

## INFORME SOBRE EL DESPLEGAMENT DE L'ESTATUT

La VIII legislatura ha de ser la que iniciï els treballs de desenvolupament de l'Estatut.

Hi ha preceptes del nou Estatut d'autonomia de Catalunya que per ser plenament aplicables necessiten un desplegament normatiu. Aquest desplegament normatiu s'ha de realitzar al Parlament de Catalunya, amb l'aprovació de lleis del Parlament o la modificació de normes vigents, i a les Corts Generals a Madrid, també amb la necessitat de modificar lleis estatals i per a la creació de les diferents comissions bilaterals.

En aquest informe es fa una relació de les principals tasques de desplegament normatiu tant al Parlament de Catalunya com a les Corts Generals.

### DESPLEGAMENT NORMATIU AL PARLAMENT DE CATALUNYA

#### Drets, deures i principis rectors

EL Títol I de l'Estatut preveu un catàleg de drets en diferents àmbits que han de ser desenvolupats legislativament. El Parlament de Catalunya disposa de 2 anys per adaptar les normes amb rang de llei que puguin ser incompatibles amb els drets estatutaris.

S'han de desenvolupar drets en els àmbits següents:

- Drets en l'àmbit civil i social. Alguns exemples:
  - Dret a rebre prestacions socials i ajuts per atendre les càrregues familiars.
  - Ajuts per persones amb necessitats educatives especials.
  - Dret d'accés en condicions d'igualtat i gratuïtat als serveis sanitaris de responsabilitat pública.
  - Dret d'accés a les prestacions de la xarxa de serveis socials de responsabilitat pública.
  - Dret a una renda garantida de ciutadania que asseguri els mínims de vida digna.
- Drets en l'àmbit polític i de l'administració. Alguns exemples:
  - Drets electorals, dret a promoure iniciatives legislatives populars, dret de petició, dret a promoure consultes populars.
  - Drets d'accés als serveis públics i a la bona Administració: les lleis han de regular les condicions d'exercici i les garanties relatives a l'obligació de les Administracions públiques de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat dels serveis públics i econòmics d'interès general i els supòsits en els quals han d'adoptar cartes de drets del usuari i d'obligacions dels prestadors de serveis.
- Drets lingüístics.
  - Drets lingüístics davant les administracions públiques i les institucions estatals. Les lleis han d'establir la forma en què s'ha d'acreditar el nivell de coneixement adequat i suficient de les llengües oficials a Catalunya per part de jutges, magistrats, fiscals, notaris, registradors de la propietat i mercantils, encarregats del Registre Civil, personal al servei de l'Administració de l'Estat situada a Catalunya.
  - Deure de disponibilitat lingüística.
  - Drets en relació a l'aranès.

### **Àmbit institucional**

En l'àmbit institucional cal modificar o elaborar un seguit de lleis perquè s'adeqüin a les previsions estatutàries.

#### **Lleis a modificar:**

- Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, el president i el Consell Executiu de la Generalitat.
- Llei 6/1984 del Síndic de Greuges.
- Llei 6/1984 de la Sindicatura de Comptes.
- Llei 13/1989 d'organització, procediment i règim jurídic i el Decret Legislatiu 1/1997, en matèria de funció pública.

#### **Lleis a aprovar:**

- Llei del Consell de Garanties Estatutàries.
- Llei per a la designació dels senadors que representen la Generalitat al Senat.
- Llei de consultes populars.

### **Organització territorial i Govern Local**

S'han d'aprovar i modificar un seguit de lleis en l'àmbit de l'organització territorial i el govern local.

#### **Lleis a aprovar:**

- Atribució de competències als municipis (art.84 EAC).
- La creació, modificació i supressió i establiment del règim jurídic de les vegueries (art.91 EAC).
- Creació del Consell de Governos Locals (art. 85 EAC).
- El règim especial de l'Aran (art. 94 EAC).
- Establiment per llei del Parlament d'un fons de cooperació local (art. 219 EAC).
- Llei d'hisendes locals de Catalunya (art. 219 i 220 EAC).
- Llei electoral (DT 2ª EAC).

#### **Lleis a modificar:**

- Llei 871987 Municipal i de règim local de Catalunya
- Llei 5/1978 del règim provisional de les competències de les diputacions
- Llei 6/1987 sobre l'organització comarcal de Catalunya
- Llei 771987 de creació de l'Entitat Metropolitana
- Llei 22/1998 de la Carta municipal de Barcelona

### **Administració de justícia**

Per tal que la Generalitat desenvolupi les competències sobre l'administració de justícia a Catalunya i per aconseguir un poder judicial desconcentrat o descentralitzat s'han d'aprovar les lleis següents:

- Llei del Parlament per atribuir les funcions al Consell de Justícia de Catalunya (art. 98 EAC).
- Llei del Parlament per la creació, disseny, organització, dotació i gestió de les oficines judicials i dels òrgans i els serveis de suport als òrgans jurisdiccionals (art. 105 EAC).
- Llei del Parlament per ordenar els serveis de justícia gratuïta i d'orientació jurídica gratuïta, així com els instruments i procediments de mediació i conciliació en la resolució de conflictes (art. 106 EAC).
- Llei del Parlament per ordenar els instruments i procediments de mediació i conciliació en la resolució de conflictes
- Llei del Parlament per fixar la capitalitat de les demarcacions judicials (art. 107.3 EAC).

### **Competències**

Per tal que el nou Estatut tingui una aplicació efectiva, es revisarà la legislació catalana vigent referent a totes les matèries que el nou text estatutari atribueix a la Generalitat com a competències exclusives o compartides, per tal d'adequar-la al nou abast de l'exclusivitat i del desenvolupament legislatiu.

### **Reforma de l'Estatut**

Per tal de regular les propostes populars i municipals d'iniciativa de reforma de l'Estatut, s'haurien de modificar,

- La Llei 1/2006 de la iniciativa legislativa popular
- La Llei municipal.
- El Reglament del Parlament per preveure la transformació de la proposta d'iniciativa popular o local en iniciativa parlamentària.

## **DESPLEGAMENT NORMATIU A LES CORTS GENERALS**

### **Bilateralitat**

L'Estatut preveu la creació de comissions bilaterals que constitueixen el marc relacional entre la Generalitat i l'Estat. Les comissions que s'han de crear són:

#### **Comissió Bilateral Generalitat-Estat** (art. 183 EAC).

Aquesta comissió constitueix el marc general i permanent de relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat per tal que, la Generalitat participi i col·labori en l'exercici de les competències estatals que afectin l'autonomia de Catalunya i per l'intercanvi d'informació i establiment de mecanismes de col·laboració en les respectives polítiques públiques i els assumptes d'interès comú.

Paral·lelament a la creació de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat s'ha de preveure un mecanisme de desencallament de conflictes sobre traspàsos de mitjans i serveis pendents en competències reconegudes davant el TC. Cal modificar l'art. 72 de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, per preveure un recurs directe davant el TC, per tal que resolgui el conflicte entre la Generalitat i l'Estat sobre el traspàs de serveis o mitjans personals, materials o financers adscrits a l'administració de l'Estat, per estar vinculats a una competència que correspon a la Generalitat.

#### **Comissió Mixta d'Afers econòmics i Fiscals Estat-Generalitat** (art. 210).

La Disposició Final Tercera estableix que aquesta comissió s'ha de crear en el termini de 6 mesos a partir de l'entrada en vigor de l'Estatut.

Ha aquesta comissió li correspon la concreció, l'aplicació, l'actualització i el seguiment del sistema de finançament, i també la canalització del conjunt de relacions fiscals i financeres de la Generalitat i l'Estat.

#### **Comissió Estat, Generalitat i administració local**

Crear una comissió integrada per les administracions de l'estat, l'autònoma i la local amb l'objectiu de fer un seguiment de l'acompliment de la Disposició Addicional Tercera (la inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures s'ha d'equiparar a la participació relativa del PIB de Catalunya amb relació al PIB de l'Estat per un període de 7 anys).

### **Participació en òrgans estatals i organismes econòmics**

La Generalitat ha de participar en la designació de membres en els òrgans estatals i en organismes econòmics de l'Estat. Per assegurar aquesta participació s'han de modificar les lleis estatals que regulen cada un d'aquests òrgans.

- **Agència Tributària de l'Estat (publicitat balances fiscals)**. Modificació de la Llei de creació de l'Agència Estatal de l'Administració Tributària per preveure la participació de la Generalitat en la designació d'un representant en el Consell Superior de Direcció.
- **Consell d'Administració de RTVE**. Modificació de la Llei de l'Estatut de la Ràdio i la TV per assegurar 1 representant de la Generalitat entre els 2 membres del consell d'administració designats pel Senat en nom de les CA amb llengua pròpia.
- **Banc d'Espanya**. Modificació de la Llei d'autonomia del Banc d'Espanya per tal que, 1 dels 6 consellers del Banc d'Espanya sigui designat per la Generalitat.
- **Comissió del Mercat de Telecomunicacions**. Modificació de la Llei general de Telecomunicacions per tal que, 1 dels 7 consellers de la Comissió del mercat de telecomunicacions sigui nomenat a proposta de les CA que han accedit al règim d'autonomia a través de l'art. 151 de la CE.
- **Tribunal de Cuentas**. Modificació de la Llei Orgànica del Tribunal de Cuentas per tal que, 1 dels 2 consellers de comptes designats pel Senat sigui a proposta de les CA que han accedit al règim d'autonomia a través de l'art. 151 de la CE.
- **Mercat de Valors**. Modificació de la Llei del Mercat de Valors per tal que, 1 dels 3 consellers que formen part del consell de la Comissió sigui designat per les comunitats autònomes.
- **Consell Econòmic i Social**. Modificació de la Llei del Consell Econòmic i Social per tal que, la Generalitat designi tres representats al Consell Econòmic i Social.
- **Comissió Nacional de l'Energia**. Modificació de la Llei del sector d'hidrocarburs, per preveure la presència d'un representant de la Generalitat a la Comissió Nacional de l'Energia.
- **Agència de Protecció de dades de caràcter personal**. Modificació de la Llei reguladora de l'Agència, per ampliar el nombre de representants de la Generalitat en el Consell Consultiu de l'Agència.

### **Unió Europea i Acció Exterior**

La Generalitat ha de participar de manera directa en els afers relacionats amb la UE i altres organismes internacionals que permeten la presència d'ens subestatal. S'ha de crear una llei que prevegui la participació de les CA en :

- La negociació dels tractats de la UE.
- La formació de les posicions de l'Estat davant els òrgans i institucions UE.
- Els organismes com la UNESCO.

### **Circumscripció electoral europea.**

S'ha de modificar la **LOREG** per preveure la circumscripció electoral europea de Catalunya, sola o amb altres CA veïnes (Illes Balears i País Valencià).

### **Poder Judicial**

Per tal que les previsions del títol III de l'Estatut tinguin plena efectivitat i la Generalitat pugui exercir les seves competències en l'àmbit del Poder Judicial s'ha de modificar la Llei orgànica del Poder Judicial per tal que:

- El coneixement del català s'estableixi com a requisit per a ocupar una plaça de jutge o magistrat a Catalunya.
- Els actes que vulneren els drets reconeguts a l'Estatut siguin objecte de recurs directe davant el Tribunal Superior de Justícia (art. 38.2 EAC).
- Es creïn els consells de justícia territorials, com a òrgans de govern del poder judicial (art. 97 EAC).
- Es prevegui el traspàs a la Generalitat del personal no judicial al servei de l'Administració de Justícia i per poder convocar les places vacants del personal judicial.
- Es pugui crear per llei del Parlament cossos de funcionaris al servei de l'Administració de

justícia dependents de la funció pública de la Generalitat (art. 103 EAC).

A més, cal la transferència a la Generalitat, per la via d'una llei orgànica de l'art. 150.2 CE, de la facultat de delimitar les demarcacions territorials dels òrgans judicials de Catalunya i la Planta Judicial.

## **POLÍTICA NORMATIVA DE L'ESTAT JUST ABANS I DESPRÉS DE L'ENTRADA EN VIGOR DEL NOU ESTATUT**

El nou Estatut configura un nou marc competencial entre la Generalitat i l'Estat que caldrà respectar. Però sobretot el que fa el nou Estatut és establir les “regles de joc” per pal·liar el que, durant anys, ha estat una invasió competencial de l'Estat sobre les competències autonòmiques.

L'Estat s'ha servit de mecanismes molt diversos per dictar normes legals i reglamentaries que han vulnerat el sistema de distribució de competències establert per la Constitució i els estatuts d'autonomia.

A continuació detallem les pràctiques més utilitzades per l'Estat que caldrà modificar per assegurar una correcta delimitació de les competències de la Generalitat i l'Estat.

### **A.- Subvencions i ajuts**

L'article 114 del nou Estatut estableix que “correspon a la Generalitat, en les matèries de la seva competència, l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, i també la regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió”.

L'Estat a través de Reials Decrets, Ordres Ministerials i Resolucions atorguen subvencions i ajuts a particulars en àmbits en els que no té competències, i ho fa concretant en detall els objectius als que s'han de destinar les subvencions i regulant el procés de concessió. Així l'Estat no respecta la doctrina del Tribunal Constitucional (establerta a la STC 13/1992 i moltes altres posteriors) sobre la que es va inspirar la redacció de l'article 114 EAC.

En les matèries de competència compartida on l'Estat té competències legislatives i a la Generalitat li correspon precisar normativament els objectius als quals es destinen les subvencions estatals territorialitzables i completar la regulació de les condicions d'atorgament i gestió, l'Estat regula amb tant de detall que no deixa capacitat d'actuació a la Generalitat.

A més, l'Estat acostuma a no territorialitzar la seva activitat de foment, impeding així l'exercici de les competències de la Generalitat. L'Estat justifica aquesta no territorialització per la impossibilitat de territorialitzar algunes d'aquestes subvencions o ajuts, però en aquests casos l'estatut, en el seu article 114.5, exigeix la participació de la Generalitat en la determinació d'aquest caràcter no territorialitzable, així com en la gestió i tramitació d'aquestes subvencions

Són molts pocs els casos en que les comunitats autònomes han estat consultades i menys encara els casos on s'ha previst la participació de les comunitats autònomes en la gestió i tramitació d'aquest ajuts.

Aquesta és una pràctica molt consolidada que pot arribar a desfigurar de forma indirecta i encoberta el sistema de distribució competencial que estableix la Constitució i els estatuts d'autonomia. Del que es tracta doncs, és que l'Estat en la seva activitat de foment respecti la distribució competencial entre la Generalitat i l'Estat.

Alguns exemples d'aquesta pràctica són els següents:

- El Reial Decret 477/2006, del Ministeri de Sanitat (BOE 6 maig) que preveu ajudes socials a persones amb hemofília i d'altres coagulopaties congènites, que han desenvolupat la hepatitis com a conseqüència d'haver rebut tractaments en l'àmbit sanitari públic. L'Estat, en aquesta matèria només té una competència bàsica i per contra, determina de forma acabada i definitiva l'objecte de la subvenció i es reserva tota la tramitació i fins i tot la concessió dels ajuts.
- La Resolució de 28 d'abril de 2006 (BOE 8 maig) sobre concessió de subvencions públiques mitjançant contractes programa, d'àmbit estatal, per a la formació de treballadors ocupats.
- L'Ordre 1568/2006 del Ministeri d'Educació i Ciència que atorga ajuts a alumnes amb necessitats específiques d'ajut educatiu.
- L'Ordre 1305/2006, de 25 d'abril, del Ministeri d'Educació i Ciència preveu ajudes per a l'adquisició de llibres de text i material didàctic, on les condicions i tota la tramitació està centralitzada. El mateix passa per les subvencions que atorga per biblioteques escolars, fixant objectius concrets –com la formació de bibliotecaris- i obligant a les CCAA a aportar la meitat dels fons als mateixos objectius.

#### B.- Punts de connexió territorial

A través de la fixació dels punts de connexió territorial de les competències estatals i autonòmiques, l'Estat recupera o assumeix competències en àmbits materials reservats a les CA. A més, els punts de connexió territorial que fixa l'Estat en la seva normativa entren en contradicció amb els que fixa l'Estatut de d'autonomia de Catalunya. Un exemple clar d'aquesta contradicció es dona en l'àmbit de les associacions. El criteri territorial que utilitza l'Estatut d'autonomia per atribuir la competència a la Generalitat és el de les associacions "que actuïn majoritàriament a Catalunya". L'Estat desconeixent els punts de connexió territorial establerts per l'Estatut pot considerar que és l'ens competent per atorgar subvencions a associacions amb implantació estatal que, tanmateix exerceixin la seva activitat majoritàriament a Catalunya quan, en realitat, és a la Generalitat a qui li correspon concretar els objectius dels ajuts estatals, tramitar-los i concedir-los.

#### C.- Títols horitzontals estatals

L'article 149.1.1.CE estableix que l'Estat té competència exclusiva per regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals.

La jurisprudència constitucional ha declarat que a través d'aquest títol competencial només es poden regular trams dels drets i deures constitucionals (posicions jurídiques fonamentals, etc...), però no es pot pretendre regular la

matèria objecte de les competències autonòmiques; també ha reiterat que la regulació dels drets i deures no pot ser total, sinó únicament d'aspectes concrets i parcials i, molt especialment, que cal interpretar restrictivament els termes "drets i deures constitucionals": no qualsevol "dret" o més precisament, no qualsevol principi rector es pot considerar "dret constitucional" als efectes de l'article 149.1.1.

Així doncs, l'Estat, obviant la doctrina del TC, ha estat utilitzant aquest títol horitzontal per justificar la seva competència en les diferents normatives de rang legal i també reglamentari que ha dictat.

Un bon exemple de la utilització de l'article 149.1.1 CE el constitueix l'àmbit relacionat amb tot el que afecta als denominats serveis socials o assistència social, matèria en la que l'Estat no hi té competències ja que corresponen en exclusiva a totes les Comunitats Autònomes.

Alguns exemples són, la llei de la dependència (*rectius*, de promoció de l'autonomia personal i atenció a persones en situació de dependència); el projecte de llei pel qual s'estableix el règim d'infraccions i sancions en matèria d'igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat i el projecte de la Llei de sòl.

#### D.- Abús de la legislació bàsica de l'Estat.

L'article 111 de l'EAC estableix 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. A més, preveu que les bases han de contenir principis o mínims comuns normatius i que han de ser normes amb rang de llei.

L'Estat no compleix amb aquest principi general sobre el contingut de les bases, que s'inspira en la, ja molt consolidada, doctrina del TC.

L'Estat en diverses lleis o en projectes de llei continua emprant un concepte expansiu de bases, que no es limiten a l'establiment de principis, sinó que inclouen normes de detall i remissions a reglaments bàsics. Fins i tot en algun cas, l'Estat es reserva actes d'execució en àmbits en els que té atribuïdes només competències bàsiques. És el cas, del RD sobre els ensenyaments mínims.

#### E.- Invasions dels nous àmbits materials de les competències

El nou Estatut estableix un nou marc competencial i defineix àmbits materials de competències exclusives de la Generalitat. L'Estat no respecta aquest nou marc competencial i, en virtut d'altres títols molt més allunyats que els que estableix l'Estatut legisla sobre matèries que entren directament en conflicte amb les competències de la Generalitat.

És el cas del Reial Decret 314/2006, de 17 de març (BOE 28 de març) que aprova el Codi Tècnic de l'Edificació on s'estableix amb gran detall el marc normatiu amb les exigències bàsiques de qualitat, seguretat i habitabilitat dels edificis i les seves instal·lacions. Aquest RD entra en col·lisió frontal amb la competència exclusiva que el nou Estatut reserva amb total precisió a la Generalitat en el seu article 137.