

#### 4. L'Estatut d'autonomia de Catalunya

Estatut d'autonomia de Catalunya: concepte i contingut. Drets i deures de la ciutadania. Principis rectors. Garanties dels drets estatutaris. Competències de la Generalitat de Catalunya: tipologia. Relacions de la Generalitat amb l'Estat, altres comunitats autònomes, les entitats locals i la Unió Europea i l'acció exterior.

##### Esquema

- I. Estatut d'autonomia de Catalunya: concepte i contingut
  1. Concepte
  2. Contingut
- II. Drets i deures de la ciutadania
  1. Drets i deures en l'àmbit civil i social
  2. Drets i deures en l'àmbit polític i de l'Administració
  3. Drets i deures lingüístics
- III. Principis rectors
- IV. Garanties dels drets estatutaris
- V. Competències de la Generalitat de Catalunya: tipologia
  1. Competències exclusives
  2. Competències compartides
  3. Competències executives
  4. Competències de la Generalitat i normativa de la Unió Europea
- VI. Relacions de la Generalitat
  1. Les relacions de la Generalitat amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes
  2. Les relacions de la Generalitat amb les entitats locals
  3. Les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea
- VII. L'acció exterior

##### I. Estatut d'autonomia de Catalunya: concepte i contingut

###### 1. *Concepte*

L'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), igual que els estatuts de la resta de comunitats autònomes, és una disposició normativa que la Constitució espanyola (CE) configura amb els trets bàsics següents:

- L'estatut és la norma constitutiva de la comunitat autònoma, ja que, com es desprèn dels articles 143, 146 i 151 CE, és mitjançant la seva aprovació que es crea l'ens autonòmic, de manera que els estatuts són normes complementàries a la Constitució quant a la determinació i la concreció de l'estructura territorial de l'Estat.
- Segons el que preveu l'article 147.1 CE i recull l'article 1 EAC, l'Estatut és la norma institucional de Catalunya com a comunitat autònoma i no resta sotmesa a

cap altre límit que no sigui el respecte a la Constitució espanyola com a única disposició de rang jurídic superior a la qual resta subordinat.

En conseqüència, l'Estatut d'autonomia de Catalunya és la norma que conté els aspectes fonamentals de la regulació del sistema polític i jurídic de Catalunya, és a dir, tot allò que, com es recull amb més detall seguidament, està relacionat amb el que és bàsic per a l'organització de l'autogovern: la determinació i la regulació del principi d'autonomia, la definició del marc institucional, el subsistema de fonts, la definició i l'abast competencials, les relacions jurídiques i de poder que en deriven, les relacions amb l'Estat, el finançament i els procediments de reforma.

- Finalment, l'Estatut d'autonomia de Catalunya és una llei orgànica i, per tant, és una norma estatal, de manera que l'Estat el reconeix com a part integrant del seu ordenament jurídic.

Això no obstant, tot i tractar-se d'una llei orgànica, podem afirmar que es tracta d'una disposició clarament atípica, atès que a més del quòrum qualificat que, d'ordinari, es requereix per a l'aprovació d'aquesta mena de normes, els estatuts d'autonomia reclamen un consens en la seva elaboració que fa necessari el concurs de les institucions de l'Estat i de la comunitat autònoma, en el nostre cas, de Catalunya. És per això que sovint s'ha emprat l'expressió de *disposicions paccionades* per referir-se als estatuts d'autonomia, atès que si no és mitjançant un procés negociador i de pacte la seva aprovació no es pot fer efectiva. Les mateixes prevencions cal aplicar al procediment de reforma estatutària, la qual cosa impedeix que l'Estat pugui modificar els estatuts de forma unilateral.

En definitiva, l'Estatut d'autonomia de Catalunya es concep com una norma que forma part de l'anomenat *bloc constitucional*, que porta a terme importants funcions constitucionals de manera subordinada a la Constitució.

Des de la perspectiva de les matèries que s'hi regulen, l'Estatut d'autonomia de Catalunya parteix d'una concepció àmplia de la definició constitucional dels estatuts, com a norma institucional bàsica i, en conseqüència, a més de constituir la Comunitat Autònoma, regula els seus elements estructurals fonamentals (essencialment les institucions d'autogovern i les competències), les relacions amb la seva ciutadania (especialment en regular els drets i els deures) i l'encaix —parcial— de la Comunitat Autònoma amb l'Estat (en regular les relacions de Catalunya amb l'Estat). En aquest sentit, doncs, inclou més contingut que el mínim necessari que estableix l'article 147.2 de la Constitució.

## 2. Contingut

La comparació formal del nou Estatut d'autonomia de Catalunya amb l'Estatut que va ser aprovat l'any 1979 posa de manifest que s'ha produït un increment notable de la seva extensió, tant pel que fa a l'articulat —ja que de 57 articles de què disposava el primer text estatutari s'ha passat a 223 articles actuals— com pel que fa a la incorporació de nous títols, com ara el dedicat als drets, els deures i els principis rectors

de les polítiques públiques o els relatius al poder judicial a Catalunya i les relacions de la Generalitat amb l'Estat, amb altres comunitats autònomes i amb la Unió Europea.

La incorporació d'aquests nous títols i l'extensió de tots és el que porta el professor Viver i Pi-Sunyer a dir que, materialment —i a diferència de l'Estatut de 1979—, l'actual Estatut d'autonomia de Catalunya té una certa forma constitucional, ja que el gruix de les matèries que s'hi contenen solen ser objecte de tractament i regulació per part de les constitucions.

A més del preàmbul, quinze disposicions addicionals, dues disposicions transitòries, una disposició derogatòria i quatre disposicions finals, l'Estatut d'autonomia de Catalunya consta d'un títol preliminar i de set títols més amb el contingut següent:

- Títol preliminar: consagra la definició estatutària de Catalunya i de la Generalitat; determina el marc polític de relacions, els mecanismes de promoció dels drets i els principis rectors, els drets històrics i la llengua pròpia i les oficials, la condició política de catalans, així com els símbols, el territori i la capital de Catalunya; reconeix el règim especial de l'Aran; dóna un tractament singular als territoris amb vincles històrics, lingüístics i culturals amb Catalunya i a les comunitats catalanes a l'exterior, i clou amb unes previsions sobre l'eficàcia territorial de les normes.
- Títol I: recull els drets, els deures de la ciutadania i els principis rectors, amb un capítol I dedicat als drets i deures civils i socials, un altre capítol sobre els drets en l'àmbit polític i de l'Administració, un capítol III relatiu als drets i deures lingüístics, un capítol IV sobre garanties dels drets estatutaris i un capítol V on es determinen els principis rectors de les polítiques públiques.
- Títol II: regula les institucions pròpies, amb un capítol I dedicat al Parlament, un capítol II relatiu al president o presidenta de la Generalitat, un capítol III sobre el Govern i l'Administració de la Generalitat, un capítol IV referent a les relacions entre el Parlament i el Govern, un capítol V que preveu altres institucions de la Generalitat, un capítol VI sobre el govern local i un darrer capítol sobre l'organització institucional pròpia de l'Aran.
- Títol III: s'hi contenen les previsions relatives al poder judicial a Catalunya, amb la regulació del Tribunal Superior de Justícia i el fiscal superior de Catalunya (capítol I), del Consell de Justícia de Catalunya (capítol II) i la determinació de les competències de la Generalitat sobre l'Administració de justícia (capítol III).
- Títol IV: relatiu a les competències, on mitjançant un capítol I es defineix la tipologia de les competències i a través d'un capítol II s'enumera i es determina l'abast de les matèries de les competències.
- Títol V: relatiu a les relacions institucionals de la Generalitat amb l'Estat, amb altres comunitats autònomes (capítol I) i amb la Unió Europea (capítol II), i a l'acció exterior de la Generalitat (capítol III).

- Títol VI: sobre el finançament de la Generalitat, amb l'establiment de previsions relatives a les seves finances (capítol I) i pressupost (capítol II) i les finances dels governs locals (capítol III).
- Títol VII: sobre la reforma de l'Estatut.

## II. Drets i deures de la ciutadania

Més enllà de les previsions contingudes al títol preliminar, pel que fa a les referències als drets històrics sobre els quals també es fonamenta l'autogovern i al mandat adreçat a les institucions perquè promoguin el ple exercici de les llibertats i els drets que disposen d'especial protecció a l'Estatut d'autonomia de Catalunya i a d'altres disposicions, tot allò que fa referència als drets que afecten la ciutadania està regulat al títol I.

Aquest títol s'organitza en cinc grans blocs amb els consegüents capítols, dels quals els tres primers estableixen la relació de drets i deures que mereixen especial atenció per a l'Estatut d'autonomia de Catalunya, classificats en les categories que s'analitzen seguidament.

### 1. Drets i deures de l'àmbit civil i social

Al capítol I —el més prolix de tot el títol—, es descriuen els drets i les obligacions de l'anomenat *àmbit civil i social* següents:

- Dret de les persones (art. 15) a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'explotació, de maltractaments i de tota mena de discriminació.
- Dret en l'àmbit de les famílies (art. 16). Tothom té dret a rebre prestacions socials i ajuts públics per atendre les càrregues familiars.
- Dret dels menors (art. 17) a l'atenció integral necessària per al desenvolupament de la seva personalitat i el seu benestar.
- Drets de les persones grans (art. 18) i, en concret, a exercir-los sense que puguin ser discriminades a causa de l'edat.
- Dret de les dones (art. 19), singularment, a participar en condicions d'igualtat d'oportunitats amb els homes en tots els àmbits públics i privats.
- Dret a viure amb dignitat el procés de la mort (art. 20) amb un tractament adequat i a expressar, i que sigui respectada, la seva voluntat anticipada.
- Drets i deures en l'àmbit de l'educació (art. 21). Relatius a l'alumnat, a les mares i als pares, als docents i als centres d'ensenyament.
- Drets i deures en l'àmbit cultural (art. 22), a l'accés en condicions d'igualtat i al desenvolupament de les capacitats artístiques, i deure de respectar la cultura i preservar-la.
- Drets en l'àmbit de la salut (art. 23). D'igualtat i gratuïtat en l'accés, en l'elecció de professional mèdic i centre sanitari i d'informació.
- Drets en l'àmbit dels serveis socials (art. 24). A més dels de l'àmbit de la salut, es té dret a l'atenció adequada i a una renda garantida de ciutadania que els assegurui els mínims d'una vida digna.

- Drets en l'àmbit laboral (art. 25), a la formació, d'accés gratuït als serveis d'ocupació, a percebre subsidis, al treball amb seguretat i als drets del treball.
- Drets en l'àmbit de l'habitatge (art. 26). D'accés a l'habitatge digne.
- Drets i deures en relació amb el medi ambient (art. 27), a viure en un medi equilibrat, sostenible i respectuós amb la salut, a la protecció davant la contaminació, a la informació mediambiental, i deure de preservar el medi.
- Drets dels consumidors i usuaris (art. 28), a la protecció de la salut i davant conductes abusives, i a la informació veraç i entenedora dels productes i serveis.

## 2. *Drets en l'àmbit polític i de l'Administració*

El capítol II afecta allò relacionat amb l'àmbit polític i de l'Administració i regula l'exercici dels drets següents:

- De participació (art. 29) en els afers públics en condicions d'igualtat, a l'elecció de representants, a la promoció i presentació d'iniciatives legislatives, etc.
- D'accés als serveis públics i a una bona Administració (art. 30) en condicions d'igualtat, dret al tracte imparcial i objectiu i a la promoció de consultes populars.
- A la protecció de les dades personals (art. 31), a tenir-hi accés, a examinar-les i a obtenir-ne la correcció.

## 3. *Drets i deures lingüístics*

Per últim, el capítol III concreta els drets i deures lingüístics següents:

- De coneixement i ús de les llengües (art. 32), a la no-discriminació per raons lingüístiques i a l'eficàcia i la validesa plenes dels actes jurídics fets en qualsevol llengua.
- Davant les administracions públiques i les institucions estatals (art. 33). Dret d'opció lingüística i de recepció de la documentació oficial en la llengua elegida.
- Dels consumidors i usuaris (art. 34) a l'atenció oral i escrita en la llengua escollida, i deure de disponibilitat de les entitats, les empreses i els establiments.
- En l'àmbit de l'ensenyament (art. 35). Dret a rebre l'ensenyament en català, llengua que normalment s'ha d'utilitzar com a idioma vehicular, deure de conèixer les dues llengües oficials, dret a no ser discriminats i dret al suport lingüístic.
- En relació amb l'aranès (art. 36). A l'Aran, totes les persones tenen el dret de conèixer i utilitzar l'aranès i de ser-hi ateses oralment i per escrit per les administracions.

En aquest punt, cal fer una breu referència a la Sentència 31/2010, dictada pel Tribunal Constitucional en el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel grup parlamentari del Partit Popular en el Congrés dels Diputats, en relació amb nombrosos preceptes de l'EAC, entre els quals alguns dels aquí esmentats.

La Sentència ha interpretat que les previsions de l'article 33 destinades a garantir el dret d'opció lingüística dels ciutadans davant l'Administració perifèrica de l'Estat a Catalunya, davant l'Administració de justícia a Catalunya i davant els òrgans

constitucionals i els òrgans jurisdiccionals d'àmbit estatal resten sotmeses al fet que siguin prèviament establertes i definides per la legislació estatal.

També ha interpretat l'article 34 en el sentit que el deure de disponibilitat lingüística de les entitats privades, empreses i establiments no pot suposar per a aquests, els seus titulars o els seus treballadors una imposició individual, immediata i directa de l'ús del català.

I, quant a l'article 35, ha declarat que és legítim que el català sigui el centre de gravetat en l'àmbit de l'ensenyament, però que el castellà també n'ha de ser llengua vehicular.

### **III. Principis rectors**

El capítol V del títol I de l'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix i regula els principis rectors que, juntament amb els previstos a la Constitució (art. 53.3 CE), han d'orientar les polítiques impulsades pels poders públics del país, de manera que en l'exercici de les seves competències i en compliment del que preveu l'article 39 EAC, els poders públics de Catalunya han de promoure i adoptar les mesures necessàries per garantir-ne l'eficàcia plena.

Així mateix, el reconeixement, el respecte i la protecció dels principis rectors han d'informar la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics, i els referits principis són exigibles davant la jurisdicció, d'acord amb el que determinen les lleis i les altres disposicions.

Ara bé, a diferència dels drets i les llibertats, els principis rectors no garanteixen per si mateixos un contingut jurídic directament protegit i exigible. Tanmateix, això no significa que no es produeixin efectes jurídics, ja que del seu reconeixement estatutari se'n pot deduir una obligació de comportament dels poders públics que, necessàriament, ha de ser coherent amb els mandats i les directrius que es dedueixen d'aquest reconeixement.

La incorporació a l'Estatut d'autonomia de Catalunya d'uns principis rectors informadors de l'acció pública comporta que, a l'hora d'aplicar les polítiques públiques que vulguin impulsar la Generalitat i els ens locals en l'exercici de les seves competències, els hagin de prendre en consideració i actuar-hi de manera conseqüent amb uns nous referents explícits. Això pot significar la introducció d'un element que condiciona les opcions polítiques, i els principis rectors, en posar l'èmfasi sobre determinats aspectes, poden influir sobre les actuacions de les institucions en un sentit o en una direcció concretes i, per tant, minimitzar o impedir l'adopció d'altres alternatives.

En qualsevol cas, a l'hora d'identificar els principis rectors que havien de disposar d'un tractament singular dins l'Estatut d'autonomia de Catalunya es van cercar principis compartits àmpliament per totes les forces polítiques, de manera que en la seva aplicació hi cabessin diverses alternatives.

Els principis rectors estan recollits en 14 articles (del 40 al 54), que afecten les matèries següents:

- Protecció de les persones i les famílies.
- Perspectiva de gènere.
- Cohesió i benestar socials.
- Foment de la participació.
- Educació, recerca i cultura.
- Àmbit socioeconòmic.
- Medi ambient, desenvolupament sostenible i equilibri territorial.
- Habitatge.
- Mobilitat i seguretat viària.
- Protecció dels consumidors i usuaris.
- Foment i difusió del català.
- Cooperació al foment de la pau i cooperació al desenvolupament.
- Mitjans de comunicació social.
- Accés a les tecnologies de la informació i de la comunicació.
- Memòria històrica.

#### **IV. Garanties dels drets estatutaris**

La incorporació a l'Estatut d'un títol específic sobre drets i deures de la ciutadania ha fet necessari preveure un sistema de garanties (capítol IV) per tal d'assegurar la seva eficàcia davant els poders públics i, si s'escau, també en les relacions entre particulars.

En aquest sentit, l'Estatut d'autonomia de Catalunya preveu (art. 37), en primer lloc, que els drets que es reconeixen al títol I vinculen tots els poders públics de Catalunya, així com —d'acord amb la naturalesa de cada dret— els particulars. En segon lloc, estableix que les disposicions dictades pels poders públics de Catalunya han de respectar aquests drets, els quals s'han d'interpretar i aplicar en el sentit més favorable a la seva plena efectivitat. A més, estableix que els drets i deures de coneixement i d'ús de les llengües i d'opció lingüística davant les administracions públiques també vinculen l'Administració general de l'Estat a Catalunya.

Al seu torn, per tal de garantir el desenvolupament correcte d'aquests drets, el mateix article 37 EAC estableix una reserva a favor de la llei per l'establiment d'una Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya, com també reserva a la llei la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts al títol de referència.

Finalment, l'article 38 configura un doble mecanisme de protecció dels drets de la ciutadania:

- (Apartat 1) La tutela del Consell de Garanties Estatutàries mitjançant l'emissió de dictàmens sobre projectes i proposicions de llei abans de ser aprovats pel Parlament, sobre decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament, i sobre projectes de decrets legislatius, quan desenvolupin o afectin drets estatutaris.

Tanmateix, cal tenir en compte que la previsió del caràcter vinculant d'aquests dictàmens que contenia l'article 76.4 de l'Estatut ha estat declarada inconstitucional per la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional.

- (Apartat 2) L'habilitació per presentar recurs davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya quan s'estimi que s'han produït actes que vulneren els drets reconeguts als capítols I, II i III d'aquest títol.

## V. Competències de la Generalitat de Catalunya: tipologia

La unanimitat de la doctrina és força elevada a l'hora d'admetre que el sistema de repartiment de competències, tal com s'ha interpretat i ha estat concretat des de l'entrada en vigor de l'Estatut d'autonomia de 1979, no ha satisfet les expectatives que s'hi van dipositar.

La capacitat de decisió i d'intervenció de la Generalitat en moltes de les matèries qualificades de competència exclusiva o de desenvolupament legislatiu i d'execució s'ha vist fortament limitada per l'acció de la legislació estatal, mitjançant una bateria de mesures que, entre d'altres, passen per un ús abusiu de títols competencials horitzontals, una interpretació extensiva del concepte de bases, la promulgació de lleis orgàniques en matèries amb una feble relació amb drets fonamentals o una confusió interessada del que caldria considerar com a estrictes principis constitucionals amb títols competencials estatals.

Probablement, el que acabem d'exposar —de manera molt sumària— i la voluntat de minimitzar aquestes patologies formen part dels arguments que han motivat que l'Estatut de 2006 hagi incorporat com a novetat, respecte a l'Estatut de 1979, una tipologia de les competències de la Generalitat en què es precisen les funcions (legislativa, reglamentària i executiva) que corresponen als tres tipus de competència previstos a l'Estatut d'autonomia de Catalunya (exclusives, compartides i executives). Amb aquesta opció per definir de manera concreta i precisa les potestats que corresponen a la Generalitat en virtut de cada categoria competencial, es pretenia aclarir l'abast funcional de les competències de la Generalitat i a garantir-ne el contingut.

L'Estatut de 2006 ha partit de la premissa que els límits a aquests mecanismes de definició competencials es troben únicament a l'article 149 CE, que conté la llista de matèries reservades a l'Estat, amb el benentès que alguns dels títols competencials previstos a l'article esmentat tenen una projecció transversal que ha obligat l'Estatut a delimitar, de forma molt precisa, els àmbits materials exclusius de la Generalitat i a distingir-los dels que quedaran subjectes a bases i títols transversals.

Podem dir, doncs, que el nou Estatut d'autonomia de Catalunya ha intentat corregir els paranys detectats a l'Estatut de 1979, cercant el màxim nivell de concreció amb l'objectiu de reduir els marges interpretatius, afavorir la comprensió de l'abast de les competències autonòmiques i facilitar la tasca d'aplicació del bloc de constitucionalitat per part del Tribunal Constitucional davant eventuais conflictes competencials,



mitjançant la introducció de nous paràmetres conceptuals que limitin la discrecionalitat interpretativa.

Tanmateix, el Tribunal Constitucional, mitjançant la Sentència 31/2010, ha desactivat aquesta pretensió aclaridora i garantista del contingut de les competències de la Generalitat. Així, el Tribunal ha interpretat la definició de la tipologia de competències que incorpora l'Estatut en un sentit que deixa sense efecte l'al·ludida voluntat de garantir el seu contingut, i fins i tot ha declarat inconstitucional un incís de l'article 111, que defineix les competències compartides.

El títol IV de l'Estatut d'autonomia de Catalunya recull totes les previsions relacionades amb les competències de la Generalitat de Catalunya, i ho fa mitjançant: 1) la definició de cada tipologia de competències; i 2) la posterior enumeració i determinació de l'abast de les matèries de les competències. En aquest segon exercici, l'Estatut efectua un desglossament en submatèries més concretes i específiques, d'àmbit més reduït i precís, per tal de neutralitzar les ambigüitats i la possibilitat que una matèria es pugui incloure en diferents títols competencials; i també identifica aquelles matèries en què la Generalitat pot tenir competències exclusives perquè la Constitució no reserva cap intervenció a favor de l'Estat. Tanmateix, aquest títol IV s'ha de llegir ara a la llum de la interpretació que n'ha fet el Tribunal Constitucional.

### 1. *Competències exclusives*

D'acord amb l'article 110 EAC, en les competències exclusives, corresponen a la Generalitat, de manera íntegra i excloent, amb l'única limitació de respectar les condicions bàsiques a què es refereix l'article 149.1 CE, la potestat legislativa —és a dir, el dret del Parlament de Catalunya a legislar sense altres límits que els fixats per la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de Catalunya sobre la matèria objecte de la competència—, la potestat reglamentària —o, el que és el mateix, la plena capacitat de l'Administració de la Generalitat de dictar normes de desenvolupament de la legislació sobre la matèria competencial— i la funció executiva —consistent a fer efectives les potestats que definirem en parlar de la competència executiva.

Tanmateix, aquests termes literals han estat interpretats per la Sentència 31/2010, que ha declarat que l'exclusivitat de les potestats legislativa i reglamentària i la funció executiva que s'atribueix a la Generalitat no pot excloure les potestats que sobre determinats sectors d'una matèria poden correspondre a l'Estat en exercici de les seves competències exclusives.

### 2. *Competències compartides*

Per la seva banda, l'article 111 EAC disposa que, 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.

Tanmateix, en la Sentència 31/2010, el Tribunal Constitucional ha declarat inconstitucional l'incís «com a principis o mínim comú normatiu, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut», definidor del concepte de bases. El Tribunal, per tant, nega a l'Estatut la capacitat per definir el concepte de bases.

### 3. *Competències executives*

L'article 112 EAC estableix que corresponen a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències executives, la potestat reglamentària, que comprèn l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa estatal, i també la funció executiva, que en tot cas inclou la potestat d'organització de la seva pròpia administració i, en general, totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública. Per tant, autoorganització, planificació i programació, intervenció administrativa, registral, inspecció i sanció, execució de subvencions i totes aquelles altres que corresponguin a l'Administració.

Aquests termes també han estat interpretats pel Tribunal Constitucional en el sentit que la potestat reglamentària que comprèn la competència executiva es limita a l'aprovació de reglaments d'organització interna i d'ordenació funcional de la competència.

### 4. *Competències de la Generalitat i normativa de la Unió Europea*

L'article 113 EAC disposa que corresponen a la Generalitat el desplegament, l'aplicació i l'execució de la normativa de la Unió Europea quan afectin l'àmbit de les seves competències, en els termes que estableix el títol V.

Així mateix, l'article 189 EAC estableix que l'existència d'una regulació europea no modifica la distribució interna de competències que preveuen el mateix Estatut i la Constitució i, al seu torn, obliga l'Estat a consultar la Generalitat quan, en l'execució del dret de la Unió Europea, hagi d'adoptar mesures internes d'abast superior al territori de Catalunya i les comunitats autònomes competents no les puguin adoptar per mitjà de mecanismes de col·laboració o coordinació.

En tot cas, preveu que, quan es doni aquesta circumstància, la Generalitat ha de participar en els òrgans —de caràcter no decisor, d'acord amb la Sentència TC 31/2010— que adoptin aquestes mesures o, si aquesta participació no és possible, ha d'emetre un informe previ.

Finalment, l'article esmentat preveu que, en el cas que la Unió Europea estableixi una legislació que substitueixi la normativa bàsica de l'Estat, la Generalitat podrà adoptar la legislació de desenvolupament a partir de les normes europees.

## **VI. Relacions de la Generalitat**

Una de les novetats més importants de l'Estatut de 2006 és que, per primera vegada en un estatut d'autonomia, es dedica un títol sencer a les relacions de la Generalitat amb

l'Estat, amb altres comunitats autònomes i amb la Unió Europea. En aquest sentit, es posa de manifest la voluntat decidida de la Generalitat de participar com a tal en les institucions i en la fixació de polítiques de l'Estat, de vertebrar mecanismes àgils de relació, col·laboració i cooperació amb altres interlocutors públics territorials i de ser present i fer sentir la seva veu davant les institucions europees.

1. *Les relacions de la Generalitat amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes*

Pel que fa a aquest apartat, l'Estatut d'autonomia de Catalunya preveu diversos mecanismes per fer efectives les relacions institucionals de la Generalitat, i distingeix entre:

- Instruments de col·laboració, entre els quals assenyala els següents:
  - ❖ Subscripció de convenis de col·laboració amb l'Estat i les altres comunitats per acomplir els objectius d'interès comú (art. 176).
  - ❖ Subscripció d'acords de cooperació amb altres comunitats autònomes per acordar, entre altres continguts, la creació d'òrgans mixtos i l'establiment de projectes, plans i programes conjunts (art. 177).
  - ❖ Participació en òrgans bilaterals i multilaterals en els àmbits i els afers d'interès comú (art. 176 i 177).
- Participació en institucions i en procediments de presa de decisions estatals, mitjançant:
  - ❖ La compareixença, a petició pròpia, davant el Parlament de Catalunya, de senadors elegits a Catalunya i els que representen la Generalitat al Senat per informar sobre la seva activitat al Senat (art. 179).
  - ❖ La participació en els processos de designació de membres del Tribunal Constitucional i del Consell General del Poder judicial, en els termes que estableixin les lleis i, si escau, l'ordenament parlamentari (art. 180).
  - ❖ La participació en l'elaboració de les decisions estatals que afecten l'ordenació general de l'activitat econòmica en el marc del que estableix l'article 132.1 CE (art. 181).
  - ❖ La designació de representants en organismes econòmics i socials. Entre altres, el Banc d'Espanya, la Comissió Nacional del Mercat de Valors, la Comissió del Mercat de Telecomunicacions, el Tribunal de Comptes, el Consell Econòmic i Social, la Comissió Nacional d'Energia, l'Agència Espanyola de Protecció de Dades i el Consell de Ràdio i Televisió (art. 182).

En aquest punt, cal precisar que la Sentència 31/2010 ha interpretat l'article 180 de l'Estatut en el sentit que la participació de la Generalitat es condiona al que estableixin la Llei orgànica del Tribunal Constitucional i la Llei orgànica del poder judicial.

- La Comissió Bilateral Generalitat-Estat, constituïda en el marc general i permanent de relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat als efectes següents (art. 183):
  - ❖ La participació i la col·laboració de la Generalitat en l'exercici de les competències que afectin l'autonomia de Catalunya.
  - ❖ L'intercanvi d'informació i l'establiment, quan escaigui, de mecanismes de col·laboració en les respectives polítiques públiques i els assumptes d'interès comú.

També cal precisar aquí que la Sentència 31/2010, del Tribunal Constitucional, ha interpretat que l'existència de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat no exclou altres marcs de relació ni atorga a aquesta comissió funcions més enllà de la cooperació voluntària, per la qual cosa la participació i la col·laboració de la Generalitat en l'exercici de competències estatals no impedeix i menyscaba que l'Estat exerceixi les seves competències de forma lliure i plena.

## 2. *Les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea*

L'absència de previsions en l'àmbit de les relacions amb la Unió Europea a l'Estatut de 1979 s'ha vist compensada amb la incorporació d'un capítol, a l'Estatut de 2006, dedicat monogràficament a aquest tema, la qual cosa, d'altra banda, és absolutament raonable si tenim en compte la intervenció creixent de la Unió en molts àmbits materials en què la Generalitat té competències.

La presència i la participació de la Generalitat en els afers comunitaris es regula a través de l'Estat, tal com obliga la mateixa Unió, determinant detalladament la participació en la formació de les posicions estatals, en el desenvolupament i l'aplicació del dret europeu i en les institucions i els organismes europeus, incorporant noves previsions al respecte i reproduint-ne algunes altres que ja estaven previstes en normes estatals, però que ara assoleixen rang i garantia estatutaris.

En tot cas, els mecanismes que preveu l'Estatut d'autonomia de Catalunya per a la participació de la Generalitat en els afers relacionats amb la Unió que afectin les competències i els interessos de Catalunya són els següents:

- La participació en els tractats de la Unió (art. 185), a través de:
  - ❖ Les observacions que el Govern i el Parlament facin arribar a l'Estat sobre les iniciatives de revisió dels tractats i dels processos de subscripció i ratificació subsegüents, dels quals han de tenir coneixement a través de la informació que l'Estat està obligat a lliurar a la Generalitat.
  - ❖ La incorporació de representants de la Generalitat a les delegacions espanyoles que participin en els processos de revisió i negociació dels tractats originaris i

en l'adopció de nous tractats, en les matèries que afectin les competències exclusives de la Generalitat.

- La participació en la formació de les posicions de l'Estat davant la Unió, especialment davant el Consell de Ministres, bilateralment en la formació de les posicions de l'Estat en els afers que afecten la Generalitat exclusivament, i en el marc dels procediments multilaterals que s'estableixin en la resta de supòsits.

En tot cas, la posició que expressi la Generalitat serà determinant per a la formació de la posició estatal afecta a les seves competències exclusives sempre que de la proposta o iniciativa europea puguin derivar efectes financers o administratius rellevants, mentre que en la resta de casos la posició de la Generalitat només ha de ser escoltada per l'Estat (art. 186).

- La participació en institucions i organismes europeus mitjançant la seva presència en les delegacions espanyoles davant la Unió Europea que tractin afers de la competència legislativa de la mateixa Generalitat (art. 187).
- A través del Parlament, la participació en els procediments de control dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat que estableixi el dret de la Unió Europea en relació amb les propostes legislatives europees que afectin competències de la Generalitat (art. 188).
- El desenvolupament i l'aplicació del dret de la Unió Europea en l'àmbit de les competències de la Generalitat, d'acord amb els criteris que s'han exposat en parlar de les competències de la Generalitat i la Unió Europea (art. 189).
- La gestió dels fons europeus en matèries de la seva competència (art. 190).
- L'impuls d'accions davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (art. 191).
- La possibilitat d'establir una delegació de la Generalitat davant la Unió Europea per defensar millor els seus interessos (art. 192).

### 3. *Les relacions de la Generalitat amb les entitats locals*

A diferència del tractament que disposen les relacions de la Generalitat amb l'Estat, amb les altres comunitats autònomes i la Unió Europea, que constitueix l'objecte bàsic del títol V de l'EAC, les relacions de la Generalitat amb les entitats locals no es contemplen en aquest títol. Això és degut segurament al fet que l'article 2.3 de l'Estatut estableix que els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, per la qual cosa no es consideren les entitats locals institucions "alienes" sinó, en certa mesura, "pròpies", sens perjudici del reconeixement i la garantia que es fa de la seva autonomia. Com a conseqüència d'aquesta concepció, l'Estatut regula els governs locals en el títol II, dedicat a les institucions de la Generalitat. D'altra banda, la relació de la Generalitat amb les entitats locals també cal inferir-la, d'una banda, de l'article 151 relatiu a les competències de la Generalitat en matèria d'organització territorial i, de l'altra, de

l'article 160, relatiu a les competències de la Generalitat en matèria de règim local. En qualsevol cas, l'exercici d'aquestes competències ha de respectar l'autonomia local i la garantia institucional del municipi i la província que estableix la Constitució.

## VII. L'acció exterior

L'Estatut d'autonomia de Catalunya reconeix la capacitat de la Generalitat per desenvolupar actuacions més enllà de les fronteres estatals en exercici de les seves competències, i ho fa amb l'abast i els límits que han estat determinats prèviament per la jurisprudència recurrent sobre la matèria del Tribunal Constitucional, és a dir, sense que, de l'exercici d'aquesta acció exterior, se'n pugui desprendre una identificació de la Generalitat com a subjecte de dret internacional ni com a substitut, en aquest rol, de l'Estat espanyol.

El capítol de l'acció exterior clou el títol de l'Estatut d'autonomia de Catalunya dedicat a les relacions institucionals de la Generalitat i no està encabit dins el títol relatiu a les competències, precisament per posar en relleu que l'exercici de les referides activitats deriva del desplegament ordinari d'altres competències i que no es tracta, en cap cas, del desenvolupament de relacions internacionals, ja que aquesta sí que és una competència de titularitat exclusiva de l'Estat, de la mateixa manera que les relacions de la Generalitat amb les institucions comunitàries formen part d'un altre títol, atès que no es consideren una qüestió exterior, sinó merament interna.

Així, doncs, el capítol III i darrer del títol V, dedicat a l'acció exterior de la Generalitat, s'estructura en vuit articles mitjançant els quals s'habilita la Generalitat perquè impulsi la projecció exterior i promogui el interessos de Catalunya, tot respectant les competències estatals, amb l'adopció de les mesures següents:

- L'establiment d'oficines a l'exterior per promoure els interessos de Catalunya (art. 194).
- La subscripció d'acords de col·laboració en l'àmbit de les seves competències, amb el suport necessari dels òrgans de representació exterior de l'Estat a les iniciatives de la Generalitat impulsades amb aquesta finalitat (art. 195).
- La tramesa al Govern de l'Estat de les observacions que consideri pertinents sobre els tractats i els convenis internacionals que afectin d'una manera directa i singular els interessos de Catalunya, sobre els quals l'Estat té l'obligació d'informar la Generalitat prèviament a la seva subscripció (art. 196).
- La sol·licitud al Govern que integri representants de la Generalitat en les delegacions negociadores i perquè subscrigui tractats internacionals en matèries de la seva competència (art. 196).
- L'adopció de les mesures necessàries per executar les obligacions derivades dels tractats i els convenis ratificats o que vinculin l'Estat en l'àmbit de les seves competències (art. 196).

- La promoció de la cooperació transfronterera, interregional i al desenvolupament amb programes de cooperació al desenvolupament, i la cooperació amb les regions europees i amb altres territoris amb què comparteixi interessos econòmics, socials, ambientals i culturals, amb l'establiment de les relacions que corresponguin (art. 197).
- La participació en organismes internacionals competents en matèries d'interès rellevant per a Catalunya, especialment la UNESCO i altres organismes de caràcter cultural (art. 198).
- L'impuls i la coordinació de les accions exteriors, en l'àmbit de les seves competències, dels ens locals i dels organismes i altres ens públics de Catalunya, sens perjudici de l'autonomia que tinguin (art. 199).
- La Generalitat ha de promoure la projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya i, si s'escau, la seva afiliació a les entitats afins d'àmbit internacional, en el marc del compliment dels seus objectius (art. 200).

### **Punts clau**

- L'Estatut d'autonomia de Catalunya és una norma constitutiva, atès que és a través seu que es crea la Comunitat Autònoma; és la norma institucional de Catalunya, perquè conté els aspectes fonamentals de la regulació del sistema polític i jurídic del país, i és una llei orgànica de l'Estat i, com a tal, està incorporada al seu ordenament jurídic.
- L'Estatut d'autonomia de Catalunya defineix, promou, empara i protegeix l'exercici dels drets i deures de la ciutadania en els àmbits civil, social, polític, de l'Administració i lingüístics.
- L'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix i regula els principis rectors que, juntament amb els previstos a la Constitució, han d'orientar les polítiques impulsades pels poders públics del país i informar la legislació positiva i la pràctica judicial.
- Els drets reconeguts per l'Estatut d'autonomia de Catalunya vinculen els particulars i tots els poders públics del país, i aquests darrers estan obligats a respectar-los quan dictin disposicions i a fer-ne la interpretació i l'aplicació que sigui més favorable a la seva plena efectivitat.
- L'Estatut d'autonomia de Catalunya defineix la tipologia de competències de la Generalitat tot distingint-ne les exclusives, les compartides i les executives, i estableix el catàleg de matèries afectades. Ara bé, la Sentència 31/2010, del Tribunal Constitucional, ha matisat sensiblement aquesta definició de tipologies.
- L'Estatut d'autonomia de Catalunya preveu els mecanismes perquè la Generalitat participi com a tal en les institucions i en la fixació de polítiques de l'Estat, disposi de mecanismes àgils de col·laboració i cooperació amb les comunitats autònomes, sigui present i faci sentir la seva veu davant les institucions europees i impulsi la

projecció exterior, i promogui el interessos de Catalunya, tot respectant les competències estatals.

### **Bibliografia**

Barceló, M.; Caminal, M.; Corretja, M.; Font, T.; Magre, J. *Autogovern i reforma de l'estatut d'autonomia. Comentaris a la proposta d'Estatut d'autonomia de Catalunya*. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, gener de 2006.

Barceló, Mercè; Vintró, Joan. *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona, Atelier, 2008.

Carrillo, M.; López Bofill, H.; Torres, A. *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2006.

*Millores introduïdes pel nou Estatut en les competències de la Generalitat*. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, juliol de 2006.

Ridao, J. *Curs de dret públic de Catalunya. Comentari a l'Estatut*. Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Ariel-Grup 62, 2007.

Viver i Pi-Sunyer, C. «L'Estatut de 2006». *Activitat Parlamentària*, núm. 10, octubre de 2006.

### **Bibliografia web (gener de 2011)**

Reforma estatutària

[www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/recerca/reforma.jsp](http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/recerca/reforma.jsp)

Estatut d'autonomia de Catalunya

[www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/autogovern/estatut/estatut.jsp](http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/autogovern/estatut/estatut.jsp)

Sentència 31/2010, del Tribunal Constitucional

[www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)

[http://www10.gencat.cat/eapc\\_revistadret/recursos\\_interes/especial%20estatut/documentts%20especial%20estatut/document.2010-07-15.7236299341/ca](http://www10.gencat.cat/eapc_revistadret/recursos_interes/especial%20estatut/documentts%20especial%20estatut/document.2010-07-15.7236299341/ca)