

## L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA DE 2006: TRETS GENERALS

**Joan Vintró, Xavier Padrós**

Professors de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

### El procés d'elaboració i d'aprovació

El procés d'elaboració i d'aprovació de la proposta de reforma de l'Estatut s'inicia el 9 de febrer del 2004 i acaba el 18 de juny del 2006. L'article 56 de l'Estatut del 1979 exigeix tres requisits per a la reforma de l'Estatut: l'aprovació del Parlament de Catalunya per una majoria de dues terceres parts; l'aprovació de les Corts Generals mitjançant llei orgànica, és a dir, per majoria absoluta del Congrés dels Diputats; el referèndum positiu dels electors catalans. La necessària aprovació de la reforma de l'Estatut per majories qualificades del Parlament català i del Parlament espanyol obliga a fer una breu referència al context polític en el que s'ha desenvolupat la tramitació de la proposta. En el cas català les eleccions autonòmiques de novembre del 2003<sup>1</sup> havien donat lloc a una majoria parlamentària-governamental del PSC-CPC, ERC i ICV-EA amb Pasqual Maragall (PSC) com a President de la Generalitat encapçalant un Govern integrat per les tres forces polítiques esmentades. En l'àmbit estatal les eleccions generals de març del 2004<sup>2</sup> havien portat a José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE) a la Presidència del Govern al front d'un govern homogeni socialista minoritari amb el suport parlamentari d'ERC i d'IU-ICV. La proposta de reforma de l'Estatut va ser elaborada a Catalunya totalment en seu parlamentària. Una ponència especial del Parlament de Catalunya, creada el febrer de 2004 i integrada per vint diputats pertanyents a les cinc forces amb presència a la cambra (CiU, PSC-CPC, ERC, PPC i ICV-EA), va presentar un primer text (8 de juliol de 2005) que posteriorment va ser modificat durant la tramitació ordinària en comissió (29 de juliol de 2005) i ple (30 de setembre de 2005). La ponència no va partir ni d'un projecte oficial del Govern ni de textos dels grups parlamentaris, sinó que va prendre com a material de treball la documentació aportada per l'Institut d'Estudis Autonòmics (IEA) de la Generalitat, que contenia informes i propostes articulades sobre diversos aspectes de la reforma de l'Estatut. Prenent com a referència aquests documents de l'IEA, els grups parlamentaris hi van presentar formulacions alternatives o complementàries i la ponència va anar configurant per consens majoritari la proposta de reforma de l'Estatut. Per arribar al consens polític final (compartit per CiU, PSC-CPC, ERC i ICV-EA) cal destacar també, d'una banda, el paper d'impuls jugat per les cimeres dels principals líders polítics catalans i per les entrevistes bilaterals del màxim dirigent de CiU amb el President de la Generalitat i amb el President del Govern espanyol i, de l'altra, el dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat (5 de setembre de 2005) que va vetllar per la constitucionalitat de la proposta. La doctrina jurídica del Consell Consultiu va afirmar la constitucionalitat de les opcions fonamentals de la proposta de reforma estatutària i va identificar alguns supòsits d'inconstitucionalitat en el text que el Parlament va

---

<sup>1</sup> La composició per grups parlamentaris dels 135 membres del Parlament de Catalunya derivada de les eleccions de novembre del 2003 és la següent: CiU 46 diputats; PSC-CPC 42 diputats; ERC 23 diputats; PPC 15 diputats; ICV-EA 9 diputats.

<sup>2</sup> La composició de les cambres de les Corts Generals derivada de les eleccions de març del 2004 és descrita a continuació. En el Congrés dels Diputats sobre un total de 350 membres: 164 PSOE; 148 PP; 10 CiU; 8 ERC; 7 PNB; 5 IU-ICV; 3 C. Canària; 2 BN Galego; 1 Euzko Alkartasuna; 1 Nafarroa Bai, 1 Chunta Aragonesista. En el Senat sobre un total de 259 membres: 125 PP; 97 PSOE; 16 Entesa Catalana (10 PSC, 4 ERC, 2 ICV); 7 PNB; 6 CiU; 4 C. Canària; 1 IU; 1 BNG; 1 Euzko Alkartasuna; 1 P. Aragonés Regionalista.

esmenar en el moment de la seva aprovació final el 30 de setembre de 2005. El resultat d'aquesta votació va ser de 120 vots favorables (CiU, PSC-CPC, ERC i ICV-EA) i 15 en contra (PP).

La tramitació a les Corts Generals, atesa la quasi inexistent regulació sobre aquesta qüestió a la Constitució i als Reglaments parlamentaris, es regeix per la Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats de 16 de març de 1993 i per la Norma Supletòria de la Presidència del Senat de 30 de setembre de 1993. Va començar amb el debat i la votació favorable sobre la presa en consideració de la proposta al Ple del Congrés dels Diputats (2 de novembre de 2005) que únicament va tenir els vots en contra del PP. El PP es va oposar a la presa en consideració ja que considerava que la proposta era contrària als principis constitucionals i suposava una reforma encoberta de la Constitució. El PSOE va defensar la presa en consideració de la reforma estatutària però va advertir que calia modificar-ne alguns punts per tal d'arribar a un text plenament constitucional. A partir de les esmenes presentades pel PSOE a la proposta d'Estatut es van desenvolupar el gener de 2006 negociacions multilaterals i bilaterals entre les forces polítiques catalanes defensores de la reforma i representants del Govern espanyol i del PSOE, un dels episodis de les quals va ser l'entrevista entre el President del Govern espanyol i el líder de CiU. Tots aquests contactes van permetre arribar a un consens sobre les modificacions que calia introduir en la proposta d'Estatut, però ERC s'hi va mostrar contrària ja que entenia que els canvis acordats s'allunyaven excessivament del text aprovat pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005. La Comissió Conjunta paritària integrada per la Comissió Constitucional del Congrés i una delegació del Parlament de Catalunya va formalitzar jurídicament en seu parlamentària (Dictamen del 21 de març de 2005) les modificacions pactades al text de la reforma estatutària que varen ser ratificades pel Ple del Congrés (30 de març de 2006) amb 189 vots favorables (PSOE, CiU, IU-ICV, PNB, BNG i C. Canària), 154 contraris (PP, ERC i EA) i 2 abstencions (Chunta Aragonesista i Nafarroa Bai). El text de la proposta d'Estatut aprovat pel Congrés no va patir cap canvi durant la tramitació al Senat (Comissió Conjunta paritària integrada per la Comissió General de les Comunitats Autònomes i una delegació del Parlament de Catalunya) malgrat les esmenes presentades pel PP i per ERC. El Ple del Senat (10 de maig de 2006) va aprovar la proposta d'Estatut per 128 vots favorables (PSOE, Entesa Catalana llevat d'ERC, CiU, PNB, C. Canària, IU i BNG), 125 contraris (PP) i 6 abstencions (ERC, EA i PAR). El text de la proposta d'Estatut es va sotmetre a referèndum dels electors catalans el 18 de juny de 2006. D'acord amb la Constitució, l'Estatut de 1979 i la legislació aplicable (LO 2/1980) es tractava d'un referèndum preceptiu i vinculant, és a dir, calia un resultat positiu per tal que la reforma estatutària esdevingués definitivament una norma jurídica i entrés en vigor. No es requerien, en canvi, quòrums especials de participació i de suport favorable, ni tampoc el vot positiu en cadascuna de les quatre circumscripcions electorals provincials. Era suficient que en el conjunt de Catalunya els vots afirmatius fossin superiors als vots negatius. Aquest resultat es va assolir tot i que la participació va ser baixa: participació 48,8%, vots afirmatius 73,9%, vots negatius 20,7%, vots en blanc 5,3% i vots nuls 0,9%.

### **Els punts més rellevants del text**

L'Estatut de 2006 és un text notablement més llarg, detallat i minuciós que el del 1979. Es passa de 57 articles a 223. El text s'estructura en un preàmbul, un títol preliminar, set títols i una sèrie de disposicions addicionals, transitòries i finals.

El preàmbul conté la relació de motivacions i de principis que fonamenten el nou text. No té valor normatiu però és un element important per a la interpretació del conjunt de l'articulat. En aquest

sentit, els elements més significatius del preàmbul són les invocacions al passat històric, al dret inalienable de Catalunya a l'autogovern i a la construcció d'una societat democràtica, de progrés, solidària amb el conjunt d'Espanya i incardinada a Europa. El preàmbul inclou finalment una referència al caràcter de **Catalunya com a nació** en els termes següents: "El Parlament de Catalunya, recollint el sentiment i la voluntat de la ciutadania de Catalunya, ha definit Catalunya com a nació d'una manera àmpliament majoritària. La Constitució espanyola, en l'article segon, reconeix la realitat nacional de Catalunya com a nacionalitat".

El títol preliminar (arts. 1-14) conté cinc grans definicions generals. En primer lloc, es defineix **Catalunya com a nacionalitat** i s'indica que exerceix el seu autogovern constituïda en comunitat autònoma d'acord amb la Constitució i amb l'Estatut. S'invoquen també els drets històrics del poble català com a fonament de l'autogovern de Catalunya i dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat en determinats àmbits (dret civil, llengua, cultura, sistema institucional) però no una atribució directa de competències.

En segon lloc, es defineix **la Generalitat** com el sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya. És important subratllar que, al costat de les institucions clàssiques (Parlament, Presidència, Govern), els ens locals (municipis, vegueries, comarques), sens perjudici del reconeixement de llur autonomia, apareixen també com a integrants del sistema institucional de la Generalitat. Així mateix s'estableix que la capital de Catalunya és Barcelona, on es troba la seu del Parlament, de la Presidència de la Generalitat i del Govern. En tercer lloc, es defineix **el català com a llengua pròpia de Catalunya** i s'afirma l'oficialitat del català i del castellà. La novetat es troba en l'establiment del deure de conèixer el català, que permet donar al català un tractament equivalent al que la Constitució atorga al castellà. Cal destacar també com a novetat en aquest àmbit que en el títol IV apareix un títol competencial específic que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de llengua pròpia. En quart lloc, es reconeixen, com a **símbols nacionals de Catalunya**, la bandera tradicional quadribarrada, la diada de l'11 de setembre i l'himne *Els segadors*.

Finalment, es reconeix **l'Aran** com a realitat occitana, que ha de ser objecte d'un règim jurídic especial, i l'aranès com a llengua pròpia d'aquest territori i oficial a Catalunya.

El títol I (arts. 15-54) es dedica als drets, deures i principis rectors. La incorporació d'un títol amb aquest contingut és una de les grans novetats de l'Estatut. Cal assenyalar d'entrada que la declaració estatutària es refereix únicament als àmbits relacionats amb competències de la Generalitat, no suposa cap alteració del sistema de distribució de competències i no entra en el règim general dels drets fonamentals que correspon a la Constitució i a la legislació orgànica estatal. En aquest sentit, molts d'aquests drets i principis ja es troben a la legislació sectorial catalana i el que pretén l'Estatut és elevar-ne el rang normatiu i les garanties. Dit això, convé distingir entre **drets** i principis rectors. Els primers, sens perjudici de la seva configuració legal posterior en determinats casos, es perfilen com a drets subjectius i són principalment de caràcter social (per exemple, prestacions familiars, educació, salut, habitatge, medi ambient, serveis socials, consum), però també relatius a la participació, a la bona administració, a rebre l'ensenyament en català i a l'opció lingüística. Els drets vinculen tots els poders públics de Catalunya -i també a l'Administració de l'Estat pel que fa als drets lingüístics- i tenen una garantia jurisdiccional específica mitjançant un recurs davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Pel que fa als **principis rectors**, l'àmbit material dels quals és substancialment coincident amb el dels drets, la seva característica més rellevant és el seu paper orientador de les polítiques públiques.

El títol II (arts. 55-94) es dedica a les institucions de la Generalitat. A nivell general, els dos elements més destacats són la inclusió del govern local en aquest títol i la regulació més detallada de l'organització i de les funcions de les institucions següents: **Parlament, Presidència, Govern, Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes, Consell de Garanties Estatutàries (abans Consell Consultiu) i Consell de l'Audiovisual (com a nova incorporació)**.

Al marge d'això, convé assenyalar les novetats següents: el reconeixement explícit del principi de l'autonomia parlamentària en totes les seves vessants; l'exigència d'una majoria de dues terceres parts dels diputats per a l'aprovació de la llei electoral catalana, si bé es manté la disposició transitòria 4 de l'Estatut de 1979 mentre la llei electoral nova no es faci (disposició transitòria 2); la possibilitat de la dissolució anticipada del Parlament per decisió del President de la Generalitat; l'establiment d'un tipus especial de llei per a regular les matèries de desenvolupament bàsic de l'Estatut; la introducció del decret llei; la previsió de la creació facultativa del conseller primer; la incorporació dels òrgans consultius del Govern (Comissió Jurídica Assessora i Consell de Treball, Econòmic i Social); l'atribució al Síndic de Greuges amb caràcter exclusiu de la funció de supervisar l'Administració de la Generalitat per tal de vetllar pel respecte al drets reconeguts a la Constitució i a l'Estatut; i, finalment, el caràcter vinculant dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre iniciatives legislatives relatives a drets estatutaris.

Quant al **govern local**, cal subratllar el reconeixement de tres ens territorials necessaris i dotats de personalitat jurídica pròpia: **el municipi, la vegueria i la comarca**. Bo i reconeixent explícitament el principi constitucional de l'autonomia municipal, els municipis són objecte de regulació tant pel que fa a les competències com a l'organització. La vegueria és la gran novetat de la normativa estatutària sobre govern local i es defineix com l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local. S'estableix el Consell de Vegueria com a òrgan de govern de la vegueria i s'indica que "els consells de vegueria substitueixen les diputacions". Aquest darrer precepte, posat en relació amb els articles corresponents a les competències de la Generalitat sobre organització territorial i règim local, podria fer possible a Catalunya la substitució de les províncies per les vegueries, però si això comportés l'alteració dels límits provincials existents caldria la intervenció d'una llei orgànica estatal d'acord amb l'article 141 de la Constitució. La comarca, per la seva banda, es configura com a ens format per municipis per a la gestió de competències i serveis locals. Finalment, es pot observar que es recullen també el règim especial de Barcelona, l'organització institucional pròpia de l'Aran i la possibilitat de crear altres ens locals basats en la voluntat de col·laboració dels municipis i en el reconeixement de les àrees metropolitanes.

El títol III (arts. 95-109) regula el poder judicial i la seva presència a Catalunya. La regulació pretén que el poder judicial tingui a Catalunya una articulació coherent amb la naturalesa autonòmica de l'Estat, tot i que la viabilitat jurídica d'aquest títol exigirà una prèvia reforma de la llei orgànica del poder judicial. L'Estatut, sense alterar la unitat del poder judicial, consolida el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya com a última instància judicial, sens perjudici del recurs per unificació de doctrina davant el Tribunal Suprem, i introdueix el Consell de Justícia de Catalunya, amb participació del Parlament de Catalunya en la designació dels seus membres, com a òrgan desconcentrat del Consell General del Poder Judicial. En la mateixa línia s'estableix que els jutges, magistrats i fiscals que ocupin una plaça a Catalunya han d'acreditar un coneixement suficient del català i del dret propi de Catalunya i que en tot cas aquest coneixement ha de ser valorat d'una manera específica i singular per a obtenir una plaça en els corresponents concursos de trasllat. Per la seva banda el personal al servei de l'Administració de Justícia i de la Fiscalia a Catalunya ha d'acreditar també un coneixement adequat i suficient de les dues llengües oficials. Finalment, l'Estatut concreta també les

competències de la Generalitat sobre personal no judicial, mitjans materials, oficina judicial, serveis de justícia gratuïta, justícia de pau i demarcació i planta judicials.

El títol IV (arts. 110-173) és el dedicat a les competències. Aquest punt és, juntament amb el del finançament, el moll de l'os de la reforma estatutària. Es pretén, amb una regulació molt innovadora, garantir i ampliar el nivell competencial de la Generalitat tot respectant el marc constitucional, entenent que aquest no conté un model tancat de repartiment competencial i que admet la intervenció i la concreció estatutàries. Les tècniques utilitzades són, fonamentalment, tres: en primer lloc, una definició general de les tipologies competencials; en segon lloc, la incorporació d'una sèrie de criteris i principis sobre aspectes diversos (participació en l'exercici de competències estatals, activitat de foment, abast territorial de les competències, acció exterior i relacions amb la Unió Europea) però tendents tots ells a preservar el nivell competencial de la Generalitat; finalment, una regulació molt extensa i detallada del règim competencial de cada matèria o, més exactament, de les diverses submatèries que integren cadascuna de les matèries generals.

Els tipus de competències de la Generalitat són tres: exclusives, compartides i executives. **La competència exclusiva** atribueix de manera íntegra la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva i, per tant, només la Generalitat en els àmbits de competència exclusiva pot exercir aquestes potestats. En aquest sentit el text de 2006, a diferència de l'Estatut de 1979, tracta de configurar les competències exclusives amb més precisió i rigor impedit l'actuació de l'Estat en matèries de competència exclusiva de la Generalitat. Tanmateix, hom pot observar que en matèries atribuïdes a la competència exclusiva de la Generalitat l'Estatut incorpora en alguns preceptes la clàusula "respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les seves competències en matèria de...". Sobre això cal dir que aquesta clàusula no habilita l'Estat per actuar en les matèries reservades a la competència de la Generalitat sinó que estableix únicament un límit a l'exercici d'aquesta competència per part de la Generalitat. Així, quan en matèria d'agricultura es proclama l'exclusivitat de la competència autonòmica "respectant" el que disposi l'Estat en exercici de la seves competències contingudes en els articles 149.1.13 (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) i 149.1.16 (bases i coordinació general de la sanitat) no s'està habilitant l'Estat per a que reguli els processos de producció, les explotacions i les estructures agràries, sinó que s'afirma que en exercir la Generalitat la competència exclusiva sobre aquests àmbits haurà de tenir present el que estableix l'Estat en les matèries indicades en els preceptes constitucionals esmentats. En definitiva, l'abast de la clàusula "respectant..." afecta l'exercici de les competències autonòmiques, però no a la seva titularitat, i aquest element es pot veure en d'altres articles de l'Estatut com, per exemple, en la submatèria d'horaris comercials, que s'atribueix en exclusiva a la Generalitat "respectant el principi constitucional d'unitat de mercat". En el context d'aquest precepte la referència al principi d'unitat de mercat no habilita l'Estat per regular els horaris comercials i únicament serveix per reiterar que la Generalitat en l'exercici de la seva competència exclusiva sobre els horaris comercials ha de respectar les llibertats de circulació de l'article 139.2 de la Constitució.

**La competència compartida** atribueix 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, llevat dels supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i l'Estatut. L'Estatut mostra una clara voluntat de limitar l'abast material de les bases i de precisar el seu element formal. Així, amb caràcter general les bases estatals han de consistir en "principis o mínim comú normatiu" i s'han de contenir en normes amb rang de llei. Per tant, a diferència del que ha estat pràctica habitual durant la vigència de l'Estatut de 1979, les bases com a criteri general no poden ser regles concretes ni detallades i no poden establir-se per reglament o mitjançant actes administratius. Aquesta configuració de les bases ha de permetre en tot cas a la

Generalitat fer-ne un ampli desplegament mitjançant lleis que fixin polítiques pròpies. Ara bé, cal observar que aquesta configuració de les bases deixa obertes algunes qüestions que podrien resultar conflictives: d'una banda, l'abast de l'expressió "mínim comú normatiu" que podria significar quelcom més que normes purament principals; d'altra banda, la determinació de les excepcions als criteris generals sobre les bases estatals, tant en la vessant material com en la formal, queda en mans de l'Estat ja que els supòsits no queden limitats a aquells expressament establerts en el text de l'Estatut.

**La competència executiva** atribueix a la Generalitat la integritat de la funció executiva, la potestat reglamentària de caràcter organitzatiu i la potestat reglamentària de desplegament de la normativa estatal sobre l'ordenació general de la matèria. La novetat més rellevant en aquest tipus de competència és el reconeixement a la Generalitat de la potestat de dictar reglaments executius de caràcter material i no únicament de caràcter organitzatiu.

Com ja s'ha assenyalat anteriorment, l'Estatut, a més d'una definició precisa de les tipologies competencials, estableix diversos **principis i criteris per tal de garantir el nivell competencial de la Generalitat**. En aquest sentit cal fer referència, en primer lloc, a la participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals que es pot instrumentar mitjançant els mecanismes regulats al títol V, o bé mitjançant l'emissió preceptiva d'informes previs (per exemple, en matèries com energia, joc, infraestructures del transport i obres públiques d'interès general), o bé mitjançant l'acord previ amb la mateixa Generalitat (per exemple, en matèria d'inversions estatals a Catalunya en béns i equipaments culturals). En segon lloc, es pot observar que per evitar que l'Estat a través de l'activitat de foment —per exemple, mitjançant subvencions econòmiques— desvirtuï el sistema constitucional i estatutari de distribució de competències, tot condicionant la llibertat de la Generalitat per fixar polítiques pròpies en àmbits de la seva competència exclusiva o compartida, l'Estatut incorpora una consolidada jurisprudència constitucional, no respectada fins ara per l'Estat en moltes ocasions, i reconeix a l'Estat la possibilitat de destinar recursos propis a qualsevol àmbit material, però respectant sempre el sistema de distribució de competències. En tercer lloc, s'ha de destacar que l'Estatut, en referir-se a l'abast territorial de les competències autonòmiques, consagra un principi de gran transcendència pràctica destinat a evitar que les competències de la Generalitat es traslladin a l'Estat pel simple fet que l'objecte d'aquestes competències tingui un abast superior al territori de la comunitat autònoma. Aquest principi, proclamat també en una reiterada jurisprudència constitucional no sempre respectada, exigeix, d'una banda, que l'actuació pública sobre aquests fenòmens supraautonòmics, si és competència de les Comunitats Autònomes, es fraccioni per tal que cadascuna d'elles pugui actuar sobre la part que correspon al seu territori, i, per altra banda, quan aquest fraccionament és impossible, imposa l'establiment d'instruments de col·laboració entre les comunitats autònomes afectades i subsidiàriament la coordinació estatal d'aquestes mateixes comunitats autònomes. Finalment, és necessari subratllar que l'Estatut reconeix la connexió de les competències de la Generalitat amb la Unió Europea i amb l'acció exterior. Pel que fa la primera qüestió s'afirma que la presència de la normativa europea no altera la distribució interna de competències, que la Generalitat aplica i executa el dret de la Unió Europea en l'àmbit de les seves competències i que la Generalitat participa en els assumptes de la Unió Europea quan afectin les seves competències. Quant a l'acció exterior s'estableix que la Generalitat pot portar a terme accions amb projecció exterior derivades directament de les seves competències.

A partir d'aquestes definicions i d'aquests criteris generals l'Estatut conté **58 articles que regulen el règim competencial de les matèries corresponents, ordenades alfabèticament, mitjançant l'indicació del tipus de competència (exclusiva, compartida o executiva) de la Generalitat en cadascuna de les diverses submatèries en què es divideixen de manera minuciosa cadascuna de les matèries generals**. Cal observar que el llistat de les submatèries en cada article va precedir

de la clàusula “en tot cas” per tal de no impedir la incorporació, per via interpretativa, de nous àmbits susceptibles de connexió amb la matèria general. En el marc d'aquesta tècnica legislativa i d'aquesta sistemàtica, i a tall merament d'exemple, es poden destacar com algunes de les novetats de l'Estatut les següents: el règim d'exclusivitat en matèria d'agricultura i d'indústria, llevat de la planificació, amb menció expressa a matèries noves (desenvolupament rural, lluita contra el frau, sector agroalimentari) o conflictives (seguretat industrial); el règim d'exclusivitat per a l'ordenació administrativa de l'activitat comercial amb referència específica al comerç electrònic i als horaris comercials; una més clara distinció en matèria d'educació entre els supòsits d'exclusivitat (entre els quals s'inclou el primer cicle d'educació infantil) i els de compartició; el reforçament de la competència exclusiva en matèria de dret civil català que no es limita a la seva conservació, modificació i desenvolupament; la introducció de la matèria “immigració” amb atribució de la competència exclusiva en matèria de primer acolliment de les persones immigrades i de la competència executiva sobre autoritzacions de treball als estrangers; la incorporació de la submatèria “comunicacions electròniques” amb atribució de la competència executiva; el règim d'exclusivitat en una nova submatèria com és la de promoció de les famílies i de l'infància; el règim d'exclusivitat en matèria de transports terrestres que transcorrin íntegrament per Catalunya, inclosos els transports de rodalies i regionals de RENFE; l'atribució de la competència executiva sobre la funció pública inspectora en matèria de treball que suposa que els inspectors de treball depenguin orgànicament i funcionalment de la Generalitat.

Finalment, s'ha d'assenyalar que, malgrat l'esforç molt notable de l'Estatut per establir amb precisió jurídica en el mateix text els règims competencials en les diverses matèries i submatèries, es poden trobar alguns àmbits en els que no es defineix el tipus de competència de la Generalitat, o bé supòsits d'atribució de la competència executiva, o aparentment exclusiva, condicionats als termes establerts per la legislació estatal. En el primer cas es trobarien, per exemple, les condicions dels edificis per a la instal·lació d'infraestructures comuns de telecomunicacions, algunes submatèries d'immigració, la promoció de l'activitat econòmica, l'ordenació farmacèutica i la seguretat pública. En el segon cas es poden esmentar, per exemple, el domini públic hidràulic, el salvament marítim, les comunicacions electròniques i el règim econòmic financer del domini públic maritimoterrestre.

El títol V (arts. 174-200) regula les relacions institucionals de la Generalitat amb l'Estat, amb altres comunitats autònomes i amb la Unió Europea, i també l'acció exterior de la Generalitat. Pel que fa a les **relacions amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes**, l'Estatut fa referència als instruments de caràcter bilateral i multilateral i estableix el règim general dels convenis. Les novetats es concreten en la previsió de la participació de la Generalitat en el nomenament de membres del Tribunal Constitucional, del Consell General del Poder Judicial o dels organismes econòmics i socials més rellevants i en la creació de la Comissió Bilateral Generalitat - Estat. Cal assenyalar que la materialització de l'esmentat principi de participació en institucions estatals depèn dels procediments establerts per la legislació estatal corresponent mentre que la Comissió Bilateral és una mostra evident de la potenciació del principi de bilateralitat en les relacions Estat-Generalitat impulsada per l'Estatut. La Comissió Bilateral té una composició paritària, és presidida alternativament per les dues parts en torns d'un any i s'ha de reunir al menys dues vegades l'any i sempre que ho demani una de les dues parts. La Comissió Bilateral és un marc de relació general i permanent entre els Governos de la Generalitat i de l'Estat als efectes, d'una banda, de la participació i la col·laboració de la Generalitat en l'exercici de les competències estatals amb incidència en l'autonomia de Catalunya i, de l'altra, en l'intercanvi d'informació i l'establiment de mecanismes de col·laboració. La seva intervenció és preceptiva, per exemple, per modificar o autoritzar modalitats

de joc d'àmbit estatal, o bé per determinar l'emplaçament d'infraestructures i equipaments de titularitat estatal a Catalunya.

Quant a les **relacions amb la Unió Europea**, l'Estatut consagra diversos mecanismes de participació, tant directa com mitjançant l'Estat, en els afers europeus que afectin les competències de la Generalitat. Així, la Generalitat participa en els processos de revisió dels tractats, en la formació de les posicions de l'Estat relatives als afers europeus i en institucions i organismes europeus.

Amb relació a l'**acció exterior**, es recull el principi que les competències de la Generalitat inclouen la capacitat per a portar a terme les accions exteriors inherents a cadascuna d'elles. En aquest sentit, es regula la subscripció d'acords de col·laboració, l'establiment d'oficines a l'exterior, la participació en organismes internacionals com la UNESCO i la col·laboració amb l'Estat en els processos de negociació de tractats internacionals que afectin les competències de la Generalitat. El títol VI (arts. 201-221, complementats per les disposicions addicionals 3, 4, 7 a 12 i per les disposicions finals 1 a 3) és el dedicat al finançament. Aquest important títol és l'únic de la reforma estatutària que no prové d'una proposta elaborada inicialment pel Parlament, sinó que deriva d'un text presentat pel Govern de la Generalitat, després tramitat al Parlament conjuntament amb les esmenes de CiU i del PP i finalment modificat a les Corts Generals. L'Estatut parteix del criteri que el marc constitucional permet una regulació específica dels elements principals del finançament de la Generalitat en el mateix text estatutari.

**Els eixos del sistema de finançament són els següents.** En primer lloc, l'increment de l'autonomia tributària de la Generalitat de Catalunya, amb un augment significatiu de la participació de la Generalitat en els impostos cedits (que se situa en el 50% en el cas de l' Impost sobre la Renda de les Persones Físiques i de l' Impost sobre el Valor Afegit i en el 58% en el cas dels impostos especials), acompanyat d'un increment també de la capacitat normativa sobre els esmentats impostos i de la creació d'una Agència Tributària de Catalunya, que gestiona, recapta, liquida i inspecciona tots els tributs propis de la Generalitat i els tributs estatals cedits totalment, amb el compromís de crear, en un termini de 2 anys, un Consorci o ens equivalent en el que participaran de forma paritària l'Agència Estatal d'Administració Tributària i la catalana per a la gestió dels altres impostos estatals recaptats a Catalunya.

En segon lloc, l'altre element especialment destacable de la regulació de l'Estatut és la introducció de determinats canvis en els mecanismes de solidaritat per tal de garantir que els serveis d'educació, sanitat i altres serveis socials essencials prestats per les diferents Comunitats Autònomes puguin assolir nivells similars sempre que hi hagi un esforç fiscal similar.

En aquest sentit, es preveu a l'Estatut que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament no alteri en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes per càpita abans de l'anivellament. Per últim, també són destacables aspectes com la igualació de la jerarquia normativa entre l'Estatut i la LOFCA a l'hora de regular les relacions d'ordre tributari entre l'Estat i la Generalitat, el reforçament dels elements de bilateralitat en la negociació de l'aplicació i el seguiment del sistema de finançament (amb la creació d'una Comissió Mixta d'Assumptes Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat) i la previsió que la inversió estatal a Catalunya en infraestructures s'equipararà a la participació relativa del PIB de Catalunya en relació al PIB de l'Estat per a un període de set anys.

El darrer títol, el VII (arts. 222-223), és el dedicat a la reforma de l'Estatut. El text manté la distinció, ja present a l'Estatut de 1979, entre dos procediments de reforma: un de més simplificat per als títols I (drets) i II (institucions) i un de més complex per a la resta de títols. En tots dos supòsits cal, però, l'aprovació inicial del Parlament de Catalunya per majoria de dues terceres parts i, per imperatiu constitucional, l'aprovació de les Corts Generals mitjançant llei orgànica i el referèndum positiu dels



electors catalans. Com a novetats s'incorpora, en primer lloc, la iniciativa legislativa, d'una banda, del 20% dels ajuntaments catalans que representin al 20% de la població i, de l'altra, dels ciutadans mitjançant la presentació de 300.000 signatures; en segon lloc, pel que fa al procediment més complex, la creació de sengles comissions mixtes paritàries Parlament de Catalunya-Congrés dels Diputats i Parlament de Catalunya-Senat per a facilitar la formulació d'una proposta conjunta i la possibilitat que el Parlament de Catalunya per majoria absoluta retiri la proposta de reforma en qualsevol moment de la tramitació a les Corts Generals.