

L'autogovern i l'Estatut

Dr. Antoni Bayona Rocamora

*Exdirector de l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya
Professor de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra*

1. L'APROFUNDIMENT DE L'AUTOGOVERN EN EL MARC DE LA VI LEGISLATURA DEL PARLAMENT DE CATALUNYA: ANTECEDENTS I CONSIDERACIONS GENERALS. 2. VALORACIÓ DEL DESENVOLUPAMENT DE L'AUTOGOVERN I DE L'APLICACIÓ DE L'ESTATUT. 3. OBJECTIUS GENERALS DE L'APROFUNDIMENT DE L'AUTOGOVERN I VIES PER ACONSEGUIR-LOS. 4. LA REFORMA DE L'AUTOGOVERN COM A NOU HORIZÓ DE L'AUTOGOVERN. 5. RECAPITULACIÓ.

1. L'aprofundiment de l'autogovern en el marc de la VI legislatura del Parlament de Catalunya: antecedents i consideracions generals

1.1 Tot i que els treballs realitzats pel Parlament al llarg de la VI legislatura en relació amb l'autogovern no s'han traduït en l'adopció de mesures legislatives pròpiament dites, es pot afirmar sense cap mena de dubte que l'actuació desenvolupada en aquest terreny ha estat especialment intensa, amb l'element afegit d'assentar les bases per a futures actuacions polítiques i legislatives en la propera legislatura. En aquest sentit, cal avançar que s'ha articulat en el si de la cambra un ampli consens de base sobre la necessitat de donar un nou impuls a l'autogovern de Catalunya que, en el moment final de la present legislatura, es tradueix en la demanda d'una reforma de gran abast de l'Estatut que permeti assolir una nova dimensió de l'autogovern.

És especialment important posar en relleu aquest fet, el qual connecta de forma molt directa amb la tasca realitzada per la cambra. Els treballs de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, que, com veurem, constitueixen el bloc més important de l'activitat parlamentària en aquesta matèria, expliquen en gran part la decisió adoptada per la majoria de forces polítiques (CiU, PSC-CpC, ERC i ICV) d'avançar propostes de reforma del marc estatutari (i tam-



Antoni Bayona Rocamora

bé, en part, de la Constitució), coincidint amb la fase d'elaboració final del document de la Comissió d'Estudi, i que es pot dir que depassen fins i tot les previsions inicials, ja que han desembocat en la constitució d'un nou marc de treball pensat ja en clau directa i específica d'elaboració d'un nou Estatut per a Catalunya (creació de la ponència conjunta acordada per la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, el dia 19 de febrer de 2003).

Es pot afirmar, per tant, que al llarg de la VI legislatura s'ha assolit a la cambra un acord de base sobre la necessitat de replantejar l'autogovern amb una operació de gran abast polític (nou Estatut d'autonomia) que permeti elaborar inicialment al Parlament, i obrir després les negociacions amb l'Estat, un nou pacte per a l'autogovern de Catalunya que superi els dèficits evidenciats pel desenvolupament produït fins ara i assoleixi les dimensions exigides per les dinàmiques polítiques i socials emergents.

1.2 L'actuació parlamentària central en matèria d'autogovern ha estat, sens dubte, la creació de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, mitjançant acord del Ple de 14 de novembre de 2000 (BOPC núm. 117). La creació d'aquesta Comissió va ser proposada pels grups parlamentaris de CiU, PSC-CpC, ERC i ICV. D'acord amb la resolució del Ple, l'encàrrec de la Comissió era l'elaboració d'un informe en què es fes la 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 a l'aprofundiment de l'autogovern.

Cal posar en relleu que la creació d'aquesta Comissió ja havia tingut un primer precedent en l'anterior legislatura, sense que en aquell moment es donessin, però, les condicions polítiques i temporals per poder desenvolupar els treballs i elaborar un informe. No obstant això, aquella comissió d'estudi ja va poder recollir antecedents i informació que després es van actualitzar en el marc de la Comissió d'Estudi constituïda en la present legislatura.

1.3 Els treballs de la Comissió d'Estudi s'han desenvolupat durant un període llarg de temps, que ha sobrepassat amb escreix el termini inicialment fixat, que era el 30 de juny de 2001.

Les causes d'aquest retard són diverses i s'expliquen essencialment per l'envergadura de la tasca realitzada i la seva complexitat i, de manera molt especial, les vicissituds d'ordre polític que s'han anat produint paral·lelament al desenvolupament de la legislatura. Aquest fet ha de ser remarcat de manera especial, ja que en determinats moments ha plantejat dubtes seriosos sobre la mateixa viabilitat de la Comissió i ha tingut efectes finals sobre l'estructura i el contingut del seu informe final. La dada més rellevant que cal destacar en aquest sentit és la presentació de propostes prèvies de les forces polítiques, un cop ja avançats els treballs de la Comissió, que podia fer pensar en la impossibilitat de completar el treball segons el guió inicialment previst.

Tanmateix, aquest risc es va poder superar finalment, tot i que el contingut de l'informe és clarament tributari de les circumstàncies exposades. Aquestes expliquen, en definitiva, l'elaboració d'un text final que s'estructura en quatre parts: una síntesi dels treballs de la Comissió d'Estudi; les propostes inicials dels partits polítics (presentades en el període que comprèn del 27 de novembre de 2001 al 2 d'abril de 2002); les posicions polítiques finals dels grups parlamentaris, i la incoordinació final dels treballs de la Comissió en les resolucions i mocions aprovades pel Ple del Parlament durant el segon període de sessions de l'any 2002.

Com es pot fàcilment deduir de l'estructura acabada d'exposar, el document final elaborat per la Comissió d'Estudi mostra les tensions polítiques produïdes entorn d'aquesta qüestió al llarg de la present legislatura, que no han permès arribar a l'elaboració d'un informe unitari i de consens, difícil d'aconseguir d'altra banda per raó del tema analitzat i les

Antoni Bayona Roca

És llicenciat en dret per la Universitat Autònoma de Barcelona i doctor en dret per la Universitat Pompeu Fabra. Lletat del Parlament de Catalunya, actualment en situació de serveis especials, és membre del Consell de l'Audiovisual de Catalunya i professor titular de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra.

Exdirector de l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, ha estat membre del Consell Consultiu, assessor del Govern de la Generalitat per a l'elaboració de les lleis d'organització territorial i règim local i membre de la Comissió Assessora per a la Modernització de l'Administració Pública.

Entre les seves publicacions destaca el llibre *El dret a legislar en l'Estat autònom* i articles en revistes com *Documentación Administrativa* ("Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial"), *Revista Española de Derecho Administrativo* ("La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional") i *Autonomías* ("L'organització territorial de Catalunya: marc jurídic i propostes").

preses de posició polítiques a vegades molt divergents sobre el fons de la qüestió.

1.4 No obstant això, seria precipitat i erroni fer una crítica del document per aquesta raó, ja que de la seva sistemàtica general, i malgrat les dificultats de consensuar una posició comuna, se'n poden extreure molts elements positius que cal destacar des d'ara, sens perjudici de fer-ne una valoració posterior més aprofundida.

N'és el primer, sens dubte, haver pogut realitzar en el document una anàlisi rigorosa i en profunditat de la situació actual de l'autogovern a Catalunya i avançar línies de reforma precises i concretes en els àmbits que presenten mancances. La primera part del document (síntesi dels treballs de la Comissió) és especialment valuosa en la mesura que realitza aquella anàlisi i estableix el marc de futures propostes, que inspiren de forma molt clara les primeres posicions avançades pels partits polítics a les quals hem fet referència.

El segon dels elements que cal remarcar és la capacitat d'haver pogut conciliar en un document unes posicions polítiques divergents (en major i menor mesura, segons el cas), que podien fer difícil l'existència mateixa d'un informe de la Comissió. L'opció de completar l'estudi pròpiament dit (primera part del document) amb les propostes fetes dels grups parlamentaris quan ja es desenvolupaven els treballs de la Co-

missió i amb unes posicions polítiques finals dels mateixos grups parlamentaris, ha permès que la Comissió hagi pogut complir el seu encàrrec i ha dotat el contingut del document de la flexibilitat necessària amb vista a l'aprovació final pel Ple del Parlament.

1.5 Com a darrera consideració inicial abans d'examinar el treball de la Comissió, convé fer referència a tres circumstàncies que cal tenir ben presents a l'hora de valorar la tasca feta en el marc parlamentari i també les perspectives de futur que queden obertes en aquesta important temàtica.

La primera és el mètode seguit per a l'elaboració de la part inicial del document, que és la que conté pròpiament l'estudi de valoració del desenvolupament de l'autogovern i les propostes d'aprofundiment. Els treballs de la Comissió s'han portat a terme en aquest cas amb una sistemàtica molt oberta que ha incorporat no solament les reflexions fetes des de l'àmbit polític, sinó també des d'institucions i persones expertes en la matèria. El document de la Comissió (publicat íntegrament al BOPC número 366, de 5 de desembre de 2002) dóna referència de nombroses compareixences i de documentació rebuda per la Comissió, que ha constituït una base de treball sòlida i rigorosa. En aquest sentit també cal destacar la tasca realitzada pel lletrat adscrit a la Comissió en la preparació dels diversos documents que la Comissió ha anat elaborant i debatent al llarg del seu treball.

La segona correspon al plantejament ampli amb què s'ha abordat la qüestió de la millora de l'autogovern. Aquesta s'ha decantat clarament cap a l'objectiu de superar les mancances detectades, amb clara projecció cap a l'increment del poder polític i administratiu de la Generalitat. Però també s'ha de dir que l'anàlisi no ha quedat limitada als aspectes pròpiament competencials, sinó que ha entrat decididament en esferes com el reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat, la participació de la Generalitat en les institucions estatals i en les polítiques d'aquesta naturalesa, o la institucionalització de la participació de la Generalitat en la Unió Europea i en les relacions internacionals. Es tracta, doncs, d'una visió àmplia de les relacions Estat-Catalunya, que transcendeix clarament l'àmbit estricte de les competències.

Tot i que aquest ha estat el contingut bàsic de l'estudi, també s'ha de fer ressaltar que, des d'un primer moment i per part d'alguns grups parlamentaris, es va considerar que l'objectiu del treball no havia de

ser únicament la dimensió estatal de l'autogovern, sinó que també calia analitzar el desplegament de l'Estatut realitzat des de les institucions catalanes. Tot i que aquesta part de l'estudi té una entitat menor, es formulen propostes importants, sobretot pel que fa a l'elaboració de lleis pendents (especialment en l'àmbit electoral i participatiu), les relacions Parlament-Executiu i la necessitat d'incorporar al marc institucional propi el reconeixement de drets i deures dels catalans.

La darrera consideració fa referència al marc obert dels mecanismes que es poden utilitzar per aconseguir l'aprofundiment de l'autogovern. L'estudi de la Comissió no en descarta *a priori* cap i en aquest sentit esmenta la possibilitat d'aprofitar el marc constitucional i estatutari vigent, la reforma de l'Estatut amb la possibilitat de reconeixement i actualització dels drets històrics de Catalunya o la mateixa reforma de la Constitució.

1.6 Tanmateix, com ja s'ha dit abans, les dinàmiques polítiques produïdes en el moment final de l'elaboració del document semblen decantar les opcions futures cap a una aposta centrada essencialment en l'elaboració d'un nou Estatut d'autonomia, recollint la filosofia que es desprèn de la Moció 186/VI, sobre l'autogovern (aprovada pel Ple del Parlament el 14 de novembre de 2002, és a dir, només cinc dies abans de l'aprovació per la Comissió d'Estudi del seu document), en la qual es manifestava la conveniència que el document finalment aprovat inclogués com una de les directrius bàsiques la reforma de l'Estatut d'autonomia i, si escaigués, de la Constitució espanyola. L'aprovació d'aquesta Moció ha contribuït, sens dubte, a la polarització de l'aprofundiment de l'autogovern sobre la reforma futura de l'Estatut, amb un escenari polític que s'ha de contemplar conjuntament d'acord amb el document de la Comissió d'Estudi i les propostes presentades directament pels partits de CiU (Bases per a un nou Estatut nacional de Catalunya), PSC-CpC (Bases per a l'Estatut d'autonomia de Catalunya), ERC (Constitució de l'Estat lliure de Catalunya) i ICV (Proposta de nou Estatut. Bases per a la reforma constitucional i estatutària).

En conseqüència, l'anàlisi que farem tot seguit dels treballs parlamentaris sobre l'autogovern s'ha de centrar com és lògic en la tasca desenvolupada per la Comissió d'Estudi, però sense perdre de vista una dinàmica política ja oberta que ha portat a la creació en aquesta mateixa legislatura d'una ponència conjunta per elaborar la reforma de l'Estatut i que compta ja amb l'avançament de propostes concretes presentades per tots els partits polítics de Catalunya, llevat del PPC.

2. Valoració del desenvolupament de l'autogovern i de l'aplicació de l'Estatut

2.1 El document de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern conté una àmplia i extensa valoració del procés d'aplicació de l'Estatut, en la qual es constata, en primer lloc, el fet inqüestionable de la recuperació i consolidació de l'autogovern de Catalunya, amb la consecució d'una àmplia descentralització política i administrativa, però sense que això signifiqui l'assoliment complet dels objectius i les expectatives exposats en el text estatutari.

Són diversos els déficits i les mancances que l'estudi posa de manifest en analitzar els diversos elements que han intervingut en el desenvolupament de l'autogovern, els quals incorporen limitacions importants al seu potencial teòric. L'estudi destaca l'existència d'un nucli de traspassos pendants, alguns fins i tot amb sentència favorable del Tribunal Constitucional, però insisteix sobretot, com a element restrictiu més important, en les circumstàncies que han portat a un exercici clarament expansiu de les competències estatals, que ha anat en detriment de l'esfera competencial que podia haver assumit la Generalitat.

2.2 L'exemple més significatiu és, sens dubte, el concepte i abast que s'ha donat a les competències bàsiques de l'Estat, que lluny de quedar limitades a l'establiment de principis o directrius normatives generals s'han desnaturalitzat fins al punt de convertir-se en lleis molt completes i detallades, que no deixen espais reals per poder formular opcions pròpies de regulació i desenvolupament. L'expansió de la moció de bases no s'ha limitat a aquest efecte, de per si prou negatiu, sinó que ha arribat a justificar en moltes ocasions la intervenció estatal en el pla de la reglamentació i la reserva de funcions executives. Cal afegir que aquest fenomen no és aïllat, ja que d'acord amb l'article 149.1 CE són molt nombrosos els casos en què l'Estat disposa de competències de tipus bàsic.

Els efectes negatius per a les competències de la Generalitat que es deriven de l'extensió de les bases s'han vist agreujats per altres elements col·laterals, com són les reserves de llei orgànica, que han estat interpretades normalment en sentit també expansiu, i per la configuració final de caràcter transversal o horitzontal que s'ha donat a alguns títols competencials de l'Estat, especialment els relatius a la regulació de les condicions bàsiques per garantir la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals (149.1.1 CE) i a l'ordenació general de l'activitat econòmica (149.1.13 CE).

2.3 La valoració del desplegament autonòmic que fa el document de la Comissió no s'atura, però, en aquests aspectes estrictament competencials, sinó que comprèn tots els altres àmbits que cal considerar en el pla de les relacions amb l'Estat, i analitza també els aspectes sobrevinguts després de l'aprovació de la Constitució i de l'Estatut. Són especialment significatives en aquest sentit les crítiques sobre la manca d'adaptació de l'Administració de l'Estat i de justícia al nou marc autonòmic i, de manera especial, la constatació de la feblesa dels instruments de participació i relació entre l'Estat i les autonomies, derivats directament de la manca de configuració del Senat com a veritable cambra de representació territorial i de l'escassa aplicació d'una cultura de participació en les polítiques generals articulada a partir de plataformes ben definides, sòlides i amb veritables poders de coordinació i cooperació.

En aquest pla participatiu també cal assenyalar la greu mancança que es presenta a l'Estat espanyol pel que fa a la participació autonòmica en els assumptes de la Unió Europea. L'estudi de la Comissió posa molt èmfasi en aquesta qüestió per l'anomalia que suposa la inexistència d'aquest canal participatiu quan les decisions europees poden afectar directament les competències de la Generalitat. Es constaten en aquest cas les dificultats d'establir canals participatius efectius, tenint en compte altres experiències comparades que il·lustren clarament la possibilitat de potenciar-los, fins i tot amb fórmules de participació directa davant les institucions europees.

2.4 Comentari especial mereix l'opinió de la Comissió sobre el reconeixement plurinacional de l'Estat. La valoració també és negativa en aquest punt concret, per l'escàs aprofundiment dels principis constitucionals que reconeixen i emparen el pluralisme de la societat espanyola. La diferenciació entre nacionalitats i regions i el mateix pluralisme cultural i lingüístic al qual es refereixen els articles 2 i 3 de la Constitució no han tingut pràcticament cap reflex en la posició institucional i política de les comunitats que, com Catalunya, tenen un component nacional propi ni han servit per introduir en l'actuació estatal una cultura de reconeixement i assumpció de la diferència dintre de la realitat social plural que presenta l'Estat espanyol.

2.5 Per acabar, dins aquest apartat valoratiu de l'aplicació de l'Estatut, el document de la Comissió incorpora un element crític intern, en relació amb l'existència d'algunes mancances en el desplegament legislatiu de

competències de la Generalitat. Els casos més evidents són el de la Llei electoral i l'absència d'un marc general en matèria educativa.

Tot i així, no es pot oblidar la dada objectiva que Catalunya ha estat de lluny la comunitat que més activitat legislativa ha tingut, una activitat pionera i innovadora en nombroses ocasions, i que l'exercici de les competències autonòmiques, especialment les legislatives, s'ha vist molt condicionat per una intervenció estatal que en alguns casos només deixa espais intersticials que dificulten opcions legislatives generals.

3. Objectius generals de l'aprofundiment de l'autogovern i vies per aconseguir-los

3.1 D'acord amb la diagnosi feta sobre els dèficits del desenvolupament autonòmic i de l'aplicació de l'Estatut, el document de la Comissió d'Estudi estableix sis objectius o eixos bàsics que han d'articular un salt qualitatiu en l'aprofundiment de l'autogovern. Aquests objectius són l'ampliació de les competències de la Generalitat, el reforçament de la posició de la Generalitat com a part de l'Estat, la institucionalització de la presència de la Generalitat en la Unió Europea i en l'àmbit de les relacions internacionals, el ple reconeixement del principi de plurinacionalitat de l'Estat i l'ampliació dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya.

Sobre tots aquests àmbits, el document de la Comissió d'Estudi formula propostes força precises –amb un treball de concreció que cal remarcar– que en el cas de les competències es refereixen exhaustivament a pràcticament tots els àmbits materials possibles, i en els altres incideixen sobre els elements bàsics sobre els quals s'hauria d'estructurar el nou escenari de l'autogovern (Senat, Tribunal Constitucional, Poder Judicial, Administració de l'Estat, símbols i protocol, Unió Europea i relacions internacionals, i millora del funcionament de les institucions de la Generalitat).

Un element nou que cal destacar és la proposta explícita que es formula en relació amb la conveniència d'ampliar la referència actualment limitada que fa l'Estatut als drets i deures dels catalans. Aquesta proposta té una gran transcendència política i jurídica ja que suposaria atribuir a l'Estatut una funció fins ara no explorada, però molt interessant des de la perspectiva interna de Catalunya i del valor de la mateixa norma estatutària.

3.2 Pel que fa a les vies o mecanismes per aconseguir aquests objectius, el document de la Comissió no exclou *a priori* cap de les possibilitats existents: l'exhauriment del potencial del marc constitucional i estatutari, la reforma de l'Estatut i la reforma constitucional.

L'aprofitament del potencial del marc constitucional i estatutari és una primera alternativa d'abast més gran del que es podria pensar inicialment, ja que el dona el grau d'obertura i flexibilitat que ofereix el nostre model constitucional en comparació amb d'altres. Les possibilitats d'un exercici alternatiu de les competències estatals, sobretot les bàsiques, o de la utilització de les transferències de l'article 150.2 CE permetrien introduir una nova direcció en el procés pensada ara en clau autonòmica. També val a dir que el mateix Tribunal Constitucional ha admès l'existència d'aquest marge d'aplicació en nombrosos àmbits, la qual cosa situa en el pla de la voluntat política el sentit del desenvolupament de l'autonomia.

En relació amb la reforma de l'Estatut com a via d'aprofundiment de l'autogovern, la posició que adopta el document de la Comissió no és gaire optimista. S'afirma que sense una prèvia reforma constitucional el marge existent és reduït, llevat que aquesta reforma es pugui fonamentar en la clàusula de reconeixement i actualització dels drets històrics de Catalunya. Es produeix aquí una certa paradoxa entre els criteris que sustenta el document i la dinàmica política posterior que ha fet apostar a les diverses forces partidàries d'incrementar l'autogovern per jugar fonamentalment la carta de la reforma de l'Estatut com a element bàsic de la seva estratègia. Com tindrem ocasió de comentar en el darrer apartat d'aquesta crònica, existeixen diversos arguments i tècniques, a banda de l'aplicació dels drets històrics, per considerar que hi ha un marge substancialment important per reformar l'Estatut i replantejar-ne a fons el contingut.

La reforma de la Constitució s'apunta en el document com una via possible si es tracta d'una reforma puntual del Senat (per convertir-lo en cambra de representació territorial) o per flexibilitzar el sistema de relacions entre comunitats autònomes. Al marge d'aquests aspectes concrets, el document posa en relleu les dificultats de la reforma constitucional per l'especial rigidesa que té, així com l'oportunitat d'una reforma d'aquesta mena si el que es tracta és d'abandonar l'actual model i substituir-lo per un de nou, possibilitat sobre la qual no es pronuncia la Comissió.

3.3 Com dèiem fa un moment, el tractament que fa el document d'aquestes tres vies d'aprofundiment de l'autogovern no encaixa del tot en la

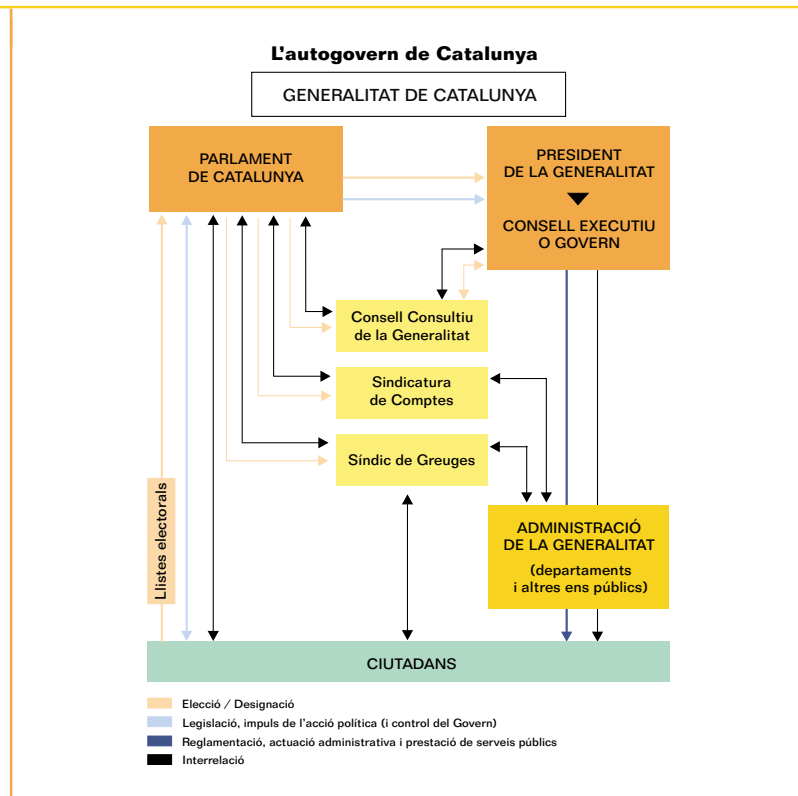
dinàmica política seguida a partir de la seva aprovació pel Ple de la cambra, que s'ha focalitzat en les propostes de reforma o d'elaboració d'un nou Estatut, amb retocs constitucionals puntuals en alguns casos. Sembla, per tant, que s'abandona, com a element referencial inicial, l'aprofitament del potencial del marc vigent a partir d'una relectura o aplicació alternativa, i tampoc no es considera la necessitat d'una operació de reforma constitucional per assolir l'objectiu de la millora de l'autogovern.

Una possible explicació del decantament d'aquesta estratègia pot trobar-se en el fet de donar-se en la reforma de l'Estatut unes característiques procedimentals i de garantia que no ofereixen les altres dues solucions. La lectura alternativa del marc constitucional i estatutari vigent no assegura la seva estabilitat futura, atès el seu propi marge de fluctuació, que li permet jugar sempre en un doble sentit. D'altra banda, la reforma constitucional, per la seva magnitud teòrica i obertura, pot tenir unes implicacions i uns riscos elevats, sobretot quan aquesta operació no es pot controlar des de Catalunya.

En canvi, el procés de reforma de l'Estatut compta amb uns elements ben diversos. En primer lloc, és una iniciativa que pot adoptar el Parlament, amb l'obtenció prèvia d'un consens ampli a Catalunya. En segon lloc, la seva negociació amb l'Estat queda sempre condicionada al manteniment de la iniciativa inicial. I, en tercer lloc, és una via que permet plantejar un avenç en l'autogovern des de la dinàmica pròpia de Catalunya, és a dir, a partir del seu particular Estatut, sense incidir necessàriament en el model general. A banda de tot això, també és important remarcar la garantia que ofereix l'Estatut pel seu especial procediment paccionat de reforma, en comparació amb la vulnerabilitat que presenta la relectura de la Constitució i de l'Estatut.

4. La reforma de l'Estatut com a nou horitzó de l'autogovern

4.1 Com ja s'ha comentat, la fase final dels treballs de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern es va veure depassada per una dinàmica política dirigida ja directament a la proposta d'un nou Estatut d'autonomia. Així es posa en relleu en la Moció 186/VI del Parlament de 14 de novembre de 2002, és a dir, adoptada just sis dies abans que la Comissió aprovés el seu document, en la qual la reforma de l'Estatut s'inclou com a primera directriu a considerar. Per aquesta ma-



Font: Parlament de Catalunya

teixa raó, les posicions polítiques finals que incorpora el document de la Comissió apunten ja clarament cap a aquesta direcció, especialment en el cas dels grups parlamentaris de CiU, PSC-CpC i ERC.

Aquesta tendència s'ha consolidat posteriorment durant els primers mesos del 2003 amb la creació de la ponència conjunta que ha d'elaborar la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia, i amb la presentació pública per part dels mateixos partits polítics (excepte el PPC) de les seves propostes de reforma.

Tot i que en aquestes propostes es poden trobar algunes referències a la modificació constitucional, es pot afirmar, però, que la reforma de l'Estatut o l'elaboració d'un nou Estatut s'ha convertit en l'element emblemàtic de l'aprofundiment de l'autogovern, entorn del qual cal presumir que se centrarà el màxim interès amb vista a les properes eleccions al Parlament de Catalunya.

4.2 La futura reforma de l'Estatut suscita en el pla jurídic un debat que fins ara no s'ha posat especialment de manifest. De la lectura dels documents presentats pels partits polítics es desprèn en alguns casos un plantejament molt ambiciós quant a les propostes formulades que, si fossin aplicades, permetrien introduir una nova dinàmica en la manera de concebre i entendre l'autogovern. La recuperació d'importants espais competencials, la configuració de la Generalitat com a Administració ordinària, el reconeixement de la projecció exterior de Catalunya i la seva participació a Europa, l'establiment d'un marc institucional de bilateralitat Estat-Catalunya, un nou marc de finançament o el reconeixement dels drets històrics i de la singularitat de Catalunya són els elements més significatius d'aquest possible canvi d'orientació.

Tanmateix, l'ambició que mostren aquestes propostes contrasta *a priori* amb el marge escàs d'actuació de la reforma estatutària, segons queda exposat en el mateix document elaborat per la Comissió d'Estudi. És important, doncs, justificar sobre la base d'arguments jurídicoinstitucionals l'existència d'aquest marge de maniobra i les tècniques que es poden utilitzar per explotar-lo, per tal que les propostes polítiques puguin ser efectivament operatives. La necessitat de trobar aquests arguments esdevé encara més gran davant les postures que sostenen que el marc constitucional no dóna més espai de resposta per incrementar l'autogovern.

4.3 No és aquest el lloc idoni per abordar de forma àmplia i exhaustiva aquesta qüestió, però sí que ho és per apuntar-ne algunes idees, si més no per fer palès que el marge de maniobra existeix i que no és precisament menor. Un cop més, es demostra com el debat jurídic no és l'element veritablement decisiu, sinó que el que compta és la voluntat política –i el possible consens, com és lògic– en un marc constitucional que permet diverses possibilitats aplicatives.

Les característiques d'aquest marc constitucional són precisament les que permeten considerar la possibilitat d'una dimensió estatutària sensiblement diferent de l'actual. Cal tenir present que no hi ha a la Constitució un model autonòmic plenament definit com succeeix en altres ordenaments comparats de tipus federal o regional. Com han destacat alguns autors, el títol VIII de la Constitució porta implícit un important grau de "desinstitucionalització", en la mesura que el disseny final de l'autonomia depèn de l'aplicació d'altres factors constitucionals o extraconstitucionals. El mateix sistema de remissió a l'Estatut per configurar i determinar el contingut de l'autonomia és una bona mostra d'aquesta apreciació.

L'Estatut d'autonomia, que incorpora en el seu si un veritable pacte per a l'autogovern, constitueix l'element de concreció de l'autonomia que compleix una funció de complement constitucional, especialment pel que fa a la distribució final de les competències entre l'Estat i la Generalitat.

A partir d'aquí, és possible imaginar algunes alternatives a les tècniques de distribució de competències emprades fins ara, per tal de dotar-les de més garantia de contingut. Es podria imaginar, per tant, un nou marc estatutari que, en desenvolupament de la Constitució i especialment de l'article 149.1 CE, delimités positivament unes clàusules competencials més precises i detallades, que donessin més contingut i garantia a l'espai competencial autonòmic.

Al marge d'aquesta solució, que permetria eliminar bona part dels dubtes interpretatius que presenten les actuals clàusules més genèriques i indeterminades de l'Estatut, també es podria pensar en altres hipòtesis d'ampliació competencial. N'és una la que es dedueix de la doctrina del Tribunal Constitucional segons la qual els estatuts tenen capacitat per modular o condicionar l'abast de les competències de l'Estat. Hi ha una jurisprudència clara en aquesta direcció que ha permès, per exemple, el reconeixement de règims especials dins el marc d'una competència bàsica estatal, per tal d'exceptuar l'aplicació d'una part d'aquesta legislació a matèries com la funció pública o el règim local, quan així es pot desprendre d'una expressa precisió constitucional o "estatutària". Pot ser oportú recordar en aquest sentit que aquesta doctrina ja ha estat aplicada en relació amb Catalunya (règim de creació de les comarques, Pla d'obres i serveis). Això confirma, per tant, el paper de complement constitucional que desenvolupa l'Estatut i la capacitat que té a l'hora de configurar l'esquema final de la distribució de les competències.

El potencial que s'acaba d'exposar es podria incrementar considerablement si el nou Estatut fes ús de la disposició addicional primera de la Constitució i reconegués i actualitzés els drets històrics de Catalunya. Els antics furs de Catalunya i els antecedents més moderns del seu autogovern permeten sostenir l'aplicació d'aquella disposició, com demostra el fet que ja s'hagi introduït a l'Estatut d'Aragó. Els drets històrics no queden, doncs, limitats als territoris basconavarressos. D'altra banda, el reconeixement dels drets històrics no és una qüestió merament nominalista o simbòlica, ja que concretar-los pot traduir-se

en una “variable” competencial d’especial importància per a la flexibilització del mateix marc constitucional i, més específicament, de l’article 149.1 CE. La doctrina del Tribunal Constitucional ha admès aquesta afectació i ha arribat a equiparar els drets històrics amb una garantia institucional de competències.

Una altra possibilitat constitucional podria consistir a complementar la reforma de l’Estatut amb la utilització simultània de l’article 150.2 CE, que permet la transferència de competències de titularitat estatal. El marge de maniobra d’aquesta tècnica competencial pot ser molt gran, ja que la seva aplicació depèn en gran part de criteris d’apreciació polítics, i fins i tot es podria pensar a incloure aquesta solució dins el mateix marc de l’Estatut. L’Estatut és formalment una llei orgànica i pot servir, doncs, com a llei de l’article 150.2 CE. Només caldria excloure aquestes transferències del procediment de reforma estatutària per no condicionar una hipotètica reversió unilateral de l’Estat, que ha d’ésser sempre possible en aquest cas.

4.4 L’experiència de l’Estatut actual ens el mostra com una norma quasi estrictament competencial, amb escassa regulació d’altres aspectes de l’autogovern, àdhuc de les institucions pròpies. Aquest és un model que també es pot corregir des de diferents vessants per tal de donar a l’Estatut una funció més completa i propera a la que és pròpia d’un marc constitucional. Tot i que la Constitució reserva a l’Estatut unes funcions constitucionals específiques, d’això no se’n pot deduir la impossibilitat d’assolir-ne d’altres si no resulta contrari a la Constitució i donar al mateix temps a l’Estatut una major completesa i consistència com a norma vertebradora dels diferents elements que es vinculen a l’autogovern.

En aquest camp s’obren diverses possibilitats amb efectes vers l’Estat i l’àmbit intern de Catalunya. En el primer cas, es podria pensar a obrir un nou espai de regulació estatutària —actualment quasi inexistent— per tal de configurar un règim de participació de la Generalitat en les polítiques estatals per mitjà d’uns instruments dissenyats a aquests efectes, que podrien incorporar criteris de bilateralitat. L’establiment d’un marc participatiu a escala europea i exterior podria ser una altra opció estatutària, així com el reconeixement dels elements de singularitat nacional de Catalunya, amb capacitat generadora d’obligacions i conductes de garantia, respecte i promoció per part de l’Estat.

Pel que fa a l'àmbit intern, també s'obren diverses possibilitats de desenvolupament estatutari que, més enllà de la regulació institucional pròpiament dita, podrien incidir sobre altres esferes, com seria el cas del règim electoral i de participació ciutadana o la introducció de principis i criteris relatius als drets i deures dels catalans. Cal advertir, no obstant això, que en la regulació i desenvolupament a l'Estatut d'aquests aspectes interns de l'autogovern es pot produir un efecte indirecte de remissió a l'Estat de qüestions que haurien de correspondre a l'àmbit domèstic català. El caràcter de norma estatal que té l'Estatut provoca aquest problema i potser seria oportú valorar en aquest punt algunes vies intermèdies que permetessin donar una cobertura mínima estatutària però que, al mateix temps, permetessin un marge de desenvolupament important estrictament intern. La previsió a l'Estatut d'una llei institucional bàsica de Catalunya aprovada per majoria especialment reforçada (Estatut interior) podria ser una opció equilibrada.

Per acabar, en relació amb el capítol de drets i deures, convindria tenir present que el nostre sistema constitucional no permet gaire marge en aquest àmbit. La Constitució ja preveu una regulació força àmplia dels drets i deures i estableix, a més, una reserva de llei orgànica per desenvolupar-los. L'espai estatutari es veu necessàriament condicionat per aquest fet, amb la qual cosa caldria ser especialment imaginatiu en les fórmules (polítiques i jurídiques) per incorporar declaracions o catàlegs relatius a principis rectors de l'actuació dels poders públics o als drets i deures dels ciutadans, sense generar unes expectatives superiors a les que efectivament es puguin assolir.

5. Recapitulació

Les reflexions que s'acaben de fer són suficients per confirmar, si més no, el potencial que encara pot tenir una reforma de l'Estatut, si es planteja a fons i s'utilitzen totes les vies i opcions que permet la Constitució. També posen en relleu la capacitat d'adaptació que té el nostre marc constitucional, fins al punt de permetre un salt qualitatiu considerable en l'autogovern que superi els déficits importants de l'experiència actual i li doni en el futur més contingut i garantia. Ens trobem, per tant, davant d'unes expectatives que queden apuntades al final d'aquesta legislatura després d'un procés parlamentari llarg i evolutiu i que de ben segur condicionaran profundament els processos polítics que s'han de produir a Catalunya i a Espanya en els propers mesos. ■