

**INFORME DE L'INSTITUT D'ESTUDIS CATALANS
AL PARLAMENT DE CATALUNYA
SOBRE LA REFORMA DE L'ESTATUT**

En primer lloc, l'Institut d'Estudis Catalans vol deixar constància del seu reconeixement al Parlament de Catalunya pel fet que, en l'inici del procés de reforma del vigent Estatut d'autonomia i, per tant, en la reforma del marc de relació de Catalunya amb l'Estat espanyol, hagi cregut convenient d'engegar un tràmit de consulta a les institucions més representatives de la societat civil catalana.

L'objectiu és, evidentment, l'obtenció d'una visió de conjunt de quin és el punt de vista d'aquesta en un moment de tanta transcendència política. Ara bé, dit això, és evident també que, almenys des de la perspectiva de l'Institut, una consulta d'aquesta importància s'ha de respondre amb una gran objectivitat i, per tant, a partir d'una observació atenta d'una realitat institucional i d'un mapa polític estatals que són el que són.

Aquest informe, doncs, es fa partint de la base que, en l'actual circumstància de la política espanyola, és difícilment previsible una reforma a fons de la Constitució del 1978 en el que fa referència a l'estructura de l'Estat, que no hi ha dubte que es continuarà movent en el marc de la seva concepció autonòmica; A banda, naturalment, d'una reforma que, com la del Senat, ha estat assumida per la majoria de les forces polítiques.

Amb tot això, sembla evident que l'èmfasi s'ha de posar, d'una banda, en l'assoliment d'un increment notable del sostre competencial i, de l'altra, en l'endegament d'un sistema de finançament suficient, netament superior a l'actual, que assegurin l'impuls no subordinat, per tant, des de les institucions catalanes, de l'encaix de la nostra societat en el marc de les exigències del segle XXI, incloent-hi naturalment la construcció de la Unió Europea.

Cal situar, a més, la futura reforma de l'Estatut en la justa perspectiva històrica. Per tant, fins i tot s'ha de relativitzar; és a dir, cal veure-la no com un punt final, sinó com una fita més en un procés de recuperació institucional que es va iniciar el 1914 amb la Mancomunitat, que continuà amb l'autonomia republicana del 1932, que segueix amb l'Estatut vigent del 1979 i que és indubtable que no s'acabarà amb la reforma en curs.

No cal dir, finalment, que la consulta es respon tot respectant l'ordre i el contingut del qüestionari sotmès a la consideració de l'Institut.

1. La modificació i la incorporació de competències

És evident que el procés de degradació del marc competencial autonòmic que s'ha viscut al llarg de gairebé un quart de segle de vigència de l'Estatut té un origen divers: des de la imprecisió amb què a vegades algunes competències són presentades en el text estatutari fins a la subordinació a l'activitat normativa estatal d'un nombre important de competències, passant per la fragmentació d'àmbits, que permet la concurrència de l'activitat estatal a Catalunya, a part d'altres aspectes.

Però és evident també que, en bona part, aquesta degradació no era inevitable; en realitat, ha estat impulsada per la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que, en general, ha mantingut una actitud favorable a la posició de l'Estat, i això per mitjà de mecanismes diversos que és evident que no han de ser objecte d'exposició en aquest document.

Com a conseqüència, hom ha arribat a la consolidació d'una doctrina clarament estatalista i, per tant, en el revers, l'assoliment d'un veritable marc d'autonomia política només és possible

per la via de la reforma legislativa. Per tant, ara com ara, és imprescindible la reforma de l'Estatut, començant per una revisió a fons del sistema d'atribució de competències, i això passa, tal com indica l'enunciat d'aquest apartat, per:

- a) La modificació de l'enunciat de competències que ja es tenen.
- b) L'atribució de competències noves.

En el primer sentit, caldrà revisar els enunciats del text actual i, per exemple, fer que l'article 3.3 de l'Estatut faci una atribució clara de competència exclusiva en matèria de doble oficialitat lingüística, de manera que permeti l'exigència des d'aquí del doble coneixement a tots els funcionaris; que bona part de les competències exclusives de l'article 9 s'alliberin de les referències innecessàries que fan ara a determinats preceptes de la Constitució, o que, sempre a tall d'exemple, l'article 24 especifiqui que la competència per a nomenar notaris i registradors de la propietat i mercantils abasta tot el procés de selecció.

En el segon, caldria dur a terme una revisió a fons del sistema que resulta del títol primer de l'Estatut, article per article, a fi d'assolir, com a exemple també, un marge més ampli de decisió en les matèries d'especial transcendència socioeconòmica compreses en els articles 11 i 12, incloent-hi la immigració, o la transformació en *exclusiva* de la competència només *plena* que l'article 15 atribueix en matèria d'ensenyament.

En el marc d'aquesta revisió, cal situar la dels articles que es refereixen a un àmbit tan important com és el de la justícia, que és evident que resta rígidament centralitzat, i que, per tant, cal adequar al sistema autonòmic. En aquest sentit, caldria:

— Preveure la constitució d'un consell català del poder judicial, i establir-ne la connexió amb el Consell General i, naturalment, les competències, no cal dir que significatives, en el govern de l'estructura judicial de Catalunya.

— Fer del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya un veritable tribunal de cassació.

— Fer realitat la individualització dels processos de selecció de jutges i de magistrats i de la resta del personal de l'Administració de justícia que han d'exercir a Catalunya, que anuncia l'article 22.1 de l'Estatut i que no ha estat respectada.

Però seria un error limitar la reforma a una ampliació quantitativa i qualitativa de les competències autonòmiques, sense tenir present que l'erosió de l'autonomia s'ha produït en bona part de manera indirecta, des de la degradació del concepte de *competència autonòmica exclusiva* a l'exageració de l'àmbit d'actuació estatal en allò que és la normativa bàsica, passant per la redefinició de conceptes jurídics, sempre amb la finalitat d'ampliar aquesta actuació. I, això, sense esmentar l'abús de l'aplicació de competències de caràcter transversal atribuïdes a l'Estat, com ara la de l'article 149.1.1a de la Constitució.

Per tant:

a) Caldria impulsar la introducció en la Constitució, per exemple, per mitjà d'articles *bis* intercalats en el títol VIII, de preceptes:

— que defineixin, des de la perspectiva autonòmica, el conceptes de *competència exclusiva* i, des de l'estatal, el de *normativa bàsica*;

— que delimitin determinats àmbits d'actuació estatal, com ara, sempre a tall d'exemple, el de règim jurídic de l'article 149.1.18a o, en el mateix precepte, el d'Administració pública, de manera que aquest últim, en contra del criteri de la Sentència 76/1983, del 3 d'agost, del Tribunal Constitucional, no abasti les cambres de comerç, indústria i navegació ni els col·legis professionals.

b) Si la introducció d'aquestes precisions en el text de la Constitució no fos possible, amb la finalitat d'arribar a uns resultats similars, caldria que, en l'enunciació de les competències atribuïdes per l'Estatut a la Generalitat, hom establís els grans trets de llur abast material, objectiu que es podria completar per mitjà d'una reforma adequada dels articles 25 i 26 del text actual.

A més, l'ampliació de l'àmbit d'actuació autonòmica és limitada, d'una manera objectiva, pel fet que la Constitució ha atribuït prèviament determinades competències a l'Estat amb caràcter exclusiu, i aleshores, davant les dificultats que planteja, sens dubte, una reforma de l'article 149 de la Constitució, el recurs per a assolir la competència autonòmica no pot ser cap altre que transferència o la delegació de competències previstes per l'article 150.2 d'aquesta mateixa norma fonamental.

Aquí cal situar, per exemple, un àmbit tan important com el de les infraestructures, si pensem que, per exemple també, aquell article 149 estableix la competència exclusiva de l'Estat en matèria de ports i aeroports d'interès general (apartat 1.20a, amb reflex a l'article 11.8 de l'Estatut) i de ferrocarrils i transports terrestres que transcorren pel territori de més d'una comunitat autònoma (apartat 1.21a).

Ara bé, l'únic requisit que exigeix l'article 150.2 de la Constitució és que la transferència o la delegació es facin mitjançant una llei orgànica, i és evident que l'Estatut d'autonomia té aquesta condició. Per tant, es podria aprofitar el procés de reforma per a dur a terme la transferència corresponent, amb la qual cosa, a més, qualsevol modificació futura del sistema s'hauria de subjectar a les garanties que estableix el títol IV de l'Estatut d'autonomia en matèria de reforma del mateix Estatut.

No cal dir, per concloure aquest apartat, que l'objectiu ha de ser l'assoliment de l'Administració única i, com a conseqüència:

a) La reducció del paper del delegat del Govern a, únicament, la funció coordinadora fixada per l'article 154 de la Constitució.

b) L'afirmació de la condició del president de la Generalitat com a representant ordinari de l'Estat a Catalunya, tal com estableix l'article 36.2 de l'Estatut.

2. La participació de la Generalitat en institucions estatals (Senat, Tribunal Constitucional, Consell General de Poder General, entre altres) i en organismes i empreses de caràcter socioeconòmic

a) És evident que, pel que fa al Senat, més que la relació que hi pugui tenir la Generalitat, interessa que aquesta cambra es configuri com una veritable cambra de representació autonòmica, i això n'afecta la composició i les competències; per tant, exigeix la reforma de la Constitució, especialment la dels articles 69 i 90.

Quant a la composició, els membres del nou Senat haurien de ser escollits pels parlaments autonòmics entre els seus membres, en una proporció que tingués en compte la població de cada comunitat autònoma i de la manera que cada comunitat estableixi.

Entre les competències, caldria situar especialment el dret a revisar el contingut de les lleis estatals de caràcter bàsic, a fi d'evitar-ne l'extralimitació, i el de regular i supervisar l'aplicació dels fons destinats a la solidaritat interterritorial a què fa referència l'article 138 de la Constitució.

b) La composició del Tribunal Constitucional és determinada per l'article 159 de la Constitució i, per tant, la reforma d'aquest Tribunal només podria venir per la via de la reforma constitucional.

Una altra cosa és, però, la transcendència indirecta que pugui tenir en l'elecció dels magistrats la nova concepció del Senat, atès que aquest designa quatre membres del Tribunal.

c) Quant al Consell General del Poder Judicial, també la composició d'aquest òrgan és determinada per la Constitució, ara per l'article 122.3. Tanmateix, al marge que quatre dels seus vint membres siguin designats pel Senat, dotze són designats entre jutges i magistrats de la manera que determina la Llei orgànica del poder judicial.

Per tant, una territorialització més gran de l'estructura de la justícia, amb l'adaptació corresponent d'aquesta estructura a l'Estat autonòmic, hi podria obrir una via d'accés.

d) Amb relació a la participació de la Generalitat en organismes de caràcter socioeconòmic, evidentment d'abast estatal —com ara, a tall d'exemples heterogenis, des del Consell Econòmic Social al Tribunal de Defensa de la Competència, passant per la Comissió Nacional del Mercat de Valors—, no cal dir que la declaració genèrica de l'article 12.2 de l'Estatut ha resultat irrellevant, i, en realitat, és molt difícil de preveure'n una rectificació. És a dir, en la circumstància actual, una especificació referida només a Catalunya, amb un estat organitzat en disset autonomies, és poc imaginable.

L'objectiu, per tant, ha de ser incrementar les competències de Catalunya en aquest marc socioeconòmic, i, per tant, incrementar també la capacitat d'incidir-hi des d'aquí.

3. La previsió d'instàncies estables de col·laboració amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes

El marc de col·laboració general amb l'Estat resulta del mateix Estatut, i les instàncies de col·laboració específica, precisament per llur especificitat, és difícil que es puguin expressar en el nou text.

La potenciació de la col·laboració amb les altres comunitats autònomes, especialment les de llengua catalana, però també les de l'antiga Corona d'Aragó, exigeix la reforma del marc actual, certament molt restringit, atès que, segons l'article 145.2 de la Constitució, llevat del cas de gestió i de prestació de serveis, requereix l'autorització de les Corts Generals.

Per tant, si hom vol impulsar la relació intercomunitària, és imprescindible una reforma del precepte indicat. Amb tot, es podria aprofitar la reforma de l'Estatut per a reduir la intervenció

de les Corts Generals en aspectes concrets que es podrien especificar, amb la qual cosa l'aprovació del nou text estatutari per les Corts Generals equivaldria a aquella autorització, per bé que genèrica, de l'article 145.2.

4. La presència de la Generalitat en la Unió Europea i en els organismes internacionals

Qualsevol plantejament en el marc internacional s'ha de fer sense desconèixer que l'article 149.1.3a de la Constitució estableix la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals.

a) Pel que fa a la Unió Europea, atès que no es previsible que la futura Constitució obri la porta a les regions, l'impuls de les relacions entre Catalunya i la Unió ha de venir, lògicament, a través de dues vies:

— La projecció del fet autonòmic en l'organització de la presència espanyola en les institucions europees, de manera que, evidentment per mitjà d'una llei orgànica, es reguli la presència de les comunitats autònomes en les delegacions corresponents; en aquest sentit, no hi ha cap dubte que el sistema vigent a Alemanya podria ser un bon punt de referència.

— L'establiment, en la mateixa llei, de comissions estables de trobada entre l'Estat i les comunitats autònomes, on es defineixin les preses de posició espanyoles en les institucions europees.

Cal tenir present, però, que la reforma de l'Estatut no podrà anar més enllà de les declaracions de caràcter general, perquè, amb l'actual configuració de l'Estat, és evident que es tracta d'aspectes que afecten disset autonomies, i, en segon lloc, que l'existència d'aquestes disset realitats institucionals ha de ser un notable inconvenient per a la garantia d'una presència catalana de caràcter estable.

Resten, però, dues qüestions més o menys connexes amb el text de l'enunciat:

— La configuració de Catalunya com una circumscripció en les eleccions al Parlament Europeu.

— L'altra és el reconeixement de la llengua, la defensa de la qual ha estat, des de la seva fundació, la màxima prioritat de l'IEC com ho demostren, per exemple, les repetides declaracions que ha formulat aquests darrers temps i que s'inclouen com a annex del present document. En aquest sentit caldria aconseguir el reconeixement oficial del català a la Unió Europea amb incorporació al seu règim lingüístic.

D'aquests dos aspectes, el primer es podria recollir en el text del nou Estatut; no evidentment el segon, que, en canvi, es podria preveure com un compromís de l'Estat davant de les institucions europees en una disposició addicional.

b) De fet, les mateixes observacions fetes amb relació a les institucions europees es poden reproduir amb vista a la presència de Catalunya en d'altres organismes internacionals, llevat d'aquells que, com la UNESCO, permeten de fer èmfasi en el fet cultural i, més concretament, en l'existència a Catalunya d'una llengua pròpia.

Però, en l'actual circumstància, no cal pensar en una representació directa de Catalunya, sinó novament en el disseny d'una participació estable —que, lògicament, també reclamarien el País Basc i Galícia— en el si de la delegació espanyola, que és evident que es podria establir en la reforma de l'Estatut.

5. L'establiment d'elements d'un sistema de finançament amb més suficiència financera

Un sistema de finançament amb suficiència financera és, no cal dir, un aspecte fonamental en el concepte d'autonomia política, objecte darrerament d'estudis prou fonamentats que posen en evidència les conseqüències negatives del sistema actual, en el qual la insuficiència dels recursos a l'abast duu inevitablement a la retallada de l'actuació inversora de la Generalitat i, de retruc, a un increment constant de l'endeutament.

No cal dir tampoc que el punt de partida ha de ser la reivindicació del sistema de concert, que no té per què ser una exclusiva del País Basc i de Navarra.

És a dir, si és evident que la disposició final primera de la Constitució, en reconèixer els drets històrics dels territoris forals, fou redactada pensant en aquells dos territoris, també ho és que el mateix Tribunal Constitucional, per exemple, en la Sentència 88/1993, del 12 de març, ha establert un criteri obert. I, en aquest sentit, la disposició addicional tercera de l'Estatut d'Aragó, aprovat l'any 1982, ja admeté clarament que aquest territori entra també en el marc d'aquella disposició addicional.

El concert, doncs, hauria de ser el punt de partida. L'alternativa seria un sistema de finançament:

— que tingués el marc en el si d'una relació directa amb l'Estat, per tant, sota el signe de la bilateralitat, com anunciava sens dubte l'article 45.2 de l'Estatut, amb la constitució d'una comissió mixta a l'estil de la prevista per la disposició final d'aquesta norma;

— que prengués el criteri de població com a criteri fonamental per a determinar la participació de Catalunya en els impostos estatals, en la línia del que resulta d'aquell article 45, ara en l'apartat 1.

— que traspassés a Catalunya l'Administració tributària i, per tant, la gestió de tots els impostos estatals, amb el corresponent sistema de coordinació amb el Ministeri d'Hisenda.

Tot això, d'acord amb allò que estableix l'article 138.2 de la Constitució, que afirma que la diferència entre els estatuts de les comunitats autònomes no pot implicar privilegis econòmics i, a més, sense negar el principi de solidaritat que resulta del mateix article, ara en l'apartat 1, amb el benentès, però, que aquesta solidaritat s'ha de materialitzar dins un sistema reglat i amb rendiment de comptes, per exemple, en el si de la nova concepció del Senat com a cambra de les autonomies.

6. Observació final sobre el procés d'elaboració del nou text

És evident que, després de vint-i-cinc anys d'organització autonòmica de l'Estat, s'ha consolidat en aquest, i no cal dir que també a Catalunya, l'estudi —sobretot en el marc

universitari, però no solament en aquest— del dret constitucional, amb la corresponent aparició d'una especialització en el marc de les disciplines jurídiques de dret públic.

Aquest és un fet altament positiu, perquè, al revés del que succeïa l'any 1979, avui existeix a Catalunya un nucli important d'especialistes en una matèria que, després d'una nodrida jurisprudència constitucional, és certament complexa i que, per tant, a l'hora de fer un pas especialment transcendent, com és la reforma de l'Estatut vigent, ha de ser tractada des d'un coneixement molt aprofundit.

Per tant, com a colofó d'aquest informe, des d'un gran respecte per les decisions del Parlament de Catalunya, l'Institut d'Estudis Catalans vol posar de manifest el seu criteri que, un cop establerts per la cambra catalana els grans trets de la reforma, la redacció del projecte de nou Estatut s'hauria de confiar a un grup d'experts en la matèria, no cal dir que escollits pel mateix Parlament, per a la redacció d'una proposta que hauria de ser la base per a la definitiva discussió parlamentària.

Barcelona, 6 de maig de 2004

[Aquest informe ha estat redactat sota la direcció del senyor Josep M. Puig Salellas i aprovat pel Consell Permanent de l'Institut d'Estudis Catalans el dia 3 de maig de 2004]