

LA REFORMA DEL ESTATUTO CATALÁN
REPORTAJE

¿Una o varias naciones?

La definición de Cataluña como nación y su encaje constitucional divide a la clase política

MIQUEL NOGUER - Barcelona
EL PAÍS - España - 12-10-2005

La aprobación del nuevo Estatuto catalán por parte del Parlamento de Cataluña y su próxima tramitación en las Cortes Generales han abierto el debate sobre las eventuales modificaciones que deberían introducirse en el texto original y hacer posible así su aprobación final. EL PAÍS comienza hoy una serie de reportajes para analizar los aspectos más polémicos del nuevo Estatuto, como la definición de Cataluña como "nación", la equiparación del catalán y del castellano en Cataluña, la creación del Consejo de Justicia de Cataluña, el nuevo sistema de financiación o el blindaje de las competencias de la Generalitat. Juristas, politólogos, economistas y representantes de los diferentes partidos analizarán el redactado del nuevo texto, su encaje en la Constitución y posibles alternativas.

La mejora de la financiación, la asunción de nuevas competencias por parte de la Generalitat y la reafirmación de la identidad de Cataluña son los tres grandes pilares del Estatuto aprobado con el apoyo del 88% de los diputados del Parlamento catalán. Pero a la espera del comienzo de su tramitación en las Cortes, donde el Gobierno y el PSOE ya han anunciado su intención de enmendar tanto la financiación como el título de competencias, la definición de Cataluña como "nación" es uno de los aspectos que mayor controversia ha levantado en el conjunto de España.

La significación exacta del término "nación", su encaje constitucional y, sobre todo, las consecuencias políticas que pueden derivarse de incluirlo en el redactado, dividen a la clase política. La misma división que se traslada a todas y cada una de las cuestiones identitarias recogidas en el Estatuto.

La cuestión clave se halla en ver cómo encaja el término "nación" en una Constitución que recurre a él sólo para definir a España antes de reconocer el derecho a la autonomía de las "nacionalidades" y "regiones". La inquietud de quienes no ven con buenos ojos la extensión del término nación también a

Cataluña se basa en las dudas sobre si ello puede generar un efecto jurídico que algún día pueda dar alas a quienes entienden que toda nación tiene derecho a su plena soberanía política. "Que nadie tema por ello", asegura el catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona, Miquel Caminal, para quien "la concepción de la nación no tiene en la actualidad otros efectos jurídicos y de impulso del autogobierno de los que permite la Constitución de 1978".

¿Es, pues, esta definición un simple brindis al sol para dar satisfacción a los sectores más nacionalistas de Cataluña? ¿Podrá utilizarse ello como una moneda de cambio para lograr menores retoques en las Cortes en otras materias? Para Caminal, no debería ser así. Defiende dar un significado "claramente político y no sólo cultural" al término nación, pero también considera que pretender cambiar las relaciones de Cataluña con el Estado apelando al artículo 1 del Estatuto sería "simplemente anticonstitucional". "Al definirse como nación Cataluña pide más autogobierno, pero no su independencia", concluye Caminal.

En cambio, Andrés de Blas, catedrático de Teoría del Estado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), afirma que la definición de Cataluña como nación sólo sería asumible "desde una perspectiva académica", en la que "puede diferenciarse la nación política de la nación cultural". Considera que Cataluña tiene los rasgos definatorios de nación cultural, pero deja claro que, "nación, en España, sólo hay una". Basa esta argumentación asegurando que la Constitución plantea la idea de "pluralismo nacional" pero dando por sentado que "los hechos nacionales diferenciados al de España se hallan claramente situados en un segundo nivel, como naciones culturales que no aspiran a la soberanía". De hecho, el nuevo Estatuto utiliza esta fórmula para reconocer la singularidad de la Val d'Aran definiendo a esta comarca como "realidad nacional".

Pero si según de Blas, la inclusión del término "nación" es, directamente, "un error de todos los partidos y, sobre todo, del Partit dels Socialistes", para Caminal, ello no es más que el reflejo en negro sobre blanco de "una convención ampliamente aceptada por la mayoría de los catalanes". Por esta razón aboga por "desdramatizar" las cosas dando al polémico término una pátina "menos absoluta, exclusiva y excluyente".

Por ello, defiende alternativas al actual redactado del artículo 1 fundiéndolo, en parte, con el artículo 2, que ya deja claro la vinculación de Cataluña a España como una "comunidad autónoma". Esta es una fórmula que han venido defendiendo desde el principio el Instituto de Estudios Autonómicos, el principal órgano asesor de la Generalitat en la redacción del Estatuto y, más recientemente el PSC. Andrés de Blas no juzga suficiente esta modificación y aboga por "suprimir" cualquier referencia al polémico término, que considera una imposición nacionalista que "borra el sentido de la Constitución de 1978".

También el preámbulo genera no pocas discrepancias pese a ser una simple declaración de intenciones y no tener efecto jurídico alguno. Este texto, una mezcla de nacionalismo esencialista con alabanzas a las aportaciones que otras "tradiciones y culturas" han realizado a Cataluña reivindica "el derecho de los ciudadanos de Cataluña a definir libremente su futuro como pueblo".

Esta alusión indirecta al derecho a la autodeterminación también despierta recelos en partidos que han apoyado el Estatuto, como el PSC. Por este motivo los socialistas abogaron desde el principio para que cualquier referencia a este tema quedara circunscrita en el preámbulo. Pero ello no basta al catedrático Andrés de Blas para quien cualquier referencia directa o indirecta al derecho de autodeterminación debería ser borrada del texto por tratarse de "una alusión imprudente".

Lejos de esta consideración, Miquel Caminal considera que esta referencia al derecho de autodeterminación, desde el momento que se elimina del articulado, habría podido ser "mucho más clara" en el preámbulo, del que recuerda: "No tiene valor jurídico".

LA REFORMA DEL ESTATUTO CATALÁN El articulado del proyecto de ley (2)
REPORTAJE

Los deberes sobre las lenguas

Las consecuencias de la obligación de conocer el catalán y el castellano suscitan polémica

TOMÀS DELCLÓS - Barcelona
EL PAÍS - España - 13-10-2005

El derecho y el deber de conocer las dos lenguas oficiales y sus consecuencias son la clave de bóveda del trato a las lenguas en la reforma del Estatuto catalán. La propuesta es prolija y detallista. A partir del concepto del catalán como lengua propia, el proyecto da preeminencia a su uso en las Administraciones públicas catalanas. Al tiempo, introduce más garantías para el empleo del castellano ante todas las Administraciones. Pero las Administraciones catalanas y sus empresas concesionarias "deben utilizar el catalán en sus actuaciones internas" y en las comunicaciones con residentes en Cataluña, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibirlas en castellano "si lo piden". PSC y PP postularon un redactado distinto -los ciudadanos tienen derecho a usar la lengua que elijan- para evitar que sólo el castellanohablante deba pedirlo en estos casos. No prosperó.

El capítulo de la lengua fue uno de los más pacíficos en su paso por el Consejo Consultivo de la Generalitat, que sí puso un severo reproche de inconstitucionalidad al artículo que exigía a jueces y magistrados "acreditar un conocimiento adecuado y suficiente del catalán". El Consultivo alertaba de que jueces y magistrados constituyen un cuerpo único en todo el Estado y que los temas referentes a su movilidad corresponden a la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). El redactado final mantiene el requisito pero remite su perfil definitivo a "la forma y con el alcance que la ley determine". Es decir, este punto estatutario no entrará en vigor si no se modifica la LOPJ. En 2004, el Parlamento catalán envió a las Cortes un proyecto de reforma de esta ley más moderado. El texto proponía que cuando se tratara de un traslado forzoso, el conocimiento de la lengua cooficial fuera un mérito, y sólo se exigía como requisito en las peticiones de traslado voluntario. En la Administración de Justicia, el uso del catalán resulta dificultoso. Apenas el 21% de las sentencias de 2004 fueron redactadas en esa lengua.

La definición del catalán como "lengua propia" ya figura en el Estatuto vigente. En el preámbulo de la reforma se define el catalán "como lengua propia y común de toda la ciudadanía con independencia de su lengua de origen y de uso habitual". Se trata de una apelación histórica sobre la que se fundamenta, en el artículo 6, la preeminencia institucional que la reforma otorga al catalán ("el catalán es la lengua de uso normal y preferente de todas las Administraciones públicas"). La misma frase del preámbulo, sin embargo, reconoce una realidad lingüística más compleja.

Lidia Santos, ponente socialista en la redacción de la reforma, considera que hay algunas "malas técnicas" redaccionales en el texto, producto de haber reforzado tanto la protección del catalán como la no discriminación por motivos de lengua. Según una encuesta de la Generalitat de 2003, el 50,1% considera el catalán como lengua propia; el 48,8%, el castellano, y hay un resto que contempla ambas como lenguas propias. Según las estadísticas, la mayoría entiende el catalán y lo sabe hablar -entre los jóvenes, más del 90%-, aunque su uso social es menor. La reforma da al aranés, la lengua occitana hablada en la Vall d'Arán, carácter de propia en su territorio.

Para el ponente del PP, Francesc Vendrell, el Estatuto "confunde territorio y ciudadanos. Es lógico y justo que se potencie el catalán, pero se ha de tener presente una realidad que no es la que dibuja el Estatuto, una realidad de convivencia sin conflictos. Con todo, la reforma refuerza la protección de los derechos de los castellanohablantes ante las Administraciones al garantizar la opción lingüística".

En el artículo 6.2 se establece que "todas las personas en Cataluña" tienen el derecho y el deber de conocer las dos lenguas oficiales. La Constitución establece la obligación de conocer el castellano y el derecho de conocer la otra lengua oficial de la comunidad donde la haya. El proyecto de Estatuto introduce el deber de conocer el catalán. No es descartable que el Congreso debata una corrección sobre el sujeto de este deber -"todas las personas en Cataluña"- para sustituirlo por "los ciudadanos de Cataluña" para que este deber recaiga sobre los residentes y no sobre los transeúntes. El PP propuso acotar este deber a las personas que hubieran finalizado la enseñanza obligatoria en Cataluña. El Instituto de Estudios Autonómicos consideró en su último informe, durante la tramitación de la reforma, que no era preciso establecer excepciones, como tampoco lo hace la Constitución con el castellano, porque cuando "el desconocimiento pueda comportar lesión de un derecho (...), este deber cede". En un primer informe, afirmaba que este deber es "una consecuencia natural" del carácter cooficial del catalán.

En el terreno de la educación, el nuevo texto aporta pocas novedades y consagra las leyes ya existentes. La trasposición de la vigente ley del catalán al Estatuto es, a juicio de Vendrell, un error porque un Estatuto ha de diseñar un marco y no

aplicar una ley sectorial. La lengua vehicular en la enseñanza no universitaria es el catalán mientras que en la universidad, alumnos y profesores tienen derecho a escoger entre las dos oficiales. Con todo, en 2004, un 40% de las clases en las escuelas catalanas se impartían en castellano.

El artículo 33 establece el derecho de opción lingüística de los ciudadanos ante la Administración ("todas las personas tienen derecho a utilizar la lengua oficial que elijan"). Para poder ejercerla, las Administraciones -también la central- y los aparatos judiciales y notariales deben estar en condiciones de garantizarla. El texto estatutario ampliaba esta disponibilidad lingüística a los "órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito estatal". El Consultivo forzó a que no dependa de que se consagre en el Estatuto, sino de que lo haga una ley del Estado.

Para garantizar el derecho de opción lingüística, la Administración del Estado en Cataluña debe acreditar que su personal tiene un "nivel de conocimiento adecuado" de las dos lenguas. Aunque en ocasiones un Ayuntamiento ha exigido a un barrendero el nivel C de catalán, este punto no fue motivo de gran debate en la ponencia al considerar que el nivel de conocimiento "adecuado" es administrable discrecionalmente sin litigios.

© El País S.L. | Prisacom S.A.

LA REFORMA DEL ESTATUTO CATALÁN El articulado del proyecto de ley (3)
REPORTAJE

¿Hacia un poder judicial catalán?

El incremento de las competencias de justicia genera el recelo mayoritario de la judicatura

PERE RÍOS - Barcelona
EL PAÍS - España - 14-10-2005

El poder judicial y la Administración de justicia son los que menos se han descentralizado en España desde la restauración de la democracia. Probablemente por eso la ampliación de competencias que asume la Generalitat en el nuevo Estatuto ha provocado el rechazo del sector mayoritario y conservador de la judicatura, que ha interpretado las reformas como un intento de construir un poder judicial catalán y las considera inconstitucionales. Polémicas al margen, lo cierto es que el Estatuto crea el Consejo de la Justicia de Cataluña, que asumiría competencias que ahora corresponden al Consejo General del Poder Judicial, otorga poder a la Generalitat en personal y faculta al Gobierno autónomo para intervenir en la designación del fiscal superior de Cataluña y del presidente del Tribunal Superior de Justicia catalán.

"El Estado de las autonomías no ha llegado aún ni a la Administración de justicia ni al poder judicial. Lo único que hace el Estatuto en materia de justicia es desarrollar la Constitución". La frase corresponde a Guillem Vidal, presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC) durante 10 años, y de clara sensibilidad autonomista. Su opinión, ciertamente, es minoritaria, incluso en los llamados sectores progresistas de la judicatura, reacios a las diversas reformas que comportaría la aplicación del proyecto.

Una de esas novedades es la ampliación de competencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Este órgano judicial, al igual que los de las otras 16 autonomías, fueron creados por una enmienda *in voce* del nacionalista catalán Miquel Roca durante la elaboración de la Constitución y hasta ahora han tenido un papel muy limitado. En el caso catalán, a diferencia de lo que ocurre otras autonomías, existe un precedente histórico que fue el Tribunal de Casación, vigente durante la II República y dependiente de la Generalitat.

Ahora, el artículo 95 del Estatuto establece que "las sucesivas instancias de

procesos judiciales iniciados en Cataluña se agotan ante los tribunales situados en el territorio de Cataluña y, si procede, ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, incluso en sede de recurso extraordinario". Es decir, el TSJC es la última instancia judicial en Cataluña en la jurisdicción civil, penal, social y contenciosa y el Tribunal Supremo se reserva para la unificación de doctrina. También pierde, en beneficio del TSJC, la competencia para revisar las sentencias firmes dictadas en Cataluña.

El redactado del Estatuto vigente es el mismo que el reformado, cuando asegura que el TSJC "culmina la organización judicial en Cataluña". Esa misma expresión la recoge también el párrafo segundo del artículo 152.1 de la Constitución. También el programa electoral del PSOE del año 2003 recogía esa propuesta de que los tribunales superiores fuesen la última instancia judicial en cada comunidad. De ahí que Guillem Vidal asegure, para rechazar las críticas generadas, que "algunos se han leído la Constitución, pero aún no la han digerido". Vidal recuerda que el Estatuto que se critica apostilla también que las competencias del TSJC se ejercerán "en los términos establecidos por la ley orgánica correspondiente".

La creación del Consejo de Justicia de Cataluña es otra de las novedades polémicas. En este caso no existe referencia en el texto vigente. El artículo 97 asegura que se trata del "órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña" y que "actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último". Entre sus funciones figura la de proponer al presidente del TSJC, de los presidentes de sala de este tribunal y de las audiencias provinciales. También le autoriza a imponer sanciones por faltas leves y graves cometidas por jueces y participar en la ordenación e inspección de los juzgados. A los seis miembros del Consejo los elige el Parlamento catalán por seis años.

"Las competencias que se atribuyen al Consejo, como las del Tribunal Superior son de dudosa constitucionalidad porque se desborda el marco actual", opina Enrique López, portavoz del CGPJ, cuya mayoría conservadora ha elaborado un informe muy crítico con el Estatuto. En términos parecidos se ha expresado Maria Eugènia Alegret, actual presidenta del TSJC y asociada, como López, a la conservadora y mayoritaria Asociación Profesional de la Magistratura (APM). "Si se quieren incrementar esas competencias, lo que hay que hacer es cambiar la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Es decir, una ley estatal, no un estatuto de autonomía", precisa López. Sus argumentos coinciden, en síntesis, con la opinión generalizada que han mostrado los dirigentes del PP, quienes consideran que el Estatuto es una reforma encubierta de ciertas leyes orgánicas y de la Constitución. "Algunas críticas sólo pretenden que España vuelva a ser *una, grande y libre*. En el Estatuto, el poder judicial no se desmembra, sólo se desconcentra", opina Vidal. Algunas de las reformas del Estatuto catalán van en la línea de la modificación de la LOPJ que está en estudio.

El Estatuto también prevé que el Consejo de Justicia convoque las oposiciones para cubrir las vacantes de jueces y magistrados en Cataluña. En el caso de la fiscalía, es el Gobierno catalán quien convoca, de acuerdo con la Fiscalía General del Estado. El artículo 102 establece que "el conocimiento suficiente del catalán y del derecho propio de Cataluña" será un requisito para obtener una plaza en el concurso de traslado y que los jueces y magistrados que ya ejerzan en Cataluña deberán acreditar "un conocimiento suficiente" de la lengua y el derecho civil "en el ámbito que determine la ley". No se precisa si será estatal o autonómica.

En cuanto a los secretarios judiciales y el resto del personal al servicio de la Administración de justicia, el Estatuto asegura que se les exigirá el mismo nivel de catalán que al resto del personal administrativo de la Generalitat. Hasta ahora, el Ministerio de Justicia no se ha mostrado receptivo a esta reclamación.

LA REFORMA DEL ESTATUTO CATALÁN El articulado del proyecto de ley (4)

El tortuoso camino de la financiación autonómica

El proyecto de Estatuto apunta a un cambio en el modelo con una mayor dosis de federalismo

CLAUDI PÉREZ - Barcelona
EL PAÍS - España - 15-10-2005

El proyecto de Estatuto propone, a grandes rasgos, gestionar y recaudar todos los impuestos soportados en Cataluña a través de una Agencia Tributaria que colabore con la estatal. Y posteriormente hacer dos aportaciones al Estado: una para financiar sus servicios y una segunda para la solidaridad interterritorial. No se trata propiamente de un modelo -no fija porcentajes de participación en los impuestos estatales ni establece el mecanismo de solidaridad-, pero modifica sustancialmente el esquema actual: ahora es el Estado quien recauda todos los impuestos y liquida a las comunidades.

La fórmula que aparece en el proyecto de Estatuto no exige una reforma de la Constitución sino sólo de la ley orgánica de financiación de las comunidades (LOFCA) -como ha ocurrido cada vez que se ha revisado el sistema-, y es "técnicamente generalizable y sostenible económicamente", según ha reiterado el consejero catalán de Economía, Antoni Castells. Hay quien no opina lo mismo.

"El proyecto desprende una música clara: Cataluña quiere pagar menos y equiparar los resultados a los de los territorios forales. La generalización es factible, pero muy negativa: en el caso límite, Extremadura tendría tres veces menos financiación por habitante que Madrid", asegura Ángel de la Fuente, del Instituto de Análisis Económico del CSIC. "Con el Estado traspasando competencias hacia Bruselas y las comunidades reclamando más ingresos, ¿qué le queda a la Hacienda estatal?", se pregunta.

Núria Bosch, catedrática de Hacienda Pública de la UB, sostiene que el sistema que consagra el proyecto de Estatuto "es totalmente generalizable" y no impone que Cataluña salga del régimen común, a diferencia del modelo vasco: "No fija los porcentajes de los impuestos cedidos parcialmente. Por lo tanto, el Estado tendrá recursos suficientes en función de lo que se pacte". Bosch asegura que no

hay que sacar de quicio la referencia al Cupo: "Se basa en una aproximación suave -de resultados, y no de modelo- y a medio plazo". "El esfuerzo fiscal de Cataluña en términos de IRPF supera en más del 20% la media estatal, mientras que los recursos *per cápita* que recibe la comunidad no llegan a la media. Lo normal es que Cataluña quiera elevar esa cifra. A la vez, lo ideal sería que las comunidades forales contribuyeran a la solidaridad, en aras de una mayor convergencia de resultados".

La propuesta catalana no es el Cupo vasco. Así lo defiende el tripartito y así lo ven también los expertos. Aunque hay alguna similitud: la agencia catalana recauda todos los impuestos, aunque en este caso a título de cedidos. Sin embargo, el Cupo es una cantidad a tanto alzado, mientras que la aportación al Estado de la propuesta catalana es un porcentaje de una cesta de impuestos. Además, "hay una aportación a la solidaridad que ojalá existiera en las comunidades forales, y la agencia tributaria, a diferencia de lo que ocurre en el País Vasco y Navarra, colabora con la estatal", dice Bosch. De la Fuente defiende también que, "técnicamente, no es un cupo", pero critica "la referencia a la equiparación de resultados" y añade otro elemento polémico: "La balanza se decanta peligrosamente hacia una mayor bilateralidad. El sistema actual ya tiene elementos bilaterales, pero el proyecto eleva demasiado el listón".

¿Debe una comunidad autónoma *rica* fijar criterios de solidaridad? "El Estatuto sólo enuncia principios generales, deja claro que la solidaridad se pactará de forma multilateral", dice Bosch. Para el investigador del CSIC, por vagas que sean, las referencias a la solidaridad "chocan con el artículo 138.1 de la Constitución, aunque muchos de los principios que enumera introducen más eficiencia".

Hay otros aspectos controvertidos. En el caso del impuesto de sociedades -el único no cedido actualmente-, Bosch entiende "las reticencias del Estado a ceder más poder", pero explica que hay fórmulas "para respetar la unidad de mercado, el argumento más utilizado para rechazar la cesión".

La proliferación de agencias tributarias supone una pérdida de eficiencia, según los críticos. "Eso se evita con las fórmulas de colaboración previstas", dice Bosch, que al igual que De la Fuente rechaza la situación actual, "en la que las comunidades no tienen información sobre la recaudación y las liquidaciones llegan con dos años de retraso". La llave de la caja también preocupa. "La situación actual es anómala, pero es preferible que el Estado tenga la llave a que haya 17 llaves. Lo ideal sería una sola agencia en la que participen las autonomías", señala De la Fuente. Para Bosch, la fórmula catalana es compatible con esa solución. "Es una cuestión de interpretación, como en casi todos los aspectos polémicos de la propuesta", remacha.

LA REFORMA DEL ESTATUTO CATALÁN
REPORTAJE

La ciudadanía del siglo XXI

El proyecto reconoce un catálogo de derechos vinculados a las competencias de la Generalitat

PERE RÍOS - Barcelona
EL PAÍS - España - 17-10-2005

"Derechos, deberes y principios rectores". Ése es el enunciado del título I del proyecto de Estatuto catalán, un apartado novedoso que reconoce un extenso catálogo de derechos ciudadanos y que en la mayoría de los casos están vinculados a las competencias que tiene la Generalitat. Cuando se rebasa esa atribución, el redactado queda en una declaración de principios, como cuando se alude al "derecho al propio cuerpo y a la salud reproductiva y sexual" de las mujeres. La larga relación abarca desde los derechos lingüísticos o de los consumidores, hasta la protección del medio ambiente o el acceso a una vivienda. Al mismo tiempo se reconocen, entre otros, el derecho a morir dignamente, las parejas de hecho y otras formas de convivencia, así como la necesidad de aplicar políticas "con perspectiva de género".

El título sobre derechos, deberes y principios rectores fue una apuesta de las formaciones del tripartito para que el Estatuto incluyera una declaración genérica que sirviese de atractivo a la ciudadanía. Los detractores de ese título recuerdan que ocupa 40 de los 227 artículos del Estatuto y que resulta innecesario, especialmente porque el mismo texto anuncia en su artículo 37.2 que el Parlamento catalán aprobará por ley una Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña.

Enoch Albertí, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, considera que la inclusión del título sobre derechos y deberes fue "una apuesta política impecable", y cuya constitucionalidad está fuera de duda, pero advierte también de que el marco no es el más apropiado, porque el Estatuto es una ley estatal y una hipotética reforma implicaría que pasara por las Cortes y se sometiera a referéndum.

"Creo que el título sobra íntegramente", admite sin reparos Núria de Gispert, ponente nacionalista y ex consejera de Justicia de la Generalitat. Con todo, el

articulado fue avalado y alabado por el Consejo Consultivo. "Es una operación que por sí misma no solamente es válida sino merecedora de elogios, porque todo lo que signifique ampliar y profundizar la protección de los derechos de las personas así ha de ser considerado", dijeron los juristas.

El título I se inicia reconociendo los derechos de las personas, de manera genérica, en lo que podría recordar textos históricos trascendentes, como la de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así, por ejemplo, el artículo 15.2 afirma que "todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación", y concluye señalando que los ciudadanos "tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal".

Pero va más allá de ese tipo de declaraciones y por ejemplo en el artículo 20, se insinúa un cierto reconocimiento de la eutanasia cuando se establece que "todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad el proceso de su muerte" y a "expresar su voluntad de una manera anticipada", alertando de que el deseo deberá respetarse "especialmente por el personal sanitario", en los términos que establezca la ley.

Otros artículos no dejan lugar a dudas, como los que reconocen el derecho a acceder a un servicio sanitario gratuito, a elegir médico y a que las familias en situación de pobreza tengan "una renta mínima garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna". El artículo 26 alude al derecho a acceder a una vivienda digna a las personas "que no dispongan de los recursos suficientes" y el 29 se refiere al derecho de participación, que reconoce capacidad ciudadana para presentar iniciativas legislativas en el Parlamento autónomo y promover referendos ante la Generalitat y los ayuntamientos.

Otros cinco artículos aluden a los derechos y deberes lingüísticos (véase EL PAÍS del 13 de octubre). El cumplimiento de esa lista de derechos por parte de la Generalitat estará tutelado por el Consejo de Garantías Estatutarias, de nueva creación, y su vulneración se podrá recurrir ante una sala especial de garantías estatutarias que se creará en el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña "en los términos y por medio del procedimiento que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial".

Gregorio Cámara, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, coincide con Albertí en que todos los derechos reconocidos están muy relacionados con las competencias de la Generalitat y que no podía superarse ese marco. "Los derechos y deberes de todos los españoles son aquellos que la Constitución consagra, pero ésta no impide que el Estatuto pueda incluir una Carta con perfil propio dentro del ámbito competencial autonómico", afirma Cámara. En el mismo sentido se expresó el dictamen del Consejo Consultivo, en el que se recuerda que los cantones suizos, los *länder* alemanes o los estados de

los Estados Unidos de América tienen declaraciones similares a las del Estatuto.

El capítulo V de este título se refiere a los "principios rectores" que han de regir las políticas de los poderes públicos de Cataluña. Uno de ellos es "la protección jurídica, económica y social de las diversas modalidades de familia", y aboga por promover "la conciliación de la vida laboral y familiar y a tener descendencia".

El Estatuto también proclama que se fomentarán las políticas desde una "perspectiva de género" y que se emprenderán las acciones necesarias "para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas".

Igualmente, el artículo 40 es una declaración para promover el respeto a las minorías y la erradicación del racismo, el antisemitismo, la xenofobia y la homofobia. En esta línea, el artículo 54 asegura que los poderes públicos "han de velar por el conocimiento y mantenimiento de la memoria histórica de Cataluña y porque ésta se convierta en símbolo permanente de tolerancia y dignidad de los valores democráticos".

LA REFORMA DEL ESTATUTO CATALÁN El articulado del proyecto de ley (6)
REPORTAJE

Relaciones bilaterales y multilaterales

La conversión de la Generalitat en Administración única queda en manos del Gobierno central

ENRIC COMPANYY - Barcelona
EL PAÍS - España - 19-10-2005

Algunos de los más llamativos aspectos de la reforma del Estatuto catalán, como el establecimiento del principio de bilateralidad en las relaciones de la Generalitat con la Administración central, que han suscitado rechazo en las demás comunidades, están mediatizados por importantes salvedades, que condicionan decisivamente su puesta en práctica y la remiten a marcos multilaterales. El debate sobre bilateralismo y multilateralismo ha sido uno de los más enconados durante la redacción del nuevo Estatuto, y los expertos creen que continuará durante el trámite del proyecto en las Cortes, porque se refiere a la definición general del sistema autonómico. Algo parecido sucede con la noción de Administración única, que se preconiza, pero que en última instancia queda condicionada a la decisión del Gobierno central.

¿Quedará Administración periférica del Estado en Cataluña si se aplica tal como está el proyecto de nuevo Estatuto de Autonomía? La respuesta está en el propio proyecto, en su última disposición adicional, que lleva el número 11. Es la que indica que la Generalitat "pasa a ser la Administración ordinaria del Estado". Pero eso será, si acaso, "una vez le hayan sido transferidas" las funciones ejecutivas que la Administración del Estado atiende en Cataluña con sus propios organismos.

Si esto ocurriera, sería la puesta en práctica de la propuesta de Administración única lanzada por Manuel Fraga en 1992 para las nacionalidades de Galicia, País Vasco y Cataluña. Ese proyecto formulaba de forma más concisa una idea avanzada antes por Jordi Pujol, el cual había reclamado ya que la Generalitat ejerciera todas las competencias ejecutivas del Estado. La formulación de Pujol, precisada en 1994, era que "la Generalitat es el Estado en Cataluña" y como tal ha de ejercer todas las funciones administrativas.

En la década de los 90, las propuestas de Fraga y Pujol fueron enérgicamente

rechazadas por los Gobiernos de entonces presididos por Felipe González, alegando que alteraba el equilibrio constitucional entre las administraciones. Ahora también. Los expertos consultados por el Gobierno consideran, como explicó el catedrático de Derecho Constitucional José Antonio Montilla, de la Universidad de Extremadura, que el concepto de Administración única "no es aplicable porque corresponde a un modelo de federalismo de ejecución en el que el Estado legisla y las comunidades ejecutan". Que no es el existente en España, porque en el Estado de las Autonomías, precisa, "las comunidades legislan en casi todas las materias y si además ejecutaran en todas, el Estado simplemente desaparecería".

Tan concluyente afirmación queda matizada por Montilla, sin embargo, porque la propuesta del Estatuto "queda en realidad diferida" y "sujeta a la voluntad del Estado", que es el que ha de decidir si traspasa o no sus funciones ejecutivas a la Generalitat.

Este decisivo condicionante no bastó para eliminar la oposición del PP en el Parlamento catalán en este punto. Y no lo fue porque, en opinión del diputado Francesc Vendrell, ponente de este partido en la redacción de la reforma, esta disposición "forma parte de una concepción que atraviesa todo el proyecto, la del bilateralismo", que en su opinión persigue establecer una "asimetría" en el modelo autonómico.

La reñida pugna entre bilateralidad y multilateralidad en las relaciones de la Generalitat con el Estado y con las demás comunidades ha expresado durante la elaboración de la reforma la tensión entre la tendencia confederal de los nacionalistas de CiU y ERC y el modelo federal perseguido por los socialistas. El resultado ha sido un compromiso, materializado en el artículo 3 del proyecto, en el que se incluye la bilateralidad entre los principios en que la Generalitat basará sus relaciones con el Estado, pero "sin excluir el uso de mecanismos de participación multilateral". Como en el caso de la Administración única, se trata de un condicionante decisivo.

Para desarrollar este principio se redefine la Comisión Bilateral Estado-Generalitat (Art. 183) y, para lo relativo a la financiación autonómica, se crea la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales. Además, se mantienen la Comisión Mixta de Valoraciones y Traspasos y la Junta de Seguridad.

La Comisión Bilateral Estado-Generalitat queda definida como "marco general y permanente" de relación entre ambas partes en una larga serie de aspectos. Su objeto es canalizar la "participación" de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a Cataluña y la "colaboración" en las políticas públicas de interés común. Y su función es emitir informes previos "determinantes" para la adopción por el Estado de determinadas decisiones en materias que afecten a Cataluña o sobre las que la Generalitat también tiene

competencias. "Determinantes" significa, simplemente, que no son "vinculantes", aunque su rechazo ha de ser "motivado".

La novedad más relevante en este aspecto del nuevo Estatuto es la creación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, porque es la que afecta a la financiación de la Generalitat y, de rebote, al marco financiero general.

Es uno de los puntos que mayor rechazo ha provocado entre quienes juzgan inaceptable la reforma -el Gobierno, el PSOE y las demás comunidades, cuyos dirigentes se han apresurado a denunciarlo-, precisamente por el bilateralismo.

La estricta realidad del texto es, sin embargo, que también esta comisión está supeditada a la multilateralidad. El artículo 214 del proyecto que la crea establece que "ejerce sus funciones sin perjuicio de los acuerdos suscritos por el Gobierno de Cataluña en esta materia en instituciones y organismos de carácter multilateral". Es decir, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Salvo que, como sugirió uno de los ponentes nacionalistas, se quiera interpretar que este Consejo no es ni una institución ni un organismo.

© El País S.L. | Prisacom S.A.

LA REFORMA DEL ESTATUTO CATALÁN El articulado del proyecto de ley (y 7)
REPORTAJE

Blindar las competencias

El Estatuto precisa las materias atribuidas a la Generalitat para evitar recortes del Gobierno central

JOSEP GARRIGA - Barcelona
EL PAÍS - España - 21-10-2005

El Título IV del nuevo Estatuto de Cataluña, dedicado a las competencias, contiene 163 artículos, lo que le convierte en el más extenso del proyecto, que consta de 227. Tan prolijo texto tiene su origen en el detallismo con el que se enumeran las competencias que corresponden a la Generalitat. Los ponentes buscaban una fórmula para frenar las invasiones competenciales por parte del Gobierno central mediante decretos u órdenes ministeriales. El Consejo Consultivo no halló ningún rastro de inconstitucionalidad en el articulado, si bien obligó a cambiar una disposición adicional por la cual se blindaban algunas competencias mediante la apelación a los derechos históricos. Estos derechos tan sólo se citan para otorgar a la Generalitat una "posición singular" en materias como lengua, cultura, educación y derecho civil. "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional establece que el Gobierno ha de desarrollar la legislación básica del Estado a través de leyes, salvo en casos excepcionales. Pero en la práctica, la excepcionalidad se ha convertido en la norma". José Antonio Montilla, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura, avala la técnica utilizada por los ponentes del Estatuto catalán para blindar las competencias de la Generalitat y evitar así futuras laminaciones por parte del Ejecutivo central. No en vano, el Gobierno catalán tiene pendiente de sentencia del Tribunal Constitucional 17 recursos por conflictos competenciales con la Administración central.

La fórmula utilizada en el proyecto estatutario consiste en detallar de forma pormenorizada, a veces rayando el enciclopedismo, las materias y submaterias que corresponden a la Generalitat. Además, define la tipología de las competencias autonómicas que divide en exclusivas, compartidas o ejecutivas.

La técnica, a ojos de los juristas, es acertada siempre y cuando, puntualizan, no invada competencias estatales. Sin embargo, comporta serios riesgos para el funcionamiento del Estado autonómico, advierten. Por una parte, la rigidez de

los contenidos podría conducir a un federalismo de tipo asimétrico, es decir, de profundas diferencias competenciales entre las autonomías si éstas, en sus futuras reformas estatutarias, no asimilaban sus competencias a las de Cataluña con la misma minuciosidad.

"Ante esta situación, el Gobierno podría tener la tentación de recuperar la doctrina de supletoriedad", comenta Montilla. Un aviso que comparten dos catedráticos de Derecho Constitucional que prefieren ampararse en el anonimato, ya que han sido elegidos por el PSOE para examinar el proyecto de Estatuto.

La regla de supletoriedad fue muy utilizada por los Gobiernos centrales para aprobar normas de carácter básico destinadas a las comunidades autónomas que optaron por la vía del artículo 143 -las no históricas-, sobre materias de las que carecían de competencias. Esta circunstancia levantó ampollas entre las autonomías históricas, pues estas leyes, al final, se les aplicaban también a ellas, invadiendo así sus competencias. El Tribunal Constitucional, en una destacada sentencia de 1997 sobre la ley de urbanismo, revocó esta norma. La pormenorización de las competencias representa, para Montilla, "volver atrás en la construcción federal del Estado autonómico que empezó a perfilar el Constitucional con esa sentencia".

Lidia Santos, ponente socialista y doctora en Derecho, José Antonio Montilla y el resto de catedráticos consultados coinciden en avisar del riesgo de "petrificación" que acarrea entrar en tan puntillista detalle competencial. "Indudablemente se gana en seguridad, pero también la jurisprudencia evolutiva del Tribunal Constitucional permite la flexibilidad y no sería, por tanto, el caso catalán", señala uno de los catedráticos elegidos por el PSOE. "Particularmente prefiero la enumeración genérica de las competencias, pues se puede caer en el intervencionismo", apunta Santos. Y Montilla abunda: "Creo excesivo el grado de detallismo, porque limita la acción y voluntad de otras mayorías políticas".

"Me parecen muy correctas todas estas opiniones, pero teóricamente, porque en la práctica llevamos 25 años de laminación de competencias por parte del Gobierno central y de interpretaciones autonómicas restrictivas por parte del Constitucional", contradice Quico Homs, ponente de Convergència i Unió en la ponencia. Éste recuerda que el Estatuto de 1979 enumera de forma genérica las competencias exclusivas de la Generalitat y sobre las que tiene capacidad legislativa.

"La reforma actual no cae sobre terreno yermo, sino tras una experiencia larga, de 25 años. Aquí se ha extendido una mentalidad por la cual la legislación estatal prevalece sobre la autonómica", agrega. Por tanto, comenta, la fórmula de blindaje clarifica la división competencial entre Administraciones y evita, o al menos intenta, futuras invasiones por parte del Gobierno central.

Lidia Santos suscribe, con matices, esta idea. Recuerda que la fórmula del blindaje les vino propuesta por el Instituto de Estudios Autonómicos -una técnica que a uno de los catedráticos consultados le parece "muy inteligente"- pero que provocó grandes y "enmarañados" debates en el seno de la ponencia. Circunstancia que, señala la diputada socialista, puede reproducirse en la negociación en las Cortes porque "en la división de competencias nos hemos situado siempre en la banda alta autonómica, en el borde de la constitucionalidad".

Un ejemplo de estos acalorados debates se produjo en la apelación a los derechos históricos para blindar determinadas competencias, que Convergència i Unió y Esquerra Republicana apoyaron en comisión parlamentaria. Finalmente, las formaciones del tripartito recondujeron la situación y la referencia a tales derechos se incorporó en el artículo 5, pero sin vincularla a la asunción de competencias ni citando la disposición adicional primera de la Constitución. Mientras a algunos catedráticos la fórmula les parece "limpia como una patena", José Antonio Montilla introduce objeciones. "Me parece correcto otorgar a la Generalitat, mediante los derechos históricos, un carácter singular en competencias como el derecho civil o la lengua, pero no en educación o cultura".