatutàries en aquest àmbit i les dràstiques restriccions a les quals estaven sotmeses les CCAA fins fa poc en aquesta matèria posa de manifest un canvi important, no solament quantitatiu sinó també qualitatiu, en la concepció mateixa del tipus d'autogovern que correspon a les CCAA.

3.7 · Tècniques per garantir la participació en la Unió Europea

Tenen també una molt notable transcendència pràctica —i teòrica— els capítols dels nous estatuts que regulen de manera detallada un seguit de mecanismes de participació de les CCAA en les institucions i en els processos de presa de decisió de la Unió Europea que afecten competències autonòmiques. La necessitat d'incloure aquestes previsions en els estatuts és del tot evident si es té en compte la creixent intervenció de la Unió en àmbits en els quals les CCAA tenen atribuïdes competències. En realitat, bastants mecanismes de participació que es contenen en els nous estatuts ja estaven recollits en diverses normes estatals, malgrat que el seu funcionament molt sovint ha estat força irregular i, en molts casos, les mateixes CCAA no han aprofitat, per desídia o per incompetència, les possibilitats de les quals ja disposaven. El fet que aquests procediments s'incorporin als estatuts, a part de donar-los la garantia que correspon a aquest tipus de disposició, hauria de contribuir a perfeccionar aquests mecanismes de participació i a fer que les CCAA s'hi impliquessin a fons.

3.8 · Tècniques per garantir el principi de neutralitat institucional interna del dret europeu

Al llarg dels més de 25 anys de vigència de l'Estat de les autonomies, amb una relativa freqüència l'Estat ha actuat en àmbits competencials reservats a les CCAA tot al·legant de forma implícita la seva condició de responsable, davant de la Unió Europea, de la incorporació i desenvolupament del dret europeu o tot aduint, també de forma implícita o explícita, la impossibilitat de territorialitzar aquest desenvolupament. En definitiva, amb una relativa freqüència, l'Estat no ha respectat el principi de neutralitat interna del dret europeu. Malgrat tot, també en aquest cas és cert que les CCAA en molts supòsits no han actuat amb suficient diligència, i així donen arguments a l'Estat per justificar una actuació vicària en el compliment ineludible d'obligacions davant de la Unió Europea.

L'Estatut de Catalunya de 2006, en el segon incís de l'article 189.1, recull expressament aquest principi de neutralitat, consagrat pel dret europeu i per la jurisprudència constitucional, i hi afegeix que correspon a la Generalitat l'aplicació i execució del dret de la Unió Europea en l'àmbit de les seves competències; preveu també la participació de la Generalitat

en els supòsits en els quals l'execució no es pugui territorialitzar; regula la participació en l'acció de foment a través de fons europeus, i estableix que en cas que la Unió Europea dicti una legislació que substitueixi la normativa bàsica de l'Estat, la Generalitat podrà adoptar la legislació de desenvolupament a partir de les normes europees.

Els estatuts o les propostes de reforma d'Andalusia, Canàries, Aragó, Illes Balears, Castella i Lleó i Castella-la Manxa contenen una regulació molt similar a la catalana, malgrat que en alguns casos és més sintètica. És clara la importància d'aquest conjunt de previsions atesa la creixent intervenció de la Unió Europea en moltes de les matèries en les quals les CCAA tenen reconegudes competències, sovint fins i tot exclusives.

No puc ara entrar a ponderar l'àmplia problemàtica que susciten aquestes previsions estatutàries, que obliguen a modificar pràctiques molt arrelades, tant de l'Estat com de les CCAA.

3.9 · Competències de participació en l'exercici de competències estatals

Cal destacar finalment l'aposta clara de l'Estatut d'autonomia de Catalunya per reforçar els mecanismes de participació de la CA en l'exercici de competències estatals que afecten competències o interessos de la Generalitat, així com per ampliar la facultat de la Generalitat de designar membres d'organismes, institucions i empreses estatals i per establir mecanismes de col·laboració, coordinació i cooperació en l'exercici de competències estatals i autonòmiques en determinades matèries.

En l'Estatut de Catalunya es preveuen fins a 89 mecanismes d'aquest tipus. En alguns d'aquests casos es precisa la forma concreta de participació i, fins i tot, l'instrument formal per portar-la a terme (per exemple, a través d'informes preceptius); en d'altres, aquesta concreció es remet a l'acord entre la Generalitat i l'Estat o al que estableixi l'Estat. Tanmateix, en tots els casos¹⁷ hi ha un mandat estatutari que vincula als poders públics i que aquests estan obligats jurídicament a atendre, i a partir dels quals han d'establir els mecanismes de participació que estimin oportuns. Aquesta par-

¹⁷ Fins i tot en el supòsit extrem de l'article 117.3.c es pot considerar que l'Estat ha de preveure algunes facultats executives a favor de la Generalitat. En tots els altres casos (per descomptat, quan afirma que participarà en els termes fixats per l'Estat) hi ha un mandat estatutari jurídicament indefugible.

ticipació pot ser molt àmplia o molt reduïda, però el que resulta jurídicament vetat és que no s'estableixi. L'Estatut no es limita a proclamar simples desigs de participació, com s'ha dit en alguna ocasió, sinó que incorpora autèntics mandats jurídics. No són desigs perquè l'Estatut no és una norma que la Generalitat dirigeix a l'Estat, sinó una llei estatal fruit d'un pacte entre l'Estat i la CA; i, en segon lloc, no són simples desigs perquè incorporen autèntiques obligacions jurídiques el compliment de les quals es pot exigir jurisdiccionalment, malgrat que és cert que en alguns casos la via jurisdiccional serà més complicada que en d'altres. La manca d'informes preceptius o de participació de la CA en els processos de decisió en els quals estigui estatutàriament prevista pot arribar a viciar els acords presos, de la mateixa manera que la manca de participació en la designació de determinats organismes pot comportar la seva defectuosa composició.¹⁸

Concretament, l'Estatut estableix un informe preceptiu, no vinculant, de la Generalitat en relació amb l'exercici de vuit competències estatals.¹⁹ En dos preceptes es requereix l'acord previ de la Generalitat i l'Estat per tal que l'Estat pugui exercir determinades funcions;²⁰ la participació de la Generalitat en la designació de membres d'organismes estatals es preveu en relació amb divuit entitats concretes i en d'altres supòsits no precisats;²¹

18 Sobre el caràcter merament programàtic dels mecanismes de participació, vegeu Tornos, *op. cit.*

19 En el procediment d'atorgament d'autorització de les instal·lacions de producció i transport d'energia que ultrapassin el territori de Catalunya o siguin objecte d'aprofitament fora d'aquest territori; en el procediment d'atorgament d'indults; en els supòsits de transvasament d'aigua; en la qualificació d'interès general de ports, aeroports i altres infraestructures del transport; en la qualificació d'interès general d'obres públiques; per a la integració de línies ferroviàries de transport intracomunitàries en línies que superin l'àmbit territorial de Catalunya; i, en un altre ordre, informes preceptius de la Comissió Bilateral en la declaració i delimitació d'espais naturals amb règim de protecció estatal i en la determinació d'emplaçament d'infraestructures i d'equipaments de titularitat estatal a Catalunya.

20 Per tal que l'Estat pugui fer inversions en béns i equipaments culturals a Catalunya, i per tal que les cambres de comerç, indústria i navegació puguin desenvolupar funcions de comerç exterior i destinar recursos cameralars a aquestes funcions (afectaria la competència estatal en matèria de comerç exterior).

21 Banc d'Espanya, CNMV, Comissió del Mercat de Telecomunicacions, altres organismes econòmics que determini la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat; Tribunal de Comptes, Consell Econòmic i Social, Agència Tributària; Comissió Nacional de l'Energia, Agència Espanyola de Protecció de Dades, Consell de Ràdio i Televisió o organismes que els substitueixin; òrgans d'administració de Paradores de Turismo de España; òrgans de govern, de gestió i de planificació de les conques intercomunitàries; organismes d'abast supraautonòmic que exerceixin funcions sobre infraestructures del transport situades a Catalunya

es preveu la creació de quatre òrgans mixtos;²² s'estableix la gestió consorciada del cadastre; es preveuen set convenis²³ o d'altres instruments indeterminats de col·laboració²⁴ i set instruments de coordinació i de cooperació;²⁵ i, finalment, en vint-i-vuit articles es disposa que la Generalitat participarà en l'exercici de determinades competències estatals, sense que es determini l'instrument concret de participació.²⁶

El nombre i el relleu d'aquests mecanismes de participació són tan importants que permeten afirmar que l'Estatut de Catalunya, juntament amb les tres competències clàssiques (exclusives, compartides i executives), crea un nou tipus de competència autonòmica: la de participació.

El reforçament dels instruments de participació és àmpliament compartit per tots els nous estatuts d'autonomia, encara que no en tots ells té la mateixa intensitat. Tots els estatuts reiteren la voluntat de reforçar els mecanismes de col·laboració i cooperació.

(Renfe, Aena, Adif, Gif, Puertos del Estado); entitats i organismes d'àmbit estatal, europeu i internacional que tinguin per objecte el desenvolupament de l'esport i el lleure; i, en un altre ordre de consideracions, magistrats del Tribunal Constitucional i del Consell General del Poder Judicial.

- 22 Un consorci o ens equivalent entre l'Agència Tributària de Catalunya i l'Agència Tributària de l'Estat, que es pot convertir en Agència Tributària de Catalunya; una Comissió d'Infraestructures (DA 3); la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals; la Comissió Bilateral Generalitat-Estat.
- 23 En matèria de joventut, denominacions d'origen, gestió de planificació econòmica estatal, seguretat nuclear, gestió d'obres hidràuliques d'interès general, gestió d'obres públiques d'interès general, execució i gestió d'obres públiques d'interès general en el litoral.
- 24 Entre d'altres, en l'establiment d'un calendari de fires internacionals; en política de recerca; en matèria d'entitats religioses.
- 25 Per exemple, per atorgar autoritzacions de treball; projecció internacional de la cultura; revisió d'actes tributàries en via economicoadministrativa; emergències i protecció civil supraautonòmica, i espais naturals supraautonòmics.
- 26 Per exemple, en la política d'immigració; en la determinació de contingents d'immigració; en la planificació del sector energètic; en estadístiques d'abast general; en documentació amb transcendència tributària; en la determinació del caràcter no territorialitzable de les subvencions estatals i europees; en polítiques de recerca d'àmbit europeu i internacional; en la gestió dels comptes de dipòsits i consignacions judicials; en l'elaboració de programes per accedir als cossos de notaris, registradors, etc.; en la reforma de la legislació penal i processal sobre menors; en la planificació hidrològica; en la planificació i programació de ports i aeroports d'interès general; en la xarxa viària; en la planificació i gestió de la xarxa ferroviària de l'Estat; en la planificació i programació de les obres qualificades d'interès general; en l'establiment de transports ferroviaris supraautonòmics i internacionals; en relació amb processos de presa de decisions a la Unió Europea i en organismes de la Unió; en l'elaboració de convocatòries de formació especialitzada en l'àmbit de la sanitat; en la planificació i coordinació estatal en matèria de sanitat i salut pública; en polítiques actives d'ocupació; en polítiques de lleure supraautonòmiques; en el registre estatal d'entitats religioses.

La valoració definitiva de la virtualitat de les «competències de participació» com a mitjà per ampliar i, sobretot, per millorar l'àmbit de competències de les CCAA, haurà d'esperar i tenir en compte la forma concreta en la qual es plasmin aquestes previsions estatutàries a la pràctica. Però la valoració d'aquests instruments de participació en les competències s'ha de fer també des d'una perspectiva tan o més important que la de la millora de les competències: s'ha de tenir present que poden contribuir a donar solució a un dels dèficits o anomalies del sistema espanyol de descentralització política, que és la manca de mecanismes de participació dels ens subestats en les institucions i en els processos de presa de decisions de l'Estat i la debilitat dels mecanismes de cooperació i col·laboració entre l'Estat i les CCAA. Malgrat que sovint s'oblida, cal destacar que els estatuts reformats i les propostes de reforma contenen, per primera vegada en l'ordenament constitucional espanyol, un títol específic dedicat expressament a regular les relacions amb l'Estat i amb les altres CCAA. Però l'anàlisi d'aquesta qüestió ens allunyaria de l'objecte que he intentat analitzar en aquest ja massa llarg treball introductori.

4 • Epíleg

L'aprovació i l'entrada en vigor dels nous estatuts suposa sens dubte un pas endavant en l'ampliació i en la millora de les competències autonòmiques. No obstant això, aquest és només un primer pas. Com succeeix amb totes les normes institucionals bàsiques d'una comunitat, la seva aplicació efectiva i la capacitat per contribuir a transformar la realitat que regula depèn, més que en d'altres tipus de normes, de la seva assumpció per part dels ciutadans i del desenvolupament que li donin els poders públics. En el cas concret de l'Estatut de Catalunya de 2006 aquesta efectivitat depèn a més de dos factors específics: d'una banda, de la sentència que ha de dictar el Tribunal Constitucional en resoldre els set recursos d'inconstitucionalitat que s'han interposat contra el text estatutari; i, d'altra banda, del desplegament que en facin la Generalitat i l'Estat, per separat, en els seus respectius àmbits de competència i conjuntament en les nombroses decisions que depenen del seu acord mutu.

Pel que fa a la Generalitat, a part de l'aplicació de l'Estatut en totes i cadascuna de les seves actuacions, aquest desenvolupament exigeix en essència la modificació o aprovació d'una cinquantena de lleis que resul-

ten imprescindibles per tal que l'Estatut es pugui aplicar. A part d'això hi ha una trentena de lleis que convindria modificar per motius de seguretat jurídica o per assegurar les competències autonòmiques, malgrat que no són estrictament necessàries per al desenvolupament de l'Estatut. Es tracta, com és obvi, d'un programa legislatiu que no es pot esgotar en una sola legislatura, però que és perfectament abastable i que, de fet, ja s'ha iniciat actualment.

Pel que fa a l'Estatut o, en alguns casos, a l'acció conjunta Estat-Generalitat, el desenvolupament estatutari requereix, en primer lloc, la modificació d'unes quaranta lleis estatals (per preveure-hi mecanismes de participació de la Generalitat i processos de designació de membres d'organismes estatals; per habilitar l'Estatut; per regular qüestions relacionades amb el poder judicial o precisar les competències que corresponen a la Generalitat en cinc casos en els quals l'Estatut declara que la Generalitat tindrà competències executives en un seguit de matèries però remet la seva concreció al legislador estatal).²⁷ En segon lloc, caldrà procedir a una quarantena de traspassos de serveis de molt diversa complexitat i relleu. Però, molt especialment, per tal de desenvolupar l'Estatut, més important que no pas les transferències o la modificació puntual de determinades lleis estatals avui vigents és sens dubte la modificació d'un conjunt de polítiques normatives de l'Estat, certament molt arrelades, que responen a una concepció de l'abast de les competències estatals i autonòmiques que no concorda amb les previsions estatutàries. Em refereixo, com he anat apuntant al llarg d'aquest treball, a la política normativa relativa a l'activitat de foment; a la que afecta les competències bàsiques estatals; a títols com els de l'article 149.1.1, de contingut erràtic i inabastable, i a la fixació de punts de connexió territorial que permeten que l'Estat recuperi competències pel sol fet que els objectes de les competències autonòmiques tenen un abast superior al del seu territori. Sens dubte no serà fàcil adaptar aquestes pràctiques normatives consolidades a les exigències dels nous estatuts; tanmateix, es pot dir, sense por de ser massa emfàtics, que sense la modificació d'aquestes polítiques —o, com a mínim, sense la seva (improbable?) inaplicació a les CCAA dotades d'estatuts que així ho exigeixen, el desenvolupament estatutari esdevindrà simplement impossible i les reformes estatutàries quedaran en gran mesura desvirtuades a la pràctica.

²⁷ Són els casos, per exemple, dels articles 120.4 o 126.3 EAC.

En el moment en què escric aquestes ratlles s'ha d'afirmar que aquestes polítiques normatives no han experimentat cap alteració. Certament, l'entrada en vigor dels primers estatuts reformats és encara relativament recent i tota valoració resulta precipitada, però també és cert que els indicis que s'està disposat a iniciar aquest canvi no es poden demorar gaire.

LA DELIMITACIÓ DEL CONCEPTE DE BASES EN L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

MERCÈ BARCELÓ I SERRAMALERA

*Catedràtica de Dret Constitucional
Universitat Autònoma de Barcelona*

SUMARI: 1. L'articulació de la noció de bases estatals en l'Estatut d'autonomia de Catalunya. 2. El contingut de l'article 111 de l'Estatut: la limitació directa del concepte de bases en el marc de les competències compartides entre l'Estat i la Generalitat. 3. El debat sobre l'encaix constitucional de la limitació directa de les bases estatals en l'article 111 de l'Estatut. 4. L'enquadrament constitucional de l'article 111 de l'Estatut: la fixació de les competències autonòmiques. 5. Legislació de desenvolupament i reserva de llei (art. 111 *in fine*). 6. L'abast i el significat de la reforma que introdueix l'article 111.

1 · L'articulació de la noció de bases estatals en l'Estatut d'autonomia de Catalunya

Probablement, una de les innovacions més notables que introdueix la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 és la de la definició normativa i l'intent de limitació del concepte de bases estatals, que, des de la norma estatutària, es fa actuar en un doble sentit: directament, d'acord amb l'article 111, definint materialment i dissenyant formalment la noció de *bases*, i col·ligant-la a les anomenades competències compartides entre l'Estat i la Generalitat; i de forma indirecta, quan en mencionar cada una d'aquestes competències compartides es fixen, ensems, les submatèries que, en tot cas, però no de forma excloent, s'inclouen en el règim de compartició.

Precisament, la necessitat de definir i limitar el concepte expansiu de bases estatals constituí una qüestió ineludible des de l'inici del procés de reforma estatutària. Ja en els primers documents parlamentaris, la via que, des d'una perspectiva competencial, semblava més clara d'endegar era la

que portava a tractar d'ampliar i activar les competències de la Generalitat i de determinar-ne amb precisió l'abast. A partir d'aquí, i en aquest àmbit, el Ple del Parlament de Catalunya formulà, entre d'altres, l'objectiu de «recuperar plenament el repartiment competencial Estat-Generalitat establert en la Constitució i en l'Estatut». Es tractava, concretament, de fer efectives les previsions estatutàries no realitzades; d'activar la participació de la Generalitat en l'àmbit de l'ordenació general de l'activitat econòmica; de promoure la revisió de l'abast de les lleis orgàniques, de la noció d'interès general com a criteri de repartiment competencial, del principi territorial com a límit de l'exercici de competències autonòmiques, i de l'abast de les competències transversals estatals. I es tractava, també, i per al que ara interessa, de promoure la revisió de l'abast formal i material de la legislació bàsica estatal per tal de no desbordar «l'establiment de principis o regles fonamentals».¹

La concreció en la reforma d'aquest darrer objectiu és, com s'ha dit, aquell doble mecanisme complementari de definició i de limitació de les bases estatals, la transcendència jurídica del qual sobrepassa, tanmateix, la funció restrictiva per a la qual ha estat concebut, en la mesura que, com s'anirà veient, reflecteix una determinada concepció dels principis que fonamenten l'Estat autonòmic i constitueix un dels indicadors més importants quant a la posició de les comunitats autònomes en el seu si.

Les línies que segueixen volen delimitar el seu objecte a l'anàlisi de l'article 111 de l'Estatut, tot i que es farà alguna referència final a l'altre dels mecanismes emprats per delimitar la legislació bàsica estatal. Amb aquesta finalitat, s'aprofundirà en el contingut d'aquell precepte, en les innovacions que incorpora i en el seu encaix constitucional. Tot plegat per acabar concloent, s'avança des d'ara, que si bé les conseqüències que es deriven d'un enteniment de l'article 111 com a norma de delimitació directa de les competències estatals no tenen encaix constitucional, sí que el té la seva comprensió com a norma de fixació de les competències autonòmiques. Des d'aquest plantejament, tot i que l'article 111 no pot desplegar tota la funció limitadora per a la qual va ser concebut, sí que assoleix un abast prou rellevant per considerar reeixida la reforma en aquest punt.

¹ «Document de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern», aprovat el 19 de novembre de 2002. BOPC de 5 de desembre de 2002, pàg. 39. Aprovació pel Ple del Parlament de Catalunya el 17 de desembre de 2002.

2 · El contingut de l'article 111 de l'Estatut: la limitació directa del concepte de bases en el marc de les competències compartides entre l'Estat i la Generalitat

L'objecte principal de l'article 111 de l'Estatut —ja s'ha dit— és el d'establir una limitació directa de les bases estatals, tot i que, en formular-se en el marc de les competències compartides entre l'Estat i la Generalitat, del seu redactat es deriven també altres conseqüències jurídiques rellevants. Concretament, la norma preveu:

«En les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut. En exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies. El Parlament ha de desplegar i concretar per mitjà d'una llei les dites disposicions bàsiques».²

2 La redacció actual de l'article 111 ja es troba en l'Informe de la Ponència del Congrés dels Diputats (7-3-2006), i presenta algunes diferències rellevants amb la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya aprovada pel Ple del Parlament (30-9-2005): «En les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa i la integritat de la potestat reglamentària i de la funció executiva, en el marc dels principis, els objectius o els estàndards mínims que fixi l'Estat en normes amb rang de llei, llevat dels casos que estableixen expressament la Constitució i aquest Estatut. En l'exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies. El Parlament ha de concretar per mitjà d'una llei l'efectivitat normativa i el desplegament d'aquestes disposicions estatals».

El text de la Ponència del Parlament, però, havia aprovat una redacció diferent: «En les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat correspon a la Generalitat la potestat legislativa, la integritat de la potestat reglamentària i de la funció executiva, llevat dels casos expressament previstos en aquest Estatut. En l'exercici d'aquestes competències la Generalitat podrà establir polítiques pròpies o, quan així ho decideixi lliurement, la fixació de polítiques comunes d'acord amb allò establert al títol VI de l'Estatut, en el marc dels principis, objectius, estàndards mínims o normes que en cada cas determini l'Estat. La Generalitat participarà en l'establiment d'aquests principis, objectius, estàndards mínims o normes d'acord amb allò previst al capítol III del títol VI de l'Estatut».

Les diferències són encara més evidents en la primera redacció que donà d'aquest article l'Institut d'Estudis Autònoms: «En les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat correspon a la Generalitat la fixació de polítiques pròpies o, quan així ho decideixi lliurement, la fixació de polítiques comunes, dins del marc dels principis, objectius o estàndards mínims fixats per l'Estat en normes amb rang de llei, desenvolupant-los i concretant la seva efectivitat normativa. En aquest tipus de competència correspon a la Generalitat la potestat legislativa, i la integritat de la potestat reglamentària i de la funció executiva, llevat dels casos expressament previstos en [els articles (...) d'] aquest Estatut».

Són cinc, almenys, les proposicions normatives que en aquest precepte es tanquen: es defineix com a *competència compartida* aquella en la qual juga el binomi legislació bàsica de l'Estat/legislació de desenvolupament autonòmic; s'atribueix a la Generalitat, en aquests casos de competència compartida, la potestat legislativa (de desenvolupament), la potestat reglamentària i la funció executiva; es defineix quin és el contingut material de les bases estatals (principis o mínim comú normatiu); es contenen dues previsions relatives al sistema de fonts de l'Estat i de la Generalitat, respectivament; i s'estableix la possibilitat que, a través de la legislació de desenvolupament de les bases estatals, la Generalitat pugui desplegar polítiques pròpies.

Totes i cada una d'aquestes proposicions introdueixen importants innovacions respecte de la situació anterior a la reforma i resten lligades directament o indirecta a la noció de bases que l'Estatut intenta limitar. Vegem, de moment, en quin sentit i abast; després n'analitzarem l'encaix constitucional.

1) *L'article 111 EAC defineix materialment com a competència compartida aquella en la qual juga el binomi legislació bàsica de l'Estat/legislació de desenvolupament autonòmic*, tancant així una llarga discussió doctrinal sobre si aquest tipus competencial és compartit o concurrent.³ El fet que s'opti en la definició per la compartició no és evidentment una mera qüestió semàntica sinó que deriva directament de la concepció del mateix model d'Estat i té com a conseqüència l'aplicació o exclusió en relació amb la matèria sobre la qual recau aquest tipus de competències d'un determinat règim jurídic.

En efecte, les competències concurrents són pròpies de sistemes federals no duals, com ara el dels estats federals de caràcter cooperatiu (per exemple, Alemanya), i permeten legislar als estats membres (sobre una llista de matèries que s'especifica a la Constitució) en la mesura en que la federació no hagi fet us de la seva competència legislativa (per exemple, art. 72.1 GG). Com és sabut, els possibles conflictes que es poguessin derivar d'una actuació conjunta i contradictòria de la federació i els estats membres es resolen sobre la base de la clàusula de prevalença, segons la qual

3 Per a tots, vegeu J. Tornos Mas: «La delimitación constitucional de las competencias. Legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución». A: *El funcionamiento del Estado autonómico*. Madrid, 1996, pàg. 143 i seg.

el dret de la federació preval sobre el dret dels estats membres (per exemple, art. 31 GG).

Evidentment, doncs, si s'anomena concurrent la competència, el contingut de la qual atribueix sobre una matèria a l'Estat la legislació bàsica i a les comunitats autònomes la de desenvolupament, s'evidencia una clara voluntat d'introduir a l'Estat autonòmic terminologia pròpia (i no gens inofensiva) dels estats federals cooperatius; i s'evidencia també una voluntat d'assumir una noció expansiva de les bases estatals, en el sentit de legitimar l'existència de bases sectorials més enllà de les principals, que faci retrocedir la legislació autonòmica de desenvolupament i que provoqui una aplicació automàtica en aquest àmbit de la clàusula de prevalença del dret estatal prevista en l'article 149.3 CE.

És per això que la denominació que recull l'article 111 de *competència compartida* per definir aquell tipus competencial en el qual l'Estat deté la funció de dictar la legislació bàsica i les comunitats autònomes la de desenvolupament (a més de la potestat reglamentària i de la funció executiva), compleix la important funció de deslegitimar qualsevol vellèit d'aplicar figures manllevades de sistemes forans, tot obligant a dissenyar per a aquest tipus competencial un règim jurídic propi derivat únicament de la norma estatutària i del marc constitucional en el qual aquesta s'insereix.

2) *L'article 111 de l'Estatut atribueix a la Generalitat en aquests casos de competència compartida la potestat legislativa (de desenvolupament), la potestat reglamentària i la funció executiva*, de manera que aquest enunciat constitueix el marc per formular, en contraposició amb la situació desenvolupada fins la reforma, dos mandats. Primer, en relació amb l'Estat i en sentit negatiu, que en l'àmbit de les competències compartides no disposa de potestat reglamentària ni executiva, sinó que només li correspon la potestat legislativa (limitada a les bases), corol·lari i expressió de la qual és la previsió que tractarem més endavant que l'Estat ha d'exercir la seva competència, com a regla general, a través de normes amb rang de llei (amb les excepcions que contempla la norma). I, segon, i en relació amb la Generalitat i en sentit positiu, que no només deté potestats reglamentàries i funcions executives, sinó que l'exercici competencial en aquest àmbit exigeix, en tot cas, un exercici de la potestat legislativa, car el desenvolupament de la legislació bàsica s'ha de desplegar i concretar per mitjà d'una llei del Parlament.

3) *Des d'una perspectiva material, l'article 111 constreny les bases estatals als «principis o mínim comú normatiu»; i, formalment, com s'ha*

dit, obliga que aquests es continguin «en normes amb rang de llei». És a dir, l'article 111 defineix directament l'abast de les competències estatals en règim compartit. Tot això sens perjudici dels «supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut».

Pel que fa a l'aspecte material la novetat és força rellevant, car, com és sabut, la jurisprudència constitucional ha sostingut un concepte relatiu de bases, l'extensió material i la intensitat normativa del qual ha variat en funció de cada matèria i de la lliure decisió del legislador estatal (tot i que limitada pel control posterior del Tribunal). En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha legitimat l'existència de bases principals, les quals actuen com a normes uniformes per a tot el territori de l'Estat, tot assegurant, per tal de preservar l'interès general, un «comú denominador normatiu» a partir del qual cada comunitat autònoma pot establir polítiques pròpies (STC 1/1982 fins la més recent 291/2005). Però al costat d'aquest tipus de bases ha acceptat també la possibilitat de bases finalistes —regulació que determina els objectius a assolir per part de les comunitats autònomes i de bases sectorials; aquestes darreres són, justament, les que des de la perspectiva de l'impulsor de la reforma estatutària convenia limitar en la mesura que l'Estat ha vingut ocupant un determinat sector de la matèria, o de tota ella, amb una regulació que, en ocasions, ha comprès, fins i tot, l'execució administrativa (des de la STC 96/1984).

Per tant, l'article 111, en definir què s'entén per «legislació bàsica de l'Estat», està exclouent qualsevol altra interpretació d'allò que és bàsic i no subsumible en les denominades bases principals. Tot això formulat en termes de regla general, perquè la norma també preveu la possibilitat d'excepcions taxades en la Constitució i l'Estatut referides tant al contingut material de les bases com a la seva forma en normes amb rang de llei.

Aquesta seria la conseqüència més immediata de la nova regulació. Però paral·lelament a això, la definició material continguda en l'Estatut en relació amb la legislació bàsica estatal també comporta una alteració substancial quant al subjecte que pot determinar quina ha de ser l'extensió de la legislació bàsica. I si fins ara aquesta funció li ha correspost a l'Estat central, sense més límits que els establerts per la jurisprudència constitucional, l'explícit mandat contingut en l'article 111 legitima la comunitat autònoma, com a subjecte titular de la potestat de desplegament de la legislació bàsica, per discernir quina part de la regulació estatal en l'exercici d'una competència compartida és la bàsica; això és, constitueix l'efectiva expressió dels «principis» o del «mínim comú normatiu» de la matèria regulada,

essent aleshores aquests, per tant, els únics límits a la potestat legislativa autonòmica de desenvolupament. D'aquesta manera, si fins ara aquesta possibilitat era admesa pel Tribunal Constitucional només en aquells casos en els quals l'Estat no havia encara dictat la legislació bàsica (supòsits en els quals es reconeixia que les comunitats autònomes podien aleshores deduir-la dels principis continguts en la legislació vigent, des de la STC 32/1981), la definició estatutària d'allò que és bàsic permet estendre aquest supòsit a tots aquells altres en què, existint legislació bàsica estatal, la comunitat autònoma entengui que l'Estat central s'ha extralimitat del que disposa l'article 111 de l'Estatut, tot deduint llavors les bases de les normes que, efectivament, constitueixen els «principis o mínim comú normatiu» de la matèria regulada.

I una tercera conseqüència, lligada a l'anterior, encara es pot deduir de la delimitació material de les bases duta a terme per l'article 111 de l'Estatut. La possibilitat reconeguda pel Tribunal Constitucional d'inaplicar a un determinat territori la normativa declarada bàsica per l'Estat —declaració molt cenyida al cas i al sector material concret en la STC 109/1998 sempre que resulti de forma inequívoca d'una disposició concreta d'un estatut, la contempla amb abast general i per a qualsevol matèria aquest precepte estatutari, el qual avala la inaplicació al territori de Catalunya de les bases estatals que no actuïn com a principis o comú denominador normatiu en una determinada matèria. Així, el que puntualment i sectorialment es va reconèixer com a possibilitat a la STC 109/1998,⁴ l'article 111 ho transforma ara en la regla general (en la mateixa línia ja es pronunciava la STC 27/1987).

4 Sentència 109/1998, en la qual s'afirma el següent: «Como indicamos en la STC 27/1987 y ahora es pertinente reiterar, el régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 C.E.) “ha de ser respetado a no ser que, en algún aspecto concreto, su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el estatuto de autonomía de una determinada comunidad, como una característica específica de la misma” (fundamento jurídico 9.º). Y es que, por más que con la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases se persiga “una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación” (por todas, STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º), no empece en absoluto a dicha noción el hecho de que, junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las comunidades autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque, como es palmario, estas excepciones precisan ineludiblemente, bien una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, fundamento jurídico 26), bien como sucede en nuestro caso un específico anclaje estatutario. En suma, la referida cláusula de “sin perjuicio” permite excepcionar en Cataluña la aplicación del régimen común básico regulador de las relaciones entre las comunidades autónomas y las provincias en punto a la cooperación económica con los municipios, que se instrumenta a través de la actividad planificadora [F.J. 5]».

En definitiva, doncs, i des d'una perspectiva material, la innovació de l'article 111 de l'Estatut, entès com a norma que defineix de forma directa les competències estatals, consisteix a introduir una regla general a tenor de la qual les bases estatals s'han de cenyir a l'establiment dels «principis o mínim comú normatiu» relatius a una matèria, de manera que si el Parlament de Catalunya entén que l'Estat central s'ha extralimitat d'aquest àmbit pot decidir, d'acord amb l'article 111, la inaplicació de la regulació, llevat d'aquells aspectes que, efectivament, constitueixin bases principals o que actuïn com a mínim comú denominador.

4) *L'article 111 conté encara dues previsions més en relació amb el sistema de fonts*: l'una, relativa a l'ordenament jurídic de l'Estat, consistent a ordenar que les bases estatals s'estableixin en normes amb rang de llei «excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut»; l'altra, relativa a l'ordenament autonòmic i segons la qual el desplegament de la legislació bàsica s'ha de contenir en una llei aprovada pel Parlament de Catalunya.

La primera previsió estableix, així, una regla general d'exigència de norma amb rang de llei per a l'establiment de les bases estatals que, en formular-se com a tal, constreny encara més l'excepcionalitat del reglament bàsic admès per la jurisprudència constitucional (per totes STC 69/1988). La segona introdueix, per primer cop, sense preveure expressament excepcions a la regla, una exigència formal de llei per a les normes que desenvolupin la legislació bàsica estatal, l'existència de la qual pot resultar força convenient per a alguns àmbits que fins ara han estat camp exclusiu del reglament (per exemple, ensenyament).

Els problemes constitucionals o funcionals que plantegen aquestes reserves s'abordaran més endavant. El que ara importa assenyalar és que aquestes clàusules, si bé són regles pròpies del sistema de fonts, no constitueixen pròpiament reserves de llei en el sentit clàssic; més aviat, el que contenen és una reserva de funció (legislativa) i que, com a tal, actua com una garantia institucional.

En efecte, la reserva que estableix l'article 111 a la forma de llei (o a normes amb rang de llei en el cas de l'Estat) per establir la legislació bàsica i la legislació de desenvolupament, no ho és directament en relació amb una determinada matèria sinó en relació amb una concreta funció: pel que fa a l'Estat, la d'establir un mínim normatiu homogeni per a tot el seu territori en els termes materialment indicats; i pel que fa a la comunitat autònoma, la d'establir potencialment un règim particular i diferenciat d'altres

territoris en un determinat àmbit material en el marc dels principis bàsics estatals. I aquesta reserva de funcions a una determinada forma normativa constitueix una garantia institucional no només de la posició de cada legislador en els respectius sistemes parlamentaris (sigui directament en el cas del Parlament de Catalunya, sigui mitjançant una intervenció prèvia o posterior de les Corts a la del Govern, en el cas de l'Estat central), sinó també del respectiu abast de l'exercici competencial i, en conseqüència, de la posició respectiva de l'Estat central i de la comunitat autònoma en l'Estat global. En el fons, doncs, l'article 111 tanca en aquesta clàusula una garantia institucional de l'autonomia política.

5) Finalment, com s'ha dit, *l'article 111 de l'Estatut estableix la possibilitat que a través de la legislació de desenvolupament la Generalitat desplegui polítiques pròpies*, tot i que res no impedeix que el desplegament de la normativa bàsica es faci de forma comuna amb altres comunitats autònomes.

La innovació en aquest darrer aspecte examinat és, si es vol, més simbòlica que no pas efectiva, però no deixa de contenir un principi general a tenor del qual l'autonomia política que exerceix la Generalitat comporta el desplegament de polítiques pròpies, fins i tot en el cas de matèries compartides amb l'Estat. La previsió, per tant, s'enfronta de nou amb una concepció cooperativa de l'Estat per a la qual els ens autònoms són mers executors de la legislació estatal.

De tots i cada un d'aquests aspectes que deriven en l'article 111, i que tenen com a finalitat darrera la de limitar l'abast de les competències estatals, n'ha resultat explícitament recorregut davant del Tribunal Constitucional el que actua com a pivot entorn del qual giren la resta de proposicions. Evidentment, es tracta del mandat que té com a finalitat limitar materialment (bases com a principis o mínim comú normatiu) i formal (bases contingudes en normes amb rang de llei) la noció de legislació bàsica estatal.

3 · El debat sobre l'encaix constitucional de la limitació directa de les bases estatals en l'article 111 de l'Estatut

Des de Catalunya no només el Parlament estava convençut de la necessitat de limitar l'abast de les bases estatals; també els pronunciaments doc-

trinals d'aquells iuspublicistes cridats per les institucions al debat⁵ han avallat majoritàriament la necessitat de definir i de limitar l'abast de la normativa bàsica.⁶ L'adalil en defensar l'encaix constitucional d'aquesta opció ha estat, sens dubte, Carles Viver Pi-Sunyer,⁷ les tesis del qual, conjuntament amb les al·legacions formulades pel Parlament i pel Govern de la Generalitat en el procés en què es ventilen els recursos d'inconstitucionalitat presentats contra la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, ofereixen un bon ventall d'arguments favorables a la constitucionalitat de l'article 111 de l'Estatut quan actua, com és el cas, com a límit directe de l'abast de les competències estatals en dictar la normativa bàsica.

La concatenació argumental de Viver Pi-Sunyer podria resumir-se en quatre asseveracions: 1) Quan l'Estatut fixa l'abast de les bases estatals no reinterpreta els conceptes constitucionals utilitzats en el sistema de repartiment competencial, sinó que els concreta o complementa —el que sí reinterpreta és la versió mateixa del legislador ordinari estatal sobre el concepte de bases; 2) i aquesta és una via lícita, perquè si es deixés en mans del legislador ordinari la determinació del significat d'allò que és bàsic el que es produiria de fet es la desconstitucionalització de la reserva constitucional en aquesta matèria. 3) En canvi, quan aquesta funció la porta a terme l'Estatut no es produeix aquest efecte, perquè —i aquest és el punt central de la tesi— l'Estatut és norma estatal pactada entre l'Estat i la comunitat autònoma fruit d'un poder constituït equiordenat (Estat i comunitat autònoma) i, en conseqüència, és una norma indisponible unilateralment tant per l'Estat com per la comunitat autònoma. 4) Aquesta tesi es reforça amb la consideració dels estatuts com a normes que formen part de la constitució territorial i del bloc de constitucionalitat, de manera que són normes jeràrquicament superiors a la resta de lleis estatals i autonòmiques i que, per tant, poden imposar-los-hi les seves previsions.

5 DDAA: *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*. Barcelona, 2003. S'hi contenen estudis d'E. Aja, E. Albertí, E. Argullol, M. Ballbé, J. Ferret, M. Gerpe, F. Requejo i J. Vernet.

6 Per constituir la seva capacitat expansiva, un dels factors que «han conduït a una autonomia que es pot considerar de baixa intensitat». Així s'afirma a A. Bayona (coord.): *Informe sobre la reforma de l'Estatut*. Barcelona, 2003; en aquesta obra hi participen E. Albertí, E. Argullol, J. Ferret, C. Viver i el grup de treball de l'Institut d'Estudis Autonòmics integrat pel mateix A. Bayona, X. Bernadí i L. Díez.

7 Un article senyera en aquest sentit és el publicat a la *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, 2005, titulat «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional», pàg. 97 a 130.

D'un punt de vista diferent, però no contradictori amb l'anterior, és del qual parteixen les al·legacions formulades pel Govern de la Generalitat i pel Parlament de Catalunya, tot i que acaben reduint considerablement l'abast de la limitació de les competències estatals previstes en l'article 111 en un intent de salvar-ne la constitucionalitat. En ambdós escrits s'afirma que l'Estatut és norma habilitada per precisar el contingut no reservat expressament a l'Estat per la Constitució, amb la qual cosa es dóna compliment a la reserva continguda en l'article 147.2.d) CE, en els termes de l'habilitació continguda en l'article 149.3 CE, i dins del marc permès per les previsions de l'article 149.1 CE.⁸ Ara bé, a partir d'aquí la tesi d'ambdós escrits se circumscriu a defensar que la novetat d'aquest article és, essencialment, que a Catalunya tindran la condició de legislació bàsica únicament els principis o comú denominador normatiu que s'hagin fixat en normes amb rang de llei,⁹ excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i l'Estatut,¹⁰ de manera que correspondrà a la Generalitat la integritat de les

8 «Con ello no se está afirmando que el Estatuto atribuya a la comunidad autónoma funciones reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE, sino simplemente que, en la medida en que el Estatuto está habilitado para precisar el contenido no reservado expresamente al Estado por los enunciados constitucionales, dicho Estatuto delimita en positivo las competencias asumidas por la comunidad autónoma incorporando funciones no expresamente reservadas al Estado por la Constitución. Así se da, además, cabal cumplimiento al mandato del artículo 147.2.d) CE, en los términos de la habilitación contenida en el artículo 149.3 CE y dentro del marco permitido por las previsiones del artículo 149.1 CE» (al·legacions formulades pel Parlament evacuades en el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei orgànica 6/2006 presentat pel Grup Popular, IX.2, pàg. 247-248).

9 Previsió que derivaria, no directament de l'article 149.1 CE, que no imposa a la legislació bàsica el requisit formal d'establir-se mitjançant normes amb rang de llei, però que sí constituïria la conseqüència indirecta de la determinació de l'abast funcional de les competències autonòmiques.

10 Ambdós recursos sembla que també confonen el supòsit de fet a què es refereixen les excepcions. La redacció de l'article 111 és clara: les bases estatals prendran forma de principis o mínim comú normatiu i es fixaran en normes amb rang de llei «excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut». Els recursos, però, refereixen les excepcions a l'aplicació en el territori de Catalunya d'aquells reglaments estatals que continguin normes bàsiques: «Por otra parte, en relación con las excepciones previstas en la Constitución y el Estatuto a las que alude el art. 111 que ahora examinamos, ha de reconocerse también que la Constitución española no ha determinado que en aquellas materias en las que el art. 149.1 reserva al Estado la competencia para dictar bases, esas disposiciones estatales deban conformar un común denominador normativo de aplicación en el conjunto del Estado. Como reconoce la demanda, ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que ha fijado esa definición, pero es preciso recordar que ese alto tribunal ha admitido también tanto la posibilidad de que el Estado disponga reglas básicas diferenciadas para distintos territorios o comunidades autónomas como que las bases no sean de aplicación a determinadas comunidades o partes del territorio del Estado cuando esas excepciones resulten de la Constitución o del estatuto de autonomía [...]. Por tanto,

potestats reglamentàries i de les funcions executives corresponents als àmbits materials en els quals assumeixi les competències compartides.¹¹ Incomprendiblement, doncs, per intentar salvar la constitucionalitat de l'article 111 se'n fa una relectura i s'omet qualsevol referència a la veritable novetat que aquest precepte introdueix, consistent a reservar a la Generalitat un àmbit d'actuació en el qual càpiga la legislació de desenvolupament de les bases

si del enunciado en el art. 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de la determinación del ámbito funcional de las competencias compartidas asumidas por la Generalidad, resulta que las normas básicas que el Estado apruebe mediante normas reglamentarias no puede constituir el «común denominador normativo» de todo el Estado, ello es el resultado de la legítima voluntad del estatuyente y, conforme ha sido admitido también en aquellas resoluciones del Tribunal Constitucional, ese es el resultado de las excepciones previstas en el propio Estatuto de Autonomía y, consiguientemente, conforme con la Constitución española» (al·legacions formulades pel Govern en el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei orgànica 6/2006 presentat pel Grup Popular, 2.6.2.o) i p); en el mateix sentit, també les al·legacions del Parlament).

- 11** Val la pena transcriure la cita sencera de les al·legacions formulades, en aquest cas, pel Govern en el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei orgànica 6/2006 presentat pel Grup Popular: «La nueva definición de las competencias compartidas en el art. 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña no sustrae al legislador estatal la posibilidad de fijar las bases concretas en todos y cada uno de los ámbitos materiales en los que la Constitución le ha reservado esa competencia, ni tampoco le impide hacerlo mediante opciones legislativas que simplemente enuncien principios directivos o que descendan hasta una mayor densidad normativa en función de las circunstancias de cada momento y de cada sector concreto susceptible de ser regulado mediante la legislación estatal básica, siempre que no lleguen a vaciar de contenido la correlativa competencia de desarrollo legislativo mediante la que la Generalidad de Cataluña ha de poder configurar sus políticas propias. La novedad de este artículo del Estatuto es, esencialmente, que respecto de Cataluña tendrán la condición de legislación básica únicamente aquellos principios o común denominador normativo que cumplan la condición de haber sido fijados en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el Estatuto. Es decir, dejando para más adelante la explicación del sentido de esas excepciones, debemos fijarnos ahora en aseverar que ese precepto permite un entendimiento perfectamente conforme con la Constitución española, puesto que su determinación consiste en haber atribuido a la Generalidad de Cataluña la integridad de las potestades reglamentarias y de las funciones ejecutivas correspondientes a los ámbitos materiales en los que asume las competencias compartidas. Y la determinación de ese ámbito funcional de competencia entra perfectamente dentro del ámbito de disponibilidad del estatuyente en cumplimiento de la función que le encomienda el art. 147.2.d) de la Constitución». (2.6.2.k)

I també s'exposa clarament en les al·legacions del Parlament: «Ahora bien, las novedades del artículo 111 son, por una parte, que, en relación con Cataluña, tienen la condición de bases únicamente aquellos principios o mínimo común normativo establecidos en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el propio Estatuto, y, por otra parte, que se atribuye a la Generalidad la integridad de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva correspondientes a los ámbitos materiales de las competencias compartidas. Ambos aspectos entran, a criterio de esta representación, dentro del margen de disponibilidad de que goza el legislador estatuyente en cumplimiento de la función constitucional encomendada por el artículo.147.2.d) CE (IX. 2, pàg. 250)».

estatals mitjançant llei formal, instrument normatiu adequat, almenys en principi, per poder desplegar polítiques pròpies.

Les posicions doctrinals que, per contra, han rebuttat la constitucionalitat de la reforma són majoritàries fora de Catalunya.¹² Els recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Grup Popular i pel defensor del poble les recullen fidelment i giren entorn de dos arguments principals referits a les limitacions de la funció de l'Estatut i al valor de la jurisprudència constitucional.

Pel que fa al primer àmbit de qüestions, s'entén que l'Estatut, en fer un conjunt de precisions sobre la definició, el contingut i els efectes de la legislació bàsica estatal, conté una regulació per excés i una usurpació d'habilitacions constitucionals que corresponen al legislador estatal, ja que 1) el legislador ordinari (estatutari, en aquest cas) no pot dictar normes merament interpretatives l'objecte de les quals consisteixi a precisar l'únic sentit dels diversos possibles que té el text constitucional. 2) Els estatuts no són Constitució, no són fruit del poder constituent i, per tant, no poden alterar la distribució competencial perquè són normes subordinades a la Constitució. 3) L'Estat central no necessita els estatuts per exercir les seves competències, que deriven directament de la Constitució. 4) L'article 149.1 no té un contingut variable que el faci dependre del contingut de cada estatut. I 5), ni tan sols aprofundint en la idea que els estatuts contenen elements paccionats cabria la possibilitat que l'Estat renunciés a les competències que li han estat atribuïdes constitucionalment. En conclusió, els recursos entenen que acceptar la llibertat dispositiva de l'Estatut suposa confondre l'abast del poder estatutent, necessàriament limitat a la Constitució, i suposa, en conseqüència, una assumpció de la competència.

L'altre nucli d'arguments deriven d'una determinada concepció del valor de la jurisprudència constitucional que consisteix en entendre-la com part inescindible del text constitucional. Així, en la mesura que la construcció jurisprudencial sobre l'abast d'allò que és bàsic no s'ha basat simplement en el bloc de la constitucionalitat, sinó que s'ha extret d'una interpretació directa de la Constitució, la jurisprudència constitucional no és disponible per al legislador estatutari i, per tant, la reforma estatutària no la pot contradir.

¹² Vegeu, per a tots (ja que cita i es fonamenta en la doctrina més oposada a les tesis, per exemple, de Viver) els successius articles de Luis Ortega sobre la qüestió. El més recent es troba a «Legislación básica y Estatutos de Autonomía», a Luis Ortega; Juan José Solozábal Echavarría; Xavier Arbós Marín: *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*. Madrid, 2006, pàg. 9 a 65.

Com pot veure's, per tant, les posicions favorables i contraries a la constitucionalitat de l'article 111 de l'Estatut (llevat de la mantinguda en les al·legacions formulades pel Govern i pel Parlament de Catalunya, que se situa en un altre pla argumental), es formulen bàsicament sobre un denominador comú: considerar que la Constitució no ha pres cap decisió sobre quin pot ser l'abast de la legislació bàsica estatal,¹³ de manera que la discussió se centra en si correspon prendre aquesta decisió a l'Estatut o bé si a qui pertoca és al legislador estatal; i, a partir d'aquí, els raonaments es poden cercar, més que no pas en la lletra explícita de la Constitució, en el model territorial que esbossa.¹⁴

13 A més de les posicions fins ara esmentades, també el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya entén que l'opció de l'Estatut per concretar materialment i funcionalment les competències compartides és constitucional, ja que la Constitució no hi ha pres cap opció: «Cal començar per afirmar que, quan la Constitució atribueix a l'Estat la competència exclusiva per determinar les bases, les condicions bàsiques o les normes bàsiques en els diversos apartats de l'article 149.1, en cap cas no està definint què entén per bases». (Dictamen del Consell Consultiu, núm. 268, d'1 de setembre de 2005, sobre la Proposta de Proposició de Llei orgànica per la qual s'estableix l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, fonament, VI.2).

14 El poder reformador ha hagut de derivar el seu contingut, forma i límits directament del model d'Estat autònom del qual parteix; i, tot i que és palès que no totes les innovacions de la reforma s'hi ancoren coherentment, en canvi, en aquest punt, sí que ha tingut clar que convenia allunyar-se de l'evident administrativització de l'autonomia política que resulta del procés autònom (que no deixa de ser el model de federalisme cooperatiu defensat per importants veus dins i fora de Catalunya) i escorar-se vers un model de relacions amb l'Estat amb un cert substracte de bilateralitat, amb una certa legitimació de la asimetria derivada del pluralisme nacional, i posant l'accent en la vessant de pacte que tanca la norma estatutària. És aleshores que, a partir d'aquí, en línia lògica, es considera adequat al marc constitucional formular des de l'Estatut una definició restrictiva de bases (restrictiva en relació amb l'ampli abast de les bases legitimat per la jurisprudència constitucional) a través dels mecanismes descrits, els quals substituirien el que fins ara s'ha considerat una facultat del legislador estatal per determinar cas per cas allò que és bàsic d'una determinada regulació material. Però, és clar, també les posicions que defensen la inconstitucionalitat d'aquestes tècniques limitadores de l'exercici de competències estatals —les més evidents es troben en els recursos d'inconstitucionalitat esmentats— han hagut de recórrer, més enllà de preceptes constitucionals concrets, a una formulació concreta de l'Estat autònom com a model d'Estat. Així, aquesta versió, que és la que considera que l'únic model d'Estat que conté la Constitució és el que ha consolidat el procés autònom i que el seu perfeccionament ha de tenir com a punt d'arribada el del federalisme cooperatiu, també en línia lògica amb el seu plantejament, conclou que la definició i limitació de les bases estatals des d'un estatut d'autonomia, i més en el sentit en què ha actuat el de Catalunya, és, des d'una perspectiva sistemàtica, contrària al marc constitucional. Luis Ortega és ben explícit en aquest sentit: «De aquí que el peligro de esta reforma estriba en un nuevo alejamiento del deseable equilibrio que sólo puede lograrse desde una posición de federalismo cooperativo al que le es indisoluble una permanente función de articulación nacional ejercida desde la instancia estatal, más aún en un continuo proceso de integración comunitaria». Luis Ortega: «Legislación básica y Estatutos de Autonomía», *op. cit.*, pág. 65.

Tanmateix, al meu parer, el punt de partida per analitzar l'enquadrament constitucional de l'article 111 ha de ser, precisament, l'oposat; és a dir, ha d'arrencar del fet verificable, en els termes que seguidament es veurà, que la Constitució sí que ha pres una determinada opció quant a l'abast de la legislació bàsica estatal. Partir d'aquesta perspectiva permet fer una lectura constitucional d'aquest precepte que perd, no obstant això, l'abast inicial que el Parlament de Catalunya, com a integrant del poder de reforma, li ha volgut donar.

4 · L'enquadrament constitucional de l'article 111 de l'Estatut: la fixació de les competències autonòmiques

Si hom parteix de l'afirmació que la Constitució conté, en efecte, una decisió sobre l'abast de la legislació bàsica estatal, pot arribar a la conclusió que algunes de les importants innovacions de l'article 111 de l'Estatut, desglossades en l'apartat 2 d'aquest treball, tenen difícil cabuda en l'actual text constitucional.

Des d'aquesta perspectiva, és important constatar, en primer lloc, que l'article 111 té dues possibles lectures quant al seu contingut: l'una, com a norma de determinació o concreció directa de les competències de l'Estat; l'altra, com a norma de determinació o concreció directa de les competències autonòmiques. La primera, a efectes pràctics, ja s'ha vist: comportaria entendre que l'Estatut estableix la regla general segons la qual la legislació bàsica de l'Estat s'ha de cenyir a fixar els principis bàsics o mínim comú normatiu d'una matèria; i això, a més, en normes amb rang de llei. La segona, en canvi, estableix que quan l'Estat fixés les bases com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei en les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida, llavors correspondria a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. Al meu parer, la primera lectura tindria un dubtós encaix constitucional, però no la segona, plenament ajustada al text constitucional.

Sembla que no generaria cap desacord doctrinal l'afirmació segons la qual l'Estatut esdevindria norma inconstitucional en cas que pretengués modificar la titularitat de les competències estatals, perquè *a)* aquestes resten fixades per la Constitució, i perquè *b)* l'Estatut no és Constitució sinó norma subordinada a aquesta. També crec que resta fora de tota discussió el fet que l'Estatut, per imperatiu constitucional, és la norma institucional

bàsica de la comunitat autònoma i, com a tal, la que determina les competències de la respectiva comunitat (art. 147.2.d) CE). Però a partir d'aquestes dues premisses, el que ja no genera tanta unanimitat és dilucidar fins a quin punt, en la tasca de determinar les competències autonòmiques, l'Estatut no pot indirectament o directament afectar també l'exercici de les competències estatals, que és en el sentit que actua l'article 111.

La resposta pot posar l'èmfasi en la perspectiva competencial, en la perspectiva de la norma o en ambdues al mateix temps. Si s'adopta una perspectiva competencial sorgeix un argument que sembla irrefutable: el subjecte que desenvolupa les bases no pot (legislador autonòmic segons l'article 111), determinar l'abast de l'objecte a desenvolupar (bases) perquè aquesta funció correspon, en pura lògica competencial, al subjecte que les ha de regular (Estat central); una altra cosa suposaria una alteració de la lògica funcional de l'exercici competencial. Aquesta rotunda afirmació es pot matisar si s'atén la perspectiva de la norma, segons la qual —ja s'ha vist— aquesta funció de concreció de l'exercici competencial pot complir-la l'Estatut, completant el que la Constitució no ha tancat i fixant en aquest punt els límits de les bases estatals, tot reemplaçant el legislador estatal.

Perquè això fos així, però, hauria de convenir-se que la reserva estatutària abraça materialment aquesta possibilitat. El problema, doncs, es traslladaria a concretar fins on arriba la reserva prevista en l'article 147.2.d) CE, a tenor de la qual l'Estatut és la norma que ha de determinar les competències assumides per la comunitat autònoma dins del marc establert per la Constitució.

L'article 147.2.d) CE no sembla que possibiliti diversos sentits en la seva interpretació literal: és clar que es refereix únicament i exclusivament a la fixació directa de la titularitat de les competències autonòmiques.¹⁵ Això no obstant, i com ja vaig posar de manifest en un altre treball,¹⁶ la materia-

15 S'ha volgut superar aquest límit, com s'ha vist, des de la perspectiva dels criteris de la naturalesa paccionada de l'Estatut o de la funció constitucional. Tanmateix, el caràcter paccionat de l'Estatut res no ens aportaria en aquest sentit, car, fins i tot des d'aquesta perspectiva, l'Estatut només pot incloure aquelles matèries que tingui constitucionalment reservades, la qual cosa ens conduiria vers un argument circular no apte per resoldre la qüestió plantejada. I el criteri de la funció constitucional de l'estatut d'autonomia, segons el qual l'estatut és la norma que concreta la forma d'Estat que la Constitució esbossa, tampoc no sembla que serveixi per dilucidar la qüestió, ja que torna a posar-nos en un argument circular: la funció constitucional que l'estatut té encomanada la complirà en aquells aspectes que, com a llei orgànica, tingui materialment reservats.

16 He tractat aquest tema a *La Ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*. Barcelona: Atelier, 2004, pàg. 90 i seg.

lització de l'objecte de la reserva de les lleis orgàniques que aproven els estatuts d'autonomia es produeix més enllà del que estableix l'article 147.2 CE. Molt breument exposat: l'objecte de la reserva de les lleis orgàniques aprovatòries dels estatuts d'autonomia no es conté en l'article 147.2 CE, sinó en el mateix article 81.1 CE. I l'article 81.1 CE estableix quin és l'objecte de la reserva de llei orgànica: l'acte formal d'aprovació de la norma estatutària i no el concret contingut d'aquest Estatut. Dit d'una altra manera: la llei orgànica no aprova uns continguts concrets fixos i inamovibles, com poden ser els que estableix l'article 147.2 CE, sinó que el que aprova és la «norma institucional bàsica» de la respectiva comunitat autònoma (que és la que compleix la funció constitucional de concretar la forma d'Estat constitucionalment esbossada dins del seu àmbit materialment reservat). El significat de l'article 147.2 CE, per tant, en connexió amb l'article 81.1 CE, només s'assoleix si s'entén que aquell té la funció d'imposar certs continguts mínims a l'Estatut, la regulació del qual, tanmateix, no es defineix en relació amb cap matèria, sinó en atenció a la posició constitucional de l'ens que crea el mateix Estatut. Objecte dels estatuts és, per tant, tot allò que fa referència a aquests subjectes territorials. En conseqüència, el contingut estatutari ha d'introduir, determinar i regular el principi d'autogovern del territori autonòmic en seu «subconstitucional»; d'aquesta manera l'estatut actua com un segon cercle de Constitució espanyola conformador del poder polític d'un territori, de les seves institucions i dels drets de les persones sotmeses al seu ordenament.¹⁷

Doncs bé, a partir d'aquest plantejament, com és lògic, l'abast de l'article 147.2 CE s'eixampla per donar cabuda a aquells continguts materials que coadjuvin amb la Constitució a dissenyar la posició institucional de la comunitat autònoma. Ara bé, això serà només possible en aquells supòsits en què la decisió sobre aquesta posició no correspongui prendre-la a la Constitució (en cas que existeixi una reserva material a favor del text constitucional) o en aquells altres en els quals la decisió no hagi estat ja presa per la mateixa Constitució (actuant l'estatut com a norma jeràrquicament inferior).

D'entrada, i des d'aquesta perspectiva, desborda amb tota evidència la reserva estatutària, una norma, com la continguda en l'article 111, que determina el sistema de fonts de l'ordenament jurídic de l'Estat central.

¹⁷ Mercè Barceló i Serramalera, *op. cit.*, pàg. 107.

Això és el que fa aquest precepte quan estableix que les bases estatals hauran de determinar-se en normes amb rang de llei. I si bé és innegable que aquesta previsió contribueix a configurar la posició de la Generalitat en el sistema de relacions territorials (ja hem vist abans que, fins i tot, es tracta d'una garantia institucional del caràcter polític de l'autonomia de les comunitats autònomes), també ho és que les fonts del dret de l'Estat central resten establertes en el text constitucional. No calen gaires més explicacions per concloure que aquesta és una matèria que recau en la reserva material constitucional.

Però també desborda el marc constitucional el fet que l'Estatut pretengui fixar una regla general (excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut) a tenor de la qual el contingut de les bases estatals es constrenyi a la determinació de principis o de mínims comuns normatius d'una determinada matèria. Perquè, tot i tractar-se de nou d'una previsió amb importants ressonàncies en la posició constitucional de la comunitat autònoma, la decisió sobre quin pot ser l'abast de la legislació bàsica, i com i qui el modula, és una decisió ja presa pel text constitucional; de manera que la previsió, en aquest punt de l'article 111, també desborda la reserva material estatutària, tot contravenint el principi de jerarquia que l'uneix amb la Constitució.

En efecte, la Constitució determina quin és l'abast de la legislació bàsica estatal, si bé de forma negativa. De fet, quan reconeix una competència a l'Estat per dictar la legislació bàsica, la normativa bàsica o les bases d'una matèria, la Constitució no procedeix a atribuir a l'Estat en bloc una potestat legislativa plena sobre una matèria. Primer, perquè si això fos així, llavors els supòsits d'atribució de la legislació bàsica a l'Estat no es distingirien d'altres règims competencials en els quals l'Estat central sí que té atribuït, amb tot l'abast, una potestat legislativa (per exemple, legislació laboral, art. 149.1.7a CE); i, segon, perquè la Constitució possibilita que els estatuts d'autonomia puguin assumir per a la corresponent comunitat autònoma, quan a l'Estat li correspon dictar la legislació bàsica, competències legislatives de desenvolupament. Per tant, la decisió constitucional sobre l'abast de la legislació bàsica es limita a assenyalar-ne els marges negatius en el sentit de configurar-la com aquell tipus de legislació que ni pot abraçar una regulació legislativa plena ni envair les competències legislatives autonòmiques de desenvolupament. I si la Constitució no precisa, a més, en positiu, els seus límits és perquè expressament els deixa oberts, fent així una clara opció a favor del titular de la potestat legislativa supraor-

denada per definir i concretar, cas per cas, quina ha de ser l'extensió de la legislació bàsica en el marc del doble límit negatiu assenyalat.

D'aquesta manera, per tal que l'Estatut hagués pogut limitar directament l'exercici de les competències estatals, la regulació que plasmés aquests límits hauria d'haver constituït una matèria reservada a l'Estatut no regulada *prima facie* per la Constitució. Com s'ha vist, l'obstacle no és tant el primer, ja que definir quin ha de ser l'abast de la legislació bàsica és determinant per a la posició constitucional que ha d'ocupar la Generalitat en el sistema d'organització territorial, com el segon: el fet que la Constitució, com a norma jeràrquicament superior a l'Estatut, s'hagi decantat ja per una opció sobre aquesta qüestió —tot definint negativament l'abast d'aquesta potestat estatal i atorgant a l'Estat, titular de la facultat supraordenada, la facultat de concretar cas per cas el seu àmbit positiu— ha barrat el pas a una posterior regulació estatutària.

Retrobem, així, l'afirmació inicial sobre la dubtosa constitucionalitat de l'article 111 de l'Estatut com a norma de determinació o concreció directa de les competències de l'Estat; i retrobem també el convenciment que aquest precepte té un ple encaix constitucional si el seu objecte es perfila i concreta en el de ser norma de determinació o concreció de les competències autonòmiques, el qual recau sense cap mena de discussió en la reserva estatutària contemplada en l'article 147.2 d) CE.

D'aquesta manera, com a norma de concreció de les competències autonòmiques, l'article 111 de l'Estatut no predetermina ni el contingut de les bases ni la seva forma en normes en rang de llei. Només contempla una (dues, de fet, perquè no tenen el mateix abast els principis que el mínim comú normatiu sobre una matèria) de les possibles intensitats normatives que puguin assolir les bases en el marc constitucional. I, en aquest sentit, amb plena adequació a la reserva estatutària, l'article 111 preveu, com abans s'ha apuntat, que quan l'Estat fixi les bases com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei en les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida, correspondran aleshores a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva.¹⁸

¹⁸ Se'ns podrà dir que el resultat d'aquesta lectura de l'article 111, a efectes pràctics, és el mateix que el de la primera que hem exposat (norma que limita les competències estatals), especialment si es té en compte que aquest precepte ja preveu l'excepció a la regla. Però no és ben bé així, perquè l'opció que hem dit que ha pres el Text constitucional no passa per fixar cap regla general que limiti la legislació bàsica a normes principals o mínims comú denominador d'una matèria i obligui a contenir-la en una norma amb rang de llei; pel contrari, la Constitució opta,

Això sens perjudici, com més endavant es veurà, que aquestes potestats legislativa i reglamentària i funció executiva constitueixin un límit infranquejable per a l'Estat central, sigui quin sigui l'abast de la seva legislació bàsica.

Entès en aquest termes, és cert que en l'article 111 de l'Estatut deixa de contenir-s'hi una limitació en sentit positiu de l'abast de la legislació bàsica estatal i, en conseqüència, també altres innovacions descrites en l'apartat 2 indissolublement lligades a aquell objectiu. Concretament, tres de fonamentals: primera, la reserva de rang de llei per a les normes estatals bàsiques no vincularà directament l'Estat; segona, tampoc ho farà la definició de bases com a àmbit principal o mínim comú normatiu d'una matèria; i, tercera, correspondrà a l'Estat en cada cas, i no a la Generalitat, decidir, dins dels límits negatius constitucionals esmentats i amb el control últim del Tribunal Constitucional, quina part de la matèria és bàsica o quina ha de ser la intensitat normativa amb la qual s'haurà de regular; dit a la inversa, en el desplegament de la legislació bàsica la Generalitat no podrà inaplicar aquella part de la regulació estatal que consideri que va més enllà de mers principis o mínim comú normatiu d'una determinada matèria.

En canvi, en els termes anteriorment indicats, no suposa una vulneració de la reserva estatutària que, primer, l'article 111 de l'Estatut designi com a competència compartida el règim competencial que descriu. Segon, que atribueixi potestats legislatives (de desenvolupament) i reglamentàries i la funció executiva a la Generalitat, en el marc de les bases que fixi l'Estat. Tercer, que estableixi el principi general que la Generalitat ha de desplegar polítiques pròpies, fins i tot en el cas de les matèries compartides. I, quart, que garanteixi al Parlament de Catalunya la seva intervenció legislativa per desplegar i concretar per mitjà d'una llei les disposicions bàsiques anteriors. En relació amb les anteriors qüestions encara s'haurà de tornar a reflexionar sobre quin ha de ser l'abast i el significat de la reforma en aquest

com s'ha vist, per determinar només els límits negatius de la facultat estatal per dictar la legislació bàsica, i obre a més la possibilitat que sigui el legislador estatal el que fixi el concret contingut cas a cas. Per tant, les conseqüències pràctiques derivades d'una o altra lectura de l'article 111 són completament oposades: si s'entén que l'Estatut limita de forma directa les competències estatals, aleshores correspon al Parlament de Catalunya decidir quina normativa de l'Estat central és bàsica en el sentit de l'article 111 i procedir al seu desplegament; si, pel contrari, s'entén que l'article 111 fixa exclusivament les competències de la Generalitat en el supòsit de règim compartit, aleshores seguirà essent el legislador estatal el que determini l'extensió, en cada cas, de la seva legislació bàsica, amb els límits que després es dirà.

punt. Detinguem-nos, ara per ara, i per tal de cloure l'examen de tot el text de l'article 111, en la darrera de les qüestions plantejades.

5 · Legislació de desenvolupament i reserva de llei (art. 111 *in fine*)

Ningú no ha posat en dubte la constitucionalitat del darrer incís de l'article 111 segons el qual «el Parlament ha de desplegar i concretar per mitjà d'una llei les dites disposicions bàsiques». Aquest és el darrer aspecte que ens restaria per examinar quant al contingut de l'article 111.

Com anteriorment s'ha exposat, la clàusula conté una exigència de llei en sentit formal però, més que no pas una reserva de llei material en sentit clàssic, el que implica és una reserva funcional de llei. En efecte, la reserva legal prevista en l'article 111 no és referida tant a una determinada matèria com a una funció, que es concreta en la possibilitat d'establir un règim particular i diferenciat d'altres territoris per a un determinat àmbit material (el que correspon a la competència compartida) en el marc dels principis o del mínim comú normatiu establert per la legislació bàsica estatal. Això significa, dit en altres paraules, una crida a la llei formal per tal d'acomplir aquesta comesa, amb independència de si existeix o no, al mateix temps, una reserva de llei sobre la matèria a regular.

En aquest sentit —s'ha dit també més enrere—, aquesta reserva funcional el que tanca, de fet, és una garantia institucional que actua en un doble sentit: com a garantia de la posició preeminent del legislador en el sistema parlamentari sobre el qual s'organitza institucionalment la Generalitat, i com a garantia de l'abast de la competència compartida que té la Generalitat (que inclou l'exercici de la potestat legislativa); en el fons, per tant, constitueix una garantia institucional de l'autonomia política.

En la lectura de l'article 111 que permet una limitació directa de la potestat legislativa bàsica de l'Estat central, aquesta reserva legal actuaria com una regla sense excepcions. En canvi, en la lectura de l'article 111 que en aquestes pàgines se sosté, i que el ceneix a ser norma d'atribució competencial a la Generalitat, aquesta reserva legal constituïria una regla que admetria excepcions taxades.

Efectivament, la reserva funcional de llei està formulada en l'article 111 com una regla general. I així, si la primera part d'aquest article, estableix que quan l'Estat dicti els principis o mínim comú normatiu sobre una matèria, correspon a la Generalitat la potestat legislativa, la reglamentària i la

funció executiva, la segona part del precepte estableix la regla segons la qual, en aquests casos, l'exercici de la potestat legislativa haurà de prendre forma de llei aprovada pel Parlament.

En conseqüència, la llei autonòmica actuarà, existeixi o no paral·lelament una reserva material de llei sobre la matèria, almenys en quatre casos: quan la normativa bàsica s'estableixi en principis; quan la normativa bàsica prengui forma de mínim comú normatiu; quan la normativa bàsica no estigui expressament formulada, però pugui extraure's del conjunt de la legislació vigent; i en tots aquells altres casos en els quals encara sigui possible introduir una regulació diferenciada, o com diu el mateix article 111, on sigui possible establir polítiques pròpies; supòsit que pot formular-se també transversalment amb els altres tres anteriors. Tots aquests casos constitueixen pressupòsits d'aplicabilitat de la norma general, a tenor de la qual la legislació bàsica estatal s'ha de desplegar per llei, perquè en tots encara pot actuar la reserva funcional en el doble sentit indicat.

Formulada en aquests termes, la regla general, però, admet excepcions; es tracta d'aquells supòsits en els quals la densitat normativa de la legislació bàsica fa del tot inviàble la funció que hauria de complir la llei de desplegament autonòmic. I això pot succeir amb normativa bàsica estatal que no se ceneixi a establir normes principals o mínims comuns normatius sobre la matèria,¹⁹ però també amb normativa comunitària d'aplicabilitat directa i d'alta densitat normativa.²⁰

19 Abans s'ha dit, i en el proper apartat 6 s'hi insistirà, que el límit de la legislació bàsica estatal es troba en la no-supressió de la potestat legislativa de desenvolupament autonòmic reconeguda per la Constitució i ara formulada positivament per l'article 111 de l'Estatut. Els casos en què la normativa bàsica estatal pugui esgotar la totalitat d'una matèria compartida, per tant, no seran, segons això, possibles; però sí que ho serà una regulació de detall de subsectors d'aquella matèria, de manera que s'exclougi la incidència de la llei autonòmica de desenvolupament. És en aquests casos quan podrà advertir-se el joc de l'excepció a la regla general segons la qual la legislació bàsica estatal s'ha de desplegar per llei parlamentària.

20 D'acord amb l'article 189.3 de l'Estatut, «en el cas que la Unió Europea estableixi una legislació que substitueixi la normativa bàsica de l'Estat, la Generalitat pot adoptar la legislació de desenvolupament a partir de les normes europees». No sembla que es pugui afirmar que l'expressió «legislació de desenvolupament», per la laxitud que podria derivar-se del concepte *legislació*, és la que permet excepcionar la regla general segons la qual el desenvolupament de les bases cal fer-lo per llei en sentit formal. Primer, perquè l'objecte de l'article 189.3 no és precisament establir aquesta excepció, sinó preveure que, en supòsits de règim compartit, la normativa europea pot substituir les bases estatals. I, segon, perquè el que permet preveure excepcions a la regla és només el fet, derivat del mateix article 111, que la normativa a desenvolupar no permeti desplegar l'eficàcia de la reserva funcional de llei; és a dir, no permeti que la llei autonòmica compleixi la funció de desplegament en sentit fort que, en aquests casos, té encomanada.

És evident que el problema no és merament teòric. I ho demostra el fet que la Comissió Jurídica Assessora, com a alt òrgan consultiu del Govern, ja s'hi ha hagut de pronunciar. En una línia semblant a la fins ara indicada, la Comissió ha establert que «l'article 111 de l'EAC no exigeix que, en tot supòsit, l'exercici d'una competència compartida hagi de comportar l'existència de llei del Parlament de Catalunya». Per a aquest alt òrgan consultiu, «la regla general que introdueix l'Estatut és que correspon a l'Estat establir les bases com a “principis mínim comú normatiu en normes amb rang de llei”, i al Parlament de Catalunya li correspon desplegar les dites bases per mitjà d'una llei. L'excepció es produirà en aquells casos que, per raó de la matèria, les bases requereixin, de forma excepcional, una regulació de detall, d'acord amb la Constitució i l'Estatut; és a dir, que adoptin una densitat normativa tal que sobrepassin la mera regulació principal o de mínim comú normatiu, de manera que en desaparèixer o reduir-se la possibilitat de desplegar una de les diverses opcions legislatives la presència de la llei resulti innecessària. [...] Això és el que succeeix en aquest cas, en què l'Estat no ha dictat una normativa de principis, i allò que es desplega són dos reglaments comunitaris fruit de l'exercici d'una àmplia competència de la comunitat en matèria de salut pública [...], que ha donat lloc a una regulació d'altra densitat normativa, amb un contingut de regulació complet sobre l'elaboració, el reconeixement i l'ús de les guies de pràctiques correctes d'higiene. L'espai reservat a la llei del Parlament, per tant, s'ha vist reduït fins al punt que la llei autonòmica ja no pot complir la funció d'establiment de polítiques pròpies que l'article 111 de l'EAC li encomana; i per això mateix, el projecte de decret tampoc no pot suplantar la llei en la seva funció perquè esdevé una norma que es limita a executar el reglament comunitari».²¹

La reserva funcional de llei de l'article 111, així interpretada, obligarà a actuar al Parlament en àmbits on fins ara els successius governs de la Generalitat han regulat directament a través de normes reglamentàries, emparats bàsicament en el fet de la dubtosa existència d'una reserva material de llei. El cas més emblemàtic és el de la matèria «ensenyament» i, especial-

²¹ Per això, la Comissió «entén, en conseqüència, que el fet que el present Projecte no revesteixi forma de llei no contravé la regla general prevista a l'article 111 de l'Estatut sinó que en constitueix una excepció». Dictamen 411/06, de 21 de desembre de 2006, FJ IV, relatiu al Projecte de decret pel qual es dicten normes específiques en matèria de seguretat i qualitat agroalimentària per als petits establiments agroalimentaris en un entorn rural.

ment, el seu vessant institucional o organitzatiu. Convindrà, per tant, no perdre de vista la important funció d'aquesta reserva i l'excepcionalitat dels casos que poden excloure l'aplicació de la regla general.

6 · L'abast i el significat de la reforma que introdueix l'article 111

Clouen aquestes pàgines amb la certesa que moltes de les qüestions que l'article 111 de l'Estatut planteja no han pogut quedar aquí resoltes. Però potser també era prematur formular un cos dogmàtic acabat sobre la nova configuració estatutària del règim de les competències compartides entre l'Estat central i la Generalitat abans del desplegament efectiu de la reforma, el qual crec que posarà en relleu el problema en tota la seva dimensió. De moment, per tant, i abans que tot això succeeixi, s'ha tractat d'examinar quin és el contingut de l'article 111; d'esbrinar si aquest contingut té encaix constitucional; i de conèixer, partint del seu abast concret, quines són les innovacions que ha introduït la reforma. Tot això, amb una millor o pitjor fortuna, és el que s'ha anat desbrossant aquí, per acabar conclouent que l'article 111 té un perfecte encaix constitucional quan actua com a norma de delimitació directa de les competències de la Generalitat en el règim competencial compartit.

Resulta, doncs, si hom s'até a la interpretació de l'article 111 de l'Estatut que aquí es proposa com a constitucionalment adequada, que no han pogut assolir-se en aquest punt tots els objectius originaris de la reforma; el primer i principal, el d'atribuir a aquest precepte la força de limitar de forma directa les competències estatals en règim de compartició. Ara bé, no per això pot concloure's que la interpretació conforme a Constitució de l'article 111 deixa sense efectes limitadors l'abast fins ara admès de la legislació bàsica estatal.

Ans al contrari, des de la perspectiva de les competències autonòmiques, l'article 111 recull el mandat constitucional (format en negatiu) relatiu a les competències compartides amb l'Estat, en virtut del qual les comunitats autònomes tenen garantida una actuació legislativa de desplegament d'una potestat legislativa estatal que no és plena, en la mesura que aquesta, justament, es troba limitada per aquella facultat legislativa de desenvolupament autonòmic. L'Estatut, però, pels motius indicats, no té la naturalesa adequada per concretar quins són els límits específics d'aquella potestat legislativa estatal (per exemple, quant a intensitat normativa), i segueix, així,

en mans del legislador de l'Estat central, després de la reforma, la facultat de determinar, cas per cas, l'abast de la seva legislació bàsica.

En aquest sentit, si des d'una perspectiva formal la reforma no va més enllà de concretar un mandat constitucional ja existent, el fet de positivitzar-lo, formulant expressament l'extensió que en tot cas han de tenir les competències autonòmiques, permet limitar considerablement el marge interpretatiu del legislador estatal i del mateix Tribunal Constitucional. Especialment el d'aquest darrer, el qual, en formular i legitimar un seguit d'excepcions a la regla que estipula que les bases constitueixen «comú denominador normatiu» a partir del qual cada comunitat autònoma pot establir polítiques pròpies (STC 1/1982 fins la més recent 291/2005), ha aconseguit diluir les competències legislatives autonòmiques fins al punt de legitimar la seva impossibilitat absoluta de desplegament sobre tot un àmbit material compartit.

Amb l'article 111 de l'Estatut, aquesta interpretació expansiva ja no és possible perquè, si bé el legislador estatal segueix tenint un cert marge d'apreciació, en el cas concret de si les bases han de ser principals, han de constituir un denominador comú normatiu o, més enllà, poden contenir una regulació més acabada de la matèria en algun aspecte, el límit infranquejable el constitueix el reconeixement d'una «sempre-present» competència legislativa autonòmica sobre el conjunt d'una concreta matèria regulada en règim de compartició. Certament, això no significa que la legislació autonòmica, en tot cas, hagi de poder desenvolupar qualsevol aspecte d'una matèria concreta; això només succeiria si la regulació estatal se cenyís a una normativa principal. En la resta de supòsits, a mesura que creixi la intensitat normativa de la legislació bàsica i/o els àmbits afectats per normes no principals, lògicament anirà minvant la presència de la legislació de desplegament. Del que es tracta, però, és que no es faci desaparèixer la seva capacitat d'actuació en la regulació de conjunt de la concreta matèria en règim compartit,²² i aquest és el límit insuperable que estableix l'article 111 de l'Estatut a l'expansivitat de la legislació bàsica de l'Estat central.

²² En aquest sentit, cal adonar-se que, fins i tot en el supòsit previst en l'Estatut relatiu al fet que la legislació bàsica constitueix el «mínim comú normatiu» d'una matèria bàsica, res no impedeix que determinats aspectes d'aquesta restin regulats per l'Estat amb una intensitat normativa que faci inviable un desenvolupament legislatiu sectorial. En aquests casos, el que és important és que en la regulació de conjunt de la concreta matèria pugui intervenir el desplegament legislatiu autonòmic.

D'altra banda, si aquesta formulació en positiu de les competències autonòmiques en règim de compartició es posa en relació amb la tècnica de delimitació indirecta de les bases estatals, el resultat quant al constreyniment per part de l'Estatut de l'expansivitat de la legislació bàsica estatal resulta encara menys innocu. En efecte, com ja s'ha dit abans, l'Estatut no només formula directament un concepte de bases, sinó que també les limita de forma indirecta quan en llistar cada una de les competències compartides fixa, ensems, les submatèries que, en tot cas, però no de forma excloent, s'inclouen en el règim de compartició.

Quan es parteix, com aquí es fa, del fet que aquesta darrera tècnica té un ple encaix constitucional,²³ resulta que, en les submatèries específicament esmentades, la intensitat de la legislació bàsica estatal no pot en cap cas superar el punt d'establir una regulació de detall i d'abast material tal que exclogui les possibilitats d'actuació de la legislació de desplegament en relació amb aquestes submatèries. El fet, doncs, que l'Estatut les esmenti expressament té entre altres finalitats la de possibilitar una intervenció de la legislació autonòmica de desplegament que abasti la totalitat de la submatèria, de manera que la legislació bàsica estatal haurà de reduir-se a una regulació que no exclogui ni per intensitat normativa ni per abast material la col·laboració legislativa autonòmica en tot l'àmbit material definit expressament com a subsector.

Segurament, aquestes són les limitacions més rellevants que introdueix l'article 111 de l'Estatut; i, tot i no poder desplegar totes aquelles que derivarien de la seva formulació inicial com a norma de limitació directa de les competències de l'Estat central, les que es desprenen de l'article 111 com a norma de fixació de les competències autonòmiques assoleixen un abast tal que permet considerar reeixida la reforma estatutària en aquest punt concret. Sens dubte, a partir d'ara, la suposada llibertat interpretativa del legislador estatal i, especialment, la del Tribunal Constitucional sobre l'abast de la legislació bàsica, ha de quedar reduïda pel límit infranquejable que suposa la presència inexcusable, formulada ara en termes explícits en la norma estatutària, de la potestat legislativa de desenvolupament de la Generalitat (a més de la reglamentària i de la funció executiva) en l'exercici de

23 En la mesura que la definició de submatèries no deixa de formar part d'una concreció de la part material de la competència autonòmica; i la concreció directa de les competències autonòmiques constitueix, justament, matèria reservada a l'Estatut d'acord amb l'article 147.2.d) de la Constitució.

competències compartides; la qual cosa limita forçosament i de retruc l'abast de la legislació bàsica de l'Estat central en els termes anteriorment exposats.

Tanmateix, al principi d'aquest treball s'apuntava que la transcendència jurídica d'aquesta tècnica sobrepassa la funció restrictiva per a la qual ha estat concebuda. En aquest sentit, el seu objecte és una de les innovacions que posen de manifest que la reforma estatutària no afrontava una simple «qüestió de millora de les institucions»; ni una simple reivindicació de perfeccionament de l'Estat autonòmic; ni molt menys pretenia portar-nos davant la reivindicació d'un Estat federal cooperatiu. Per contra, com manté Miguel A. Aparicio,²⁴ el procés de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya —i, afegeixo ara, també el seu resultat, una manifestació del qual és aquesta voluntat de limitació de la legislació bàsica estatal— posa de manifest que ens trobem davant d'un problema d'estructura constitucional; és a dir, de veritable reivindicació de canvi en les estructures de repartiment del poder polític en el seu nivell constitucional; de desajustament, si es vol, de les expectatives de la Comunitat Autònoma de Catalunya, conformes a Constitució, a la participació en l'exercici del poder polític estatal.

Esperem que el Tribunal Constitucional, quan resolgui el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, actuï com a veritable intèrpret suprem de la Constitució i de les seves normes, que, sense cap mena de dubte, reconeixen la naturalesa política de l'autonomia de les nacionalitats històriques. Perquè el que hi ha en joc no és un concepte més o menys extens de bases, sinó la mateixa naturalesa normativa de la Constitució espanyola com a pilar que fonamenta l'acceptació, l'acatament i el compliment de les decisions del Tribunal Constitucional. Allunyar-se del text constitucional per resoldre el recurs d'inconstitucionalitat, en aquesta solemne ocasió, podria posar en perill, a més del crèdit doctrinal del Tribunal, el mateix futur de la unitat d'Estat.

24 Miguel Ángel Aparicio Pérez: «L'adequació de l'estructura de l'Estat a la Constitució (reforma constitucional vs. Reforma dels estatuts)». A: *Revista catalana de Dret Públic*, núm. 31 (desembre 2005), pàg. 74-75.

LA REGULACIÓ DE L'ABAST TERRITORIAL I ELS EFECTES DE LES COMPETÈNCIES

RAMON RIU FORTUNY

*Subdirector general de Qüestions
Constitucionals del Gabinet Jurídic
de la Generalitat de Catalunya*

SUMARI: 1. Introducció: les novetats que aporta l'Estatut de 2006. 2. El principi general de territorialitat de les competències. 2.1. Enunciat del principi. 2.2. El territori de Catalunya. 2.3. Les excepcions al principi de territorialitat. 2.4. El recurs d'inconstitucionalitat formulat per diputats del Grup Popular al Congrés contra l'art. 115.1 EAC. 3. Objecte supraterritorial i competències sobre la part corresponent a Catalunya. 3.1. L'enunciat del principi general i altres disposicions específiques. 3.2. El recurs d'inconstitucionalitat plantejat pels diputats del Grup Popular al Congrés contra l'art. 151.2 EAC. 4. Els punts de connexió en l'EAC. 5. El vessant exterior de l'acció de la Generalitat.

Atenent la invitació formulada pel director de l'Institut d'Estudis Autònoms, em proposo participar en la que s'acaba d'anomenar «conferència interpretativa» del nou Estatut de juliol de 2006.

Efectivament, les normes jurídiques són llenguatge; són fetes d'aquesta substància fluida, inaprehensible, sobre la qual tota construcció és força-sament inestable. Les normes noves acusen molt més aquesta relativa inseguretats i, per tant, respecte de l'Estatut, en aquests moments, difícilment podem fer gaire més que exposar la dimensió dels nostres dubtes i avançar alguns pronòstics sobre l'abast de les seves prescripcions. Haurà de passar temps per tal que l'aplicació que en facin els operadors jurídics, i possiblement en aquest cas de forma preminent la intervenció del Tribunal Constitucional, comenci a consolidar-ne el significat.

Des d'aquesta perspectiva, doncs, podem aproximar-nos a l'estudi de la regulació que fa el nou Estatut de l'abast territorial i els efectes de les competències de la Generalitat de Catalunya.

1 · Introducció: les novetats que aporta l'Estatut de 2006

Si comparem la regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències de la Generalitat en l'EAC de 1979 i el de 2006, trobem en el nou text unes diferències significatives. Algunes resulten d'haver incorporat a l'EAC criteris jurisprudencials que ja eren d'aplicació, però d'altres són prescripcions normatives i habilitacions competencials més noves. Podem destacar-ne les següents:

1. L'art. 115.1 fa un nou enunciat del principi general de territorialitat de les competències, diferent del que es trobava en l'art. 25.1 de l'EAC de 1979, de manera que aquesta territorialitat queda ara referida a l'àmbit territorial de Catalunya, amb les excepcions que admet el mateix Estatut o altres disposicions legals que estableixen l'eficàcia extraterritorial de normes o actes de la Generalitat.
2. L'art. 115.2 disposa que quan l'objecte de les competències de la Generalitat és superior a Catalunya, la Generalitat exerceix la seva competència en la part corresponent a Catalunya.
3. En molts dels preceptes del títol IV, mitjançant els quals la Generalitat assumeix les competències, es defineixen punts de connexió territorial de la competència. Certament, en alguns dels articles de l'EAC de 1979 també apareixien definits els punts de connexió, però en l'EAC de 2006 en són molts més i contenen enunciats més precisos.
4. En alguns d'aquests preceptes del títol IV, respecte de determinades matèries competencials, es fa referència expressa a les activitats de la Generalitat adreçades a la seva projecció a l'exterior, fora del territori de Catalunya.
5. Dins del títol V, «De les relacions institucionals de la Generalitat», es tracten extensament:
 - 5.1 Les relacions amb l'Estat, la UE i altres organismes.
 - 5.2 La participació de la Generalitat en òrgans i en procediments de presa de decisions que l'afecten, a l'Estat, la UE i altres organismes internacionals.
 - 5.3 L'acció exterior de la Generalitat, entesa com a activitat que es produeix directament a l'exterior i que té relació amb els interessos de Catalunya.

A continuació comentarem algunes d'aquestes novetats, si bé ja avanço que també haurem de fer un incís per intentar aclarir quin és el concepte de territori que empra l'Estatut.

2 · El principi general de territorialitat de les competències

2.1 · Enunciat del principi

L'art. 25.1 de l'EAC de 1979 establia que les competències esmentades en aquell Estatut s'entien referides al territori de Catalunya. En canvi, l'art. 115 del nou EAC, el títol del qual coincideix amb el d'aquesta ponència, és més extens i consta de dos apartats que tracten qüestions ben diverses.

El primer apartat defineix l'àmbit espacial de les competències, i l'estableix en el territori de Catalunya, amb unes excepcions que enuncia de forma agrupada en dues categories diferenciades de supòsits. Així, diu que l'àmbit material de les competències de la Generalitat és referit al territori de Catalunya excepte:

- A) en els supòsits als quals fa referència expressament aquest Estatut, i
- B) en els supòsits als quals fan referència altres disposicions legals que estableixen l'eficàcia jurídica extraterritorial de les disposicions i els actes de la Generalitat.

Així doncs, podem entendre que en aquest precepte:

1) Es defineix l'abast territorial de les competències de la Generalitat, com a part de la definició de cada matèria competencial i no com una condició funcional de la competència.

2) Es pressuposa que aquest abast territorial és un límit a l'eficàcia de les normes i actes de la Generalitat, ja que poden tenir eficàcia extraterritorial en els casos que ho preveu el mateix Estatut o «altres disposicions legals». Per tant, d'acord també amb el que disposa l'art. 14 del mateix Estatut, les normes i disposicions de la Generalitat no tindran eficàcia extraterritorial a menys que hi hagi aquesta previsió expressa.

3) L'àmbit material de les competències es defineix com el territori de Catalunya.

En aquest punt es fa necessari aturar momentàniament l'exposició de les novetats que presenta l'Estatut per intentar aclarir quin és el territori al quan es refereix el mateix Estatut.

2.2 · El territori de Catalunya

Per mandat constitucional (art. 147.2.b CE), la delimitació del territori de la comunitat autònoma és un dels continguts necessaris de l'Estatut d'autonomia. El Tribunal Constitucional va establir, entre d'altres, en la Sentència 132/1996 (FJ.4), que el territori d'una comunitat autònoma és un element delimitador de les competències autonòmiques en la seva relació amb l'Estat i les altres CCAA.

Però si veiem com s'ha delimitat el territori de Catalunya en l'Estatut, podem comprovar que no s'ha fet en l'art. 115, que és el que es refereix a l'abast de les competències, sinó que la delimitació del territori s'ha fet amb un caràcter més general, en l'art. 9, en els següents termes:

«El territori de Catalunya és el que correspon als límits geogràfics i administratius de la Generalitat en el moment de l'entrada en vigor d'aquest Estatut.»

A primera vista, la nova fórmula adoptada per aquest precepte per definir el territori de Catalunya pot semblar una paradoxa, ja que el defineix en funció dels límits de la Generalitat, la qual cosa sembla invertir l'ordre lògic. Podríem pensar que el territori no hauria d'estar en funció de les característiques de la persona jurídica pública que exerceix potestats i funcions en el seu àmbit, sinó més aviat que l'existència d'un determinat territori és una premissa necessària perquè pugui existir un poder públic territorial com és una comunitat autònoma. Ara bé, està clar que d'aquesta manera l'article s'estalvia de fer una descripció física o geogràfica del territori, que sens dubte faria més feixuc el text.

També cal advertir que en aquest estatut d'autonomia, a diferència de la gran majoria dels aprovats a la llum de la Constitució de 1978, no hi apareix la definició del territori de la comunitat autònoma en funció del de les províncies que comprèn. Fins ara, excepte en uns casos molt significatius, els estatuts d'autonomia han fet la delimitació de llur territori per

referència directa o indirecta al de províncies,¹ en part perquè els ens pre-autonòmics abans de 1978 s'havien configurat a partir de la delimitació provincial, i en part perquè també coincidia amb els precedents històrics dels territoris que en el passat, durant la Segona República, havien plebiscitat afirmativament projectes d'estatuts d'autonomia.

Però el primer problema que se'ns presenta per saber exactament quin és aquest territori que l'article predica de «Catalunya» és que l'art. 9 es refereix als límits de la Generalitat i, al seu torn, l'art. 2.1 de l'Estatut defineix la Generalitat com a sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya.² Per tant, aparentment estem en un circumloqui redundat i en cap moment s'explicita quins són aquests límits territorials.

Ara bé, si tenim en compte el fet que l'art. 9 es remet als límits que la Generalitat té en el moment que aquest Estatut entra en vigor, podem entendre que el que fa en realitat aquest precepte és remetre a la delimitació del territori que ja havia fet l'Estatut de 1979. I recordem que l'art. 2 de l'Estatut de 1979 referia el territori de Catalunya, com a comunitat autònoma, al de les comarques compreses en les quatre províncies catalanes, en el moment d'ésser promulgat l'Estatut. Aquella definició, per tant, remetia al seu torn a la delimitació de les províncies establerta pel Decret de 30 de novembre de 1833, que estava vigent el 18 de desembre de 1979 quan es va promulgar l'Estatut.

Però la nova definició ens planteja una dualitat de límits de la Generalitat, geogràfics els uns i administratius els altres, i ens obliga a preguntar-nos si els límits geogràfics i els administratius coincideixen o no. La proposta de reforma de l'Estatut Polític de la Comunitat d'Euskadi que es va presentar al Congrés dels Diputats l'any 2005 i que no es va prendre en consideració, també contenia en el seu art. 2 aquesta referència dual als límits geogràfics i administratius.

La resposta sembla que ha de ser que es tracta de límits heterogenis i que, a més, no coincideixen.

1 Només no ho havien fet així l'Estatut d'autonomia de Canàries, que es referia inicialment als territoris insulars de les illes [...] i que amb la reforma de la LO 4/1996 es refereix a l'arxipèlag integrat per les illes [...]; l'Estatut de les Illes Balears, que es refereix al territori de les illes de [...]; i la LORAFNA, que es refereix al territori dels municipis compresos a les «merindades històriques de [...]».

2 La definició de Catalunya la trobem al preàmbul de l'Estatut, quan es diu: «Catalunya és un país ric en territoris i gents [...]. Catalunya és una comunitat de persones lliures per a persones lliures [...]», i que el Parlament de Catalunya «ha definit Catalunya com a nació».

Així, els límits geogràfics sembla que fan referència al concepte clàssic de la teoria de l'Estat, en la qual es concep el territori com un element constitutiu,³ mentre que els límits administratius sembla que farien referència a l'espai o àmbit d'actuació, on l'Administració exerceix les seves competències i, per tant, enllacen amb la teoria desenvolupada per Hans Kelsen, sobre el concepte de territori com a àmbit espacial de l'acció de l'Estat o àmbit d'exercici de les seves competències i de vigència del seu ordenament.⁴

Però els límits geogràfics de la Generalitat⁵ són els que apareixen en l'Estatut de 1979 per referència al territori de les quatre províncies, d'acord amb el Decret de 1833. I cal recordar que aquells límits geogràfics fan referència només a la delimitació del territori terrestre, ja que la delimitació provincial de 1833 només comprèn espais terrestres,⁶ amb l'exclusió dels espais marítics, aeris, subsòl, etc.

En canvi, podem observar que de la literalitat d'altres preceptes del mateix Estatut de 2006 resultaria que el territori, en un sentit geogràfic, també comprèn, almenys, els espais marítics. Així, per exemple, l'art. 169.6 de l'Estatut determina que és competència de la Generalitat «el transport marítim i fluvial que transcorri íntegrament per Catalunya». I és evident que si el transport marítim «transcorre» per Catalunya, només pot ésser perquè el mar forma part de Catalunya i, per tant, del seu territori. Per això, podem pensar que d'acord amb l'Estatut Catalunya té uns límits geogràfics delimitats —els terrestres— i uns de no delimitats —els marítics, aeris, subsòl, etc.

Els límits administratius de la Generalitat, en canvi, en la definició del territori de Catalunya flexibilitzen i obren el concepte de *territori*, ja que el defineixen en funció de l'àmbit d'actuació de la Generalitat com a ens

3 En la definició tònica d'Estat es diferenciaven la població, el territori i l'organització política o govern.

4 Sobre el territori autònic com a àmbit d'eficàcia de les seves normes, resulta especialment destacable l'article d'Iñaki Lasagabaster Herrarte «El territorio y la eficacia de las normas jurídicas», publicat en l'*Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, editat per la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals (Barcelona, 1995).

5 Si seguim aquella definició, seria el territori en el qual es troba assentada la comunitat de persones que conformen la població de la comunitat autònoma.

6 El Decret de 1833, en delimitar el territori de les províncies amb litoral marítim, ho fa amb expressions com «confina con el mar...», «confina con los mares...», «confina con el océano...», «... el límite es la costa...», «... sus límites son de costa del mar...» o «... el límite es la costa del mar...», que denoten clarament que el territori provincial no inclou cap espai marítim.

públic territorial. I en aquest aspecte, si tenim en compte l'àmbit espacial on la Generalitat exerceix les seves competències, veiem que inclou espais no terrestres, com el mar i l'atmosfera, a més del subsòl. De fet, són molts els preceptes de l'Estatut mitjançant els quals la Generalitat assumeix competències que necessàriament s'han d'exercir o es projecten sobre espais marítics,⁷ aeris⁸ i el subsòl.⁹ També ha estat així tant en l'EAC de 1979 com en els estatuts de les altres comunitats autònomes, que han assumit competències en matèries relacionades, per exemple, amb pesca, marisqueig, aqüicultura, medi ambient, espais naturals, aeroports o contaminació atmosfèrica, en mines i moltes altres matèries.¹⁰

Possiblement, l'art. 9 de l'EAC vol fer referència simultània als dos conceptes de territori. El primer, el territori com a element constitutiu de la comunitat autònoma, i el segon, com a àmbit competencial de la comunitat autònoma. El fet és que l'art. 9 els enuncia de manera que el territori és, a la vegada, el que correspon a cadascuna de les dues delimitacions. Per tant, podem pensar que l'enunciat de l'art. 9 de l'EAC de 2006 vol superar el silenci que en aquest punt mantenia l'EAC de 1979 i deixar ben palesa la naturalesa amfibològica del concepte de territori; i, a la vegada que fixa la delimitació del territori com a espai geogràfic terrestre, dóna reconeixement també a l'obertura dels seus límits en funció de l'àmbit d'exercici de les competències.

Si és així, l'opció feta per l'Estatut enllaça amb la superació del concepte estricte de comunitat autònoma com a poder públic territorial per elevar-lo a la naturalesa de poder polític representatiu de la comunitat de persones

7 Es tracta, per exemple, dels articles 119, sobre activitats marítimes; 132.3, sobre salvament marítim; 144.1.c), sobre medi ambient i normes addicionals de protecció en medi ambient marí i aquàtic si no té per finalitat la preservació de recursos pesquers marins; 144.1.g), sobre regulació i gestió dels abocaments en les aigües interiors de Catalunya; 149.3, sobre ordenació del territori, del paisatge i del litoral, les concessions d'obres fixes a la mar, respectant les excepcions que es puguin establir per motius mediambientals en les aigües costaneres interiors i de transició.

8 Es tracta, per exemple, dels articles 144.1.h), sobre la regulació de l'ambient atmosfèric i les diverses classes de contaminació d'aquest, la declaració d'atmosfera contaminada, i 144.1.i), sobre la regulació del règim d'autorització i seguiment de l'emissió de gasos d'efecte hivernacle.

9 Es tracta, per exemple, dels articles 144.1.f), sobre la regulació en la prevenció, el control, la correcció, la recuperació i la compensació de la contaminació de sòl i subsòl, i 149.5.d), sobre el règim de la intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i el subsòl.

10 Es pot consultar un tractament més extens d'aquesta qüestió en l'article de Ramon Riu Fortuny «Las competencias de las comunidades autónomas sobre los espacios marítimos», publicat a l'*Informe Comunidades Autónomas 2001*, editat per l'Institut de Derecho Público (Barcelona, 2002).

—en el sentit sociològic— assentades en aquest territori, i que com a poder públic gaudeix d'autonomia per a la gestió dels interessos d'aquesta comunitat (art. 137 CE) més enllà d'aquest territori que serveix de punt de partida per delimitar el grup social que integra la comunitat.

També aquesta nova definició enllaça millor amb el fet que avui la comunitat autònoma no és un ens que exerceix pures potestats d'imperi, sinó que sovint fa de pur gestor de serveis públics o, fins i tot, concorre en un mercat cada cop més global per promoure la seva economia i el seu desenvolupament. El problema que planteja aquesta interpretació potser és que es refereix als límits administratius de la Generalitat en el moment d'entrada en vigor d'aquest Estatut, i en aquest moment les noves competències assumides per l'EAC encara no han assolit la seva plena efectivitat.

En qualsevol cas, són qüestions que, com dèiem al principi, el temps i els operadors jurídics aniran decantant amb l'aplicació que facin de l'enunciat del text en el nou Estatut.

2.3 · Les excepcions al principi de territorialitat

Hem vist que l'art. 115.1 de l'EAC admet unes excepcions al principi de territorialitat de l'àmbit material de les competències de la Generalitat. De tota manera, hem d'observar que l'art. 115.1 es refereix només a excepcions en les quals la extraterritorialitat té un sentit unidireccional, des de Catalunya a l'exterior, de les disposicions i actes de la Generalitat, i no incorpora cap previsió d'un possible efecte invers, de l'extraterritorialitat a Catalunya de les competències d'altres comunitats autònomes.

Un primer grup d'excepcions de les que preveu l'art. 115.1 serien les que preveuen altres preceptes del mateix Estatut. Per exemple, els articles que preveuen l'exercici de competències a l'exterior, com és el cas de l'art. 127.1.d.Tercer, que reconeix la competència exclusiva sobre la projecció internacional de la cultura catalana; els arts. 134.2 i 134.4, i 142.2, en les matèries d'esport, lleure i joventut, conforme als quals la Generalitat participa en entitats i organismes d'àmbit internacional.

De la mateixa manera, l'EAC preveu la possible eficàcia extraterritorial de les disposicions i actes de la Generalitat en l'art. 14.1 EAC, que reproduïx de forma quasi idèntica l'art. 7 de l'EAC de 1979 i admet excepcionalment aquesta eficàcia, com seria el cas de les normes relatives a situacions

subjectives o relacionades amb l'estatut personal i que segueixen la persona quan es troba en un altre territori; seria el cas de les normes relatives al règim econòmic del matrimoni, al seu dret de vot o a la condició de funcionari.

Un segon grup d'excepcions, d'acord amb la dicció de l'art. 115.1 de l'EAC, serien les que es prevegin en les «altres disposicions legals» que també estableixin l'eficàcia jurídica extraterritorial de les disposicions i els actes de la Generalitat.

Però cal observar que, a més, es poden donar alguns supòsits en els quals l'exercici per la Generalitat de les seves competències no podrà tenir l'abast territorial de Catalunya com a conseqüència d'altres disposicions de la Constitució, com serien, per exemple, les que puguin resultar de l'aplicació de supòsits extraordinaris en els quals es posin en marxa els mecanismes de l'art. 155 CE. Possiblement també podríem incloure en aquest apartat, per exemple, les excepcions que resultin del mateix Estatut, com és el cas previst en l'art 14.2 EAC dels estrangers que adquireixen la nacionalitat espanyola a Catalunya però manifesten la seva voluntat de sotmetre's al dret civil comú.

2.4 · El recurs d'inconstitucionalitat formulat per diputats del Grup Popular al Congrés contra l'art. 115.1 EAC

Respecte de l'art. 115.1 de l'EAC, el recurs d'inconstitucionalitat plantejat per més de 50 diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés, considera que l'Estatut de 1979 només determinava l'abast de les normes i disposicions de la Generalitat, mentre que ara l'art. 115.1 en determina l'abast de les competències. Però cal tenir en compte que el recurs incorre en un lapsus perquè es fixa només en l'art. 7 de l'EAC de 1979 i s'oblida del que deia l'art. 25.1. De fet, l'art. 25.1 de l'EAC de 1979 establia literalment que «totes les competències esmentades en els articles anteriors i d'altres en aquest Estatut s'entenen referides al territori de Catalunya». Per tant, la determinació en l'Estatut de l'abast territorial de les competències de la Generalitat no és una prescripció nova de l'Estatut de 2006, sinó que ja era present en aquell anterior Estatut.

El recurs propugna la inconstitucionalitat de l'art. 115.1 perquè tot i que admet el principi de territorialitat de les competències, a la vegada obre també la possibilitat que es fixin excepcions a aquest principi en l'Estatut

i «altres disposicions legals» que estableixin l'eficàcia jurídica extraterritorial de les disposicions i els actes de la Generalitat.

En aquest punt la demanda recorda que, d'acord amb la STC 72/1983 (FJ.4), les normes que determinin l'àmbit territorial de les competències han de formar part del bloc de la constitucionalitat previst en l'art. 28 LOTC i sosté que, com a punts de connexió de les competències autonòmiques, han de ser fixades en normes estatals.¹¹ Per tant, el recurs demana un pronunciament interpretatiu del TC en el sentit que aquella referència a «altres disposicions legals» de l'art. 115 s'ha d'entendre referida a normes estatals.

Ara bé, ja en la STC 5/1981 (FJ.6) el TC va establir que no encaixa en l'objecte del recurs d'inconstitucionalitat la pretensió que el TC dicti una sentència interpretativa, ja que el TC és intèrpret de la Constitució, no legislador, i només es poden sol·licitar al TC pronunciaments d'adequació o de no adequació de les lleis a la CE.

A més, tota vegada que l'incís «altres disposicions legals» de l'art. 115.1 no fa cap altra precisió, es tracta d'un reenviament indeterminat i és evident que és perfectament possible fer-ne una interpretació conforme a la Constitució espanyola, ja que no contradiu aquella doctrina que determina que els punts de connexió els ha de fixar l'Estat en exercir les seves competències materials (SSTC 227/1988 FJ.3; 197/1996, FJ.21).

3 · Objecte supraterritorial i competències sobre la part corresponent a Catalunya

3.1 · L'enunciat del principi general i altres disposicions específiques

El segon apartat de l'art. 115 de l'Estatut preveu l'exercici de competències respecte d'objectes que excedeixin el territori de Catalunya. Podríem pensar en exemples com ara l'àmbit d'una denominació d'origen de productes agraris, un fenomen de contaminació atmosfèrica, etc. Aquest precepte diu literalment:

¹¹ Per reforçar la seva posició, la demanda cita expressament el treball d'Armando Salvador Sancho «Los puntos de conexión sobre la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas», publicat dins de l'obra *Territorio y autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*, publicat per l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya l'any 2006, amb el número 45 de la col·lecció «IEA».

«2. La Generalitat, en els casos en què l'objecte de les seves competències té un abast territorial superior al territori de Catalunya, exerceix les seves competències sobre la part d'aquest objecte situada en el seu territori, sense perjudici dels instruments de col·laboració que s'estableixin amb altres ens territorials o, subsidiàriament, de la coordinació per l'Estat de les CCAA afectades.»

Es tracta d'unes previsions noves i que apareixen com a reacció a partir de l'experiència obtinguda en l'aplicació de l'EAC de 1979. Molt probablement tracten d'impedir el progressiu buidament del contingut de competències assumides en els enunciats de l'EAC de 1979, per la via de la reassumpció per l'Estat de la competència fonamentada en l'abast supraautonòmic o pluriautonòmic de determinades activitats o fenòmens.

Recordem que alguna doctrina molt valenta del TC va intentar construir l'argument que l'abast pluriautonòmic d'un fenomen en una matèria atribuïda a la competència de les CCAA no habilitava la intervenció de l'Estat sobre aquell fenomen sinó que la intervenció pública s'havia d'articular a partir de la col·laboració interautonòmica entre les CCAA afectades.¹²

Així doncs, aquest nou precepte de l'Estatut articula un mecanisme adreçat a evitar que la Generalitat quedi marginada d'intervenir en les matèries sobre les quals ha assumit competències pel sol fet de l'abast supraterritorial del fenomen o acció sobre la que es projecta la competència, i es preveu que aquest mecanisme s'aplica amb caràcter general, sens perjudici del que amb caràcter més específic en cada matèria competencial es pugui establir en el mateix EAC. A aquests efectes, es disposa que pertoca a la Generalitat intervenir sobre la part del fenomen o activitat que succeeix a Catalunya i col·laborar amb els altres ens territorials afectats, de manera que només amb caràcter subsidiari s'admet la intervenció de l'Estat i només en exercici d'una competència de coordinació.

Però, a més d'aquest enunciat general de l'art. 115.2, també trobem en altres articles concrets de l'EAC referències explícites a aquest principi general, com per exemple:

¹² Es tracta, per exemple, de les Sentències del TC 48 i 49/1988, en matèria de caixes d'estalvi; 154/85, sobre l'Instituto Gallego de Educación a Distancia; 329/1993, sobre contaminació per diòxid de sofre i 132/1996, en relació amb la carretera Reinos-Potes.

- Art. 128.3 i 128.4 – Respecte de les denominacions o indicacions geogràfiques de qualitat que superen els límits de Catalunya, la Generalitat exerceix determinades facultats sobre els òrgans de la denominació relatius a terrenys o instal·lacions situades a Catalunya, participa en els òrgans de la denominació i en les facultats de gestió, i col·labora en la protecció de la denominació o indicació geogràfica protegida.
- Art. 132.2 – En cas d'emergències i protecció civil d'abast superior a Catalunya, la Generalitat ha de promoure mecanismes de col·laboració amb altres CCAA i amb l'Estat.
- Art. 144.3 – Respecte dels espais naturals que ultrapassin el territori de Catalunya, la Generalitat ha de promoure els instruments de col·laboració amb altres CCAA per a crear, delimitar, regular i gestionar aquests espais.

També trobem un altre cas que potser requereix algun aclariment per posar de manifest que la delimitació de les funcions assumides és respectuosa amb les competències exclusives de l'Estat. Es tracta de l'art. 133.1.a) de l'EAC, en el qual es preveu que l'exercici de les activitats d'inspecció i control de totes les instal·lacions de producció, emmagatzematge i transport d'energia existents a Catalunya sigui compartit. Aquest enunciat inclou les instal·lacions que l'art. 149.1.22 CE reserva a l'Estat pel que fa a instal·lacions elèctriques l'aprofitament de les quals afecta una altra comunitat o les línies de transport d'energia que surtin de Catalunya, però cal observar que aquest precepte de la Constitució només reserva a l'Estat l'autorització d'aquestes instal·lacions, de manera que en un sentit estricte aquell enunciat no impedeix ara a l'Estatut assumir funcions d'inspecció i control a Catalunya, tot i l'abast supra-territorial de les instal·lacions.

Un cas diferent es planteja en matèria de joc, en què trobem una modulació considerable d'aquell principi general que enuncia l'art. 115.2. Es tracta de l'art. 141.2, en el qual es preveu que l'autorització de noves modalitats de joc i apostes d'àmbit estatal o la modificació de les existents requereix deliberació prèvia de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat i l'informe previ determinant de la Generalitat.¹³

¹³ Cal tenir en compte les excepcions previstes en la disposició addicional catorzena.

Pel que fa a aquest darrer aspecte, d'acord amb el que preveu la disposició addicional segona, la participació de la Generalitat en l'autorització s'assimila a una mena d'audiència en el si de la Comissió, amb el deure de l'Estat de motivar la seva decisió si s'aparta del criteri expressat per la Generalitat. Així i tot, caldrà veure com es tradueix efectivament en la pràctica aquest mecanisme.

Però pel que fa a la circumstància que l'art. 141.2 només es refereix a l'autorització dels jocs, i no esmenta si s'exclou o no la participació de la Generalitat en les altres funcions executives sobre aquests jocs, el precepte planteja la clàssica dicotomia en la seva interpretació, que es pot fer per la via d'integrar aquesta omisió amb l'enunciat general de l'art. 115.2 de l'EAC o, contràriament, entendre que la regulació específica de l'art. 141.2, en no contemplar les altres funcions, suposa que la Generalitat no les ha assumides.

3.2 · El recurs d'inconstitucionalitat plantejat pels diputats del Grup Popular al Congrés contra l'art. 151.2 EAC

El recurs considera que la previsió que la Generalitat actuï a Catalunya quan l'objecte de les seves competències excedeix l'àmbit territorial de Catalunya, està en contradicció amb aquelles competències de l'Estat en les quals la mateixa Constitució ha establert que l'abast territorial de l'objecte determina la competència exclusiva estatal, com és el cas de carreteres, transport d'energia, etc.

Sense entrar en altres consideracions, podem advertir que el precepte impugnat també admet en aquest cas la seva interpretació conforme a la Constitució. De fet, la demanda llegeix de manera parcial l'article i no té en compte que l'art. 115.2 es refereix a les «seves» competències, és a dir, les de la Generalitat, i, per tant, en cap cas es refereix a les competències de l'Estat.

Així doncs, el supòsit que planteja el recurs es troba directament exclòs pel mateix text de l'article impugnat i, per això, també en aquest punt entenem que el recurs haurà de ser desestimat pel Tribunal Constitucional.

4 · Els punts de connexió en l'EAC

Quan parlem de punts de connexió en relació amb les competències no parlem del mateix que els punts de connexió en dret internacional privat.

Contrastar la utilització que es fa d'aquest concepte en cadascun d'aquests àmbits del dret potser ens aportarà una mica més de claredat.

Respecte de les competències, els punts de connexió són els elements de la definició del seu àmbit material que la delimiten quant a la projecció territorial del seu objecte.

En canvi, en el dret internacional els punts de connexió han estat definits a partir del concepte de *norma de conflicte* i el punt de connexió és l'element que determina, en cas de conflicte de normes, l'ordenament jurídic que és d'aplicació al supòsit concret; és a dir, les normes que localitzen la solució del cas en el dret del país al qual pertoca.

Recordem que en dret internacional les regles de conflicte més habituals són la de *locus regit actum* o la regla de la *lex fori*, és a dir, la llei del territori i la personal. La norma de conflicte acostuma a seguir l'estructura clàssica d'un supòsit de fet al qual atribueix una conseqüència jurídica. La conseqüència jurídica és la determinació del dret o sistema jurídic pel qual es regeix el supòsit de fet i aquesta elecció del dret aplicable es produeix o es troba indicada pel que s'anomena el «punt de connexió».

Són punts de connexió, per exemple, la nacionalitat, el domicili, el lloc on es troba un bé, el lloc on es duu a terme un acte, etc. Així, si la norma de conflicte fos: «L'activitat de les entitats d'assegurances es regeix per les normes vigents en el lloc on tenen el domicili», resultaria que el supòsit de fet seria l'activitat de les entitats d'assegurances, la conseqüència jurídica seria que es regeix pel dret vigent en el lloc on tenen el seu domicili i el domicili seria aquí el punt de connexió d'aquesta norma de conflicte. Els punts de connexió poden ser múltiples i poden ser aplicats de forma alternativa, subsidiària, acumulativa, etc. En dret internacional s'han classificat en funció de molt diverses característiques o paràmetres. Així, en funció de si són fàctics (lloc on està situat un bé, la residència habitual d'una persona) o jurídics (nacionalitat, lloc on se celebra un contracte, etc.); en funció de si són subjectius respecte dels subjectes de la relació jurídica (domicili, nacionalitat, etc.) o objectius i referits a circumstàncies independents dels subjectes (lloc de situació d'un bé, lloc on es realitza un acte, etc.); en funció de si són permanents (lloc on es troba un immoble, lloc on se celebra el contracte) o variables (nacionalitat, domicili, lloc on es troba un bé moble), i, en aquest darrer cas, la seva utilització requereix normalment la precisió temporal del moment al qual es refereixen.

Mentre que les normes de conflicte determinen quin és el dret aplicable a un supòsit de fet concret, en canvi, en el nostre sistema jurídic intraes-

tatal, les normes contingudes en el bloc de la constitucionalitat per delimitar l'abast de les competències s'adrecen a determinar quins supòsits de fet queden sotmesos a les potestats de cada poder públic. Es tracta d'una perspectiva inversa, que determina la norma de conflicte amb caràcter previ a l'exercici de la competència; per exemple, previ a l'aprovació de les normes que poden entrar en conflicte.

El nostre sistema jurídic derivat de la Constitució és un sistema jurídic plurilegislatiu o compost, amb un ordenament jurídic estatal i uns ordenaments jurídic autonòmics que s'insereixen en l'estatal. Una mateixa realitat material sovint és objecte de regulació en els diversos ordenaments, estatal i autonòmics.

La Constitució, els estatuts d'autonomia i les altres normes que podríem considerar incloses en el bloc de la constitucionalitat han establert uns criteris per delimitar l'abast de les competències en cada matèria, de manera que no es tracta pròpiament de normes de conflicte, ja que no determinen per quina norma es regeix un supòsit de fet, sinó que determinen quins supòsits de fet pot regular cada productor de normes o sobre quins subjectes, objectes o supòsits de fet pot actuar cada comunitat autònoma, a fi i efecte que un mateix subjecte, objecte o supòsit de fet no estigui sotmès a la vegada a dues normes o dos poders públics diferents.

Ara bé, lògicament, aquesta delimitació de l'abast de les competències funciona també com a norma de conflicte mitjançant la qual l'aplicador del dret pot determinar quin és l'ordenament aplicable en cada cas.

Per seguir l'exemple de l'activitat de les entitats d'assegurances, cal recordar que l'Estat fixa les bases i les CCAA, les normes de desenvolupament i l'execució, però que en les normes bàsiques l'Estat ha fixat els punts de connexió de les competències autonòmiques de manera que poden regular o actuar respecte de les entitats que tenen el domicili, l'àmbit d'actuació i el risc assegurat en el territori de la mateixa comunitat autònoma, mentre que les entitats que no compleixen aquest triple requisit passen a la competència estatal. D'aquesta manera, recordem que s'ha buidat la competència de les CCAA, ja que el fet cert és que no hi ha entitats d'assegurances que voluntàriament vulguin limitar el seu àmbit territorial d'actuació al d'una comunitat autònoma o que es neguin a assegurar un immoble fora del territori de la comunitat autònoma en la qual tenen el domicili.

La mateixa definició del nostre ordenament jurídic constitucional com a sistema jurídic al qual hem de atribuir els dogmes de la completesa i la coherència, ens força a acceptar la coherència en la definició dels punts de

connexió per a la determinació del dret aplicable en les situacions de conflicte que es poden produir entre el dret estatal i autonòmic o entre els ordenaments autonòmics.

Aquesta coherència justifica, d'acord amb Armando Salvador Sancho,¹⁴ que la seva definició s'hagi de fer en normes estatals. I per això també el Tribunal Constitucional va abandonar la posició que inicialment havia establert en els seus primers pronunciaments, en el sentit que els punts de connexió els establia l'Estat en exercici de la competència exclusiva de l'art. 149.1.8 CE respecte de les normes per resoldre els conflictes de lleis.

Quant a la relació dels punts de connexió que empra l'EAC amb els que ha definit la Constitució o la legislació estatal, podem distingir tres supòsits:

- Els punts que es corresponen amb la inversió dels enunciats de les reserves competencials de l'Estat de l'art. 149.1 de la Constitució, com l'interès general, l'aprofitament que afecti més d'una comunitat autònoma o l'itinerari o recorregut que surti del territori de la comunitat.
- Els punts que provenen de definicions fixades per la normativa estatal i que han quedat recollits en l'Estatut o bé que l'Estatut hi remet, com és el cas de les assegurances (art. 126.2).
- Els punts que incorpora l'Estatut i suposen una modificació dels establerts en la legislació estatal, com per exemple quant als recursos hídrics i aprofitaments hidràulics que passin o fineixin a Catalunya (art. 117.4 i 117.5) o les caixes d'estalvi amb domicili a Catalunya (art. 120.1).

Però quant a la tipologia, la dels punts de connexió emprats per l'EAC és absolutament diversa i casuista, i en alguns casos els punts s'enuncien de forma múltiple i acumulativa. De tota manera, podem comprovar, per exemple, que en molts casos, tot i que també amb molts matisos i particularitats, es defineix la competència sobre activitats en funció de la seva realització a Catalunya, es defineix la competència sobre subjectes en funció de si tenen domicili o seu a Catalunya i es defineix la competència sobre espais, infraestructures i immobles situats a Catalunya, o sobre béns i infraestructures, de titularitat de la Generalitat.

¹⁴ *Op. cit.*

A tall de mer exemple, sense pretendre ser exhaustius i advertint que es tracta d'una agrupació que requeriria molts matisos particulars, podem fer la següent relació d'alguns dels punts de connexió de les competències de la Generalitat que apareixen en l'EAC:

- Subjectes o objectes catalans, catalanes o de Catalunya:
 - Patrimoni documental i bibliogràfic — art. 127.1.
 - Administracions públiques — arts. 136.a i 159.
 - Vies pecuàries — art. 116.2.b.
 - Recursos hídrics — art. 117.4.
 - Patrimoni cultural — art. 127.1.
 - Administracions públiques — arts. 137.1.b i 159.
 - Registre propietat, mercantil — art. 147.2.
- Subjectes o objectes existents a Catalunya, que estiguin situats o localitzats al territori de Catalunya:
 - Instal·lacions d'energia — art. 133.1.b.
 - Mines — art. 133.4.
 - Ports, aeroports, infraestructures — art. 140.
 - Espais naturals i hàbitats protegits — art. 144.2.
 - Mercats de valors i centres de contractació — art. 145.
 - Centres i estructures de recerca — art. 158.
 - Institucions i establiments penitenciaris — art. 168.
 - Centres de transport, logística i distribució — art. 169.
 - Centres de treball — art. 170.
 - Òrgans de participació en programació ensenyament — art. 131.
- Objectes que ultrapassin el territori de Catalunya:
 - Instal·lacions producció i transport energia — art. 133.
 - Espais naturals — art. 144.3.
- Objectes que no ultrapassin el territori de Catalunya:
 - Operadors radiodifusió que comparteixen múltiples — art. 140.7.
 - Instal·ladors d'infraestructures comunes de telecomunicacions — art. 140.7.
 - Defensa de la competència en mercats — art. 154.2.
- Objectes que tenen origen o destinació a Catalunya, o dirigits a Catalunya:
 - Residus — art. 144.1.e.
 - Serveis de comunicació audiovisual — art. 146.1.b.

- Subjectes que actuen en l'àmbit de Catalunya, presten serveis a Catalunya i duen a terme llur activitat a Catalunya:
 - Federacions i clubs esportius — art. 134.1.d.
 - Entitats i establiments de serveis socials — art. 166.
 - Entitats religioses — art. 161.
- Subjectes que exerceixen llur activitat o funcions exclusivament a Catalunya:
 - Empreses (per la competència sobre els convenis laborals) — art. 170.
 - Corporacions de dret públic (per la protecció de dades personals) — art. 156.
- Subjectes que actuïn majoritàriament a Catalunya o compleixin funcions majoritàriament a Catalunya:
 - Associacions i fundacions — art. 118.1 i 118.2.
 - Entitats de gestió de drets de propietat intel·lectual — art. 155.
- Subjectes que tenen domicili, seu social o residència a Catalunya:
 - Caixes d'estalvis — art. 120.
 - Empreses distribuïdores de cine — art. 127.1.a.Segon.
 - Entitats que promouen la pràctica de l'esport — art. 134.1.g.
 - Subscripció d'acords que afectin la joventut — art. 142.
 - Agències de col·locació — art. 170.
- Subjectes que tenen residència habitual a Catalunya:
 - Drets propietat intel·lectual — art. 155.
- Subjectes que tenen domicili i àmbit d'actuació que no ultrapassi Catalunya:
 - Empreses de seguretat privada — art. 163.
- Activitat desenvolupada a Catalunya:
 - Activitat econòmica — art. 152.
 - Activitat penitenciària — art. 168.
- Activitats que transcorrin íntegrament a Catalunya:
 - Producció, emmagatzematge i transport d'energia — art. 133.
 - Transports — art. 169.
- Activitats que s'exerceixen principalment a Catalunya:
 - Activitats econòmiques — art. 154.
- Actes o activitats celebrats a Catalunya, que es realitzen a Catalunya, que es porten a terme a Catalunya, que s'acompleixen a Catalunya, que s'executen a Catalunya, que es generen a Catalunya, que s'efectuen a Catalunya, que tenen lloc a Catalunya, o dins de Catalunya:

- Fires internacionals — art. 121.2.
- Activitats artístiques, culturals, producció teatral, musical, audiovisual — art. 127.1.a.
- Esport arreu de Catalunya — art. 134.1.a.
- Relació laboral d'estrangers — art. 138.2.
- Joc — art. 141.
- Obres públiques — art. 148.1.
- Drets de propietat intel·lectual — art. 155.
- Tractament de dades personals — art. 156.
- Activitats de seguretat privada — art. 163.
- Activitats prevenció riscos laborals — art. 165.
- Vagues — art. 170.
- Agrupació de corporacions de dret públic — art. 125.1.e.
- Béns o serveis que no són de titularitat estatal:
 - Arxius, biblioteques, museus — art. 127.1.c.
- Béns o serveis de titularitat estatal i dels quals l'Estat no es reserva la gestió:
 - Arxius, biblioteques, museus, centres dipòsit cultural — art. 127.2.
- Béns de l'Estat a Catalunya o de titularitat estatal a Catalunya:
 - Xarxa viària — art. 140.
 - Xarxa ferroviària — art. 140.
 - Infraestructures i equipaments — art. 149.2.
- L'interès general:
 - Ports, aeroports, infraestructures que no tenen la qualificació d'interès general — art. 140.1.
 - Obres públiques que no siguin qualificades d'interès general — art. 148.
 - Obres i actuacions al litoral que no siguin d'interès general — art. 149.3.d.
 - Obres situades al litoral — art. 149.3.
- Validesa a tot l'Estat:
 - Títols acadèmics — art. 131.
- Sistema a Catalunya:
 - De seguretat social — art. 165.

També podem observar que l'Estatut inclou alguns punts de connexió que impliquen pel seu mateix enunciat algun element d'extraterritorialitat.

Així, a tall d'exemple i tot i que entre ells mateixos resulten força heterogenis, en podem esmentar els següents:

- Art. 118 — Associacions i fundacions que desenvolupen les seves funcions majoritàriament a Catalunya.
- Art. 133.3 — La Generalitat participa en la programació d'àmbit estatal del sector de l'energia que afecti Catalunya.
- Art. 134.2 i 134.4 — La Generalitat participa en entitats i organismes estatals europeus i internacionals de desenvolupament de l'esport.
- Art. 135 — La Generalitat participa en l'elaboració d'estadístiques d'abast supraautonòmic.
- Art. 142 — La subscripció d'acords amb entitats internacionals en matèria de joventut.
- Art. 155 — Autorització d'entitats de gestió col·lectiva de drets de propietat intel·lectual que actuïn majoritàriament a Catalunya.
- Art. 165.1.d — Coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que acompleixin a Catalunya les mútues d'accidents de treball i malalties professionals, i que no es limita a les mútues que tinguin domicili o àmbit d'actuació a Catalunya.
- Art. 169.6 — Transport marítim que transcorri íntegrament per Catalunya.
- Art. 170 — La participació de la Generalitat en activitats de formació que superin l'àmbit territorial de Catalunya.
- Art. 171 — La creació d'oficines de turisme a l'estranger.

5 · El vessant exterior de l'acció de la Generalitat

Potser una de les novetats més destacades del nou Estatut d'autonomia de Catalunya és la quantitat de preceptes que denoten la superació dels límits territorials estrictes de Catalunya en l'acció de la Generalitat, sigui per la previsió expressa d'actuacions de la Generalitat a l'exterior, per la seva intervenció en fenòmens o activitats que des de Catalunya es projecten a l'exterior o per la previsió de la participació de la Generalitat en òrgans i en procediments de presa de decisions que afecten l'Estat, la Unió Europea i altres organismes internacionals.

No es tracta d'un fenomen absolutament nou, ja que des dels primers anys del funcionament de l'Estat autonòmic ja es va posar de manifest en nombroses situacions que les comunitats autònomes i els seus actes es projectaven necessàriament fora del seu territori, i fins i tot va ser reconegut així en alguns pronunciaments del Tribunal Constitucional. Així i tot, fins avui l'acció de les comunitats a l'exterior del seu territori s'ha produït, en general, de manera pacífica i acceptada per l'Estat, tot i que amb un escàs reconeixement en l'ordenament jurídic.

Per tant, sembla que l'Estatut, en aquest aspecte, ha volgut reflectir en el seu text una realitat i unes pràctiques fins ara perfectament habituals que quasi no havien tingut aquest reconeixement exprés en l'ordenament vigent.

En conseqüència, podem dir que aquesta nova regulació formalitza la superació de la concepció estricta de la comunitat autònoma com a poder públic territorial, en el sentit de poder públic limitat a un àmbit territorial, la superació del qual determinava la nul·litat radical dels seus actes o normes. Podem recordar, per exemple, com en la Sentència 137/1989, relativa a un «Comunicado de colaboración de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Galicia con el Ministerio de Medio Ambiente de Dinamarca», tot i que amb el vot particular en contra de quatre magistrats, el Tribunal Constitucional havia qualificat d'exercici de poder públic mitjançant *ius contrahendi* la simple subscripció d'un compromís de col·laboració i l'havia anul·lat per excés competencial. Ara, en canvi, en l'Estatut es preveu la participació de la Generalitat en la presa de decisions en àmbits territorials més amplis, com ara Europa, i és indiscutible que en aquests processos, encara que la participació no sigui decisòria, s'actua amb potestats públiques i a l'exterior.

En definitiva, es tracta d'unes noves disposicions de l'Estatut que lliuen amb el concepte més sociològic de comunitat, entesa com a poder públic que gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos propis. La comunitat com a conjunt de persones assentades, que viuen en un territori, però els interessos de les quals requereixen una gestió no limitada a aquest territori sinó, cada cop més, en un entorn que el supera i cada vegada més globalitzat. D'acord amb aquesta concepció, en l'espai geogràfic se superposen comunitats concèntriques que van des dels ens locals a la Unió Europea, i les comunitats autònomes són subjectes subestats que participen en les vies ascendent i descendent d'adopció de decisions i la seva aplicació per la necessària projecció exterior dels seus interessos.

Aquesta idea de comunitat ve expressada, per exemple, en el preàmbul de l'Estatut de 2006 quan enuncia que l'Estatut assumeix que Catalunya és una comunitat de persones lliures per a persones lliures on cadascú pot viure i expressar identitats diverses, amb un decidit compromís comunitari basat en el respecte per la dignitat de cadascuna de les persones.

Es tracta d'una concepció que denota també un major aprofundiment en la idea d'Estat compost, d'Estat de les autonomies en el qual, com ha dit el Tribunal Constitucional, les comunitats autònomes són Estat i en el qual els ens subestatsals participen en les decisions de l'Estat, i participen també amb representacions del que s'anomena «paradiplomàcia» en la governança multinivell a l'exterior.

I aquesta nova concepció no pot arribar a qualificar-se de mutació constitucional, ja que el seu sentit era ben present en la definició de l'organització territorial de l'Estat que feia la mateixa Constitució.

Així, hem de recordar que l'art. 137 de la Constitució espanyola determina que l'Estat s'organitza en municipis, províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixin, i que aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels seus interessos. I fins i tot molt abans de la Constitució, alguns destacats autors, com Alejandro Nieto,¹⁵ ja van posar de manifest que en configurar els ens públics com a gestors dels interessos peculiars d'una comunitat, adquireixen un major grau de flexibilitat que permet adaptar les seves competències en funció de les necessitats derivades de la satisfacció d'aquells interessos, de manera que el territori queda relegat a complir una funció de determinació només molt relativa de les activitats de l'ens i del grup que integra la comunitat. Lògicament, Alejandro Nieto es referia aleshores als ens locals, però aquelles consideracions resulten avui perfectament aplicables també a les comunitats autònomes i, en el nostre cas, a la Generalitat de Catalunya.

El que hem anomenat amb termes generals i potser sense gaire fortuna «el vessant exterior de l'acció de la Generalitat», comprendria diversos aspectes que han estat regulats dins dels títols IV i V de l'EAC.

Un aspecte que trobem reflectit en alguns preceptes del títol IV de l'EAC fa referència expressa a les activitats de la Generalitat adreçades a la seva projecció a l'exterior. Per tant, es tracta de previsions singulars per a determinades matèries competencials respecte de les quals es preveu dur

15 Alejandro Nieto en l'article «Entes territoriales y no territoriales», publicat a la *Revista de Administración Pública*, núm. 64 (gener-abril de 1971).

a terme directament activitats fora del territori de Catalunya o activitats adreçades expressament a produir efectes a l'exterior. Així, és el cas dels arts. 127.1.d.Tercer i 127.3, en els quals s'assumeix la competència exclusiva sobre la projecció internacional de la cultura catalana i es preveu la col·laboració amb l'Estat en les seves activitats de projecció exterior de la cultura. També, d'acord amb els arts. 134.2 i 134.4, i 142.2, la Generalitat participa en entitats i organismes d'àmbit internacional en les matèries d'esport, lleure i joventut. I també seria el cas de l'art. 200, que imposa un mandat a la Generalitat de promoure la projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya i, si escau, llur afiliació a les entitats afins d'àmbit internacional, en el marc del compliment dels seus objectius.

En el títol V, en canvi («De les relacions institucionals de la Generalitat»), es preveuen en general les relacions amb l'Estat, la Unió Europea i altres organismes, la participació de la Generalitat en òrgans i en procediments de presa de decisions que l'afecten, a l'Estat, la UE i altres organismes internacionals, i l'acció exterior de la Generalitat, entesa com a activitat que es produeix directament a l'exterior i que té relació amb els interessos de Catalunya.

Per tant, en uns termes més generals i amb projecció sobre els diversos àmbits competencials, trobem l'art. 193.1 i 193.2 de l'EAC, que expressa també un mandat a la Generalitat per impulsar la projecció de Catalunya a l'exterior i promoure els seus interessos en aquest àmbit respectant la competència de l'Estat en matèria de relacions exteriors, i a la vegada atorga a la Generalitat la capacitat per portar a terme accions amb projecció exterior que derivin directament de les seves competències, sia de manera directa, sia per mitjà dels òrgans de l'Administració general de l'Estat.

Per acabar, només voldria fer referència a un aspecte concret que té incidència en aquesta actuació amb rellevància exterior o fora del territori de Catalunya, que ha estat polèmic al llarg de la tramitació parlamentària de l'Estatut. És el de la participació de la Generalitat mitjançant el que s'anomena informes «determinants» de la Generalitat. Del significat i la força d'aquests informes ja n'hem fet esment en la disposició addicional segona de l'EAC, en la qual s'admet la possibilitat que l'Estat no aculli l'informe de la Generalitat, amb l'únic deure de motivar-ho davant la Comissió Bilateral Generalitat-Estat. Carles Viver Pi-Sunyer, amb molta més autoritat, ha expressat ja el seu criteri i jo només el voldria recordar, que l'Estatut qualifica l'informe de «determinant» però no de «decisori»

i, per tant, considera que l'únic efecte vinculant per a l'Estat, en el supòsit que no segueixi el sentit d'un informe determinant de la Generalitat, serà que l'haurà de motivar davant la Comissió Bilateral. En definitiva, es tracta d'una participació de la Generalitat en qüestions que l'afecten però que tenen un abast més ampli que no pas el del territori de Catalunya en un sentit estricte.

LA NOVA CONFIGURACIÓ DE LES COMPETÈNCIES COMPARTIDES A L'ESTATUT D'AUTONOMIA. ALGUNS PROBLEMES EN LA SEVA APLICACIÓ

JOAQUÍN TORNOS MAS

*Catedràtic de Dret Administratiu
Universitat de Barcelona*

SUMARI: 1. La nova configuració de les competències compartides. 2. L'Estatut d'autonomia de 2006 suposa la reforma d'un subordenament dintre d'un ordenament ja consolidat. 3. El problema temporal. 4. L'actuació del legislador estatal. 5. Els conflictes. 5.1. L'Estat impugna la llei autonòmica que desplaça la llei estatal bàsica prèvia. 5.2. ¿És possible un recurs indirecte contra l'Estatut d'autonomia? 5.2.1. Conflicte de competències. 5.2.2. Qüestió d'inconstitucionalitat.

1 • La nova configuració de les competències compartides

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 ha establert una nova regulació de les anomenades competències compartides. Aquesta regulació ha estat una de les innovacions més destacades del text estatutari i respon a la voluntat de controlar des del text estatutari el procés de reducció de l'abast de la potestat autonòmica de desenvolupament legislatiu, procés que, per la majoria de la doctrina, s'ha produït des de l'aprovació de l'anterior Estatut d'autonomia.

La reducció de l'autonomia política té la seva causa principal en l'ampliació del concepte del bàsic, que va passar de ser una norma de principis amb rang de llei que permetia diferents desenvolupaments legislatius, a ser una llei completa, la llei i el reglament, i també en algun supòsit la llei, el reglament i l'acte d'aplicació. Quan s'ha afirmat que l'autonomia catalana s'havia convertit en una autonomia de baixa qualitat (extensa materialment, però de molt poc nivell polític) es feia referència directa a l'ampliació estatal del concepte del bàsic i la reducció consegüent del contingut del desenvolupament legislatiu.

El legislador estatutari ha reaccionat davant d'aquesta situació per una doble via. Per una banda l'article 111 ha establert un concepte genèric de competència compartida que vol reconduir aquest concepte funcional a la seva idea original, tant en el seu vessant material com formal. De fet, amb aquest precepte es tracta de reconduir la jurisprudència constitucional, ja que es pretén que en la resolució dels conflictes futurs en els quals es discuteixi la constitucionalitat de normes estatals bàsiques s'apliquin els criteris establerts en la norma estatutària per determinar-ne la validesa. Criteris que la jurisprudència constitucional ha establert en alguna de les seves sentències, però que ha oblidat en moltes altres. Aquest oblit permet que no hi hagi una norma que actuï com a paràmetre de constitucionalitat que defineixi amb precisió què s'ha d'entendre per norma bàsica.

Per aquesta raó, l'article 111 defineix l'abast material del bàsic: «*En les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut. En exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies. El Parlament ha de desplegar i concretar per mitjà d'una llei les dites disposicions bàsiques*».

I també recorda que el bàsic ha d'estar contingut en normes en rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut.

Conseqüentment amb aquesta previsió que les normes bàsiques es contindran en lleis estatals de contingut principal, l'article 111 s'adreça al legislador autonòmic i li diu que, per actuar de forma coherent, haurà d'aprovar les normes de desenvolupament mitjançant llei. Se suposa que el bàsic haurà estat fixat en normes estatals amb rang de llei que deixaran un ampli camp al legislador autonòmic. Amb aquesta previsió, l'Estatut tracta de forçar el legislador estatal per tal que, quan dicti una llei bàsica, deixi sempre un camp material ampli que hagi de ser cobert pel legislador autonòmic. En el fons, es va manifestar un *whisful thinking* de poca força preceptiva sobre el comportament del legislador estatal.

En canvi, el mandat estatutari sí que té força prescriptiva sobre el legislador intern i, el que segurament no es va preveure, és què passaria si el legislador estatal continua dictant lleis bàsiques amb un extens contingut material que no deixa espai per a una llei de desenvolupament. ¿També en

aquests supòsits la norma autonòmica de desenvolupament haurà de tenir necessàriament rang de llei? ¿S'hauran de dictar lleis formals amb contingut material de reglament? ¿Comportarà la nul·litat de tots els reglaments de desenvolupament bàsic no tenir una llei autonòmica de cobertura? ¿Es pot entendre, a partir d'una interpretació literal i teleològica de l'article 111 de l'Estatut, que la referència de l'article 111 a «les dites disposicions bàsiques» suposa que només serà exigible el rang de llei a la llei de desenvolupament quan les bases siguin principis o «mínim comú normatiu», com diu el mateix article 111?

La segona forma a través de la qual s'ha volgut garantir un ampli contingut material a la competència de desenvolupament legislatiu ha estat tractar de garantir els continguts materials d'aquesta funció normativa. És a dir, no es tracta només de definir abstractament que és el bàsic. També és necessari determinar amb precisió quines matèries —i submatèries— formen part de la competència funcional autonòmica de desenvolupament legislatiu. Es tracta d'un doble joc. D'una banda, reduir el bàsic a una regulació de principis i, de l'altra, establir que unes determinades matèries i submatèries no podran ser regulades en la seva totalitat per la norma estatal.

L'article 120 de l'Estatut d'autonomia, relatiu a les competències en matèria de caixes d'estalvi n'és un bon exemple. Aquest precepte diu:

«1. Correspon a la Generalitat, en matèria de caixes d'estalvis amb domicili a Catalunya la competència exclusiva sobre la regulació de llur organització, respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les competències que li atribueix l'article 149.1.11 i 13 de la Constitució. Aquesta competència inclou en tot cas:

a) La determinació de llurs òrgans rectors i de la manera en què els diversos interessos socials hi han d'estar representats.

b) L'estatut jurídic dels membres dels òrgans rectors i dels altres càrrecs de les caixes d'estalvis.

c) El règim jurídic de la creació, la fusió, la liquidació i el registre.

d) L'exercici de les potestats administratives amb relació a les fundacions que creïn.

e) La regulació de les agrupacions de caixes d'estalvis amb seu social a Catalunya.

2. Correspon a la Generalitat, en matèria de caixes d'estalvis amb domicili a Catalunya, la competència compartida sobre l'activitat financera, d'acord amb els principis, les regles i els estàndards mínims que estableixi-

xin les bases estatals, que inclou, en tot cas, la regulació de la distribució dels excedents i de l'obra social de les caixes.

Així mateix, la Generalitat fa el seguiment del procés d'emissió i distribució de quotes participatives, excepte en els aspectes relatius al règim d'ofertes públiques de venda o subscripció de valors i admissió a negociació, a l'estabilitat financera i a la solvència.

3. Correspon a la Generalitat, en matèria de caixes d'estalvis amb domicili a Catalunya, la competència compartida sobre disciplina, inspecció i sanció de les caixes. Aquesta competència inclou en tot cas l'establiment d'infraccions i sancions addicionals en matèries de la seva competència.

4. La Generalitat, d'acord amb el que estableix la legislació estatal, col·labora en les activitats d'inspecció i sanció que el Ministeri d'Economia i Hisenda i el Banc d'Espanya exerceixen sobre les caixes d'estalvis amb domicili a Catalunya.»

Amb aquesta redacció, l'Estatut tracta en primer lloc de subdividir la matèria caixes d'estalvi en diferents submatèries. L'organització de les caixes (submatèria que es defineix pel que fa al seu contingut material) deixa de ser matèria compartida i passa a ser competència exclusiva (si bé sotmesa al respecte del que estableixi l'Estat en l'exercici de les seves competències de l'article 149.1.11 i 13 CE).

En segon lloc, s'identifica la competència compartida per relació a altres submatèries en els apartats 2 i 3. Així, en l'apartat segon se'ns diu quina és la submatèria que configura la competència compartida, «activitat financera» de les caixes, que en tot cas conté «*la regulació de la distribució dels excedents i de l'obra social de les caixes...*» i «*el seguiment del procés d'emissió i distribució de quotes participatives, excepte en els aspectes relatius al règim d'ofertes públiques de venda o subscripció de valors i admissió a negociació, a l'estabilitat financera i a la solvència.*»

A més, es precisa quin ha de ser, en aquesta competència compartida, l'abast material de les bases estatals, «*els principis, les regles i els estàndards mínims que estableixin les bases estatals.*»

Doncs bé, com és conegut, aquest contingut estatutari ha estat objecte de crítica, i se n'ha qüestionat la constitucionalitat. De forma resumida es pot afirmar que les crítiques se centren a negar la possibilitat que un Estatut defineixi amb caràcter general l'abast d'una competència estatal —la competència bàsica—, actuant per tant com a norma interpretativa de la Constitució.

No és la meua intenció entrar en aquesta polèmica, que ha donat lloc a un conjunt significatiu d'importants treballs i que resoldrà en darrer terme el Tribunal Constitucional.

En aquest breu treball voldria aportar algunes reflexions sobre alguns dels problemes que, al meu entendre, pot comportar aquesta nova configuració del bàsic a l'Estatut de Catalunya sense qüestionar-ne, per tant, la constitucionalitat: problemes que deriven de l'entrada en vigor de l'Estatut i la seva irrupció en un ordenament jurídic ja configurat. L'Estatut s'ha d'aplicar, i en aquest moment comencen els problemes.

2 · L'Estatut d'autonomia de 2006 suposa la reforma d'un subordenament dintre d'un ordenament ja consolidat

Per aquesta raó crec que no es pot oblidar el fet que l'Estatut d'autonomia de 2006 suposa reformar la norma institucional bàsica d'una comunitat autònoma sense que es modifiqui l'ordenament estatal, llevat del mateix Estatut d'autonomia. I es tracta d'una reforma que afecta un ordenament que ha estat interpretat per la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

Aquest fet no es pot oblidar quan es tracta de determinar la incidència que pot tenir l'Estatut d'autonomia sobre la legislació estatal. És a dir, hem de recordar que l'Estatut d'autonomia es relaciona amb la resta de legislació estatal segons els principis de competència i de territorialitat.

Per tant, l'entrada en vigor de l'Estatut català no suposa cap modificació de les lleis estatals anteriors que continuen vàlides i eficaces.

Per altra banda, si ens referim a les relacions internes, el títol estatutari dedicat a les competències no conté preceptes de directa aplicació, ja que els preceptes competencials es limiten a habilitar el legislador, govern autonòmic o l'Administració autonòmica, segons els casos, perquè exerceixin unes determinades competències funcionals en uns àmbits materials concrets, però no innoven l'ordenament amb efectes *ad extra*, amb incidència sobre les relacions socials.

La innovació que aporta l'Estatut d'autonomia, pel que fa al tema que estem examinant, consisteix a ampliar l'abast de la competència de desenvolupament legislatiu de la Generalitat. És a dir, en exercici de la funció que li atribueix la Constitució a l'article 147.2 —establir les competències pròpies—, ha donat una nova definició genèrica del que és una competència compartida i ha assumit com a tal diferents matèries i submatèries.

Ara bé, aquesta innovació per fer-se efectiva requereix l'actuació del legislador autonòmic (o del Govern o de l'Administració autonòmica si accepten que el desenvolupament bàsic pugui no estar contingut de forma excepcional en norma amb rang de llei). En aquest moment la norma autonòmica desplaçarà la norma bàsica estatal i recompondrà sobre un nou paràmetre estatutari la relació bases-desenvolupament.

Correspon, per tant, al legislador autonòmic concretar la definició genèrica de l'article 111 i refer la relació bases-desenvolupament en cada cas concret, actuació que es farà al marge de l'actuació del legislador estatal. L'Estat, en el seu cas, podrà oposar-se a aquest desplaçament del bàsic en sentit reductiu. I, en darrer terme, el Tribunal Constitucional serà el qui determinarà de nou que és el bàsic i quina és l'eficàcia del contingut normatiu de l'Estatut.

Des de la Generalitat de Catalunya una altra possibilitat és oposar-se a noves normes bàsiques estatals fent referència a l'article 111 de l'Estatut. En aquest cas, no se n'hauria de demanar la nul·litat, sinó la no-aplicació a Catalunya en allò que no respecti el concepte estatutari del bàsic.

3 · El problema temporal

Com hem dit, l'entrada en vigor de l'Estatut d'autonomia no afecta la validesa de les normes bàsiques estatals. El nou abast del bàsic, material i formal, queda en principi restringit a la seva concreció interna a Catalunya.

El legislador estatal no ha de modificar la seva legislació bàsica vàlida i vigent a la resta de l'Estat (qüestió diversa, i possible, és que el concepte del bàsic de l'Estatut de Catalunya s'imposi a tots els estatuts d'autonomia i, en reduir en tot l'Estat l'abast del bàsic, s'imposi la modificació de les normes bàsiques actuals).

En aquesta situació el legislador autonòmic no ha d'esperar la reforma de la legislació bàsica estatal. De nou cal recuperar el concepte material del bàsic. Ara, d'acord amb el nou concepte material del bàsic que ha establert l'Estatut d'autonomia, el legislador autonòmic pot identificar en la legislació bàsica vigent on trobem aquest nou concepte material i, a partir d'aquest, procedir a dictar la normativa de desenvolupament. El legislador autonòmic no ha de respectar íntegrament la normativa bàsica vàlida per a la resta de l'Estat, i pot interpretar l'abast dels principis i regles bàsiques que ha de

respectar d'acord amb el nou concepte material del bàsic que estableix l'Estatut.

En aquest sentit, en la redacció de l'Estatut aprovada pel Parlament de Catalunya es va incloure una disposició transitòria tercera en la qual es deia que, fins que l'Estat no dicti la legislació bàsica en forma de principis objectius o estàndards mínims, la Generalitat haurà de deduir-los de la normativa bàsica vigent. La desaparició d'aquesta transitòria, que creiem que va ser un error, no considerem que suposi la prohibició del que acabem de defensar, i que es fonamenta en el valor normatiu de l'Estatut pel que fa a la normativa de la mateixa comunitat autònoma i el valor material del bàsic.

Ara bé, el que pot fer el legislador autonòmic és determinar l'abast de la regulació bàsica estatal i ampliar la seva capacitat de desenvolupament normatiu. El que no pot fer és modificar el contingut material substancial de la norma bàsica estatal, atès que l'opció política que conté la norma bàsica estatal només pot ser alterada pel mateix legislador estatal bàsic. Per aquesta raó, el legislador autonòmic no modifica el contingut material del bàsic, l'opció política continguda en la regulació bàsica, simplement en redueix l'abast regulador. Per tant, la norma bàsica autonòmica haurà de respectar els mateixos principis comuns a tot l'Estat, però haurà guanyat capacitat per desenvolupar-los internament.

Aquesta capacitat del legislador autonòmic per tal d'interpretar l'abast del bàsic es justifica en darrera instància per la raó que no es pot deixar en mans del legislador estatal bàsic l'eficàcia de l'Estatut d'Autonomia. I més quan el legislador estatal no està obligat a dictar aquestes lleis per a Catalunya.

4 · L'actuació del legislador estatal

El legislador estatal, com hem vist, no queda directament afectat per l'entrada en vigor de l'Estatut d'autonomia. Les seves normes bàsiques continuen vàlides i eficaces per a la resta de l'Estat, i poden ser desplaçades a Catalunya pel legislador autonòmic del desenvolupament legislatiu. Si no està conforme amb aquest desplaçament, pot acudir al Tribunal Constitucional.

Però tampoc no és cert que l'article 111 del nou Estatut no l'afecti totalment. Si el legislador estatal vol fer ús de la seva potestat per dictar normes bàsiques, no podrà desconèixer el contingut de l'Estatut, llei orgànica estatal en la qual s'han definit les competències d'una comunitat autòno-

ma. Per tant, quan aprovi la llei bàsica i identifiqui el caràcter bàsic dels seus diferents preceptes, haurà de tenir en compte el contingut estatutari català i, si és el cas, donar un tractament diferenciat a l'abast del bàsic per al cas de Catalunya. Insistim, un abast diferent que afectarà l'extensió de la regulació del bàsic, no el seu contingut polític, que es mantindrà uniforme a tot l'Estat. Per tant, el tractament diferenciat del bàsic permetrà diferents intensitats en el desenvolupament normatiu d'uns mateixos principis, però no l'existència de 17 criteris bàsics diferents.

5 · Els conflictes

Com hem vist, l'article 111 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya introdueix un nou concepte del bàsic que haurà de ser respectat pel legislador autonòmic i estatal. Aquest nou concepte, encara no precisat pel que fa al seu veritable valor normatiu (ni tampoc pel que fa a la seva constitucionalitat), pot donar lloc a diferents tipus de conflictes.

La nova relació de matèries pròpies, amb una regulació molt més detallada de les matèries i submatèries, també suposa introduir elements nous en la distribució competencial amb l'Estat. Conseqüentment, en el moment en què s'apliquin aquests preceptes estatutaris és possible que sorgeixin conflictes davant del Tribunal Constitucional. A continuació, farem referència a alguns d'aquests possibles conflictes.

5.1 · L'Estat impugna la llei autonòmica que desplaça la llei estatal bàsica prèvia

La Generalitat, en exercici de la seva competència de desenvolupament legislatiu en les matèries assumides com a compartides en l'Estatut, i d'acord amb el concepte material del bàsic definit a l'article 111, pot aprovar lleis de desenvolupament legislatiu que modifiquin l'aplicació de la llei bàsica a Catalunya. Davant d'aquesta actuació, l'Estat pot impugnar la llei autonòmica si entén que vulnera la seva competència mitjançant un recurs d'inconstitucionalitat.

La resolució d'aquest recurs plantejarà el problema previ de determinar quin és el paràmetre de constitucionalitat aplicable. D'acord amb l'article 28.1 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, l'Estatut s'haurà de

considerar com a tal paràmetre, amb el seu doble contingut de norma que defineix el concepte del bàsic i norma que assumeix la competència material com a competència compartida. Així, si es dicta una llei autonòmica sobre «la regulació de la distribució dels excedents i de l'obra social de les caixes», el primer que s'haurà de considerar és que aquesta submatèria s'ha assumit funcionalment com a competència compartida, i en segon lloc, que l'abast de la competència bàsica estatal s'ha d'examinar a la llum del que estableix l'article 111 en relació amb l'article 120 de l'Estatut d'Autonomia.

En aquest procés interpretatiu entenem que la llei bàsica anterior no pot actuar com a paràmetre de referència absolut, atès que s'ha modificat l'ordenament jurídic que en determinava el contingut. Sí que se'n pot defensar el contingut principal bàsic, el contingut material que expressa l'opció política del legislador estatal, però al mateix temps s'ha de considerar que la norma estatutària ha imposat una nova lectura sobre l'extensió de la competència bàsica estatal i que en pot haver reduït l'extensió.

En el seu judici de constitucionalitat, el Tribunal Constitucional podrà interpretar l'Estatut d'Autonomia. Aquesta interpretació es produirà en un doble moment. Primer, examinant si la submatèria assumida com a competència compartida es podia assumir com a tal. En segon lloc, examinant la definició que, de fet, fa la llei autonòmica de la competència bàsica estatal quan determina l'abast de la competència de desenvolupament legislatiu.

Si el Tribunal Constitucional entén que la matèria no es pot definir com a compartida, de fet haurà d'inaplicar l'Estatut. Fins ara, amb una definició més àmplia de les matèries, quan es produïa un conflicte com el que ara estem utilitzant com a exemple, el Tribunal podia afirmar que la submatèria no formava part d'una competència compartida, si no per exemple executiva, en atorgar una extensió major a la competència estatal sobre l'ordenació general de l'economia. En altres supòsits podia afirmar que la submatèria formava part d'un altre títol competencial material sobre el qual l'Estat posseïa una competència funcional més àmplia.

L'eficàcia de la nova redacció estatutària és que ara el Tribunal Constitucional ho tindrà més difícil per dir que la submatèria «regulació de la distribució dels excedents i de l'obra social de les caixes» no forma part de la competència pròpia de la Generalitat de Catalunya de desenvolupament legislatiu.

Un cop admès que ens trobem davant d'una matèria sobre la qual la Generalitat té la competència de desenvolupament legislatiu, en un segon moment la interpretació del Tribunal Constitucional s'haurà d'adreçar a deter-

minar l'abast d'aquesta competència. Aleshores entrarà en joc la nova concepció material del bàsic de l'article 111. Veurem si el Tribunal té en compte els criteris estatutaris tant pel que fa als aspectes materials com formals del bàsic (que no difereixen en l'essencial de la seva doctrina, però sí que tracten de garantir un contingut més ampli a la potestat de desenvolupament legislatiu), o manté la seva doctrina actual sense referència especial a la norma estatutària.

Una última consideració. Si el Tribunal reconeix la validesa de la llei autonòmica, en la mesura que aquesta llei haurà desplaçat del territori autonòmic alguns preceptes de la llei estatal, seria convenient que, per raons de seguretat jurídica, s'identifiquessin els preceptes d'una llei bàsica estatal que continua essent vàlida en la seva totalitat que no s'aplicaran a Catalunya.

5.2 · ¿És possible un recurs indirecte contra l'Estatut d'autonomia?

El plantejament de conflictes de competència o qüestions d'inconstitucionalitat ens porta a preguntar-nos si aquests procediments poden donar lloc al plantejament d'un recurs indirecte contra el mateix Estatut, en entendre que la resolució del conflicte obliga a examinar la validesa de la norma atributiva de la competència. Per exposar aquesta problemàtica partirem d'un exemple: es dicta un decret autonòmic que regula la distribució dels excedents i de l'obra social de les caixes en aplicació directa de la competència de desenvolupament legislatiu que atribueix a la Generalitat l'article 120 de l'Estatut. L'Estat, o un particular, entenen que aquesta norma és nul·la per vulnerar el contingut de la llei bàsica estatal i la competència estatal sobre ordenació del crèdit (no entrem en un altre problema, que és el relatiu a dictar el decret sense llei autonòmica prèvia) i plantegen respectivament un conflicte de competències i una qüestió d'inconstitucionalitat.

5.2.1 · *Conflicte de competències*

La impugnació del decret autonòmic obliga a examinar la validesa de la norma atributiva de la competència. Si aquesta norma és determinant per tal de determinar la validesa o no del decret impugnat, es podrà plantejar un recurs indirecte contra la llei atributiva de la competència, que en aquest cas serà el mateix Estatut.

El Tribunal Constitucional ha dit en la seva Sentència 13/1998 de 22 de gener, FJ 2, que «el planteamiento que se deja descrito obliga a precisar, ante todo, cuál debe ser el objeto de este proceso constitucional. Procede recordar que el objeto del conflicto competencial lo constituye única y exclusivamente el Real Decreto 1131/1988, que aprobó el Reglamento ejecutivo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, y que, **si bien es cierto que el art. 67 LOTC, norma aplicada en el caso atendiendo a la solicitud del Gobierno Vasco, permite en procesos de esta clase atraer al debate procesal leyes o normas con rango de Ley** (SSTC 39/1982, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º, y 5/1987 [RTC 1987\5], fundamento jurídico 1.º), **tal posibilidad no es incondicionada. Tan sólo resulta procesalmente viable en la medida en que la cuestión sobre la titularidad de la competencia debatida sea «inseparable» de la «apreciación sobre la adecuación o inadecuación de la norma o normas de ley invocadas para fundamentar aquella competencia al orden competencial mismo derivado de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía** (STC 5/1987, fundamento jurídico 1.º), **ya que sólo entonces, como se dijo en la Sentencia que se acaba de citar, el examen de la constitucionalidad de la disposición de ley así invocada devendrá «cuestión previa» para la resolución del conflicto»** (STC 80/1988 [RTC 1988\80], fundamento jurídico 2.º), **lo que requiere siempre que el supuesto vicio de incompetencia traiga origen de la ley** (STC 147/1993 [RTC 1993\147], fundamento jurídico 2.º). **El art. 67 LOTC no permite, en modo alguno, convertir un conflicto de competencia en un recurso de inconstitucionalidad indirecto, confundiendo los ámbitos propios de estos dos distintos procesos constitucionales** (STC 45/1991 [RTC 1991\45], fundamento jurídico 1.º)».

Si l'article 120 de l'Estatut és vàlid, el Decret també ho serà. Però el recurrent, el que de fet planteja, és la inconstitucionalitat de la norma atributiva de la competència, raó per la qual la decisió sobre la seva validesa o no és determinant per tal de resoldre el conflicte. Per tant, seria possible admetre el recurs indirecte contra l'Estatut. La referència del Tribunal Constitucional a la «**apreciación sobre la adecuación o inadecuación de la norma o normas de ley invocadas para fundamentar aquella competencia al orden competencial mismo derivado de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía**» no creiem que exclogui necessàriament la mateixa discussió de l'Estatut quan aquesta llei és la norma competencial que es discuteix i de la qual depèn de forma directa la resolució del conflicte.

5.2.2 · *Qüestió d'inconstitucionalitat*

En aquest cas el recurrent impugna davant de la jurisdicció contenciosa administrativa el decret o un acte d'aplicació d'aquest. El motiu de la seva impugnació és que entén que l'acte o el decret s'han dictat en exercici d'una competència que correspon a l'Estat. La resolució del recurs depèn directament en aquest cas de la validesa o no de l'Estatut, ja que, si l'article 120 és vàlid, el decret, i en el seu cas l'acte d'aplicació d'aquest, hauran estat dictats per l'òrgan competent.

En aquest cas, d'acord amb l'article 35 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, d'ofici o a instància de part, quan consideri que «una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión al Tribunal Constitucional con sujeción a lo dispuesto en esta ley».

Al Tribunal Constitucional correspon dur a terme el judici de rellevància, però si aquest està ben plantejant, creiem que es podria admetre la discussió de la norma estatutària, en la mesura que és llei aplicable al cas de la validesa de la qual depèn la resolució del recurs plantejat davant de la jurisdicció ordinària.

Aquesta qüestió d'inconstitucionalitat també es podria plantejar en el cas que existís una llei autonòmica interposada. Si l'article 120 de l'Estatut va ser desenvolupat per llei, i després per decret i aplicat per actes administratius, creiem que igualment seria possible plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat contra l'article 120 en el moment d'impugnar el decret o l'acte d'aplicació. La impugnació del decret o de l'acte de fe no qüestiona la llei autonòmica, ja que, si l'article 120 no es discuteix, la llei és vàlida. Per tant, en la qüestió d'inconstitucionalitat el que de fet es vol impugnar és l'Estatut, com a norma aplicable al cas i de la qual depèn la resolució del recurs interposat.

EL NOU DISSENY COMPETENCIAL EN MATÈRIA DE FUNCIO PÚBLICA I RÈGIM JURÍDIC DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES CATALANES

MERCÈ CORRETJA I TORRENS

*Cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic
de l'Institut d'Estudis Autonòmics
Professora associada de Dret Administratiu
de la Universitat Pompeu Fabra*

SUMARI: I. Introducció. 1. Ampliació material. 2. Ampliació subjectiva. 3. Ampliació funcional. II. Anàlisi de les diferents matèries en particular. 1. Personal al servei de les administracions públiques catalanes. 2. Règim jurídic i procediment, contractació, expropiacions i responsabilitat patrimonial de les administracions públiques catalanes. 3. Organització de l'Administració de la Generalitat. 4. Organització de les administracions locals. Conclusió. Bibliografia.

I • Introducció

Un dels objectius de l'Estatut d'autonomia de 2006 és el d'elevat el nostre competencial de la Generalitat dins del marc constitucional; amb aquesta finalitat utilitza diverses tècniques d'atribució de les competències que contribueixen a precisar-ne i garantir-ne els àmbits material i funcional i, al mateix temps, comporten una ampliació competencial. Un exemple del que acabem d'afirmar són les noves competències de la Generalitat relatives al personal, l'organització, el règim jurídic, el procediment, la contractació i el règim de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques catalanes, és a dir, al conjunt de matèries afectades per la competència estatal de l'article 149.1.18 CE.

Recordem, a grans trets, que aquest precepte constitucional reserva a l'Estat competències de diferent intensitat normativa. Així, en relació amb el règim jurídic de les administracions públiques i el règim estatutari dels seus funcionaris, l'Estat té atribuïda la competència per fixar bases les quals han de garantir, «en qualsevol cas, als administrats, un tractament comú»

davant de les administracions públiques. En matèria de contractes i de concessions administratives també pot establir legislació bàsica. Pel que fa al procediment administratiu li correspon en exclusiva el «procediment administratiu comú» sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes. En matèria de responsabilitat patrimonial té competència exclusiva sobre el «sistema de responsabilitat patrimonial». En aquests dos darrers supòsits, l'adjectiu *comú* i la noció de *sistema* permeten interpretar que les comunitats autònomes tenen un marge d'actuació normativa (els procediments que no siguin comuns i el desplegament del sistema) i que, per tant, podran complementar o desplegar la legislació estatal en aquestes matèries. Finalment, en matèria d'expropiació l'Estat té atribuïda tota la legislació corresponent, per la qual cosa les comunitats autònomes només podran assumir competències executives.

Pel que fa a les tècniques principals emprades per l'Estatut d'autonomia en el capítol de competències, les podem sintetitzar de la forma següent:

- El desglossament material, que permet identificar i detallar expressament les matèries que queden reservades a la competència de la Generalitat, evitant dubtes i ambigüitats i eliminant, en la mesura possible, el fet que una mateixa matèria sigui susceptible de ser regulada des de diferents títols competencials, estatals i autonòmics.
- La definició de les tipologies competencials mitjançant clàusules de caràcter general que s'apliquen a totes les matèries. Tot i que en els estatuts d'autonomia d'altres comunitats autònomes ja es contenia aquest tipus de clàusules (encara que força incompletes), l'Estatut d'autonomia de 1979 només havia esbossat les funcions que corresponien a la Generalitat en virtut de les seves competències exclusives i executives. En canvi, el nou Estatut defineix exactament les potestats que la Generalitat pot exercir en cada tipus de competència. Així, l'article 110 garanteix que en les competències exclusives «únicament» corresponen a la Generalitat i de forma «íntegra» la potestat legislativa, la reglamentària i la funció executiva; l'article 111, relatiu a les competències compartides, li atribueix la potestat legislativa, la reglamentària i la funció executiva en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principi o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut, i l'article 112 defineix les competències executives, en les quals

correspon a la Generalitat la potestat reglamentària, inclosa l'aprovació de reglaments amb efectes *ad extra*, i la funció executiva. D'aquestes clàusules, l'article 111 EAC mereix un comentari especial, atès que no és tant precís com els altres. Aquest article prescriu una regla general (les bases estatals han de ser principis i han d'estar contingudes en normes amb rang de llei), però admet excepcions. La concreció d'aquestes excepcions es remet a la Constitució (que no estableix res sobre això) i al mateix Estatut (que sí que en preveu en una matèria). En tot cas, caldrà tenir cura en l'aplicació d'aquest precepte i interpretar les excepcions de forma restrictiva, si no es vol deixar sense efectes la regla general. D'altra banda, la mateixa jurisprudència constitucional ha determinat en nombroses ocasions que les bases estatals s'han de contenir en normes amb rang de llei com a regla general, tot i que també ha admès excepcions. Un afegit que convé destacar també és que, en les matèries compartides, la Generalitat ha de desenvolupar els principis estatals per llei i ha de poder establir polítiques pròpies. Difícilment es poden desenvolupar els principis bàsics per llei del Parlament si l'Estat els estableix mitjançant normes de rang reglamentari. Per tant, d'alguna manera, aquest incís reforça la regla general.

- Una tercera tècnica que cal considerar és la regulació de l'activitat de foment i de la intensitat d'intervenció normativa de la Generalitat en aquesta activitat en funció del tipus de competència material que tingui atribuïda. De fet, aquesta clàusula (article 114 EAC) incorpora la doctrina constitucional en aquesta qüestió.¹
- Finalment, en l'àmbit de les competències, l'Estatut preveu una clàusula de supraterritorialitat per tal d'evitar que els possibles efectes supraterritorials de l'exercici de les competències autonòmiques o l'abast supraterritorial de l'objecte de la competència comportin automàticament la pèrdua d'aquesta competència a mans de l'Estat. En aquest sentit, es preveuen mecanismes específics de col·laboració amb les altres comunitats autònomes i amb l'Estat per a l'exercici d'aquestes competències a l'article 115 EAC.²

¹ En especial, la STC 13/1992.

² Una exposició més detallada sobre les tècniques emprades a VIVER PI-SUNYER, Carles. «L'Estatut de 2006», *Revista Activitat Parlamentària*, núm. 10.

L'Estatut d'autonomia de 2006 ha atribuït a la Generalitat competències en les matèries següents: els empleats públics, l'organització de l'Administració, el seu règim jurídic, la contractació administrativa, la responsabilitat patrimonial i l'expropiació forçosa en els articles 136, 150, 159 i 160. Si es comparen aquests preceptes amb els correlatius de l'Estatut de 1979 i amb l'abast competencial que fins ara ha tingut reconegut la Generalitat en aquests àmbits, es pot afirmar, d'entrada, que l'Estatut amplia les competències de la Generalitat en aquestes matèries des de tres punts de vista: material, subjectiu i funcional.

a) Des d'un punt de vista objectiu, la tècnica del desglossament material que utilitza l'Estatut d'autonomia permet identificar, en una mateixa matèria, àmbits de competència exclusiva i àmbits de competència compartida, a partir de la seva vinculació més o menys intensa amb el nucli de la matèria i l'existència d'altres títols competencials. En aquest cas, la potestat d'autoorganització permet atribuir a la competència exclusiva de la Generalitat aquelles submatèries que tenen una projecció merament interna i que no afecten les relacions entre Administració i ciutadania, les quals queden sòstretes de les bases estatals. Quan la submatèria pugui produir efectes en els drets i deures dels ciutadans, dels funcionaris públics o dels contractistes, o quan sigui necessari establir un marc jurídic que garanteixi la identitat de posicions jurídiques o un tractament comú davant de les administracions públiques, la competència de la Generalitat es configura com compartida dins del marc de les bases estatals. En conseqüència, es produeix un desplaçament de les bases estatals per l'Estatut d'autonomia, les quals tindran una menor extensió material de la que tenien fins ara.

b) Des de la perspectiva subjectiva, en totes aquestes matèries l'Estatut d'autonomia amplia l'abast subjectiu de la competència de la Generalitat en considerar que aquesta competència inclou tant l'Administració de la Generalitat com les administracions locals. Fins ara, tot i que la Generalitat tenia competència exclusiva en matèria de règim local, s'havia construït una competència bàsica de l'Estat a partir del principi d'autonomia local que, juntament amb l'article 149.1.18 CE, li permetia intervenir amb caràcter bàsic en tots els aspectes jurídics i de funció pública dels ens locals, limitant l'exclusivitat de la Generalitat. La relació més estreta entre ens locals i sistema institucional de la Generalitat que proclama l'article 2.3 EAC permet fonamentar aquesta ampliació competencial.

c) Des de la perspectiva funcional, l'ampliació és conseqüència de les clàusules generals que defineixen els diferents tipus de competència (exclusiva, compartida, executiva). En la mesura que els àmbits de competència exclusiva no queden limitats per bases estatals, que en els de competència compartida les bases estatals s'hauran de formular mitjançant principis i s'hauran de contenir en normes amb rang de llei com a regla general, i en la mesura que es garanteix el desplegament legislatiu de la Generalitat i la possibilitat de realitzar polítiques pròpies, es produeix una ampliació de les funcions i potestats que fins ara podia exercir la Generalitat en aquestes matèries. En algun cas concret, com el règim estatutari del personal, fins i tot es restringeix la possibilitat de preveure excepcions a la regla general que les bases s'han de formular com a principis, ja que es preveu que la Generalitat desplegarà «els principis ordenadors» en aquella matèria. És a dir, les bases estatals no podran ser en cap cas normes detallades, sinó que només podran ser «principis ordenadors».

A continuació analitzarem el suport constitucional, estatutari i jurisprudencial d'aquestes ampliacions competencials.

1 • Ampliació material

Pel que fa a l'ampliació material, cal tenir en compte tres idees clau. D'una banda, la plena constitucionalitat d'interpretacions diferents de la vigent sobre l'abast de les bases estatals en matèria de règim estatutari dels funcionaris públics i de règim jurídic de l'Administració. El mateix Tribunal Constitucional ha admès que interpretacions més favorables a les posicions autonomistes són constitucionals i, a més a més, altres estatuts d'autonomia han consagrat fórmules més autonomistes, com veurem; en segon lloc, la capacitat de l'Estatut d'autonomia com a instrument jurídic vàlid per delimitar les competències de la Generalitat i per establir excepcions a l'aplicació territorial de les bases estatals; en tercer terme, la configuració de la potestat d'autoorganització com a eix vertebrador d'un nucli competencial exclusiu de la Generalitat en aquestes matèries.

En les matèries que estem tractant cal tenir en compte que l'Estatut d'autonomia de 1979 s'imposava una autolimitació important, ja que la competència de la Generalitat es configurava a l'article 10.1.1 EAC com de desplegament legislatiu i execució en aquestes matèries en el marc de

la legislació bàsica estatal i en els termes que aquella prevegi. Per tant, tot i que es van intentar defensar interpretacions més autonomistes i, per tant, més restrictives de la noció de bases del règim jurídic dels funcionaris públics que no la que s'ha acabat imposant i que després analitzarem, el Tribunal Constitucional va considerar que no hi havia en l'Estatut d'autonomia de 1979 base jurídica suficient per justificar una aplicació més restringida de la competència bàsica estatal. Així, la competència al·legada per la Generalitat per sustentar aquesta interpretació era l'article 9.1 EAC 79, que li atribuïa competència exclusiva sobre les institucions d'autogovern.

En canvi, en altres comunitats autònomes en què llurs estatuts d'autonomia preveïen un abast més reduït de les bases estatals, el Tribunal Constitucional ha avalat aquesta atribució de competències reconeixent alhora que aquestes comunitats havien assumit competències més àmplies en aquestes matèries i que, per tant, les bases estatals no els eren d'aplicació amb el mateix abast ni amb la mateixa intensitat. És el cas de Navarra, en matèria de funció pública, ja que l'article 49 de la Llei orgànica 13/1982, de reintegració i millorament del règim foral de Navarra (LORAFNA) li atribueix competència sobre el règim estatutari del seu personal llevat dels drets i deures bàsics. Aquests drets i deures bàsics són l'únic àmbit material de les bases estatals en el territori d'aquesta comunitat autònoma, com ha assenyalat la STC 140/1990.

El Tribunal Constitucional ha establert en diverses sentències que les bases estatals poden tenir una aplicació i un abast diferents en les diferents parts del territori de l'Estat si els estatuts d'autonomia contenen singularitats o excepcions concretes a aquestes bases. És a dir, els estatuts d'autonomia, en la mesura que formen part del bloc de la constitucionalitat i són normes supraordenades, constitueixen el paràmetre de constitucionalitat del legislador bàsic estatal, de tal manera que aquest haurà de tenir en compte i respectar les disposicions estatutàries i no a la inversa.

A Catalunya també s'ha aplicat aquest criteri constitucional en matèria de règim local. Així, la STC 109/1998 va reconèixer l'excepció de les bases estatals en matèria de règim local a Catalunya pel que fa a la tramitació i l'aprovació del Pla Únic d'Obres i Serveis.

El nou Estatut d'autonomia desenvolupa aquest criteri jurisprudencial i estableix diferents excepcions a l'aplicació de les bases estatals, de tal forma que el legislador estatal les haurà de tenir en compte quan promulgui les lleis bàsiques corresponents.

Un cop admesa aquesta possibilitat i, en conseqüència, la d'atribuir en exclusiva a la Generalitat àmbits materials que fins ara han estat subjectes a les bases estatals, cal analitzar les matèries que es poden atribuir en exclusiva a la Generalitat i el fonament jurídic en què es basa aquesta atribució.

Tant el concepte de règim jurídic de l'Administració com el de règim estatutari del seu personal han estat objecte de diverses interpretacions doctrinals. Diferents autors han sostingut un concepte restringit de règim jurídic de l'Administració referit únicament al vessant extern de l'activitat administrativa, és a dir, a les relacions entre l'Administració pública i els ciutadans, que inclou la regulació del procediment administratiu i els recursos i accions que tenen els ciutadans davant de l'Administració.³

Altres han sostingut una noció àmplia de règim jurídic de les Administracions gairebé equivalent a la noció de «dret administratiu». El Tribunal Constitucional ha mantingut una posició intermèdia.⁴

Pel que fa al règim estatutari dels funcionaris públics, també s'han sostingut dues interpretacions i el mateix Tribunal Constitucional se n'ha fet ressò constatant a la STC 76/1983 l'existència de les dues posicions en els termes següents:

«Una, autonomista, que entén que el règim estatutari només comprèn els aspectes jurídics de la relació funcional, com ara la definició del concepte de funcionari, els drets i deures, les situacions administratives, la potestat disciplinària, les garanties, el naixement i l'extinció de la relació funcional, bàsicament, i es remet en conseqüència a les comunitats autònomes la regulació del model i els aspectes organitzatius de la funció pública; una altra, estatalista, per a la qual el concepte de règim estatutari i la competència de l'Estat no solament inclouen aquelles matèries relacionals o estrictament jurídiques, sinó també les regles definidores del model i de l'organització de la funció pública, com ara el sistema de cosos o de llocs de treball, el règim de carrera, ascensos, formació dels funcionaris, etc.».

³ Entre ells, LLISET, Francesc a «Règim jurídic de l'Administració de la Generalitat (EAC 10.1.1)», a: *Comentaris a l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, IEA, Barcelona, 1988.

⁴ Per exemple, la STC 32/1981 inclou dins del concepte de règim jurídic també l'organització i les competències. Es pot trobar un comentari a la jurisprudència constitucional sobre aquestes matèries a FIGUERA, Montserrat. *El règim jurídic de l'Administració*, IEA, Barcelona, 1992 i TRAYTER, Joan Manuel. *Les bases del règim estatutari dels funcionaris públics*, IEA, Barcelona, 1993.

Com hem dit, no obstant això, la falta de l'atribució competencial específica a favor de la Generalitat en l'Estatut d'autonomia de 1979 va impedir que el Tribunal es decantés per les posicions més autonomistes, ja que l'única competència que tenia la Generalitat en aquestes matèries era la relativa a les institucions d'autogovern, que quedava limitada a la regulació d'aquestes institucions (President, Parlament, Govern de la Generalitat i altres institucions estatutàries), però que no es podia estendre a l'Administració de la Generalitat ni dels ens locals. La reforma estatutària permet corregir aquesta ommissió i configurar noves competències de la Generalitat en aquestes matèries.

Pel que fa a la funció estatutària de delimitació de competències es fonamenta en el fet que la Constitució ha deixat obertes moltes qüestions, entre elles, la definició de les categories competencials i dels àmbits materials, ja que utilitza termes molt genèrics. El mateix van fer els primers estatuts d'autonomia. En conseqüència, ha estat el legislador estatal qui ha anat precisant i configurant aquests àmbits materials, interpretant l'abast de les seves competències, però també de les autonòmiques. En conseqüència, per la seva posició en el sistema de fonts, per la seva naturalesa de llei paccionada i perquè és el contingut i la funció que li encomana la mateixa Constitució a l'article 147, és l'Estatut d'autonomia la norma apropiada per concretar i delimitar les competències que assumeix la comunitat autònoma.⁵

En tercer lloc, la tècnica del desglossament material permet observar que dins de la rúbrica «règim jurídic de l'Administració» o «règim estatutari dels funcionaris públics» s'inclouen diversos àmbits que tenen una connexió molt estreta amb la potestat d'autoorganització com són l'organització interna de l'entitat (els òrgans, l'estructura interna, el model organitzatiu, les relacions interorgàniques) o la relació de servei amb els seus empleats, que no afecten les relacions amb els ciutadans ni la posició jurídica d'aquests davant de les administracions públiques. Aquest grup de matèries és el que l'Estatut atribueix en exclusiva a la Generalitat, mentre que les restants s'atribueixen de forma compartida amb l'Estat i, per tant, amb subjecció a les bases estatals. Sobre això, cal tenir en compte que el

5 Pel que fa a la constitucionalitat d'aquesta funció estatutària em remeto a l'article de VIVER PISUNYER, Carles. «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídicococonstitucional», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, Barcelona, 2005. Sobre la naturalesa i les característiques de l'Estatut d'autonomia, veg. ALBERTÍ, Enoch. «L'Estatut d'autonomia en el marc de la Constitució», a: *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, IEA, Barcelona, 2005.

Tribunal Constitucional ja havia subratllat que les bases estatals havien de tenir una menor densitat quan afectaven aspectes de l'organització interna de les administracions públiques o quan no afectaven els drets i deures dels ciutadans (STC 50/1999).

En definitiva, el plantejament de l'Estatut d'autonomia de 2006 en aquestes matèries parteix de considerar que, respectant les bases estatals de l'article 149.1.18 CE, la potestat d'autoorganització de la Generalitat li ha de permetre dissenyar un model propi d'organització i funció pública d'una banda, i tenir una major capacitat de decisió sobre el personal al seu servei, així com dels aspectes relatius al seu règim jurídic i organitzatiu intern.

2 · Ampliació subjectiva

Pel que fa a l'ampliació subjectiva que hem subratllat hem d'assenyalar que l'Estatut d'autonomia de 2006 fa un pas important cap a la interiorització dels ens locals dins del sistema institucional de la Generalitat al mateix temps que proclama l'autonomia municipal i la dota de contingut, seguint així el model més estès entre els estats d'estructura descentralitzada. En aquest sentit, l'Estatut assumeix la defensa de l'autonomia local i s'interposa entre la Constitució i els legisladors, tant el legislador bàsic estatal com el legislador autonòmic. Així, l'article 2.3 EAC estableix que els ens locals integren el sistema institucional de la Generalitat i els articles 84, 86 i 87 estableixen les competències que podran assumir els municipis i els garanteix autonomia organitzativa, normativa i suficiència financera.⁶ Reforçant aquests arguments, també cal tenir en compte que l'article 5 EAC considera que el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat (que inclou els ens locals) es fonamenta en els drets històrics, la qual cosa li atribueix una posició singular en aquest àmbit.

Aquesta opció estatutària suposa un canvi en els criteris vigents, en la mesura que s'ha considerat pel legislador estatal que tota l'autonomia local fins ara formava part de les competències estatals sobre règim jurídic de

6 Diferents estudis i treballs avalen aquesta opció estatutària. En aquest sentit, veg. ALBERTÍ, Enoch; ARGULLOL, Enric; FERRET, Joaquim; VIVER, Carles; BAYONA, Antoni; BERNADÍ, Xavier; DIEZ, Laura. *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, IEA, Barcelona 2003; FONT, Tomàs. «L'organització territorial de Catalunya», a: *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, IEA, Barcelona 2005.

les administracions públiques i a partir d'ara, només en serà una part. Tot i que la jurisprudència constitucional havia avalat aquesta interpretació, cal assenyalar que havia establert dues premisses: que el legislador bàsic estatal no tenia competència en relació amb les entitats locals no garantides constitucionalment (és a dir, les que no fossin ni municipis ni províncies, com poden ser les entitats locals menors, les comarques o altres) i que, en tot cas, en relació amb la província, la garantia de l'autonomia local era molt menor que en relació amb el municipi; i en segon lloc, que l'atribució al legislador estatal estava justificada per la manca d'un mecanisme de reacció de les entitats locals davant les ingerències dels poders autonòmics. En l'actualitat, aquesta mancança ja ha estat esmenada, amb la configuració del conflicte en defensa de l'autonomia local. Aquest canvi obre la porta, per tant, a una major assumpció de la defensa de l'autonomia local per part dels estatuts d'autonomia que reforci al mateix temps la projecció dels governs locals i més si es té present que aquest és un principi constitucional i no una matèria competencial.⁷

3 · Ampliació funcional

Com hem dit en exposar les diferents tècniques emprades per l'Estatut en el títol de les competències, els articles 110, 111 i 112 incorporen una definició detallada de les potestats que corresponen a la Generalitat en cada tipus de competència. El fonament constitucional d'aquestes definicions el trobem de nou en la capacitat de l'Estatut per concretar les competències de la Generalitat d'acord amb les prescripcions de la Constitució. Així, igual que l'Estatut ha de precisar les matèries (i submatèries) que s'atribueixen a la Generalitat, també ha de precisar les diferents funcions i potestats que podrà exercir en cada cas, tenint en compte els límits de l'article 149 CE.⁸

L'aplicació d'aquestes clàusules, en especial de l'article 111, a les matèries objecte de comentari, permet incorporar dins de la competència de la

7 En especial, sobre les relacions entre els estatuts d'autonomia i les entitats locals vegeu: FONT I LLOVET, Tomàs i altres. *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

8 Igualment, la justificació d'aquesta funció delimitadora de l'Estatut es pot trobar a l'obra ja esmentada en la nota 4 de VIVER PI-SUNYER, Carles. «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídicocostitucional», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, Barcelona, 2005.

Generalitat diverses submatèries que fins ara havien quedat assumides dins les bases estatals, com veurem amb més detall en l'apartat següent.

II · Anàlisi de les diferents matèries en particular

1 · Personal al servei de les administracions públiques catalanes

L'article 136 estableix com a matèries de competència exclusiva de la Generalitat: el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes, i l'ordenació i l'organització de la funció pública, salvant el que disposa l'apartat b). Per tant, en aquesta matèria es configura primer una clàusula d'exclusivitat oberta i una clàusula compartida taxada, de tal forma que tot allò que no estigui expressament previst com a compartit s'ha d'entendre que forma part de la clàusula exclusiva.

La competència compartida de la Generalitat comprèn de forma específica el desenvolupament dels principis ordenadors (és a dir, que les bases estatals només podran ser principis en aquestes matèries, sense excepcions) en les submatèries següents: l'ocupació pública, l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques.

Aquesta llista taxada es correspon amb el concepte estricte de règim jurídic dels funcionaris públics que ha elaborat la jurisprudència constitucional si entenem que, en els drets i deures, també s'hi inclou una part del règim disciplinari, i llevat de la referència a les incompatibilitats que comentarem, mentre que tota la resta de la relació de servei (promoció, provisió de llocs, carrera administrativa, tipologia, grups i llocs de treball, organització i estructura de la funció pública) queda reservada en exclusiva a la Generalitat.⁹

D'altra banda, la jurisprudència constitucional també ha anat perfilant dins del nucli material bàsic del règim estatutari dels funcionaris diversos aspectes que queden exclosos d'aquestes bases malgrat la proximitat material. Així, per exemple, no tota la matèria «drets i deures» és bàsica ni tota la matèria «adquisició i pèrdua de la condició de funcionari». Pel que fa a

9 SSTC 76/1983 i 99/1987.

les incompatibilitats el Tribunal Constitucional ha considerat en ocasions que no tenia caràcter bàsic i, en canvi, ha quedat inclosa en la part compartida.

Tot i això, hem de fer esment que l'àmbit de la competència exclusiva que s'atribueix a la Generalitat en aquesta matèria no és tan ampli com el que té atribuït la Comunitat de Navarra, ja que en la part compartida amb l'Estat s'hi inclouen més matèries que no pas els drets i deures essencials.

Aquestes determinacions estatutàries comporten una canvi important en l'abast material i funcional de les bases estatals vigents en aquesta matèria. Fins ara, s'ha anat configurant una legislació estatal bàsica que comprèn la totalitat del règim estatutari dels funcionaris públics més el model organitzatiu i l'estructura de la funció pública i que, amb caràcter unitari, s'aplica a tots els funcionaris públics, deixant molt poc marge normatiu per al desplegament autonòmic. De tota manera, s'ha de destacar que aquesta delimitació de les bases s'ha fet de forma una mica arbitrària i sense establir uns principis comuns sobre el model organitzatiu aplicable a les diferents administracions públiques.¹⁰ S'ha construït, de fet, aprofitant una bona part de la legislació preconstitucional com a legislació bàsica, que s'ha mantingut vigent fins a l'aprovació recent de la Llei estatal 7/2007, de 12 d'abril, de l'estatut bàsic de l'empleat públic.¹¹

Tot i que el Tribunal Constitucional ha anat acotant en diferents sentències l'àmbit de les bases estatals i ha assenyalat matèries no bàsiques (vacances, edat de jubilació, formes de provisió de llocs, règim d'incompatibilitats específic per a determinats col·lectius, etc.), la legislació bàsica estatal s'ha mantingut bastant homogènia.

L'entrada en vigor de l'Estatut ha produït efectes sobre la legislació bàsica estatal vigent fins aleshores. D'una banda, es pot afirmar que ha desplaçat la legislació bàsica estatal en les matèries que s'atribueixen en exclusi-

10 Tal com subratlla FERRET, Joaquim. «Vint-i-cinc anys d'organització administrativa i funció pública de la Generalitat», a: *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, IEA, Barcelona 2005.

11 Així, la Llei 7/2007 ha derogat els preceptes encara vigents del Decret 315/1954, de 7 de febrer; de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures de reforma de la funció pública, que es va promulgar amb vocació de provisionalitat però s'ha mantingut des d'aleshores tot i les seves successives modificacions; la Llei 9/1987, sobre òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servei de les administracions públiques; la Llei 17/1993, sobre adaptació a les normes europees en matèria de funció pública, i les disposicions de la Llei 17/1985, de 2 d'abril, i del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, relatius als funcionaris locals.

va a la Generalitat. De l'altra, pel que fa als àmbits de competència compartida, és evident que la legislació estatal no compleix la regla general de l'article 111 EAC (regulació per llei i caràcter principal) tot i que és una regla proclamada per la jurisprudència constitucional (que admet, certament, excepcions) per la qual cosa, als efectes d'exercir la competència autonòmica, caldrà aplicar el concepte material de bases elaborat pel Tribunal Constitucional i determinar en cada cas si, des d'aquesta perspectiva, les normes estatals es poden qualificar o no de bàsiques i, en conseqüència, concretar el marge normatiu que té la Generalitat per al desplegament de les bases.

En aquesta matèria, hem de ressenyar que la normativa bàsica estatal anterior a l'Estatut de 2006 ha quedat substituïda per la recent Llei 7/2007, de 12 d'abril, posterior a l'Estatut, la qual ja ha tingut en compte les noves competències de la Generalitat (exclusives i compartides) i la posició singular del seu sistema institucional, introduint alhora una clàusula de salvaguarda d'aquelles competències.¹²

2 · Règim jurídic i procediment, contractació, expropiacions i responsabilitat patrimonial de les administracions públiques catalanes

L'article 159 és el que atribueix competències a la Generalitat en matèria de règim jurídic, procediment, contractació, expropiació i responsabilitat de les administracions públiques catalanes. Analtzarem cada una d'aquestes matèries per separat.

L'apartat 1 de l'article 159 es refereix al règim jurídic i al procediment administratiu i distingeix entre un àmbit de competència exclusiva de la Generalitat, vinculat directament amb l'exercici de la potestat d'autoorganització, i un altre de competència compartida, dins dels principis de la legislació bàsica estatal.

L'enunciat d'aquest apartat, a més, fa al·lusió a un límit material a la competència exclusiva de la Generalitat: «Correspon a la Generalitat en matè-

¹² La disposició final segona de la Llei 7/2007 estableix que: «Las previsiones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas respetando en todo caso las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de autoorganización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía, en el marco de la Constitución».

ria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, la competència exclusiva en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució. Aquesta competència inclou: «És a dir, la competència exclusiva és tancada i circumscrita als àmbits materials que s'especifiquen en el primer apartat, en els quals no podrà intervenir el legislador estatal». Ara bé, en la resta de la matèria, l'àmbit exclusiu estarà delimitat per la legislació bàsica estatal sobre procediment i règim jurídic de l'Administració, en allò que aquesta no s'hagi reservat. Hi ha, per tant, un àmbit cert de competència exclusiva i un d'incert, per remissió al legislador bàsic estatal. En qualsevol cas, l'article 149.1.18 CE no habilita l'Estat per regular les matèries expressament reservades a la Generalitat, que conformen el que es podria considerar el nucli de la competència exclusiva, sinó les bases en aquesta matèria, les quals a més tenen una finalitat concreta constitucionalment prevista: garantir el tractament comú dels administrats davant de les diferents administracions públiques, és a dir, garantir la igualtat de les seves posicions jurídiques.

No obstant això, una lectura de les diferents lletres d'aquest apartat primer permet deduir que l'àmbit de competència exclusiva de la Generalitat pot ser força ampli i interpretable. En concret, la lletra a) li atribueix: «els mitjans necessaris per a exercir les funcions administratives, incloent-hi el règim dels béns de domini públic i patrimonials». Per tant, qualsevol mitjà o instrument que es consideri necessari per dur a terme aquestes funcions (com podria ser la implantació de l'Administració electrònica o la regulació de l'exercici de les diferents potestats administratives) podria quedar inclosa dins d'aquest apartat, a més, òbviament, de la legislació patrimonial. La resta d'apartats d'aquest precepte són aspectes que actualment ja pertanyen a la competència de la Generalitat o que li ha reconegut la jurisprudència constitucional.

El segon apartat de l'article 159 atribueix a la Generalitat la competència compartida en matèria de règim jurídic i procediment en tot allò no reservat en exclusiva. És una clàusula oberta i inclou tota la resta de la matèria, per exemple, els procediments administratius especials, la regulació de la competència dels òrgans i totes les accions i recursos que tenen els ciutadans davant l'Administració. En aquestes matèries, la competència de la Generalitat queda subjecta a les bases estatals.

L'apartat 3 del mateix article es refereix a la competència sobre contractació administrativa. Recordem que la STC 141/1993 ja va posar en relleu el caràcter instrumental de la legislació bàsica estatal en aquesta matèria,

que té com a objecte proporcionar les garanties de publicitat, igualtat, lliure concurrència i seguretat jurídica que assegurin als ciutadans un tractament comú per part de totes les administracions públiques. La vigent Llei de contractes reconeix importants àmbits d'actuació a les comunitats autònomes en aquesta matèria, en no considerar bàsics nombrosos preceptes, especialment de l'anomenada segona fase del procediment de contractació, és a dir, de la fase d'execució i de resolució del contracte.

Aplicant els anteriors criteris, l'apartat 3 reserva a la competència exclusiva de la Generalitat unes matèries determinades (organització i competències de contractació dels òrgans de les administracions públiques catalanes, i sobre les regles d'execució, modificació i extinció dels contractes de l'Administració) si bé amb un límit material: «en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució». En aquest cas, el contingut real de la competència exclusiva està delimitat, per tant, per la legislació bàsica estatal vigent en el moment de ser aprovat l'Estatut, de tal forma que la Generalitat no té un àmbit material mínim garantit, malgrat el detall dels apartats. L'apartat b) és una clàusula oberta que garanteix a la Generalitat la competència compartida en aquesta matèria «en tot allò que no és atribuït a la competència exclusiva de la Generalitat per la lletra a)». La remissió a l'apartat a) deixa també indefinit el contingut material de la clàusula compartida, que també estarà determinat per la legislació bàsica estatal.

L'apartat 4 del mateix article atribueix a la Generalitat una competència executiva en matèria d'expropiació forçosa. Recordem que l'article 149.1.18 CE reserva a l'Estat tota la legislació en aquesta matèria i no només les bases; per tant, la Generalitat només pot assumir competències executives. Atès que el nou Estatut estableix que dins de la competència executiva la Generalitat pot exercir potestat reglamentària amb efectes externs i no merament interns com s'ha entès fins ara, aquest apartat li permet exercir potestat normativa en una sèrie d'àmbits reservats a la Generalitat amb caràcter de mínims, com són: determinats supòsits, causes i condicions per exercir aquesta potestat; establir criteris de valoració dels béns expropiats, crear i regular un òrgan propi per a la determinació del preu just i fixar-ne el procediment.

Finalment, l'apartat 5 atribueix a la Generalitat una competència compartida en matèria de responsabilitat patrimonial, però en uns àmbits molt concrets. Recordem que l'article 149.1.18 CE es refereix al «sistema de responsabilitat de les administracions públiques» terme que es pot interpretar com legislació sobre els elements essencials que caracteritzen la ins-

titució de la responsabilitat patrimonial en el nostre ordenament jurídic, és a dir: el caràcter objectiu, unitari i directe d'aquesta responsabilitat, mentre que la Generalitat podria assumir competències en relació amb l'addició de causes específiques.

L'apartat 6 fa referència al respecte al principi d'autonomia local en l'exercici d'aquestes competències.

Per tant, en síntesi, es pot considerar que en aquestes matèries ha quedat reservada a la Generalitat la competència exclusiva per regular els aspectes interns del seu règim jurídic, així com les competències, l'organització i alguns aspectes de l'execució i la resolució dels contractes administratius, però els límits materials entre la part exclusiva i la compartida són poc clars i interpretables. En relació amb les expropiacions i amb la responsabilitat patrimonial, sí que queda clarament definit l'àmbit material de la competència de la Generalitat.

En conseqüència, la Generalitat disposa d'un marge normatiu més ampli per legislar en aquestes matèries.

3 · Organització de l'Administració de la Generalitat

L'organització i l'estructura de l'Administració de la Generalitat es preveu a l'article 150 EAC. Cal tenir en compte que la STC 50/1999 ja va subratllar que les bases estatals en matèria de procediment i règim jurídic de les Administracions podien tenir una intensitat i vinculació diferents si afectaven directament els ciutadans (àmbits d'actuació administrativa que afectin drets i deures com els recursos o les accions) o altres àmbits de projecció interna (organització administrativa, règim dels òrgans).

Seguint aquest criteri, l'article 150 EAC proclama el caràcter exclusiu d'aquesta competència de la Generalitat pel que fa a la seva pròpia Administració. De tota manera, és una competència taxada, no oberta, i inclou estrictament un nucli de matèries totalment intern: estructura, regulació dels òrgans i directius públics, funcionament i articulació territorial; i les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa.

No hi ha clàusula compartida.

Atès que en l'actualitat hi ha diverses lleis estatals que estableixen bases en l'àmbit de l'organització administrativa, podria ser convenient que la Generalitat desplegués legislativament la seva competència exclusiva. Així

mateix, cal esmentar que la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'estatut bàsic de l'empleat públic, inclou aquesta matèria en la clàusula de salvaguarda a què hem fet esment.

4. Organització de les administracions locals

Pel que fa a les entitats locals, l'article 160 separa dos àmbits de competència de la Generalitat: una part exclusiva i una part compartida. La primera clàusula és tancada i la segona, oberta.

En la part exclusiva, s'hi han inclòs les matèries més directament vinculades a les relacions internes entre la Generalitat i els ens locals, i les matèries relatives a l'organització interna d'aquests ens (les relacions interinstitucionals, les tècniques d'organització i les formes de col·laboració i de cooperació, el règim dels béns i les modalitats de prestació dels serveis públics) a més d'altres aspectes estrictament orgànics.

En allò no reservat en exclusiva, la Generalitat té una competència compartida oberta, subjecta a les bases estatals. Per tant, també en aquest cas, la competència exclusiva de la Generalitat permet legislar més àmpliament aspectes que fins ara estaven regulats per la legislació bàsica estatal, la qual quedarà, per tant, desplaçada per l'entrada en vigor de l'Estatut.

Conclusió

Per concloure, podem assenyalar que, tal com hem vist, en aquestes matèries l'Estatut d'autonomia de 2006 ha ampliat les competències de la Generalitat. D'una banda, perquè distingeix àmbits de competència exclusiva (on totes les potestats corresponen de forma íntegra a la Generalitat) i àmbits de competència compartida, de tal forma que les bases estatals no afectaran tota la matèria com fins ara, sinó només una part; de l'altra, en els de competència compartida, pel fet de precisar l'abast de la competència de la Generalitat, tant des del punt de vista material com funcional. En algunes matèries, com el personal al servei de les administracions públiques, l'ampliació és més clara, ja que s'estableix expressament que la Generalitat desenvoluparà «principis ordenadors» de l'Estat en aquesta matèria i es delimita amb precisió l'àmbit de la competència compartida;

en d'altres, com el règim jurídic de les administracions públiques i la contractació, l'àmbit competencial de la Generalitat no és tan clar i dependrà en part de la legislació bàsica estatal. En totes les matèries cal assenyalar que la competència de la Generalitat s'estén de forma igual a l'Administració i el personal propis, i a l'Administració i el personal de les entitats locals, amb la qual cosa es reforça el vincle jurídic entre aquestes entitats i les institucions autonòmiques, tal com proclama l'article 2.3 del nou Estatut.

Bibliografia

- ALBERTÍ, Enoch. «El blindatge de les competències i la reforma estatutària», *Revista catalana de dret públic*, núm. 31.
- CARRILLO, Marc (dir.). *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007.
- CORRETJA, Mercè; Viver Pi-Sunyer, Carles. «La reforma de l'Estatut d'autonomia i les competències de la Generalitat», *Actualitat Parlamentària*, núm. 7.
- CORRETJA, Mercè. «La reforma del Estatuto de Cataluña», a: Ortega Álvarez, Luis, (dir.). *La reforma del Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- DD.AA. *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, IEA, Barcelona, 2005.
- DD.AA. *Informe sobre la Reforma de l'Estatut d'Autonomia*, IEA, Barcelona, 2003.
- FIGUERA, Montserrat. *El règim jurídic de l'administració*, IEA, Barcelona, 1992.
- FONT I LLOVET, Tomàs; i altres. *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- LLISET, Francesc. «Règim jurídic de l'Administració de la Generalitat (EAC 10.1.1)», a: *Comentaris a l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, IEA, Barcelona, 1988.
- RUIZ-RICO, Gerardo (dir.). *La reforma de los estatutos de autonomía*, Tirant lo Blanch, 2006.
- TORNOS, Joaquín. *Los Estatutos de Autonomía de Cataluña*, IEA-Iustel, Barcelona, 2007.

- TRAYTER, Joan Manuel. *Les bases del règim estatutari dels funcionaris públics*, IEA, Barcelona, 1993.
- VIVER PI-SUNYER, Carles; i altres. *La reforma de los estatutos de autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- VIVER PI-SUNYER, Carles. «L'Estatut de 2006», *Activitat Parlamentària*, núm. 10.
- VIVER PI-SUNYER, Carles «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional», *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 1, 2005. En castellà: «En defensa de los estatutos de autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídicoconstitucional» a: *La reforma de los estatutos de autonomía*, Ruiz-Rico, Gerardo (dir.), Tirant lo Blanch, 2006.

