

# **Crònica de la Jornada sobre la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (Barcelona, 19 d'octubre de 2005)**

Clara Sardà i Bosch

## **Sumari**

- I. La funció dels estatuts com a normes jurídiques delimitadores de competències
- II. Títol preliminar de la Proposta de reforma de l'Estatut (art. 1-5)
- III. Relacions de la Generalitat amb l'Estat, amb altres comunitats autònomes i amb la Unió Europea
- IV. Organització territorial i govern local
- V. Finançament de la Generalitat i l'aportació catalana a les finances de l'Estat
- VI. Poder judicial a Catalunya
- VII. Conclusions

La Jornada sobre la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya va tenir lloc el 19 d'octubre de 2005 a la seu de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, organitzada pel Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya i per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, en el marc de la tramitació de la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia, aprovada pel Ple del Parlament català el 30 de setembre de 2005.

Van iniciar la presentació de la Jornada la directora de l'Escola, Rut Carandell, i el director del Gabinet Jurídic, Jaume Galofré, agraint la participació de tots els ponents, i assenyalant que les seves intervencions serien de gran transcendència política, atès el context de negociació de la nova Proposta d'Estatut d'autonomia, tal com van ser-ho, en el seu moment, les negociacions prèvies a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979.

## **I. La funció dels estatuts com a normes jurídiques delimitadores de competències**

La primera intervenció va correspondre a Carles Viver Pi-Sunyer, director de l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, catedràtic de dret constitucional de la Universitat Pompeu Fabra i exmagistrat del Tribunal Constitucional, que va explicar la funció dels estatuts com a eina jurídica principal, després de la Constitució, per delimitar el sistema de distribució competencial.

Carles Viver ha format part de la ponència redactora de la Proposta d'Estatut i, aprofitant el seu coneixement en la matèria, i la tasca desenvolupada, va basar la seva intervenció en l'exposició de les crítiques que es fan, des del Govern central i els partits de l'oposició estatals, a la redacció de la Proposta d'Estatut, i les anà rebatent des d'un punt de vista evidentment tècnic i jurídic, tot i que, també, sense desconèixer el context polític actual.

La primera de les crítiques que Viver esmentà fou la que es fa sobre el sistema de distribució competencial de la Constitució espanyola de 1978 (d'ara endavant, CE): així, des de determinats sectors es critica que la Proposta de reforma de l'Estatut conté un text que ja es troba tancat i que no permet el debat ni les esmenes; en aquest sentit, s'argumenta que representa una reforma encoberta de la CE.

Segons Viver, enfront aquesta crítica i la que esmenta que el text de la Proposta d'Estatut respon a una interpretació expansiva de l'article 149 CE<sup>1</sup>, cal argumentar que l'objectiu de Catalunya és augmentar el marc competencial i garantir que aquest no es pugui minorar. A més, s'intenta que les competències quedin clarament definides en el text estatutari, per tal de reduir marge a qualsevol interpretació posterior.

Per a Viver, la CE es pot interpretar de diverses formes i, en conseqüència, no és que s'estigui modificant, sinó que se'n redefineix la interpretació.

Un altre dels arguments exposats contra la Proposta d'Estatut és la seva consideració com una Llei Orgànica d'harmonització del procés autonòmic (LOHAPA o LOAPA) invertida. La crítica consisteix en què, per alguns, la Proposta de reforma de l'Estatut s'està convertint en una situació com la generada l'any 1983 quan es va aprovar la LOHAPA. Arran de la publicació de la Llei esmentada, el Tribunal Constitucional es va manifestar a la Sentència 76/1983, en el sentit que, per mitjà de la LOHAPA, el legislador ordinari aprofitava per atribuir competències mentre que, per mitjà d'una llei ordinària, només les hauria d'haver

---

<sup>1</sup> Concretament, l'article 149.3 de la CE, que fa referència a les competències que no són exclusives de l'Estat: "Les matèries no atribuïdes expressament a l'Estat per aquesta Constitució podran correspondre a les comunitats autònomes en virtut dels estatuts respectius. La competència sobre les matèries que no hagin estat assumides pels estatuts d'autonomia correspondrà a l'Estat, les normes del qual prevaldran, en cas de conflicte, sobre les de les comunitats autònomes en tot allò que no hagi estat atribuït a la competència exclusiva d'aquestes darreres. En qualsevol cas, el dret estatal serà supletori del dret de les comunitats autònomes."

delimitat. En la Sentència esmentada, s'imposava l'abast de la definició del marc competencial de la CE del 1978.

En relació amb això, Viver considerà que la Proposta de reforma de l'Estatut no seria una llei similar a la LOHAPA, ja que es tracta d'un text legal prèviament pactat entre ambdues parts. La reforma de l'Estatut no es fa mitjançant una llei ordinària, sinó que es duu a terme per mitjà d'una llei orgànica, amb un procediment específic i, per tant, legitimada per incloure temes d'abast competencial.

Una de les crítiques que han tingut més ressò en la negociació de la Proposta d'Estatut ha estat la que predica que la redacció de la Proposta obre una via per a què hi hagi tants sistemes de distribució competencial com comunitats autònomes tingui l'Estat: es critica que la Proposta de reforma de l'Estatut català obre la possibilitat que cada comunitat autònoma que integra l'Estat pugui definir un sistema de distribució competencial propi. Carles Viver argumenta que, fins al moment, l'ordenament jurídic espanyol ha estat conformat per la CE i el bloc de constitucionalitat que, al seu torn, es troba integrat pels diferents estatuts autonòmics, que cada comunitat autònoma ha regulat de manera diferent, mentre que el resultat no ha estat gaire divers pel que fa a sistemes de distribució de competències autonòmiques.

En la mateixa línia, es critica que amb la Proposta de reforma de l'Estatut, les lleis de bases deixaran de ser un mínim comú denominador per a totes les comunitats autònomes, quant a matèria competencial; però, per a Viver, no hi ha discussió possible, atès que en el moment actual aquestes bases ja no conformen, tampoc, una declaració de mínims.

Manté Viver que el Govern de l'Estat considera que amb la Proposta de reforma de l'Estatut no es té en consideració la doctrina donada pel Tribunal Constitucional. Però, segons el ponent, el Tribunal Constitucional desenvolupa el paper de legislador negatiu, no de legislador principal; i, en conseqüència, aquest Tribunal està interpretant

el bloc de constitucionalitat que inclou l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979, que és, precisament, el que Catalunya vol reformar.

Viver esmenta, també, la consideració d'una possible mutació de la CE. Per al ponent, la idea que es pot produir la mutació de la CE que s'exposa des del Congrés dels Diputats amb la reforma de l'Estatut no és ajustada, atès que si es modifica l'Estatut actual, serà d'acord amb el procés previst per aquest mateix text legal, amb les majories que s'hi preveuen i, per tant, si més endavant, un cop aprovat, es vol dur a terme una segona modificació d'algun precepte previst al text estatutari, les majories seran, de nou, les previstes per a aquesta llei i, en cap cas, les previstes per a la CE. En conseqüència, una modificació de l'Estatut s'ha de fer segons el procediment que el mateix text prevegi, atès que l'íter legislatiu que segueix és diferent del que segueix la CE.

Cal tenir en compte, també, que front l'argument que la Proposta d'Estatut és més un reglament que no pas una llei i que es tracta d'un text excessivament intervencionista, atès que regula exhaustivament els temes que tracta i, per tant, agafa la forma d'una disposició de rang reglamentari, per a Viver cal tenir en compte el marc en el qual es legisla. En aquest sentit, no és el mateix una norma genèrica que posteriorment pot ser desplegada reglamentàriament, que una norma que hagi de marcar un àmbit més definit; de tots és conegut, per exemple, el cas dels reglaments comunitaris, que presenten un caràcter molt més tècnic.

La darrera de les crítiques que Carles Viver va exposar és la pretesa intenció de blindar competències. Viver accepta aquest possible blindatge, però admet que si les competències es troben ben delimitades en el text de l'Estatut serà més difícil que, posteriorment, l'Estat i el Tribunal Constitucional puguin interpretar qüestions diferents de les que el legislador català havia previst en el text estatutari. Cal tenir en compte que el text estatutari final haurà passat pel sedàs del tràmit parlamentari i, per tant, serà acceptat de comú acord.

Finalment, Viver va concloure la seva intervenció argumentant que, des d'un punt de vista jurídic, totes les crítiques que es fan al text de la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya —sobretot en relació amb el seu encaix constitucional— es poden rebatre amb arguments jurídics i, en conseqüència, el text de la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya ha de seguir el seu curs legislatiu sense patir cap modificació que no derivi, estrictament, d'una negociació política i sigui acceptada unànimement.

## II. Títol preliminar de la Proposta de reforma de l'Estatut (art. 1-5)

Un cop conclosa la intervenció de Viver, que donà una visió global, des d'un punt de vista jurídic, sobre la Proposta de reforma de l'Estatut, el següent en intervenir fou Joaquim Ferret, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona, i tractà sobre el Títol preliminar de la Proposta de reforma de l'Estatut.

Un dels punts més controvertits, en el debat polític sobre la Proposta estatutària, ha estat i continua essent el fet que en el text estatutari es qualifiqui Catalunya de nació. És aquest el tema amb el qual Joaquim Ferret va obrir la seva ponència.

Ferret argumentà sobre l'aparició del mot *nació* al títol preliminar de la Proposta d'Estatut d'autonomia de Catalunya.<sup>2</sup> Per al ponent, el fet que *nació catalana* s'esmenti al títol preliminar de la Proposta estatutària no comporta problemes jurídics ni d'encaix constitucional. Segons Ferret, la CE de 1978 preveu que Espanya és un estat indissoluble i no recull el dret a l'autodeterminació; però, d'altra banda, la CE sí que preveu el principi d'autonomia de les nacionalitats i de les regions d'Espanya.<sup>3</sup> En

---

<sup>2</sup> Segons l'article 1.1 de la Propostad'Estatut: "Catalunya és una nació".

<sup>3</sup> Segons l'article 2 de la CE: "La Constitució es fonamenta en la indissoluble unitat de la nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols i reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regions que la integren i la solidaritat entre totes elles."

conseqüència, el terme *nació catalana* no entra en conflicte amb cap precepte constitucional.

Segons el catedràtic, diversos autors internacionals (Petit,<sup>4</sup> Kymlica,<sup>5</sup> etc.) aposten pel terme *plurinacionalisme* i esmenten que la paraula *nació* és equiparable al terme *poble* i —afirma també el ponent— que polítics i autors espanyols han admès, al llarg dels anys de vigència de la CE de 1978, que Espanya és una *nació de nacions*. Per tant, el problema de la inclusió del terme *nació catalana* en el títol preliminar de la Proposta d'Estatut revesteix més transcendència política que no pas constitucional. D'aquesta manera, és evident que, més que un conflicte d'encaix constitucional, es tracta d'una estratègia política en què els partits al govern i els de l'oposició, tant autonòmics com estatals, hi tenen interessos creuats, en termes de costos i beneficis electorals i de popularitat.

En segon lloc, Ferret prengué posició enfront de la possible manca d'encaix constitucional dels drets històrics recollits al Projecte d'Estatut. Per al ponent, les previsions de la disposició addicional primera de la CE —que recull els drets històrics de les comunitats forals—<sup>6</sup> no són aplicables a Catalunya; en canvi, però, Ferret considera que la Proposta de reforma de l'Estatut no regula els drets històrics sinó que propugna el dret de Catalunya a no renunciar a aquests drets que estableix la disposició addicional primera de la CE esmentada.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Philip Petit, ideòleg i autor irlandès.

<sup>5</sup> Will Kymlica, filòsof, polític i autor canadenc.

<sup>6</sup> Segons la disposició addicional primera de la CE: “La Constitució empara i respecta els drets històrics dels territoris forals. L'actualització general del dit règim foral es durà a terme, en el seu cas, dins el marc de la Constitució i els estatuts d'autonomia.”

<sup>7</sup> Segons l'article 5 de la Proposta d'Estatut: “L'autogovern de Catalunya com a nació es fonamenta també en els drets històrics del poble català, en les seves institucions seculares i en la tradició jurídica catalana, que aquest Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres disposicions de la Constitució, preceptes dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació al dret civil, la llengua, l'educació i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat.”

Finalment, Joaquim Ferret esmentà que, segons el seu criteri, en la redacció de la Propostad'Estatut d'autonomia de Catalunya no s'ha posat tant èmfasi com hauria estat necessari en la creació de poders concrets d'autogovern.

### **III. Relacions de la Generalitat amb l'Estat, amb altres comunitats autònomes i amb la Unió Europea**

El següent ponent de la Jornada sobre la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya fou Enoch Albertí, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona, que tractà la regulació en la Proposta estatutària de les relacions de Catalunya amb l'Estat, amb altres comunitats autònomes i amb la Unió Europea.

En primer lloc, Albertí començà amb els mecanismes previstos en la Proposta d'Estatut quant a les *relacions entre la Generalitat i l'Estat*. Esmentà que el títol V (art. 179-201)<sup>8</sup> de la Proposta de reforma de l'Estatut està dedicat a la regulació dels principis generals de lleialtat institucional mútua i de bilateralitat que ja són presents en l'esperit polític i jurídic de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1979.

El ponent considerava que el títol V s'estructura en tres apartats generals que es reflecteixen a l'article 174 de la Proposta estatutària: *els mecanismes de col·laboració entre la Generalitat i l'Estat; els mecanismes de col·laboració de Catalunya amb altres comunitats autònomes i les fórmules de participació de la Generalitat en el procediment de presa de decisions de l'Estat*.

En primer lloc, Albertí explicà els mecanismes de col·laboració de la Generalitat amb l'Estat i de la Generalitat amb altres comunitats autònomes. Segons el text estatutari, la Generalitat disposa de mecanismes

---

<sup>8</sup> Vegeu el títol V de la Proposta d'Estatut: "De les relacions de la Generalitat amb l'Estat, amb altres Comunitats autònomes i amb la Unió europea, i de l'acció exterior de la Generalitat".



bilaterals i multilaterals de col·laboració amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes, i només queda vinculada per aquells en què hagi manifestat el seu acord; així, també s'estableix que el règim jurídic dels convenis que se signin ha de ser establert per llei del Parlament.<sup>9</sup>

Es preveu, també, la creació d'una comissió bilateral Generalitat-Estat: l'esmentada comissió és una instància de col·laboració i de resolució de discrepàncies entre l'Administració de la Generalitat i l'Administració de l'Estat, en l'exercici de les competències estatals que afectin l'autonomia de Catalunya, i en moltes altres funcions normatives i executives.<sup>10</sup>

La Proposta de reforma de l'Estatut preveu, també, la participació catalana en organismes de l'Estat i en el procés de presa de decisions: la Proposta de reforma de l'Estatut estableix que la Generalitat té el dret a intervenir en la presa de decisions dels assumptes que la concerneixin. Enfront de les crítiques que reben aquests mecanismes, el legislador català es defensa, segons Albertí, amb l'argument que l'Estatut és una norma orgànica estatal, amb un procediment d'adopció complex i preestablert, que pot regular aquestes qüestions, ja que compleix una funció complementària del bloc de la constitucionalitat.

En segon lloc, el ponent seguí amb la descripció dels mecanismes de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya amb la resta de comunitats autònomes, que preveu la Proposta estatutària. El ponent creu que el text és poc explícit pel que fa a aquesta categoria. Així, els mecanismes principals són els següents:

1. L'article 174.2 de la Proposta preveu que la Generalitat pot establir mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes, per a l'exercici de les seves competències i per al tractament d'afers d'abast comú, sobretot quan aquests tenen abast supraterritorial.

---

<sup>9</sup> Vegeu els articles 176 i 177 de la Proposta d'Estatut.

<sup>10</sup> Vegeu l'article 183 de la Proposta d'Estatut.

2. El mateix article, en l'apartat tercer, preveu la intervenció de la Generalitat en tots els procediments de presa de decisions i en totes les institucions i organismes que afectin les seves competències.

3. També es preveu l'audiència prèvia de la Generalitat quan es vulgui requalificar un conveni de col·laboració.

Finalment, Albertí va definir les propostes de la Proposta de reforma de l'Estatut quant a *les* relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, regulades al capítol II del títol V de la Proposta de reforma de l'Estatut.

En aquest sentit, es preveuen diversos mecanismes. Per exemple, l'article 184 de la Proposta d'Estatut constitueix el marc de les relacions entre la Generalitat amb la Unió Europea. Aquest propugna el principi de participació de l'Administració de la Generalitat de Catalunya en els afers que afectin les competències o els interessos de la Comunitat.

També, l'article 185 preveu que la Generalitat ha de ser informada pel Govern de l'Estat de les iniciatives de revisió dels tractats de la Unió Europea i dels processos de subscripció i ratificació subsegüents. A més, el Govern de la Generalitat i el Parlament han de fer a l'Estat les observacions que considerin, en cas que es tracti de competències exclusives de la Generalitat.

La Proposta de reforma de l'Estatut vol garantir, segons el ponent, les competències de la Generalitat en l'execució de les polítiques comunitàries. En aquest sentit, la comunitat autònoma pot participar en els afers que negociïn l'Estat i la Unió Europea en els quals es vegi afectada alguna de les seves competències.

També, la Comunitat autònoma podrà participar en els procediments de decisió de competències en què l'Estat pugui dictar les bases, però en què encara no ho hagi fet; i podrà participar en la revisió dels tractats constitutius de la Unió Europea.

En les competències exclusives de la Generalitat de Catalunya, el posicionament de la Comunitat autònoma ha de ser clau en la negociació que faci l'Estat amb la Unió Europea. Si l'Estat i la Generalitat discrepen, s'haurà de convocar la Comissió bilateral de negociació. També, la Comunitat autònoma ha de tenir un paper destacat per tal de preservar els principis de subsidiarietat i proporcionalitat en les normes de la Unió Europea que l'afectin, com ja es preveia en l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979.

L'Administració de la Generalitat de Catalunya es considera legitimada per poder presentar litigis al Tribunal de Justícia de la Unió Europea. En aquest cas, també, si l'Administració general de l'Estat s'hi nega, la qüestió es derivarà a la Comissió bilateral entre l'Estat i la comunitat autònoma.

El ponent va concloure que l'actual text de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya fa un esforç d'exhaustivitat en la regulació de les relacions entre la Generalitat i altres instàncies de poder i que, també, busca donar resposta a les qüestions que s'han suscitat al llarg dels anys i que haurien de trobar-se regulades a la Constitució de 1978 en lloc de regular-se a l'Estatut d'autonomia. En conseqüència, segons Albertí, el redactat de la proposta d'Estatut és un text que està basat més en l'experiència que en la innovació.

#### **IV. Organització territorial i govern local**

L'última intervenció matinal de la Jornada sobre la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya fou la d'Enric Argullol, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra i ex rector de la Universitat Pompeu Fabra.

Per a Argullol, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 posa èmfasi en l'organització territorial i en el règim local; i s'estructura en tres

capítols: organització territorial, el primer; règim local, el segon i finances locals, el darrer.

Segons el ponent, l'organització territorial de Catalunya va quedar definida a l'article 5 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979,<sup>11</sup> però el text de la Proposta de reforma de l'Estatut hi introdueix modificacions.

En primer terme, l'article 83 del text legal esmentat preveu la divisió territorial de Catalunya en municipis i vegueries, mentre que hi romandrien presents les comarques, com a entitats supramunicipals. En segon terme, Argullol explica que la Proposta de reforma de l'Estatut va més enllà que l'Estatut d'autonomia actualment vigent a l'hora de regular les competències de les entitats locals, ja que garanteix una llista de competències que aquestes poden desplegar amb plena autonomia.<sup>12</sup>

Argullol manté que les propostes del text de reforma de l'Estatut en l'àmbit del règim i del govern local pretenen trencar amb la idea de règim local formada arran de l'entrada en vigor de la CE de 1978 i, posteriorment, amb l'entrada en vigor de la Llei reguladora de les bases del règim local,<sup>13</sup> que havien desembocat en una doble regulació del sistema local: des de la perspectiva estatal i des de la perspectiva autonòmica.

---

<sup>11</sup>Segons l'article 5 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya:

“1. La Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarcals.

2. Així mateix podran ser creades agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans i altres de caràcter funcional i amb fins específics.

3. Una llei del Parlament regularà l'organització territorial de Catalunya d'acord amb el present Estatut, tot garantint l'autonomia de les diferents entitats territorials.

4. Allò que estableixen els apartats anteriors s'entendrà sense perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial per a l'acompliment de les activitats de l'Estat, de conformitat amb allò que preveuen els articles 137 i 141 de la Constitució.”

<sup>12</sup> Vegeu l'article 83 de la Proposta d'Estatut.

<sup>13</sup> Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

D'aquesta manera, per al ponent, la Proposta d'Estatut pretén modificar el model esmentat i avançar en el procés d'interiorització.<sup>14</sup> En aquest sentit, el control de la legalitat dels ens locals es podria impulsar tant des de la Generalitat com des de l'Estat, o des d'ambdues instàncies alhora, que podrien impulsar acords de les entitats locals davant del poder judicial, entre altres.

Pel que fa a les finances locals, el ponent explica que la Constitució espanyola de 1978 no esmenta quin és el subjecte que ha de gestionar aquestes finances. D'altra banda, el desplegament de la Constitució ha definit que el règim financer de les entitats locals s'ha de regular separatament, i que si bé a l'Estatut d'autonomia actualment vigent la Generalitat constitueix un mer intermediari,<sup>15</sup> el text de reforma de l'Estatut estableix —concretament a l'article 223.2— que “els ingressos dels governs locals consistents en participacions de tributs i en subvencions incondicionades estatals són percebuts per mitjà de la Generalitat, que els ha de distribuir d'acord amb el que disposi la llei de finances locals de Catalunya i amb els principis, els objectius o els estàndards mínims que fixi l'Estat en les normes amb rang de llei a què fa referència l'article 111, que, en tot cas, han de respectar els marges adequats perquè el Parlament pugui incidir efectivament en la distribució d'aquests recursos” i, per tant, els ens autonòmics seran organismes actius en la distribució dels recursos financers de les entitats locals.

Enric Argullol va concloure la seva intervenció fent esment a la constitució de les províncies. Argumentà el ponent que les províncies es van definir al final del procés constituent, i que l'article 141 de la Constitució preveu que la modificació de la distribució provincial ha de fer-se mitjançant una llei orgànica; si bé considera, però, que l'apartat 3 de l'article 141 de la Constitució ja preveia la creació d'agrupacions de municipis diferents de les comarques i, en conclusió, l'article esmentat legitima la creació de les vegueries que, com s'ha dit, es troben previstes a

---

<sup>14</sup> Vegeu l'article 160 de la Proposta d'Estatut.

<sup>15</sup> Vegeu l'article 48 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, article 83, com una altra de les entitats municipals.

## **V. Finançament de la Generalitat i l'aportació catalana a les finances de l'Estat**

Núria Bosch, catedràtica d'hisenda pública de la Universitat de Barcelona, intervení per explicar un dels apartats més destacats del text de la Proposta estatutària, el model de finançament autonòmic i l'aportació catalana, que la catedràtica va dividir en quatre punts: en primer lloc, es va preguntar *per què cal un nou model de finançament*; en segon lloc, *què hauria d'aportar aquest nou model*; *quin és el sistema de finançament de la Proposta d'Estatut* i, finalment, *fer-ne una valoració*.

Inicialment, Bosch va descriure el model actual de finançament basat en el repartiment del fons de suficiència de l'Estat a les diferents comunitats autònomes en funció de diferents variables (població, quilòmetres quadrats de la comunitat, dispersió de la població, etc.). A aquesta distribució de recursos s'apliquen unes correccions per mitjà de les quals cap comunitat autònoma pot rebre, al final del procés, menys quantitat de recursos dels que havia recaptat inicialment.

Per mitjà de gràfics diversos, Núria Bosch mostra com abans del repartiment Catalunya és una de les primeres comunitats pel que fa a capacitat fiscal, mentre que un cop aplicat el sistema de repartiment, Catalunya queda relegada a les darreres posicions. Segons la ponent, la Proposta de reforma de l'Estatut intenta corregir aquesta situació i, per això, proposa un nou model de finançament.

Seguidament, Bosch va respondre a la segona pregunta d'una manera succinta; el nou model de finançament ha d'aportar a Catalunya més recursos, més autonomia tributària, i una millora del sistema de redistribució i solidaritat.

En tercer lloc, Bosch defineix el nou model de finançament com un model que proporciona autonomia tributària, en el qual la capacitat normativa i la gestió tributària són compartides per la Generalitat i l'Estat. En aquest sentit, Bosch explica que aquest repartiment de competències ja és el que s'aplica actualment en molts dels impostos que es recaptin,<sup>16</sup> però amb el nou model de finançament aquest sistema s'hauria de fer extensiu a tota la resta de tributs del territori, incloent-hi els indirectes.

Un altre element innovador que proposa el text estatutari és la creació d'una agència tributària catalana per gestionar els tributs catalans i els de l'Estat que es recaptin a Catalunya.

La ponent explicà també quines eren les semblances del sistema que proposa el text de reforma estatutària amb el model de concert econòmic. Tot i que Bosch reconegué que entre ambdós sistemes hi ha una semblança evident, remarcà que el nou sistema de finançament no és un sistema de concert econòmic. En aquest sentit, el sistema català de la Proposta d'Estatut preveu una participació per als ingressos de l'Estat provinent del que es recapti a Catalunya, si bé, però, calculat proporcionalment segons el muntant total que es recapti a Catalunya, en lloc d'una quota fixa, acordada prèviament.

Amb aquest sistema, si Catalunya augmenta la seva capacitat fiscal, la participació amb què contribuirà als ingressos de l'Estat també serà més gran. Aquest sistema, però, disposarà d'un mecanisme de correcció per solidaritat interterritorial. D'aquesta manera, un esforç fiscal més elevat es traduirà en més ingressos per a Catalunya; però l'anivellament posterior amb el fons de suficiència interterritorial no podrà alterar la situació relativa de Catalunya en relació amb la resta de comunitats autònomes; es parla, doncs, d'un sistema d'equitat fiscal.

---

<sup>16</sup> Impost sobre la renda de les persones físiques, impost sobre successions, entre d'altres.

El nou sistema s'ha de revisar cada cinc anys, i es preveu la creació d'una comissió mixta de valoració del sistema de finançament, per assolir el sistema del concert econòmic, gradualment, en un termini de quinze anys. Núria Bosch va fer una valoració del nou model de finançament, per tal de concloure la seva intervenció. La ponent insistí que el sistema de finançament previst a la Proposta d'Estatut és el sistema propi d'un estat federal i que, en cap cas, es tracta d'un concert econòmic. Destacà, també, el sistema de repartiment de competències tributàries compartides i un sistema de solidaritat interterritorial, per tal d'evitar ineficiències econòmiques. Segons la catedràtica, aquest model es podria generalitzar a la resta de comunitats autònomes sense alterar la situació financera del conjunt de l'Estat i, en tot cas, per millorar-la.

## **VI. Poder judicial a Catalunya**

La darrera intervenció de la Jornada fou la de Guillem Vidal, magistrat del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i expresident del mateix òrgan judicial, que va intervenir per tal d'explicar la part corresponent al Poder judicial a Catalunya en la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Guillem Vidal començà la seva intervenció argumentant que el títol III de la Proposta de reforma de l'Estatut, "Del poder judicial a Catalunya" (articles 95 a 109), és, a parer seu, un dels títols més complets i coherents del text de l'Estatut. Segons el ponent, l'Estatut d'autonomia de 1979 fa una regulació poc exhaustiva del poder judicial a Catalunya;<sup>17</sup> en canvi, la Proposta de reforma de l'Estatut recull bona part de les reivindicacions que han anat sol·licitant al llarg dels anys els encarregats de la gestió judicial diària a Catalunya.

Vidal anuncià que, en la seva exposició, aniria comentant els articles més significatius, al seu criteri, del títol esmentat. Segons el ponent, el primer

---

<sup>17</sup> Vegeu articles 18 a 23 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.



article significatiu és l'article 96 de la Proposta d'Estatut, que recull la figura del fiscal superior de Catalunya, que serà el o la fiscal en cap del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i representa el Ministeri Fiscal a Catalunya. Considera que és una figura elemental en l'estructura del poder judicial a Catalunya i que, a més, no implica cap problema de constitucionalitat.

En segon lloc, Vidal comentà el capítol II —articles 98 a 100 de la Proposta d'Estatut—, que regula el Consell de Justícia de Catalunya. Per al magistrat, és un Consell que s'emmarca perfectament en la Constitució espanyola de 1978 i un òrgan necessari en l'estructura judicial catalana, si bé, Vidal va anunciar que el Consell General del Poder Judicial hi tenia una posició fermament contrària i que en defensava la seva inconstitucionalitat. Concretament, el Consell General del Poder Judicial defensa que el Consell de Justícia de Catalunya és contrari a l'article 122.2 de la Constitució ja que, segons aquest òrgan, només es preveu l'existència d'un Consell General del Poder Judicial per a tot l'Estat; per a Vidal, però, els articles següents de la Proposta de reforma de l'Estatut expliquen que aquest Consell serà un òrgan de desconcentració de les funcions del CGPJ a Catalunya.

En tercer lloc, Vidal comentà el capítol III —articles 101 a 109. El més destacable del capítol, segons el magistrat, és un dels requisits que es demanen en relació amb el coneixement de la llengua catalana als jutges i magistrats que desenvolupin les seves tasques a Catalunya, i també el requisit de coneixement del dret propi d'aquesta comunitat. Segons el mateix article, ambdós requisits seran necessaris per obtenir una plaça en els concursos de trasllat i el Consell Català de Justícia els ha de garantir com a requisit d'accés a les places de magistrat i jutge a Catalunya.<sup>18</sup>

Per a Vidal, l'article 103 del text de la reforma estatutària, que preveu la competència legislativa de la Generalitat sobre el personal no judicial al servei de l'Administració de justícia, és també perfectament constitucional, ja que la Constitució conté l'existència d'altres cossos en

---

<sup>18</sup> Vegeu l'article 102.2, 102.3, 102.4 i 102.5 del Projecte d'Estatut.

l'Administració de justícia de personal no judicial, que no siguin el cossos estatals.

L'article 108 de la Proposta de reforma de l'Estatut, que regula la justícia de pau i de proximitat, per al ponent és un article molt prudent. En aquest sentit, per a Vidal es tracta de l'assumpció de competències del Consell de Justícia de Catalunya, però sempre remetent a la Llei orgànica del poder judicial i, en tot cas, enfocat a la resolució de conflictes amb celeritat i eficàcia.

Així doncs, per a Guillem Vidal, la regulació corresponent al poder judicial en el text de la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya no genera problemes d'inconstitucionalitat, tot i que regula extensament el desenvolupament d'aquest poder judicial en el territori català, i aquest fet genera suspicàcies a la resta del territori espanyol.

## **VII. Conclusions**

Passats uns mesos des de la realització de la Jornada sobre la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i, un cop acceptat a tràmit i debatut el text en el Congrés dels Diputats, el dia 2 de novembre de 2005, els grups parlamentaris han presentat diverses esmenes que modifiquen, de manera considerable, el text inicial de la Proposta de reforma.

Concretament, la pedra angular de la negociació política és la regulació de l'autonomia fiscal catalana: la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció dels tributs; així com la pugna per disposar d'una Agència Tributària de Catalunya que s'encarregui de dur a terme totes aquestes tasques.

Per tot els esdeveniments succeïts darrerament, coincidim amb la predicció unànime de la majoria dels ponents que van intervenir en la

Jornada, en el sentit que el debat sobre el text estatutari seria una negociació política controvertida.

Per mandat legal, són les Corts Generals —en primer terme el Congrés i, després, el Senat— el context adequat per adaptar la Proposta de reforma estatutària catalana i introduir-hi esmenes; en conseqüència, com més consens i més acceptació de les diferents faccions polítiques aconseguixi el text estatutari, més elevada en serà l'acceptació, més àgil la tramitació i menys conflictiva la situació política del país. Però, cal tenir molt en compte que, amb posterioritat a aquesta negociació, el text estatutari tornarà a Catalunya, on se sotmetrà a referèndum popular i, és evident que, com més fidel sigui a la Proposta inicial, més possibilitats hi haurà que s'aprovi per àmplia majoria.

Es fa difícil no admetre que, els partits polítics catalans que negocien el text estatutari i el govern de l'Estat, tenen entre mans una eina de doble tall; d'una banda han d'aconseguir un consens perquè aquest text prosperi a les Corts Generals i retorni a Catalunya, però, d'altra banda, si la població catalana considera que les concessions fetes en pro d'aquest consens han estat excessives, i que s'ha desvirtuat el sentit del text estatutari, hi ha el perill que aquest es rebutgi.

Així doncs, les accions polítiques de les properes setmanes seran decisives per tal que Catalunya pugui disposar d'un nou Estatut d'autonomia que satisfaci les aspiracions polítiques de la majoria de la ciutadania catalana, però que no comporti el descontentament de la resta d'autonomies de l'Estat.