

# COMENTARIS DE LES PROPOSTES POLÍTIQUES DE MILLORA DE L'AUTOGOVERN DE CATALUNYA

Jaume Vernet i Llobet

Catedràtic de dret constitucional de la Universitat Rovira i Virgili

Josep M. Castellà Andreu

Professor titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona

## I. Introducció

El debat polític sobre les perspectives de desenvolupament de l'autogovern a Catalunya ha tingut en els darrers anys dues etapes diferenciades. La primera tingué com a moment culminant la creació d'una Comissió d'estudi en el Parlament de Catalunya per a l'aprofundiment de l'autogovern, creada per Resolució del Ple de 14 de novembre de 2000.<sup>1</sup> Aquesta Comissió va escoltar els parers de diferents experts i dels representants o responsables de diverses institucions o òrgans catalans en diferents compareixences durant el 2001.<sup>2</sup> Al llarg dels primers mesos de l'any 2002 el Govern i les forces polítiques de l'oposició van publicar sengles documents amb les propostes en relació amb l'autogovern que havien presentat a la Comissió. Els distints documents volien contribuir al debat públic encetat sobre la valoració dels anys d'autogovern transcorreguts i les tendències d'evolució que s'albiraren. La Comissió va finalitzar els seus treballs amb l'aprovació d'un Informe.<sup>3</sup> La segona

---

1. La Comissió, creada d'acord amb l'art. 49.1 del Reglament del Parlament, va ser fruit de la resolució presentada pels grups parlamentaris de CiU, PSC-CpC, ERC i IC-V. L'objecte de la Comissió va ser «l'elaboració d'un informe en el qual es faci una valoració dels resultats de l'aplicació de l'Estatut d'autonomia i d'altres disposicions reguladores de l'autogovern, així com la consideració i proposta de les línies de reforma i desplegament de la legislació estatal i autonòmica per l'aprofundiment de l'autogovern.» Es deia igualment que podria comptar amb l'assistència d'experts i que hauria de finalitzar l'informe abans de 30 de juny de 2001. Es troba reproduïda en el Document de la Comissió d'Estudi per a l'aprofundiment de l'autogovern, el qual també va recollir les diferents propostes. Vegeu el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*. VI Legislatura, dijous 5 de desembre de 2002, núm. 366.

2. La Comissió estava constituïda per 4 diputats del Grup Parlamentari CiU, 3 del Grup Parlamentari PSC-CpC, 2 dels grups parlamentaris PPC i ERC, respectivament, i 1 del Grup Parlamentari IC-V i assistida pel lletrat J. Vintó. Es va reunir en 19 sessions entre l'1 de febrer de 2001 i el 19 de novembre de 2001. Hi van comparèixer els autors dels informes sol·licitats, els professors E. Aja, E. Albertí, E. Argullol, M. Ballbé, J. Ferret, M. Gerpe, F. Requejo i J. Vernet. A més, ho van fer a petició del Govern el conseller en cap, A. Mas, i la consellera de Governació i Relacions Institucionals, N. de Gispert, i a petició de la Comissió ho van fer els vocals de la Comissió Mixta de Transferències Administració de l'Estat-Generalitat. S. Goya, R. Montaña i X. Sàez. El Parlament ha publicat els dictàmens dels experts en el volum *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Publicacions del Parlament de Catalunya, Barcelona, 2003.

3. L'estudi es divideix en 3 blocs: la valoració del desenvolupament de l'Estat de les autonomies i de l'aplicació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, els objectius generals de l'aprofundiment de

etapa s'ha iniciat l'abril del 2003, a partir d'una de les línies apuntades en la fase anterior, amb les propostes de reforma de l'Estatut que han efectuat quatre de les cinc forces polítiques parlamentàries de Catalunya (CiU, PSC-CPC, ERC i ICV) i l'informe de l'Institut d'Estudis Autònomic.<sup>4</sup> Els processos electorals pendents (eleccions autonòmiques, el novembre de 2003, i generals, el març del 2004) seran determinants per a la concreció d'aquestes darreres propostes d'elaboració d'un nou estatut d'autonomia, que no seran objecte d'estudi en aquest treball.

El debat sobre les perspectives de millora de l'autogovern s'inicia vint-i-dos anys després de l'aprovació de la Constitució i vint-i-un de la de l'Estatut. Amb les dites normes, com és sabut, s'ha construït el que s'ha anomenat Estat autonòmic i, amb l'Estatut, s'ha reinstaurat definitivament la Generalitat de Catalunya, després del seu restabliment provisional, un parell d'anys abans. Amb posterioritat a aquest període de temps, tothom coincideix que el rodatge de l'autonomia està estabilitzat, i la majoria de les forces polítiques catalanes estima que la concepció vigent sobre l'autogovern ja està exhaurida i cal establir-ne uns nous horitzons.

Les línies que segueixen pretenen comentar i valorar les idees i propostes més significatives que es van fer en el document elaborat pel Govern de la Generalitat, titulat «Millora de l'autogovern»<sup>5</sup> i en els altres dos documents presentats, respectivament, pels partits d'esquerres —PSC-CpC, ERC i ICV («Catalunya i l'autogovern. Perspectiva 2008», que citem des d'ara DE) i pel PPC («Més autogovern», des d'ara DPP). Utilitzarem com a guia de l'exposició el document del Govern (des d'ara DG), posat en relació amb els altres documents polítics presentats a la Comissió parlamentària.

D'entrada cal deixar clar que el concepte d'*autogovern* del qual parteixen tots tres documents no es defineix explícitament en cap d'ells. D'aquesta manera, es fan propostes que deriven de diferents concepcions. Això s'ha de tenir en compte en comparar els diferents documents i explica, d'una banda, el grau d'atreviment de les propostes, i, de l'altra, alguna de les inconsistències que sorgeixen en comparar-les.

---

l'autogovern i vies i àmbits per a l'aprofundiment de l'autogovern. Aquesta és la part més important del treball, on es troben les propostes concretes, la qual es divideix, al seu torn, en 5 àmbits: 1. Ampliació i activació de les competències de la Generalitat; 2. Ple reconeixement dels principis d'autonomia territorial, plurinacionalitat i plurilingüisme; 3. Institucionalització de la participació de la Generalitat a la Unió Europea i en les relacions internacionals; 4. Millora del funcionament de les institucions de la Generalitat, i 5. Ampliació del reconeixement dels drets i deures dels catalans. La metodologia adoptada consisteix a fer una llista de les matèries que caldria modificar i les vies normatives per fer-ho. Aquestes abracen la reforma estatutària, les lleis de l'art. 150.1 i 2 CE i les lleis competencials de l'Estat, les lleis bàsiques i d'altres reguladores d'òrgans de l'Estat. En altres casos es menciona les lleis del Parlament, i darrerament acords polítics. La problemàtica del finançament queda exclosa expressament de l'estudi, atès que ja havia estat objecte d'una altra comissió l'any 1999.

4. *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, Barcelona, IEA, 2003. L'Informe ha estat coordinat per l'aleshores director de l'Institut A. Bayona, amb la col·laboració d'una comissió acadèmica integrada pels professors E. Albertí, E. Argullol, J. Ferret i C. Viver. Les propostes dels partits es poden trobar a <[www.convergencia.org/locals/img/general/nouestatut.pdf](http://www.convergencia.org/locals/img/general/nouestatut.pdf)>; <[www.psc.es/404.htm](http://www.psc.es/404.htm)>, <[www.esquerra.org/arxius/estatut03.pdf](http://www.esquerra.org/arxius/estatut03.pdf)>, <[www.iniciativa.info/documents/basesestatut.pdf](http://www.iniciativa.info/documents/basesestatut.pdf)>.

5. Segons indica l'Informe de la Comissió d'estudi per a l'elaboració de les propostes d'aquest document es va comptar amb la col·laboració de «l'equip tècnic» següent: E. Albertí, E. Argullol, A. Bayona, J. Ferret i J. Vintró. El document, malgrat que no menciona cap autoria, només indica l'edició per part de la Generalitat de Catalunya.

Per això, creiem convenient començar per sistematitzar els elements bàsics que caracteritzen la noció d'*autogovern* en opinió de bona part dels estudiosos, perquè són els que tindrem en compte en l'anàlisi de les propostes. Així, aquesta fa referència, d'una banda, a la garantia, en el pla del bloc de la constitucionalitat, dels diferents vessants sobre els quals es projecta l'autogovern català: autonomia institucional i organitzativa per a la creació d'institucions polítiques, autonomia normativa, amb l'establiment d'un ordenament jurídic propi, autonomia administrativa i executiva per a la gestió de les competències pròpies, àdhuc les legislatives, autonomia política per a una direcció política pròpia i autonomia financera, que li atorga una capacitat creixent de despesa i d'ingressos. D'altra banda, l'autogovern fa referència a la participació de les institucions catalanes en la presa de decisions de l'Estat, així com d'organitzacions internacionals. Els diferents documents posen l'èmfasi en punts diversos del concepte d'*autogovern*. En aquest sentit, quan es parla de millorar o aprofundir en l'autogovern, el que es vol és bàsicament incrementar el poder polític de què es disposa per la via de l'augment directe, o indirectament a través de la disminució dels entrebancs que limiten l'exercici del poder.

## II. La fonamentació teòrica de les propostes

### 1. *La valoració del camí recorregut*

Els documents que comentem coincideixen a partir, és important subratllar-ho, del reconeixement i de la valoració positiva del camí recorregut fins ara i del que ha suposat per a Catalunya més de vint anys d'autogovern: el període d'autonomia més llarg i més intens de la nostra història moderna (DG, p. 12; DE, p. 5; DPP, punt 2); és a dir, des de 1714 i tota l'edat contemporània.

Això ha estat possible en el marc de la Constitució de 1978 i de l'Estatut d'autonomia de 1979. En primer lloc, per l'interès d'assolir un ampli consens constitucional en l'aprovació de la Constitució vigent entre les forces polítiques presents a les Corts constituents, formades després de les primeres eleccions democràtiques de 1977, i, també, evidentment, pel contingut del mateix pacte constitucional. En segon lloc, perquè el consens es va estendre a l'Estatut d'autonomia. És important destacar la importància de l'Estatut —com a pacte estatutari— perquè en el sistema constitucional espanyol, i a diferència d'altres ordenaments compostos que també coneixen aquesta categoria normativa, l'Estatut completa la Constitució en aquells punts no decidits directament per ella. Per això es pot parlar de la funció constitucional de l'Estatut («norma institucional bàsica de la comunitat autònoma», segons l'art. 147.1 CE), tot i la seva aprovació formal per llei orgànica (art. 81 CE). En aquest sentit, P. Cruz Villalón, ja al 1981, parlava de la «desconstitucionalització territorial» com a característica del model autonòmic, que consegüentment té una naturalesa normativa complexa i necessàriament oberta. Com ha ressaltat àmpliament la doctrina científica (entre altres, M. A. Aparicio Pérez) i posa en relleu el document del Govern, l'Estat autonòmic es tracta d'un «model obert i flexible» (DG, p. 14), la qual cosa permet desenvolupaments en sentit divers, i que nosaltres sistematitzem en dos grans eixos.

El primer relaciona les comunitats autònomes amb l'Estat, segons el grau de repartiment del poder entre ambdós ens. Així el sistema resultant serà més o menys autonomista, segons el poder assolit per les comunitats autònomes, en relació amb el que deté l'Estat central. El segon eix compara les comunitats autònomes entre elles, segons els poders que exerceixen unes comunitats autònomes en relació amb les altres. Aquest darrer eix caracteritza el sistema autonòmic, segons el caràcter més o menys heterogeni o asimètric entre les comunitats autònomes.

Així, d'una banda, en els darrers anys, l'autogovern de Catalunya s'ha vist incrementat per l'aprovació de diverses normes estatals, especialment, de la Llei orgànica 7/1997, de transferència de la policia de trànsit per a Catalunya (segons l'art 150.2 CE), que aprofundeix en el caràcter heterogeni i autonomista del sistema autonòmic.

D'altra banda, totes les comunitats autònomes s'han vist afectades, amb caràcter general, per la reforma de l'Administració de l'Estat, amb la Llei 6/1997, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat; per la previsió, en el pla legislatiu, de la participació de les comunitats autònomes en la presa de decisions comunitàries, segons la Llei 2/1997, a través de la Comissió d'Afers de la Unió Europea; per la reforma del sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim ordinari (Llei orgànica 7/2001, de reforma de la LOFCA, i Llei 21/2001, de mesures fiscals del nou sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú). En aquests casos, s'ha millorat el nivell d'autogovern d'una forma homogènia per a totes les comunitats autònomes.

A més, l'Estat ha aprovat lleis de contingut bàsic per a la regulació d'importants sectors materials (associacions, universitats i formació professional) que des d'un vessant competencial impliquen una intervenció estatal i autonòmica (entre d'altres, els subapartats 1 i 30 de l'art. 149.1 CE), que modula el contingut efectiu de l'autogovern. La normació bàsica ha estat des del començament un dels cavalls de batalla entre Estat central i comunitats autònomes per la limitació i buidament de competències que poden comportar unes lleis bàsiques molt detallades, amb la qual cosa ens movem generalment en un sentit centralitzador i homogeneïtzador.

Al final del desembre de 2001 es va aprovar el traspàs de la competència de sanitat a les comunitats autònomes que encara no els havia estat traspassada, amb la qual cosa es completa substancialment el traspàs de les grans competències estatutàries, i s'equipara el nivell competencial entre les comunitats autònomes. Es tracta d'una igualació de l'autogovern a l'alça.

A tot això cal afegir l'aprovació o la tramitació de diversos projectes de llei que també incideixen sobre títols competencials de la Generalitat, com ara la qualitat de l'educació o la coordinació sanitària, de manera destacada. Precisament el contingut d'algunes d'aquestes normes parteixen d'un criteri més centralitzador i homogeneïtzador. De manera que actualment es pot parlar d'una parada autonòmica (quan no d'un retrocés) en la línia que altres normes anteriors ja havien iniciat. Tot això ha donat una intensitat superior a algunes reivindicacions d'autogovern a casa nostra i justifiquen una insatisfacció creixent respecte del grau d'autonomia assolit.

En l'àmbit intern de Catalunya, el Parlament ha aprovat lleis que han concretat competències previstes i han suposat l'exercici efectiu de l'autogovern. Així, s'ha dictat la Llei 2/1995, d'iniciativa legislativa popular, que ha reforçat les vies de par-

ticipació ciutadana; o la proliferació de lleis en matèria civil, que han desenvolupat aquesta competència; o finalment la previsió d'institucions com ara el Consell Audiovisual de Catalunya.

En canvi, no s'ha legislat sobre competències assumides. Així, per exemple, no s'ha aprovat encara la llei electoral catalana, ni tampoc no s'ha abordat la reorganització territorial interna amb caràcter general.<sup>6</sup> Així ho han ressaltat de manera crítica els documents dels partits d'esquerres (DE, p. 8) i del PPC (DPP p. 5, detecta fins a 21 camps d'inactuació legislativa).

En aquests dos tipus de supòsits esmentats darrerament, tant per l'actuació autonòmica com per la inactuació del Parlament, es produeix una diferenciació entre comunitats autònomes que és conseqüència lògica de l'exercici de l'autonomia i no té, com hem vist en els casos anteriors, una motivació exclusivament aliena.

En definitiva, podem constatar avenços i retrocessos en el camí de l'obtenció de majors quotes d'autogovern i de l'exercici de l'autonomia assolida.

Naturalment, el desplegament legislatiu té molt a veure amb la conjuntura política en la qual es produeixen els documents i el treball de la Comissió d'Estudi del Parlament i que, sens dubte, els condiciona. Actualment, el Govern central disposa d'una còmoda majoria absoluta parlamentària des del 2000 i, diversament, el Govern de la Generalitat s'ha trobat en una situació de majoria relativa al Parlament de Catalunya (VI legislatura, 1999-2003), per la qual cosa ha hagut de comptar amb el suport d'altres grups parlamentaris per poder desenvolupar la seva acció de govern amb una certa estabilitat política. En aquest sentit, qualsevol proposta d'acció normativa no pot desconèixer l'entorn polític en què es vol desenvolupar.

Així, doncs, les diferències entre els documents afecten tant la valoració de l'exercici de l'autogovern desenvolupat fins ara com la manera d'afrontar els reptes del futur a partir de les possibilitats que ofereix el model vigent i dels dèficits detectats.

## 2. *Els dèficits de l'autogovern*

El document del Govern ressalta que el desenvolupament de l'Estat autonòmic s'ha fet seguint una opció generalitzadora i homogeneïtzadora (DG, p. 14), i també, encara que no es digui explícitament, en un sentit limitat de l'autonomia (DG, p. 12). Així ho entenem a partir d'afirmacions com ara «l'exercici excessivament ampli i en clau uniformitzadora de les competències estatals», «la pràctica inexistència de competències exclusives o plenes», «l'ús exagerat de les competències bàsiques estatals» o «la inoperància de previsions estatutàries que han quedat inèdites» (DG, p. 13). Per als partits d'esquerres no s'han desenvolupat totes les potencialitats de la Constitució i l'Estatut en la interpretació expansiva que ha fet l'Estat del bloc de la constitucionalitat (DE, p. 5 i 8).

Creiem que, amb l'experiència acumulada, és més important posar èmfasi en el caràcter substancialment homogeneïtzador i de perfil políticament limitat de l'autonomia, que no pas insistir en l'opció generalitzadora a tots els territoris de l'Estat i

---

6. Només s'ha establert a la Vall d'Aran i parcialment a les Terres de l'Ebre. No han mancat diverses temptatives, entre elles, l'informe força contestat, elaborat per una comissió d'experts, creada pel Govern a iniciativa dels grups parlamentaris, per a la finalitat esmentada, el desembre de l'any 2000.

en la «multiplicació» de comunitats autònomes (en paraules de C. Viver Pi-Sunyer) amb vista al desenvolupament futur de l'autogovern, atès que són fets consolidats al llarg dels anys. Arribats a aquest punt és inimaginable una marxa enrere que suposés la supressió de l'autonomia política d'alguna comunitat autònoma, ni tampoc, de manera realista, la fusió de comunitats autònomes.<sup>7</sup>

En canvi convé fer algun comentari sobre l'homogeneïtzació entre totes les comunitats autònomes i sobre el caràcter limitat de l'autonomia exercida, perquè entenem que poden ser objecte de redreç en un sentit de diferenciació i d'increment del poder autonòmic.

En el pla competencial, s'ha arribat a l'homogeneïtzació al llarg de la dècada dels noranta, a partir del que disposa l'art. 148.2 CE. Concretament, la Constitució establí una gradualitat en el sostre competencial de les comunitats autònomes, segons quina fos la via d'accés a l'autonomia. La igualació competencial es va intentar, en un primer moment, per la Llei orgànica 9/1992 i, després, mitjançant la reforma dels estatuts de les anomenades *comunitats autònomes de via lenta*. Aquesta homogeneïtzació presenta una excepció que es manté perquè és estructural: les competències específiques lligades als fets diferencials d'algunes comunitats autònomes, així com als drets històrics, als quals farem referència *infra*. És sabut com, en el pla institucional, la homogeneïtat ja es troba en l'elaboració dels estatuts seguint els passos dels acords autonòmics de 1981 —entre el Govern central, UCD i PSOE— d'acord amb l'informe de la comissió d'experts presidida pel professor E. García de Enterría. D'altra banda, el Tribunal Constitucional va deixar clar des del primer moment que totes les comunitats autònomes tenen la mateixa posició en l'ordenament (STC 76/1983).

Al perfil políticament limitat de l'autonomia s'hi ha arribat, entre d'altres, per la utilització que ha fet l'Estat central, avalat molts cops per la jurisprudència constitucional, dels títols competencials que li atribueixen competències bàsiques (bases extenses en l'objecte i de detall en el contingut) i també per la utilització de títols horitzontals o transversals que han possibilitat la penetració de l'Estat en esferes aparentment exclusives de les comunitats autònomes, o per la interpretació de la funció legislativa central en les competències compartides com equivalents a les normatives i, per tant, la inclusió entre les competències de l'Estat de la funció reglamentària, de manera que es deixa només a la comunitat autònoma la mera gestió o l'execució. També es pot mencionar, en aquest apartat, el sistema de finançament basat majoritàriament, fins a l'any 2001, en les transferències de l'Estat (algunes d'elles, a més a més, condicionades) i, en conseqüència, l'escassa incidència en l'autonomia de despesa i d'ingressos de les comunitats autònomes. Certament, l'autonomia és l'exercici d'un poder limitat, però la moderació d'aquest poder admet diversos graus. D'aquesta manera, el que volem subratllar és que l'opció del legislador central ha estat la de triar el nivell més baix possible i, com diu el document del Govern, «no es pot considerar en cap cas que la situació actual de l'autonomia constitueixi el llindar màxim que permet la Constitució» (DG, p. 14). En conseqüència,

---

7. Només cal fixar-se com les reformes dels estatuts d'autonomia de Cantàbria —Llei orgànica 11/1998— i de La Rioja —Llei orgànica 2/1999— han derogat precisament les disposicions que en permetien la integració a Castella i Lleó.

una manera de millorar l'actual nivell d'autogovern és tornar sobre les pròpies passes i refer el camí, de manera que s'eliminin o es difuminin els límits que les institucions centrals han anat introduint i així poder redefinir el poder autonòmic.

Davant d'aquestes qüestions, es propugna un «desenvolupament alternatiu» de l'Estat autonòmic, per tal d'incrementar el poder polític de la Generalitat, el qual es qualifica com l'obertura d'una «nova etapa de l'autonomia» (DG, p. 11). També el document de les esquerres es basa en les noves aspiracions d'autogovern i del gradualisme per aconseguir-les (DE, p. 29-30), tot i les divergències de mètode i contingut. Aquest plantejament contrasta amb la voluntat manifestada en el document del PPC, en què es defensa el marc constitucional i estatutari tal com s'ha desplegat i interpretat, a fi d'aconseguir l'estabilitat i de no posar el model cíclicament en crisi. Segons aquesta interpretació, l'Estat autonòmic és un model que un cop produït el desplegament competencial, quedaria hermèticament tancat. Per això, aquest document s'oposa tant a les reformes constitucionals i estatutàries (opció que deixen oberta els partits d'esquerres) com al que anomena relectures unilaterals o reformes encobertes del model d'Estat (DPP, punt 3), que proposa el Govern.

### *3. La proposta de modificació del marc constitucional i estatutari o la seva reinterpretació*

El document del Govern opta pel pragmatisme i parteix de les dificultats d'encetar un procés de reforma constitucional tendent a recollir les aspiracions d'autogovern. La raó es troba en el fet que la reforma constitucional requeriria, d'acord amb els procediments de reforma establerts, d'un consens polític equivalent al que va fer possible l'aprovació de la Constitució l'any 1978 (DG, p. 16). En canvi, la proposta de les esquerres obre la porta a la reforma constitucional, tot i que circumscrita a la reforma del Senat, com a cambra de tipus federal, i a alguna altra qüestió menor, encara que no sempre es digui expressament, com ara la supressió de l'autorització prèvia de les Corts als acords entre comunitats autònomes (DE, p. 17 i 18). Com és sabut, les comunitats autònomes només poden intervenir en el procés de reforma constitucional, en la fase d'iniciativa, a través dels seus parlaments (art. 166 CE). A partir d'aquest moment seran les Corts Generals i, si escau, el poble espanyol, qui haurà d'aprovar el text de reforma. No es requereix, a diferència d'alguns sistemes federals, l'aprovació d'un nombre mínim de comunitats autònomes, ni aquestes apareixen com a contrapart d'un pretès pacte constitucional.

Igualment es constata en el document del Govern la dificultat de dur a terme amb èxit la reforma de l'Estatut. En contrast, la proposta dels partits d'esquerres fa referència a algunes reformes estatutàries, tant en l'aspecte competencial com en l'institucional (DE, p. 12 i 13). La reforma requereix l'aprovació del Parlament, del cos electoral de Catalunya i de les Corts Generals. La revisió de l'Estatut d'autonomia és, doncs, una manifestació del bilateralisme entre l'Estat i la comunitat autònoma. D'aquesta manera, no hi pot haver aprovació de la reforma de l'Estatut de forma unilateral, ni per part de l'Estat, ni tampoc per part de Catalunya. El procediment de reforma s'assembla al de l'elaboració, i preveu, en el Congrés de Diputats, la negociació de la proposta de reforma entre ambdues cambres (Congrés dels Diputats i Parlament de Catalunya), segons la Resolució de la Presidència del Con-

grés dels Diputats de 16 de març de 1993. No es valoren en el document del Govern les repercussions polítiques que podria tenir una proposta molt consensuada a Catalunya que, en el supòsit de la reforma de l'Estatut, va molt més enllà de la mera iniciativa que veiem que plantejava respecte de la modificació de la Constitució. Certament, es pot no disposar igualment de la majoria qualificada necessària per aprovar la llei orgànica imprescindible per tirar endavant la reforma estatutària, però l'acord àmpliament majoritari del Parlament de Catalunya té un major pes polític respecte de la revisió de l'Estatut que respecte de la modificació de la Constitució i un acord ampli no hauria de passar desapercebut al Govern central.

El document del Govern, a partir de constatar les dificultats eminentment polítiques assenyalades, opta per mantenir el marc constitucional vigent i desenvolupar el potencial que conté (DG, p. 17). D'aquí la distinció entre el pla de la constitucionalitat (on s'inclou l'Estatut d'autonomia) i el pla de la legalitat. Se sosté, com a premissa, que la Constitució i l'Estatut admeten una pluralitat d'interpretacions i de desplegaments. Especialment es ressalta «la interpretació de les clàusules competencials» (DG, p. 18).

Ara bé, més enllà de la dificultat política de la reforma pels acords que requereix perquè vagi endavant, cal posar en relleu que, en bona tècnica juridicoconstitucional, només s'ha de recórrer a la reforma quan la via de la interpretació no és possible per aconseguir les finalitats preteses. Tanmateix, la interpretació de la Constitució la duen a terme els seus aplicadors: els legisladors competents i el Tribunal Constitucional, especialment. De manera que la interpretació «alternativa» que es defensa en el document del Govern roman fonamentalment a les mans d'aquells que han maldat per un desenvolupament migrat de l'autonomia. Aquest tipus d'arguments han motivat el canvi estratègic per part de la federació de CiU en plantejar ara la reforma estatutària global.

En determinats moments del document del Govern s'al·ludeix al «pacte polític», com a substrat de la nova interpretació propugnada, que després concretaran els legisladors corresponents. No s'especifica a qui pertoca arribar a aquest pacte, però entenem que deu voler fer referència a l'acord de les principals forces polítiques estatals entre si i d'aquestes amb les catalanes; i estrictament en el pla institucional, entre el Govern central i el català. Arribats a aquest punt cal recordar la rellevància que han tingut els pactes autonòmics de 1981 i 1992 entre el Govern de l'Estat, el partit de la majoria estatal, i el primer partit de l'oposició, per al desenvolupament de l'Estat autonòmic. En les dues ocasions esmentades no es va comptar amb cap altra força política ni tampoc amb la participació institucional del Govern de la Generalitat o d'altres governs autonòmics.<sup>8</sup>

Com a conseqüència de l'opció no revisionista de la Constitució i l'Estatut adoptada en el document del Govern, totes les propostes concretes que s'annexen es basen a interpretar els preceptes constitucionals i estatutaris en una determinada direcció, o, com també s'ha anomenat sense gaire precisió, mitjançant «una lectura» de la Constitució (DG, p. 25) o bé, a través del desplegament legislatiu d'aquests preceptes (DG, p. 35). La viabilitat del pacte polític dependrà, com és obvi,

8. L. Vandelli i M. Herrero de Miñón s'han referit al pacte de 1981 com a creador d'una convenció constitucional (el primer autor) o d'una mutació constitucional (el segon).



de la voluntat política de totes les parts d'arribar a un acord que, encara que no en satisfaci cap de manera plena, permeti un punt de trobada en el qual totes se sentin còmodes. I tot això no en termes absoluts sinó altrament en termes relatius o de millora respecte a la situació precedent. En aquest sentit, les conjuntures polítiques de cada moment poden facilitar o no l'assoliment d'aquest acord.

El document del Govern se centra a distingir i destriar els límits constitucionals (i estatutaris), que com a opció governamental del document que estudiem no es volen modificar, dels límits derivats dels anteriors a través d'una interpretació que restringeix llei a llei l'autonomia, com en la LOTC, en les lleis de bases, en la LOPJ i en d'altres; cosa que també propugnen els partits d'esquerres (DE, p. 12, 13 i 18). Si això no és possible, políticament es posarà «en evidència la incapacitat d'evolució» del marc constitucional i estatutari, cosa que ens abocarà a reclamar-ne la reforma com sembla deduir-se, en última instància, del document governamental (DG, p. 18).

En el document de l'executiu es proposa reinterpretar les clàusules competencials (DG, p. 25 i seg.), però en realitat (DG, p. 26-28 i 38-40), com fa el document de les esquerres sovint s'opta per assenyalar les lleis específiques que limiten les competències autonòmiques. Així doncs la reinterpretació es concreta amb modificar o eliminar els límits establerts per la legislació central i es proposen altres maneres de millorar l'autogovern, bàsicament a través de la participació de les entitats subcentrals en les decisions de conjunt o supranacionals (DG, p. 29, 30 i 40) o d'assolir una major responsabilitat autonòmica (DG, p. 29), que en definitiva és limitar el paper de les institucions centrals, cosa que també es reivindica més directament quan es demana la limitació de l'Estat en determinats àmbits (DG, p. 30-32) o que aquest cedeixi potestats (DG, p. 35 i 37). Trencar el poder unilateral de decisió dels poders centrals constitueix l'eliminació d'un límit que evita la capacitat de decisió i, per tant, l'autogovern de les institucions catalanes. Sobre això, els partits d'esquerres hi insisteixen al llarg de tot el document (DE, p. 17 i 20). Aquestes propostes es tractaran separatament més endavant. Abans però cal reflexionar encara, a partir de les idees que llancen els documents del Govern i dels partits d'esquerres, sobre l'existència de mecanismes jurídics per «reorientar» l'actual voluntat política, sense tocar el bloc de la constitucionalitat.

a) Entre aquests es planteja la referència als *drets històrics*, això és, la possibilitat d'aplicar a Catalunya la disposició addicional primera de la CE (els drets històrics dels territoris forals). Sorpren la coincidència entre el document del Govern i el document de les esquerres, que tenen en compte la previsió en els termes que «cal explorar» (DG, p. 16 i DE, p. 12). Com és sabut, darrerament alguns autors han parlat de drets històrics «tàcits» per tal d'estendre'ls a altres comunitats autònomes diferents de Navarra i País Basc, com ara a Catalunya (L. M. Herrero de Miñón o J. Ferret Jacas), tot i que caldria superar el fet que la voluntat del constituent i una interpretació literal de la mateixa disposició delimiten d'entrada els territoris on es pot aplicar la clàusula foral.

Contra l'aplicació a Catalunya de l'addicional primera s'al·lega que, a Catalunya, no hi ha territoris forals. A més els furs no són elements de la tradició històrica catalana. Tampoc a cap força política catalana no se li va ocórrer, en els debats constituents, demanar l'aplicació a Catalunya d'aquesta clàusula. D'altra banda, no es pot oblidar que a Catalunya els drets històrics es veuen truncats el 1714 a diferència

de la relativa continuïtat amb la qual s'invoquen en els territoris històrics bascos i a Navarra, durant els tres darrers segles, tot i les vicissituds viscudes al llarg del s. XIX i, per a Biscaia i Guipúscoa, durant el franquisme.

Ara bé, quan es planteja l'aplicació a Catalunya dels drets històrics es fa com a «possibilitat de donar ple reconeixement als fets diferencials, dins del propi marc constitucional i a partir d'una flexibilització d'aquest que permetria una altra dimensió de l'autogovern, no solament en l'àmbit competencial pròpiament dit, sinó també en l'institucional» (DG, p. 16) i, d'una manera vaga, s'hi torna a referir en parlar de l'asimetria lligant-ho amb la disposició transitòria segona o en referir-se a l'Estatut com «norma o "carta" singular» (DG, p. 19). Per tant, és palès l'objectiu, volgut pels dos documents esmentats, de donar ple reconeixement als fets diferencials o a les asimetries constitucionals a través, entre d'altres instruments normatius, dels drets històrics.

b) Respecte a la qüestió de la *asimetria* en l'organització territorial de l'Estat, el document del Govern fa una llista amb els elements en què es basa l'heterogeneïtat (DG, p. 18-20) i en reconeix una aplicació migrada. Creiem que a la Constitució i als estatuts es poden distingir diversos tipus d'asimetries, no del tot equiparables entre si, a més de la disposició addicional primera que s'acaba de mencionar:

En primer lloc, la que es deriva de l'aplicació conjunta de la disposició transitòria segona i dels articles 151 i 152 CE, els quals s'apliquen només a Catalunya, País Basc i Galícia, les comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia de manera ràpida i seguint un procediment molt simple, perquè es considerava que no calia provar la voluntat d'autogovern, ja manifestada durant la II República espanyola. Ara bé, defensar l'asimetria referida amb vocació de permanència i com a estructural al sistema suposa donar-li un abast que va més enllà de l'aspecte transitori, establert constitucionalment, que comporta la via d'accés a l'autonomia i l'assumpció de totes les competències que no siguin atribuïdes a l'Estat per l'art. 149.1 CE des del primer moment. Tanmateix, aquesta opció seria també extensible a Andalusia, en aplicació de l'art. 151.1 CE.

En segon lloc, les asimetries lligades a fets diferencials concrets mencionats constitucionalment o estatutàriament de manera especial, i que apareixen lligats a elements identitaris d'una comunitat. És el cas, bàsicament, dels drets lingüístics (art. 3 CE), que el document del Govern, amb raó, posa en relació amb la dimensió cultural (DG, p. 19) i dels drets civils forals o especials (art. 149.1.8 CE), curiosament només mencionats de passada en el document governamental, quan es fa la llista de les diferències entre comunitats autònomes (DG, p. 19). En aquest cas no hi ha el reconeixement amb caràcter general d'una comunitat especial, sinó d'especialitats d'algunes comunitats autònomes, cosa que pot repercutir en el reconeixement de competències específiques.

En darrer terme, el bloc de la constitucionalitat ha inclòs tractaments jurídics diferenciats en algunes comunitats autònomes: és el cas de la competència en matèria de policia, prevista a l'EAC (per cert només mencionada de puntetes pel document del Govern en fer la llista d'asimetries, p. 19), però en aquest cas la singularitat és més reduïda, perquè no treu que per una reforma estatutària altres comunitats autònomes puguin detenir la mateixa competència, atès que no està lligada a una situació o fet diferencial específics.

Així doncs, no hi ha cap dubte de l'existència de fets diferencials, jurídicament reconeguts, d'aplicació a Catalunya, alguns de genèrics i altres d'específics. La qüestió rau a veure si el reconeixement i la protecció constitucional dels fets diferencials citats permet parlar d'un Estat plurinacional, de pluralisme territorial o de constitucionalització del principi de diversitat, com es fa en el document del Govern (DG, p. 23) o en el de les esquerres (DE, p. 6 i 24). I això entenem que no planteja cap problema de caràcter jurídic, més aviat és obvi en aquest mateix pla.

La qüestió tractada ens porta a reflexionar sobre l'afirmació inicial del document del Govern, segons la qual l'Estat autonòmic és el resultat de la necessitat de donar resposta a les demandes nacionals de comunitats històriques com Catalunya (DG, p. 12). Aquesta voluntat d'autogovern seria el rerefons de la creació de l'Estat autonòmic i d'aquí es derivaria el tractament particularitzat per a algunes comunitats autònomes, concretament per a les nacionalitats. Essent certa l'afirmació, no es pot oblidar tampoc que aquest fet no va ser l'únic present des del primer moment en la creació de l'Estat autonòmic sinó que va confluïr amb altres de naturalesa molt diferent, que el portaren a la seva generalització. Com ha subratllat L. López Guerra, l'autonomia responia a dues lògiques diferents. En uns casos es tractava del reconeixement d'identitats nacionals i en uns altres d'establir unes institucions de govern properes als ciutadans i més eficaces.

Així doncs, d'acord amb l'experiència de la seva posada en funcionament i des d'una òptica actual, l'Estat autonòmic ha satisfet millor la finalitat de descentralització que no pas la de reconeixement d'identitats singularitzades, com ha posat de manifest F. Requejo Coll i reconeixen els documents del Govern i de les esquerres.

### III. L'objecte i contingut de les propostes

#### 1. *Els principis inspiradors dels documents*

Com ja s'ha avançat, tant el document del Govern com el dels partits d'esquerres es basen en uns principis bàsics en part coincidents, en part divergents. El document governamental resumeix la nova dimensió de l'autogovern en el reconeixement de dos aspectes que actualment s'ignoren o menystenen. Primer, en el reconeixement i l'assumpció a escala central de les conseqüències que deriven del caràcter plurinacional de l'Estat, que també assumeix el document de les esquerres (DE, p. 6 i 24). Segon, l'autogovern adquireix una nova dimensió en el reconeixement de majors esferes de decisió en àmbits que vertebraven el fet diferencial, tant en el pla intern de l'Estat com en l'extern (DG, p. 23, i també en el DE, p. 24) la qual cosa suposa incrementar el poder polític de la Generalitat (DG, p. 11).

D'altra banda, s'invoca, en tots els documents, el principi de col·laboració entre poders públics amb matisos molt diferents. En el cas dels partits d'esquerres, en un context de la proposta de transformació federal de l'Estat i de l'impuls de les tècniques que el potenciïn (DE, p. 17 i 18). En aquest context, el PPC, en canvi, reclama el «principi de lleialtat constitucional», amb la finalitat d'aturar les accions reivindicatives d'un major autogovern (DPP, punt 2), mentre el document del Govern contràriament ho fa en el marc de la participació en les institucions comunes fruit

de l'actuació del caràcter plurinacional de l'Estat (DG, p. 21). Per això, es diu que convé afavorir les lleialtats compartides i no excloents, tant en l'àmbit estatal com el supraestatal (DG, p. 21).

En el document dels partits d'esquerres a més es mencionen els principis de subsidiarietat o proximitat al ciutadans; d'autonomia territorial i local i la solidaritat (DE, p. 6).

Finalment, tant en el document del Govern com en el de les esquerres, sense nomenar-lo i de forma molt ambigua, hi ha una invocació a l'autodeterminació, en indicar que «l'existència mateixa d'una voluntat ciutadana expressada mitjançant uns instruments propis de representació i participació política en el seu propi interès social, s'hauria de considerar com una cosa normal en el joc democràtic i institucional, perquè és el reflex —i la veritable constatació fàctica— de la diversitat social i nacional existent a Espanya» (DG, p. 22) i en el cas del document de les esquerres es diu que les propostes que s'efectuen i el procés en què s'ha de materialitzar «no té més límits que la voluntat —expressada per les vies constitucionals i estatutàries— de la societat catalana...» (DE, p. 30). En aquest context, s'indica que cal procurar l'equilibri entre el reconeixement de drets individuals i de drets col·lectius (DG, p. 21-22), als quals es fa una menció expressa.

Com es pot veure, es tracta de combinar diversos aspectes que no tenen per què anar junts: l'augment del poder polític de l'ens subcentral en relació amb l'Estat central (pot ser per a Catalunya o per a totes les comunitats autònomes); el reconeixement de la singularitat nacional de Catalunya i en general del caràcter plurinacional de l'Estat; l'autonomia entesa alhora com a garantia d'esferes d'autogovern, molt especialment en àmbits lligats al fet diferencial, i com a participació en àmbits decisionals externs (Estat, Unió Europea i organismes internacionals); l'enfortiment de la bilateralitat en la relació amb l'Estat en detriment del multilateralisme entre totes les comunitats autònomes i l'Estat.

En els apartats següents es concretaran aquests principis que pretenen redefinir l'autogovern en les diferents propostes polítiques, que necessiten d'un estudi particular i més aprofundit.

## 2. *Les qüestions simbòliques i el règim lingüístic*

a) Un punt important tant en el document del Govern com en el de les esquerres és que l'Estat està format no només per l'Estat central sinó també per les comunitats autònomes i per tant, aquestes també el representen. Aquesta afirmació es veu reblada per alguna sentència del Tribunal Constitucional en la qual s'afirma que les comunitats autònomes també són Estat. D'aquesta manera, Catalunya és un «tros» o una «peça» d'Estat.<sup>9</sup> Amb aquests termes es vol al·ludir a la idea que Catalunya té elements característics d'un estat com ara un territori delimitat, un poble definit que hi habita i unes institucions d'autogovern que, sense ser les úniques existents, governen el territori. En el document de l'esquerra es diu, en una línia semblant, que la Generalitat també és Estat (DE, p. 16 i 20).

9. Suposem que es refereix a la categoria de G. Jellinek que es va traduir per «fragment d'estat».

Com a conseqüència del plantejament de considerar la Generalitat com a part de l'Estat, no s'estima correcta la identificació de l'Estat amb l'Estat central, ja que es confonen les institucions centrals amb el conjunt. D'aquesta manera, es pot afirmar que les institucions centrals defensen els interessos generals de l'Estat com també ho fan les autonòmiques. O inversament, que unes i altres són institucions parcials, que no es poden arrogar la representació global.

El document del Govern subratlla dues propostes en aquest camp. Una de caràcter protocol·lari i l'altra relativa a la contrasignatura. Respecte de la primera, si el president de la Generalitat és el representant ordinari de l'Estat a Catalunya (art. 152.1 CE), li toca a ell i no al president del Govern central (president d'un poder de l'Estat i no cap de l'Estat) la primacia en els actes de representació (DG, p. 49). Respecte de la segona, pel que fa a la contrasignatura, quan es tracti del nomenament del president de la Generalitat, qui ratifiqui l'acte del Rei hauria de ser el president del Parlament i no el president del Govern central. Es tracta d'una interpretació no literal de l'art. 64 CE, regulada al País Basc —encara que no aplicada— i ja defensada anteriorment per J. L. Pérez Francesch, d'acord amb la qual les disposicions constitucionals farien referència als actes dels poders centrals i no als autonòmics.

*b)* La *llengua* apareix en diversos moments del document del Govern. De forma especial, com a element identificador dels drets col·lectius de Catalunya i del pluralisme cultural i nacional (DG, p. 22-23); com a justificant de la participació de les institucions catalanes en organitzacions internacionals com la UNESCO (DG, p. 40), i com a expressió de la singularitat de Catalunya que ha de portar a l'aplicació de les lleis de l'art. 150.2 CE (DG, p. 36). Però, en canvi, no se li dedica un epígraf especial, ni es proposen solucions als problemes relatius a la seva regulació jurídica per part de les institucions centrals.

En el document dels partits d'esquerra s'afegeixen propostes en aquest àmbit, especialment amb la idea de reconèixer el caràcter plurinacional de l'Estat. Cal destacar entre elles, la d'impulsar l'ensenyament optatiu de les llengües cooficials en les comunitats autònomes que no les tinguin, la utilització de les dites llengües en segells, documents oficials o l'ús en les institucions centrals, o tenir en compte la llengua en concessions de mitjans de comunicació (DE, p. 24).

Es tracta de mesures que afecten el conjunt de l'Estat i que suposen introduir el principi d'extraterritorialitat de la llengua pròpia, més enllà dels límits territorials de Catalunya. La implantació d'aquest tipus de mesures no depèn de les institucions de govern catalanes, sinó fonamentalment del Govern central o de les altres comunitats autònomes, per la qual cosa és imprescindible un pacte polític ampli.

### 3. *L'establiment d'una carta de drets i llibertats*

Es tracta d'una proposta dels partits d'esquerra (DE, p. 26), i es demana la incorporació a l'Estatut d'un catàleg de drets que amplii els drets reconeguts constitucionalment, a partir de la Carta europea de drets fonamentals, o bé que doti de noves facultats i garanties els existents, que transformi en drets subjectius els principis rectors de la política social i econòmica del capítol III del títol I de la CE, que elevi a l'Estatut drets que ara es troben regulats a les lleis sectorials catalanes. Bàsicament es

parla de drets de participació, drets de tercera generació o socials i econòmics, i drets culturals i lingüístics.

Els objectius d'una declaració de drets a Catalunya serien: *a)* Desenvolupar la Constitució en aquelles matèries de competència de la Generalitat en relació amb els principis rectors del capítol III o disperses en altres preceptes constitucionals que remeten a la llei i que estan previstes a l'Estatut, com matèria de competència autonòmica (per exemple, consumidors o medi ambient); *b)* Sistematitzar els drets ja existents a l'Estatut (drets lingüístics i polítics) tot i que en llur redacció prevalgui el vessant objectiu en comptes del subjectiu; *c)* Preveure nous drets no regulats constitucionalment en relació amb competències de la Generalitat, i *d)* Identificar els drets amb la comunitat autònoma i els seus ciutadans.

Això té, d'una banda, un relleu clarament simbòlic, ja que relaciona una comunitat política amb els seus propis drets. I de l'altra, dóna seguretat jurídica, ja que gràcies a la sistematització efectuada resten més precisos els drets reconeguts pel ciutadà que els pot gaudir i per al jutge que els ha de garantir. Al mateix temps es poden preveure altres tècniques addicionals de garantia, a més a més del Síndic de Greuges.

Cal tenir present, però, que els límits constitucionals que s'han de tenir en compte per a l'elaboració d'una carta de drets són l'art. 149.1.1 i l'art. 139 CE. S'ha d'observar igualment que els drets previstos en la declaració no són drets fonamentals o constitucionals, sinó de derivació estatutària o legal.

La redacció de la carta de drets n'implica la incorporació a l'Estatut, com proposa el document de l'esquerra (DE, p. 26). El problema que es planteja és si és possible una declaració de drets en l'Estatut, que és la norma «institucional» bàsica de la comunitat autònoma (art. 147.1 CE). En l'Estatut actualment hi ha disposicions que ultrapassen les estrictament institucionals, com ara alguns preceptes que reconeixen incidentalment drets. A més, sempre hi ha l'opció, no plantejada en cap document, d'aprovar una carta a través d'una llei reforçada.

#### 4. *Les relacions entre les institucions d'autogovern*

Aquest aspecte també s'ha tractat exclusivament en el document dels partits d'esquerra (DE, p. 13). Concretament es demana afavorir la participació ciutadana, el reequilibri entre el Parlament i el Govern, impulsant les tasques de control sobre el segon, i la responsabilitat pública d'organismes fiscalitzadors i consultius. Per fer front a aquest tipus de mesures, es defensa: la reforma de l'Estatut (amb la incorporació de mesures ara previstes legislativament com ara les lleis institucionals com a categoria normativa específica, la creació de la figura del conseller primer o en cap, la fixació de mecanismes de responsabilitat individual dels consellers), la reforma de la Llei 3/1982, del Parlament, president i Consell Executiu, de les lleis reguladores d'institucions de rellevància estatutària (Consell Consultiu, Sindicatura de Comptes), de la Llei d'iniciativa popular i del Reglament del Parlament.

Creiem positiu que una proposta d'aprofundiment de l'autogovern contingui aspectes relacionats amb la forma de govern de la Generalitat, a fi d'evitar una perspectiva de millora concentrada —i reduïda— en un aspecte important, però en cap cas l'únic: les relacions amb l'Estat central o les institucions supraestatals.

Des d'un punt de vista substantiu, creiem que cal valorar la incorporació normativa de noves figures i institucions jurídiques tendents a reforçar els mecanismes de participació ciutadana i de transparència dels poders públics en la seva actuació. Es tracta de l'actuació de principis que tendeixen a afavorir una relació més propera entre ciutadans i institucions, amb la qual cosa millora la implicació ciutadana amb la cosa pública (augment de la qualitat de la democràcia). En aquests casos seria suficient una reforma legislativa en l'àmbit del Parlament de Catalunya. D'altra banda, caldria afavorir la posició del Parlament en la vida política catalana, especialment a través de la instauració de mecanismes de control més adients. En aquest sentit, no creiem que la responsabilitat individual dels consellers (DE, p. 14) aporti gran cosa i més aviat desvirtua la relació entre Parlament i Govern que té lloc a través del president, qui és investit i responsable darrer de l'actuació del Govern. Igualment es poden introduir nous mecanismes d'informació, consulta i control mitjançant la reforma del Reglament del Parlament.

##### 5. *La participació de Catalunya en les institucions del conjunt de l'Estat*

a) El *Senat* mereix una menció tangencial en el document del Govern (DG, p. 48), quan diu, entre guionets i en el context de la representació de Catalunya en el Tribunal Constitucional i en el Consell General del Poder Judicial (LGPP), que «la reestructuració autonòmica del Senat [...]» «difícilment es pot fer sense alguna reforma de la Constitució», cosa que és certa. El tractament escàs d'aquesta qüestió en el document del Govern queda justificat per l'orientació de fons de no voler plantejar reformes del marc constitucional. En canvi, en la proposta dels partits d'esquerra, la reforma constitucional del Senat ocupa un lloc molt destacat (DE, p. 17) i reiterat. De fet, la proposta de modificar la Constitució se circumscriu pràcticament a aquesta qüestió. En efecte, l'esmentada reforma gairebé es converteix en la pedra de toc de tota la reforma de l'Estat, en clau federal (DE, p. 18) i com a peça clau de la millora de l'autogovern de Catalunya (DE, p. 17, 18, 20).

En qualsevol cas, la reforma del Senat en clau federal —d'un de tants federalismes existents— no es pot fer per la porta petita, fora del context en què s'ubica, que és la reforma constitucional de l'Estat autonòmic com a Estat federal i defugint el debat de fons, que no és cap altre que el de la conveniència o no de la transformació de l'Estat en un estat federal, i amb quin tipus d'estat federal. El pacte polític aquí és inevitable, i ara per ara aquest model d'Estat no suscita entre nosaltres un acord generalitzat.

b) Pel que fa al *Tribunal Constitucional*, el document del Govern defensa la reforma de la LOTC, tot i que es fa de passada i de forma asistemàtica, tot just en parlar de la legislació orgànica i de les altres lleis delimitadores de competències (DG, p. 28). La modificació que es proposa fa referència als òrgans legitimats per interposar un recurs d'inconstitucionalitat. A la pràctica, el Tribunal ha equiparat la legitimació autonòmica amb la central en aquesta qüestió. Un altre contingut de la reforma que s'assenyala és la supressió de la suspensió automàtica de les lleis autonòmiques en el recurs d'inconstitucionalitat per part del Govern central.

Creiem que una reforma de la LOTC hauria d'afrontar diverses qüestions tendents a equiparar la posició de l'Estat central i de les comunitats autònomes davant

del Tribunal Constitucional. A més de les citades, caldria afegir una modificació que incorporés la possibilitat que les minories del Parlament de Catalunya i el president de la Generalitat poguessin impugnar les lleis aprovades pel Parlament, com ocorre respecte dels òrgans i fraccions d'òrgans en l'àmbit de l'Estat central (art. 27 LOTC). Igualment, pel que fa al conflicte positiu de competències, caldria equiparar els instruments processals de què disposen el Govern de l'Estat amb les comunitats autònomes en relació amb el requeriment, facultatiu per al Govern central, i obligatori per als autonòmics (art. 62 i 63 LOTC). L'obligació del requeriment per totes dues bandes suposa una oportunitat de negociació prèvia a la interposició del conflicte.

Un tema diferent fa referència a la participació de les comunitats autònomes en el nomenament dels magistrats del Tribunal Constitucional. Es tracta d'una qüestió que requeriria la reforma constitucional, com admet el document del Govern, tret que aquesta s'articulés a través del Senat (DG, p. 48), mitjançant la reforma del seu reglament. A aquesta darrera línia s'apunten també els partits d'esquerres, sense entrar-hi (DE, p. 17), en el context de la participació de la Generalitat en els tràmits previs a la designació de membres d'alts organismes públics estatals.

c) Respecte del *poder judicial*, el document del Govern repeteix la mateixa idea d'abans quan es refereix a la participació de les comunitats autònomes en el nomenament de vocals del CGPJ (DG, p. 48). La designació de vocals autonòmics es podria articular a través del Senat, mitjançant la reforma del seu reglament (també el DE, p. 17).

Els partits d'esquerres proposen que el Tribunal Superior de Justícia es converteixi en Tribunal de Cassació de Catalunya, per a la qual cosa caldria la reforma de la LOPJ, així com l'activació de les clàusules subrogatòries de l'Estatut (DE, p. 17-18), cosa que es recull parcialment en la proposta del Govern (DG, p. 58).

Totes aquestes propostes s'emmarquen en el context de la territorialització del poder judicial, que és una conseqüència, en l'àmbit jurisdiccional, del caràcter compost de l'Estat, com succeeix en bona part dels estats federals.

d) En darrer terme, el document del Govern fa referència a l'activació de l'art. 53 EAC, quan disposa la participació de la Generalitat en organismes econòmics i empreses públiques estatals en relació amb Catalunya (DG, p. 43; en un sentit semblant, DE, p. 17). Aquesta proposta es posa en el context de les mesures liberalitzadores i privatitzadores que han apartat del sector públic la gestió d'empreses i organismes econòmics, tot i que han estat creades per l'Estat central agències de regulació i control (administracions independents) sense participació de les comunitats autònomes. La mateixa participació es reclama respecte del Consell Econòmic i Social previst a l'art. 131 CE (DG, p. 30).

## 6. *La participació de Catalunya en els organismes internacionals i en la Unió Europea*

a) El document del Govern i el de les esquerres parteixen del reconeixement de la conveniència d'una presència formal de tipus *internacional* de la Generalitat. Això es concreta en la creació de representacions pròpies en organitzacions interna-



cionals relacionades amb la llengua i la cultura, sobre les que Catalunya té un interès directe a participar (DG, p. 40, DE, p. 21).

b) En l'àmbit de la *Unió Europea* es repeteix la coneguda distinció entre la fase descendent (o d'aplicació del dret comunitari) i l'ascendent (o de participació en la presa de decisions comunitàries). Especialment insistents es mostren el document del Govern i el de les esquerres en aquest segon camp, concretament a reforçar la Comissió d'Assumptes Relacionats amb la Unió Europea (òrgan multilateral) i donar a la Comissió bilateral de Cooperació competències en aquest camp, i es proposa, igualment, incorporar a la delegació espanyola del Consell de Ministres, COREPER i comitologia la voluntat del Govern de Catalunya, fins i tot a través d'algun representant (DG, p. 41-42; DE, p. 20 i 21). Per als partits d'esquerres el Senat reformat ha de tenir una especial incidència en aquest camp, ja que és més coherent amb el principi comunitari d'autonomia institucional i amb el principi d'estructura composta de l'estat membre. En canvi, el document del PPC enfoca tota la participació de les comunitats autònomes a través dels mecanismes estatals existents, sense concretar-ho més (DPP, punt 8).

En l'àmbit europeu, cal tanmateix no oblidar-se de la fase descendent, on la legislació de l'Estat és present i no sempre té un títol competencial habilitant i específic per fer-ho. Aquesta qüestió només és explicitada en el document de les esquerres (DE, p. 21).

## 7. *L'administració única, els ens locals i la hisenda*

a) El document del Govern defensa la *simplificació d'estructures administratives*. D'aquesta manera, l'Administració de la Generalitat seria l'administració ordinària en el territori de Catalunya. Per fer això caldria utilitzar una llei de l'art. 150.2 CE (DG, p. 37), de tal manera que les funcions administratives de competències compartides o exclusives de l'Estat puguin ser cedides a les comunitats autònomes o a alguna d'elles. Així ho reclamen també les esquerres, amb la reforma de la LOFAGE (DE, p. 18). No obstant això, a través d'aquesta Llei també es pot redimensionar la presència de l'Administració general perifèrica de l'Estat o cercar mecanismes de cooperació entre administracions públiques, mitjançant l'exercici conjunt i participat per part d'aquestes. Es tracta de l'anomenada «Administració única», que afecta el camp de la descentralització de la gestió administrativa. Aquesta és la característica i alhora la limitació principal d'aquest model, i no afecta l'autonomia política o normativa de la comunitat autònoma, que li permeti realitzar polítiques pròpies, sinó executar les determinades per l'Estat central. Ara bé, això no treu que amb aquesta organització administrativa el ciutadà percebria més la presència de l'administració pròpia. L'aplicació del principi de subsidiarietat portaria, igualment, a delegar la gestió d'algunes competències autonòmiques administratives al pla local, utilitzant l'administració municipal o comarcal, si escau.

b) El document del Govern fa escasses referències a *l'organització territorial i als ens locals*. Únicament es constata la lectura restrictiva, efectuada fins ara, de les competències de la Generalitat en organització territorial i Administració local, que

impediria establir un model propi de relació amb els ens locals (DG, p. 45), com es desprendria de la regulació extensiva de les bases del règim local i la interpretació donada a aquesta pel Tribunal Constitucional. Nogensmenys, els documents dels partits de l'oposició, en canvi, posen èmfasi en l'exercici de l'autonomia en aquest àmbit, i ressalten la redistribució necessària de competències administratives a favor dels ens locals (DPP, p. 9 i DE, p. 15).

c) El document del PPC valora positivament el nou *model de finançament* aprovat a iniciativa del Govern central perquè suposa major autogovern i major corresponsabilització, però no formula cap proposta concreta (DPP, p. 4). El Govern, sense entrar pràcticament en aquesta qüestió, en el seu document es limita a reclamar l'Administració única tributària a Catalunya per a la gestió de la hisenda. Es tractaria d'aprofitar la remissió constitucional a la LOFCA per tal d'aconseguir un règim fiscal semblant al foral (DG, p. 38) i, per altra banda, aplicar els principis «*d'administració única*» pel que fa a hisenda. Pel que fa al règim fiscal, la modificació segurament no es podria limitar a la LOFCA, sinó que també implicaria revisar l'Estatut d'autonomia de Catalunya, cosa que no es preveu en cap document.

#### 8. *Les relacions de col·laboració entre el Govern de Catalunya i el Govern de l'Estat, i entre els governs de les comunitats autònomes*

El document governamental tracta les relacions entre ambdós governs bàsicament des de la perspectiva de la bilateralitat. És a dir, s'ha d'enfortir la Comissió bilateral de cooperació com a instància fonamental d'informació i col·laboració entre els dos governs (DG, p. 46). El document de les esquerres només ho menciona sense entrar a concretar-ho (DE, p. 17) i el del PPC es limita a assenyalar que cal potenciar les relacions de col·laboració a través de les tècniques conegudes (convenis, conferències sectorials i comissions bilaterals de cooperació, *sic*, DPP, punt 7).

Es tractaria, d'acord amb el document del Govern, de convertir la comissió bilateral en l'òrgan de negociació de les lleis bàsiques i de discussió dels conflictes. Aquest plantejament és, al nostre parer, correcte per a totes aquelles qüestions que incideixin específicament sobre Catalunya, però cal fer dues observacions.

La primera, de caràcter polític, el fet que la negociació entre ambdós governs passi per aquesta Comissió dependrà de la voluntat política de les parts, que hauran de decidir si el fòrum de relació s'institucionalitza a través d'aquesta Comissió, donar-li per tant una major estabilitat almenys formal, o bé si es prefereix utilitzar canals informals que depenen de la conjuntura política de cada legislatura.

La segona, optar per un esquema bilateral de relació Estat-Catalunya, suposa consagrar l'heterogeneïtat en la relació, entesa com a tractament específic i particularitzat, molt lligat a la tradició del catalanisme polític, però això no treu la necessitat i la conveniència de discutir qüestions que afecten la relació general entre l'Estat i totes les comunitats autònomes de manera multilateral, i en fòrums amb representació de totes les comunitats autònomes, com és el cas de les conferències sectorials, tema del qual defuig el document del Govern.

D'altra banda, el document del bloc d'esquerres insisteix més en un aspecte no present en el document del Govern, la col·laboració horitzontal entre comunitats

autònomes (DE, p. 17). Creiem que es tracta d'una via de col·laboració a tenir en compte, atès que suposa reforçar la posició política de les comunitats autònomes davant l'Estat i que pot revertir en un augment del pes polític de l'autogovern d'aquestes comunitats. Hi ha un aspecte d'aquesta relació que és tractada indirectament en el document del Govern: el criteri de l'interès supracomunitari, que porta a convertir en competència de l'Estat central aspectes com carreteres o rius que afecten més d'una comunitat autònoma (DG, p. 29). Aprofundir en les relacions horitzontals entre comunitats autònomes (concretades en consorcis, convenis, etc.) suposa oferir una alternativa a l'hora d'exercir aquestes competències de forma mancomunada i no únicament per l'Estat central, cosa que implica també un canvi d'interpretació en la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que normalment entén que l'interès general és defensat per les institucions centrals de l'Estat i que converteix directament en centrals les qüestions supracomunitàries, quan podrien ser intercomunitàries.

### 9. *La relació de les institucions d'autogovern amb la societat*

El document del Govern tampoc no fa gaires referències a aquest capítol, i pràcticament es limita a demanar la gestió de les polítiques d'immigració (DG, p. 44), amb la qual cosa coincideix amb el document dels partits d'esquerra (DE, p. 12). Aquest document demana igualment l'aprovació d'una carta de serveis socials (DE, p. 28) i la transparència dels mitjans de comunicació públics i l'afavoriment de la participació ciutadana (DE, p. 13), cosa que, en ocasions, ha estat poc tinguda en compte en la legislació sectorial catalana.

En canvi, el document del PPC incideix en la qüestió de les relacions amb la societat en introduir temes com l'avaluació d'objectius i de resultats de l'Administració catalana, la reducció de les estructures administratives i la simplificació de la gestió administrativa i el potencial dels poders públics de la iniciativa privada (DPP, p. 11).

Creiem que és interessant abordar aquest tema, atès que ens porta al que ha de ser una de les finalitats bàsiques de l'autogovern: la millora de les condicions de vida dels ciutadans i el seu benestar.

## **IV. Les vies jurídiques per incrementar l'autonomia**

Els documents comentats al·ludeixen a diferents procediments per portar a terme les propostes. Cal distingir, no obstant això, diversos plans normatius on operen els esmentats procediments. D'aquesta manera diferenciem el bloc de la constitucionalitat de la legislació, i dins d'aquesta distingim la normació bàsica de la resta. Ultra això s'inclou com a darrer apartat la manca d'actuació normativa central quan aquesta és necessària per poder desenvolupar les competències autonòmiques.

### 1. *El bloc de la constitucionalitat*

Com s'ha indicat, els partits d'esquerres proposen la reforma molt acotada de la Constitució i, més àmplia, de l'Estatut. En el document del Govern, es defensa la

utilització «molt activa» de les lleis de modificació extraestatutària de competències (lleis de l'art. 150.1 i sobretot de l'art. 150.2 CE) i, en menor mesura, pel caràcter material concret que abasten, de les lleis competencials a què es refereixen la Constitució i l'Estatut d'autonomia de Catalunya (art. 149.1.29 CE: Llei orgànica de cossos i forces de seguretat; art. 16.1 EAC: Estatut de radiotelevisió). Els partits d'esquerres també mencionen la reforma d'aquestes normes.

Pel que fa a les lleis orgàniques de delegació i transferència de l'art. 150.2 CE, en el document del Govern se'n proposa l'aplicació a competències que pertanyen a l'Estat, d'acord amb l'art. 149.1 CE, i no només les competències residuals segons l'art. 149.3 CE, com ha teoritzat algun sector doctrinal (DG, p. 35). L'opció seguida comporta que es puguin transferir a les comunitats autònomes les competències que «per la seva naturalesa» puguin ser-ho. I s'interpreta aquesta clàusula com les matèries més lligades a les finalitats clàssiques de l'Estat, tot i que cada cop resultin menys clares, si més no en el pla supraestatal (per exemple, la competència monetària s'ha transferit en bona part a la Unió Europea). O si es vol, portat a l'extrem, no seria possible per la via de l'art. 150.2 CE, buidar completament de competències l'Estat central fins a fer-lo desaparèixer, ja que estariem davant d'un autèntic frau de la Constitució, ja que la funció principal de l'art. 149 CE és preservar un àmbit material i competencial a les institucions centrals.

La utilització «generosa» i el reconeixement de la «potencialitat» (DG, p. 35) d'aquest instrument normatiu contrasta amb el seu caràcter excepcional, que propugna el document del PPC, segons el qual no s'ha de convertir en un mecanisme per alterar el sistema de distribució competencial dels art. 148 i 149 CE (DPP, p. 6). Creiem que la Constitució possibilita l'ús d'aquesta via des del moment que no fixa ella mateixa les competències de les comunitats, sinó que remet a l'Estatut el seu establiment (art. 147.2 *d*i 148.2 CE) i crea la categoria normativa llei orgànica de delegació i transferència amb la finalitat d'incidir en la distribució de competències. Per tant, jurídicament parlant, ens trobem davant d'una via complementària d'assumpció de competències, de manera que no té perquè ser excepcional. Políticament, l'excepcionalitat o no dependrà de l'ús que en vulgui fer el legislador orgànic estatal, que és a qui en correspon l'activació, la qual cosa planteja un tema que ara només deixem apuntat, com és l'unilateralisme d'aquesta llei.

Ara bé, entenem que les lleis de l'art. 150.2 CE tampoc no poden ser el mecanisme habitual d'assumpció de competències en detriment de l'Estatut, que és per excel·lència la norma atributiva de competències (art. 147 CE). Com s'ha dit doctrinalment, perquè en deixar a les úniques mans de l'Estat la iniciativa d'aprovació de les esmentades lleis, la possibilitat d'establir mecanismes de control en l'exercici de la competència i la possibilitat de la seva revocació suposa augmentar la descentralització, però no pas l'autonomia política (J. A. Montilla Martos). Essent certa aquesta opinió, ho és també que per augmentar les competències de les comunitats autònomes amb competències de l'Estat, *ex* art. 149.1 CE, no hi ha cap altra possibilitat (tret de les lleis de l'art. 150.1, a les quals seguidament farem referència). Per tant, no és una via alternativa a la reforma estatutària (a diferència del que passa amb les competències residuals de l'Estat de l'art. 149.3 CE), on sí que es pot, en principi, optar per una de les dues vies, essent molt conscients de les diferències que impliquen en la rigidesa i l'estabilitat de la competència assumida. Per aquesta

raó, quan es tracti de competències sobre sectors materials no previstos constitucionalment i estatutària, i per tant relatius a àmbits socials o jurídics innovadors, entenem que és preferible reformar l'Estatut per tal d'incorporar-les al seu text que no pas seguir la via de les lleis de l'art. 150 CE.

D'altra banda, en el document del Govern es defensa la utilització de l'art. 150.2 CE com a via per aprofundir en l'heterogeneïtat entre comunitats autònomes, i en concret a favor d'un tractament específic o «singularitzat» per Catalunya (seguint les petjades de la Llei orgànica 7/1997, de transferència de la competència de trànsit) i lligat a aspectes relatius al fet diferencial (DG, p. 19 i 36). Es tracta, en definitiva, de donar a les lleis de l'art. 150.2 CE el sentit per al qual van ser pensades pel constituent en el moment d'incorporar-se al text constitucional.

Pel que fa a les lleis marc (art. 150.1 CE), ens movem en un camp molt més rilliscós. El document del Govern hi al·ludeix en algun moment, en concret «com a tècnica indirecta» per limitar les lleis bàsiques o l'abast de les bases en algunes matèries i per a determinades comunitats autònomes, com és el cas de Catalunya. Es proposa combinar la potestat de l'Estat de dictar lleis bàsiques en competències concurrents amb una disposició addicional a les mateixes que reduís per a alguna comunitat concreta aquest abast, en permetre a aquesta el desenvolupament més ampli de la competència (DG, p. 36).

La tècnica, certament original, no pot amagar alguns problemes d'aplicació: la llei bàsica no és una llei marc. Es tracta de dues categories normatives diferents. La primera és una llei ordinària o orgànica, segons la matèria. La segona s'aprova com una llei ordinària, que, en qualsevol cas, s'ha d'identificar com a tal o en la seva totalitat o almenys en els preceptes que ho siguin. D'altra banda, la primera és una llei que, en principi, no modifica el sistema de distribució de competències estatutàriament establert. La llei marc, en canvi, sí que hi incideix. Es tracta de dues tècniques semblants, però que cal diferenciar. Per tant, no s'acaba de veure què es guanya amb l'aplicació conjunta d'una i altra tècnica, atès que l'Estat continua dictant els principis bàsics.

Respecte a les lleis delimitadores de competències, la utilització que se n'ha fet ha estat molt restrictiva de les competències autonòmiques (cas del règim de televisió) i el document del Govern demana una reorientació legislativa en sentit invers (DG, p. 28).

S'ha de fer una menció especial a les lleis orgàniques que desenvolupen drets fonamentals o a la llei orgànica de règim electoral general. Moltes vegades se'ls atribueix una funció delimitadora de competències entre Estat central i Generalitat. Aquesta pràctica és criticada pel document del Govern, el qual defensa que les lleis orgàniques es limitin a regular el nucli irreductible del dret (DG, p. 27-28). En efecte, cal recordar la doctrina de l'alt Tribunal, no del tot respectada pel mateix intèrpret suprem de la Constitució (STC 173/1998), i portar-la a les darreres conseqüències. Així, l'anàlisi de la distribució de poder entre l'Estat central i les comunitats autònomes és prèvia a l'anàlisi de les categories normatives emprades. En conseqüència, primer cal saber qui té atribuïda la competència i després, dins la matèria que escau a l'Estat central, si es tracta del desenvolupament frontal i directe del dret —de la secció I del capítol II—, correspon regular-lo a través de la categoria normativa llei orgànica (art. 81 CE) i si afecta altres elements de l'exercici del dret

(art. 53.1 CE) o bé a drets situats en altres apartats del títol I, s'ha de fer per llei ordinària. Aquesta llei pot ser autonòmica, si l'Estat no té atribuïda la competència més enllà de la regulació bàsica dels drets fonamentals.

## 2. *Les normes bàsiques*

En l'àmbit de l'aplicació del sistema de distribució competencial, el document del Govern advoca per una reinterpretació de les clàusules competencials en un sentit proautonòmic (DG, p. 25). Això es concreta, d'una banda, per un canvi en la concepció de les normes bàsiques. Aquestes haurien de restar reduïdes als veritables principis bàsics de cada disciplina o sector, establerts mitjançant lleis no autosuficients i deixar a les comunitats autònomes un marge suficient per prendre legislativament opcions polítiques pròpies (DG, p. 26-27, DE, p. 9). En efecte, el document del Govern critica l'aplicació del concepte formal-material de bases que ha seguit l'Estat central i que ha avalat el Tribunal Constitucional, i el de les esquerres en demana una revisió. Des del punt de vista material, que al nostre parer no es pot oblidar del tot a l'hora de determinar allò que és bàsic, es defensa una noció de bases reduïda als principis bàsics del sector i no una llei bàsica que descendeix a normes de detall, com en tantes ocasions s'ha fet. Des d'un punt de vista formal, fóra convenient reservar a la llei totes les normes bàsiques.

D'altra banda, en relació amb les competències compartides, el document del Govern defensa que les competències legislatives de l'Estat s'estableixin íntegrament a la llei i el seu desplegament reglamentari correspongui a les comunitats autònomes, dins de la competència executiva, sempre que la redacció literal de l'Estatut no ho impedeixi. Ara bé, l'art. 25.2 *in fine* EAC estableix que la Generalitat s'ha de sotmetre a les prescripcions reglamentàries que l'Estat dicti en desplegament de la seva legislació. En aquest cas caldria una reforma de l'Estatut perquè la Generalitat pogués assumir la potestat reglamentària (més enllà dels reglaments d'organització).

## 3. *L'altra legislació estatal*

En el pla de les reformes legislatives, cal destacar de manera especial la proposta que fan els documents del Govern i dels partits d'esquerres de reformar la LOTC pel que fa a diversos aspectes dels procediments relacionats amb la conflictivitat competencial entre Estat i comunitats autònomes, com ja s'ha vist; la reforma de la LOFAGE, per tal de propiciar una reforma de l'Administració central de l'Estat; i la reforma de la LOFCA, per augmentar el poder de despesa i d'ingressos de les comunitats autònomes (DG, p. 28-30, DE, p. 18). A més no cal descurar la reforma d'altres normes a les quals ens hem referit anteriorment com la LOPJ o la Llei 2/1997 que crea la Comissió per assumptes relacionats amb la Unió Europea.

## 4. *La no-actuació estatal*

Per últim, el document del Govern demana aplicar previsions constitucionals i estatutàries, fins ara inactuades. És el cas de les competències previstes en l'Estatut i

pendents de traspàs pel Govern de l'Estat, com ara algunes relacionades amb l'Administració de justícia, la distribució del fons de cooperació local, el règim econòmic de la Seguretat Social (DG, p. 31); l'art. 131 CE o la intervenció de les comunitats autònomes en la planificació general de l'economia; o l'art. 53 EAC, és a dir, la designació de representants de la Generalitat en organismes econòmics, institucions financeres i empreses estatals la competència dels quals s'estengui al territori català (DG, p. 30 i 28, amb redacció equívoca: no són representants «d'» organismes sinó «als» organismes).

Igualment, caldria considerar no només la necessitat d'actuació governamental, com ara s'acaba d'assenyalar en relació amb els decrets de traspàs; sinó que també cal tenir en compte el supòsit invers: l'omissió governamental; és a dir, que el Govern de l'Estat no actuï i deixi un marge d'execució més ampli a les comunitats autònomes com ara en l'àmbit de la cultura o, en general, en el de les subvencions.

## V. Consideracions finals

Al llarg d'aquestes planes hem tractat de sintetitzar i comentar les propostes dels documents presentats pel Govern català i pels partits de l'oposició sobre l'aprofundiment en l'autogovern.

Com s'ha indicat, el document del Govern es mou dins d'uns paràmetres possibilistes establerts per ell mateix des de l'inici i que es fonamenten en el respecte al marc constitucional i estatutari. Coherent amb aquesta premissa, va desgranant propostes que impliquen bàsicament una reinterpretació de la Constitució i l'Estatut en clau proautonomista, la utilització d'instruments legislatius previstos constitucionalment per part de l'Estat per tal de millorar l'autogovern (en el camp competencial, les lleis de l'art. 150 CE i l'extensió de les bases; o la reforma de lleis de l'Estat de caràcter institucional), a més de demanar canvis d'orientació en algun aspecte de la jurisprudència constitucional. Aquesta opció, un any després de la seva formulació, sembla que s'ha quedat relegada per la Federació governant a Catalunya en favor d'una de nova basada en la reforma de l'Estatut. Creiem que substancialment les dues opcions no són incompatibles, sinó que són respostes parcials a la qüestió de la millora de l'autogovern. Aquesta demana solucions diverses, l'aplicació de les quals dependrà de les circumstàncies polítiques de cada moment. Respecte dels nous textos polítics presentats en el 2003, el document de CiU és el més exhaustiu i aposta per un canvi (en realitat reforma) de l'Estatut d'autonomia vigent, introduint aspectes no previstos en el document anterior, com ara la carta de drets o les relacions interinstitucionals a l'interior de les institucions d'autogovern.

La proposta dels partits d'esquerres no defuig les reformes del bloc de la constitucionalitat que tendeixin a millorar l'autogovern de Catalunya en el context de l'orientació de l'Estat autonòmic vers una direcció federal. Deixant de banda la reforma constitucional que se circumscriu pràcticament al Senat, s'insisteix més en la reforma estatutària en aspectes simbòlics (la carta de drets), democràticoinstitucionals (paper de la participació popular, relació entre les institucions de govern) i de relació amb els poders locals i amb la Unió Europea. En el 2003 cadascun d'aquests partits ha presentat la seva proposta sobre l'Estatut de manera autònoma. El docu-

ment del PSC-CpC també implica la revisió estatutària, tot i que les seves propostes podrien estendre's a altres comunitats autònomes. En canvi, el document d'ICV pretén donar orientacions amb vista a la reforma de l'Estatut i de la Constitució. I, finalment, el document articulat d'ERC en distints passatges supera conceptualment el marc constitucional vigent en apostar per un estat de lliure associació amb Espanya (en termes semblants al «Pla Ibarretxe» per Euskadi) i introduir en el debat el terme *Constitució de Catalunya* en lloc de l'Estatut.

La proposta del PPC, en canvi, opta pel manteniment de l'autonomia amb els termes assolits fins ara i la consolidació del model d'Estat amb els continguts que coneixem, cosa que suposa el tancament del model d'Estat, deixat obert per la Constitució el 1978. Les propostes que fa es limiten a la millora de l'exercici de l'autogovern des d'una perspectiva legislativa interna de la Generalitat (qüestió que també tracta el document de les esquerres). El PPC no ha tornat a fer cap altra proposta amb posterioritat.

Moltes de les mesures proposades, sobretot en els documents del Govern i de les esquerres originaris (i també en els més recents), per a la seva plasmació normativa requereixen arribar a amplis pactes polítics entre les forces polítiques catalanes i d'aquestes amb les estatals, més enllà de les majories que obtingui el Govern central o català cada legislatura. Això és així perquè es tracta de decidir l'evolució de futur de l'autogovern de Catalunya i del model d'Estat encetats amb la Constitució i l'Estatut. Ara bé, des d'una perspectiva política, el pacte depèn de la voluntat de totes les parts, que han d'estar disposades a arribar-hi. La conjuntura política en el moment en què s'escriuen aquestes línies (tant a nivell estatal com català) no permet preveure la consecució d'un ampli acord satisfactori per totes bandes a mig termini.

Com s'ha vist, els documents analitzats tracten de donar resposta als grans debats sobre les perspectives d'evolució de l'Estat autonòmic, inclinant-se més per unes possibles tendències o per altres. Per repetir-ne alguns de destacats en forma dualista: primer, l'autonomia com a participació en decisions d'altres ens públics —en l'Estat i en la Unió Europea— i l'aprofundiment en les relacions de col·laboració entre Catalunya, les altres comunitats autònomes i l'Estat, la qual cosa és conseqüència de l'existència d'amplis sectors de competències concurrents o compartides, o l'autonomia com a garantia d'un àmbit d'autogovern indisponible des de fora. Segon, un perfil de l'autonomia de les comunitats autònomes de caràcter baix, sense gairebé marge per portar a terme polítiques pròpies, condicionat per les lleis i el finançament estatal, o bé un perfil alt de l'autonomia, que suposa reduir la intervenció estatal als veritables principis, i deixa a les comunitats autònomes, amplis marges de direcció política pròpia. Tercer, l'autonomia com a descentralització homogènia per a totes les comunitats autònomes, o bé l'autonomia com a reconeixement d'un tractament diferenciat en funció de les característiques singulars d'algunes comunitats autònomes, que assumeixi normativament la diferència constitucional de l'art. 2 entre nacionalitats i regions. I, finalment, la relació entre Catalunya i l'Estat central de forma predominantment bilateral o bé la relació multilateral de totes les comunitats autònomes entre elles i amb l'Estat central.

Els documents analitzats no han donat respostes unívokes als debats anteriors, tot i que, coherentment amb la manera d'entendre l'autonomia dels partits que els han elaborat, s'inclinen més o menys per potenciar una o altra concepció de l'auto-



nomia. A més, hi ha combinacions diverses entre les diferents línies de debat. Així, teòricament és possible defensar tant una autonomia forta per a totes les comunitats autònomes, com que l'enfortiment de l'autonomia només es prediqui per a les nacionalitats; tant una participació en institucions estatals o europees de totes les comunitats autònomes, com únicament d'algunes; i, per acabar amb un tercer exemple, tant una negociació bilateral per les matèries singulars, com multilateral per les que afectin totes les comunitats autònomes.

Segons el nostre parer, la millora de l'autogovern català demana necessàriament el reconeixement a tots els nivells jurídics i polítics del caràcter plurinacional de l'Estat i per la consideració de Catalunya i les altres comunitats autònomes com a part de l'Estat global, en igualtat de condicions que l'Estat central. A partir d'aquestes afirmacions, la preservació dels trets que conformen la identitat catalana ha de fer-se a nivell intern i també participant en els òrgans de les entitats estatal i supraestatal que incideixin sobre els àmbits en els quals es desenvolupa l'autogovern.



## BUTLLETA DE SUBSCRIPCIÓ

Cognoms o entitat \_\_\_\_\_  
Nom o servei \_\_\_\_\_ NIF \_\_\_\_\_  
Adreça \_\_\_\_\_ pis \_\_\_\_\_  
CP i població \_\_\_\_\_ tel. \_\_\_\_\_  
Lloc de treball/professió \_\_\_\_\_

Em subscric (versió:  catalana  castellana) a la revista *Autonomies*:

des de 1985 fins a 2001 (núm. 1-27: 200 €)

per a 2002 (núm. 28-29: 30,06 €)

Faré efectiu l'import de la subscripció:

amb el taló bancari adjunt  
núm. \_\_\_\_\_ Banc/Caixa \_\_\_\_\_

per domiciliació bancària  
Banc/Caixa \_\_\_\_\_ Núm. agència \_\_\_\_\_  
Núm. de compte/llibreta \_\_\_\_\_  
Adreça agència \_\_\_\_\_  
Població \_\_\_\_\_ CP \_\_\_\_\_

per transferència bancària en rebre la factura de l'Escola

## BUTLLETA DE DOMICILIACIÓ BANCÀRIA

Senyors,

Us agrairé que, amb càrrec al meu compte/llibreta, atengueu els rebuts que us presentarà l'Escola d'Administració Pública de Catalunya per al pagament de la meva subscripció a la revista *Autonomies*.

Titular compte/llibreta \_\_\_\_\_  
Banc/Caixa \_\_\_\_\_ Núm. agència \_\_\_\_\_  
Núm. compte/llibreta \_\_\_\_\_  
Adreça agència \_\_\_\_\_  
Població \_\_\_\_\_ CP \_\_\_\_\_  
Lloc i data \_\_\_\_\_ d \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

Signatura

Envieu ambdues butlletes a:

AUTONOMIES

Escola d'Administració Pública de Catalunya

c/ de Girona, 20 - 08010 Barcelona

Tel. 93 567 23 87 - Fax 93 567 23 22

publicacions.eapc@gencat.net