

**EL NOU ESTATUT.
EL RECONeixEMENT DELS DRETS HISTòRICS**

INSTITUT D'ESTUDIS CATALANS
SECCIÓ DE FILOSOFIA I CIÈNCIES SOCIALS

EL NOU ESTATUT.

EL RECONeixEMENT DELS DRETS HISTÒRICS

Comunicació de JOSEP M. PUIG SALELLAS a
la Secció de Filosofia i Ciències Socials, llegida
el dia 8 de maig de 2006

BARCELONA, 2006

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP

Puig Salellas, Josep M.

El Nou Estatut : el reconeixement dels drets històrics

ISBN 84-7283-848-X

I. Institut d'Estudis Catalans. Secció de Filosofia i Ciències Socials II. Títol

1. Reformes constitucionals — Catalunya

342.4(467.1)

Disseny gràfic: Maria Brossa

© Josep M. Puig Salellas

© 2006, Institut d'Estudis Catalans, per a aquesta edició

Carrer del Carme, 47. 08001 Barcelona

Primera edició: juliol de 2006

Tiratge: 400 exemplars

Text revisat lingüísticament per l'Oficina de Correcció i Assessorament Lingüístics de l'IEC

Compost per Víctor Igual, SL

Carrer del Peu de la Creu, 5. 08001 Barcelona

Imprès a ALTÉS arts gràfiques, SL

Carrer de Cobalt, 160. 08907 L'Hospitalet de Llobregat

ISBN: 84-7283-848-X

Dipòsit Legal: B. 35085-2006

Són rigorosament prohibides, sense l'autorització escrita dels titulars del *copyright*, la reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment i suport, incloent-hi la reprografia i el tractament informàtic, la distribució d'exemplars mitjançant lloguer o préstec comercial, la inclusió total o parcial en bases de dades i la consulta a través de xarxa telemàtica o d'Internet. Les infraccions d'aquests drets estan sotmeses a les sancions establertes per les lleis.

Em resulta especialment satisfactori que la Secció de Filosofia i Ciències Socials de l'Institut m'hagi encarregat aquesta intervenció, que té per objectiu fer un examen del contingut de la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia actualment en tramitació al Senat, com ho és també que, després, el mateix Institut hagi volgut acollir aquesta intervenció com un acte propi.

En quedo molt reconegut, doncs. Però, abans d'entrar en matèria, voldria fer una advertència: la meva feina ha de consistir a donar-los en una hora una visió panoràmica, però tan solvent com es pugui, de la Proposta de reforma, un text certament extens, i això requereix —a part de l'establiment d'una sistemàtica, tan discutible com qualsevol altra— que hom hagi de fer constants referències al text articulat, amb la qual cosa, el resultat podrà resultar més aviat feixuc: me n'excuso.

UN CONTINGUT EXCESSIU

La Proposta de reforma —que, lògicament, serà el nou Estatut de Catalunya— és, com acabo de dir, un text dens de contingut i, des del meu punt de vista, excessivament llarg.

Conté ni més ni menys que dos-cents vint-i-tres articles, als quals s'han d'afegir encara quinze disposicions addicionals, dues de transitòries, una de derogatòria i quatre de finals, en total, per tant, dos-cents quaranta-cinc preceptes, enfront dels només cinquanta-set articles de l'Estatut de 1979, als quals, si sumem les set disposicions addicionals i les vuit de transitòries, arribem només a setanta-dos preceptes en total.

Quina o quines poden ser les causes d'aquesta tan notable diferència de contingut?

Des del meu punt de vista, almenys tres. D'una banda, la necessitat de regular de manera detallada l'àmbit tan important de les competències, i de fer-ho en un

doble sentit: primer, definint cada un dels tres tipus de competències i, segon, dedicant a cada una un llarg article, amb una descripció minuciosa del contingut respectiu, al revés del que succeeix ara, per exemple, en els articles 9, 10, 11 i 12, que, pràcticament, es limiten a enunciar els diferents àmbits competencials. Al final, enfront dels setze articles actuals, és a dir, del 9 al 24, la Proposta de reforma n'hi destina seixanta-quatre, compresos en el títol iv, dedicat íntegrament a la matèria, i encara alguns altres, dispersos en la resta del text.

De l'altra, la inclusió en la Proposta de reforma d'aspectes nous, no regulats en el text actual, per exemple, en allò que fa referència a la projecció internacional de Catalunya o a la participació de la Generalitat en la designació dels membres de determinades institucions i determinats organismes estatals.

Però també —tercera causa— la inclusió en l'articulat de matèries que, en sentit estricte, crec que són alienes a un estatut d'autonomia. És a dir, l'Estatut és, fonamentalment, un pacte entre Catalunya i l'Estat i, per tant, hi són alienes aquelles matèries que podríem qualificar d'internes de Catalunya i que, com a conseqüència, han de quedar a disposició només del Parlament, sense ingerència de les Corts Generals, amb la qual cosa, incloure-les en la Proposta de reforma crec que resulta contraproductiu.

Entenc que cal situar aquí tot el títol i, dedicat, segons la seva rúbrica, als drets i als deures dels ciutadans i al que denomina *principis rector*s. I això, al marge de les consideracions que es puguin fer sobre el contingut d'aquest títol, que és més propi d'una llei ordinària —si no d'un programa electoral— que d'un text de la categoria institucional de l'Estatut.

És a dir, d'una banda, malgrat aquella referència als drets, però també als deures dels ciutadans, en el llarg articulat dels dos primers capítols que integren el títol, només es fa afirmació de drets, amb dues excepcions: el deure de respectar i preservar el patrimoni cultural de l'article 22.2 i el de doble coneixement lingüístic que, segons l'article 33, han de tenir determinats funcionaris, que és evident que són una altra cosa que els simples ciutadans.

Però de l'altra, una bona part d'aquests drets —alguns de prou curiosos, com el de fruitar del paisatge de l'article 27— són reiterats indirectament en el capítol v de l'esmentat títol i, dedicat als que denomina *principis rector*s, és a dir, els grans punts de referència que han de guiar l'actuació dels que, amb una terminologia prou contundent, es denominen *poders públics*; mots que, en els setze articles del capítol, si no he comptat malament, es repeteixen cinquanta-una vegades, de manera que hi ha articles, com el 42, el 43, el 44 i el 48, en què tots els apartats comencen fent referència a aquests poders, amb la qual cosa, a part de la fatiga que produeix en qualsevol lector tanta reiteració —impròpia, d'altra banda, d'una redacció mitjanament acurada—, al final, la sensació d'intervencionisme esdevé inevitable i, per tant, preocupant.

Però crec que en el contingut que considero excessiu cal fer referència també a una sèrie de preceptes, especialment del títol II, dedicat a les institucions, com ara les referències al conseller primer —un càrrec que només és eventual— dels articles 67, apartats 8 i 9, i 69; l'article 71, dedicat als principis d'organització i funcionament de l'Administració de la Generalitat; la regulació del Consell de Garanties Estatutàries, del Síndic de Greuges, de la Sindicatura de Comptes i del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, que es fa entre els articles 76 i 82, així com la del Consell de Governos Locals de l'article 85, a part d'aspectes de la regulació relativa al municipi, inclosa en el capítol VI de l'esmentat títol II.

El fet no és secundari, perquè la inclusió en l'Estatut d'aquella relació de drets i deures, així com la regulació, a vegades més enllà del seu simple enunciat —i fins i tot aquest mateix enunciat—, dels aspectes institucionals que he indicat, farà que qualsevol modificació que es vulgui introduir en el sistema no sigui competència només de les institucions catalanes. Caldrà seguir, doncs, el procés de modificació estatutària regulat en l'article 222 de la Proposta de reforma i, per tant, la comunicació a les Corts Generals, que ponderaran si resulten afectades o no per la modificació, de manera que, si el judici fos afirmatiu, caldria acudir al procés general de reforma, amb tota la complexitat que això comporta, com estem comprovant prou bé en aquests dies.

I és que el marc propi d'aquest tipus de disposicions és, en la terminologia de l'Estatut de 1932, *l'Estatut interior*, que fou promulgat en efecte pel Parlament de Catalunya l'any següent, i al qual, encara que amb un contingut inferior, correspon ara la Llei 3/1982, del 23 de març, del Parlament, el president i el Consell Executiu de la Generalitat.

LES NOVETATS EN MATÈRIA DE DOBLE OFICIALITAT

Més amunt he fet una referència a la doble oficialitat i, més concretament, a l'exigència del doble coneixement lingüístic a determinats funcionaris, i és evident que la regulació del tracte que es doni a la llengua catalana és un aspecte que interessa especialment en aquesta casa.

El nou text respecta fonamentalment els grans trets del sistema que resulta de l'article 3 actual. Però estableix almenys dues innovacions interessants: començant per allò que afecta el ciutadà, l'article 6.2 introdueix el deure de conèixer les dues llengües i, per tant, el català, a la manera d'allò que l'article 3.1 de la Constitució fa quant al castellà. Ara bé, més enllà d'aquest aspecte d'equiparació formal, jo sóc escèptic sobre la transcendència real del precepte. És a dir, d'una banda, ningú no està obligat a saber tal o tal cosa i, simplement, ha d'assumir les conseqüències de la seva ignorància i, de l'altra, l'essència d'un sistema de doble oficialitat és el dret d'elecció lingüística del ciutadà i, per tant, la disponibilitat de l'Administració per a atendre'l en qualsevol de les dues llengües.

Per tant, aquesta no es podrà negar a la traducció al castellà d'un text redactat en català, com resulta ja ara de l'article 10.2 de la Llei 1/1998, del 7 de gener, de política lingüística. I, en una altra dimensió, és evident que el coneixement del català no pot ser tampoc un requisit per a assolir la condició política de ciutadà de Catalunya, que, segons que indica l'article 7 de la Proposta de reforma, tal com fa el text vigent, s'assoleix simplement a partir del veïnatge administratiu.

Però hi ha una altra innovació, i aquesta afecta els funcionaris. Un aspecte en el qual el nou text representa un pas endavant en relació amb l'actual: concretament, en l'article 33 exigeix un nivell de coneixement «adequat i suficient» a magistrats, jutges i fiscals, reiterat en l'article 102.1; al personal al servei de l'Administració de justícia, reiterat en l'article 102.4; a notaris i registradors de la propietat i mercantils, reiterat en l'article 147.1.b; als encarregats del Registre Civil, reiterat en l'article 147.3, i al personal al servei de l'Administració de l'Estat.

Ara bé, qui determina aquest nivell adequat i suficient? L'article 102 —àmbit judicial— fa referència a la llei, mentre que el 147 —notaris i registradors— fa referència a l'Estatut i a la llei. Des del meu punt de vista, serà difícil que, quant a magistrats, jutges i fiscals, la pauta no l'estableixi precisament l'Estat en la Llei orgànica del poder judicial o en la normativa que la desenvolupi.

En canvi, aquella referència a l'Estatut, però també a les lleis, de l'article 147 crec que avala la competència de la Generalitat en allò que fa referència a notaris i registradors, i més si pensem que, segons l'apartat 1 d'aquest article, la Generalitat és qui convoca, administra i resol les oposicions i els concursos que en determinen el nomenament, mentre que en l'àmbit judicial, la Generalitat només pot instar el Govern de l'Estat, el Consell General del Poder Judicial o el Consell de Justícia de Catalunya, segons escaigui, que convoqui aquells processos de designació.

Quant als encarregats del Registre Civil, la competència de la Generalitat es fonamentaria en el fet que és la mateixa Generalitat qui, segons aquell article 147.3, els nomena, i, finalment, quant al personal al servei de l'Administració de justícia, el fonament és encara més clar, atesa la «competència normativa» que li reconeix l'article 103.1 en relació amb aquest.

No és menys cert, però, que a favor de la competència autonòmica hi ha:

— primer, el text de l'article 6.2, segons el qual «els poders públics de Catalunya han d'establir les mesures necessàries per a facilitar», d'una banda, l'exercici del dret del ciutadà a utilitzar les dues llengües i, de l'altra, el compliment del deure de conèixer-les;

— segon, el de l'article 143, que atribueix a la Generalitat competència exclusiva en matèria de llengua pròpia —per tant, el català—, que comprèn «la determinació de l'abast, els usos i els efectes jurídics de la seva oficialitat, i tam-

bé la normalització lingüística del català». Per tant, en la línia de l'actual article 3.3, que dona una àmplia competència a la Generalitat en la matèria, que no podem ometre que ha estat reconeguda pel Tribunal Constitucional en la Sentència 74/1989, de 24 d'abril, fins i tot en aquells àmbits que són competència de l'Estat.

VISIÓ GLOBAL DE LA PROPOSTA DE REFORMA DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA

A continuació, donaré una visió global del text de la Proposta de reforma, que dividiré en tres grans apartats: l'ampliació del poder autonòmic, la voluntat d'afirmació de la personalitat política i els aspectes identitaris, amb especial referència als drets històrics.

L'ampliació del poder autonòmic

És un aspecte que, a parer meu, té dues grans projeccions: l'ampliació del marc competencial i la millora del sistema de finançament.

Les competències

En realitat, en aquesta matèria, les innovacions són dues; i és que, com ja he dit, al costat de l'ampliació d'aquelles que ja es tenen actualment, el nou text —i en primer lloc, concretament, els articles 110, 111 i 112, que són els primers del títol IV, rubricat «De les competències»— s'ocupa de definir els tres tipus competencials.

El primer d'aquells tres articles concep les competències exclusives com aquelles que atribueixen «de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva», sense que, per tant, s'hagi pogut incloure, com es pretenia inicialment, que l'actuació de la Generalitat fos, en aquest marc, exclusiva i excloent. L'objectiu, però, és el mateix: evitar que l'Estat, a través del concepte de *competència concurrent*, interfereixi l'exercici de les competències autonòmiques, aspecte important si tenim en compte que el Tribunal Constitucional ha beneït la interferència, per exemple, en matèries tan importants com la recerca o la cultura, malgrat els plantejaments clars que fa l'actual article 9, en establir una competència exclusiva de la Generalitat en ambdós camps.

Tot seguit, l'article 111 defineix les competències concurrents: estableix que, en aquestes, es té també la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, però «en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut». I això, evidentment,

amb l'objectiu de posar fre a l'extralimitació del concepte de *normativa bàsica*, cosa que fins ara ha fet generosament l'Estat, amb el beneplàcit del Tribunal Constitucional.

L'esmentat objectiu, doncs, es busca en una doble direcció: limitant l'àmbit d'actuació legislativa estatal a aquells principis o a aquell mínim comú, i exigint com a regla general que la norma estatal tingui el rang de llei. El fet és, però, que ambdós plantejaments alteren la posició mantinguda fins ara per aquell Tribunal.

Ara bé, en el títol iv, al costat d'aquestes tres definicions, es produeix una ampliació del marc competencial, que, atesa l'extensió que té, no detallaré. Fonamentalment, però no exclusivament, es configura en els cinquanta-vuit articles del capítol ii d'aquell títol, amb una particularitat: les competències es presenten no només amb l'enunciat de la matèria corresponent, com fa el text actual en general, sinó, a més, amb una relació detallada dels diferents àmbits que la integren, evidentment, sempre amb la finalitat de frenar l'expansió de la normativa estatal.

En qualsevol cas, sí que posaré de manifest que apareixen algunes competències noves, que no es recullen en el text de 1979:

- immigració: article 138,
- Registre Civil: article 147.3,
- protecció de dades de caràcter personal: article 156,
- relacions amb les comunitats religioses: article 161,
- seguretat privada: article 163,
- videovigilància i control de so i gravacions: article 173.

No crec que calgui posar en relleu la importància que cal donar a la primera d'aquestes noves competències, en la qual es reconeix competència exclusiva a la Generalitat en matèria de primera acollida i de mesures necessàries per a la integració social i econòmica, i per a regular per llei un marc de referència per a l'acollida i l'establiment.

En canvi, la competència és només executiva en matèria de tramitació de les autoritzacions de treball, per bé que comprèn la resolució dels recursos que es puguin presentar pel que fa al cas. I el marc es tanca establint la participació de la Generalitat —sense més precisió, però— en les decisions de l'Estat amb especial transcendència per a Catalunya, participació que serà preceptiva i prèvia en la determinació del contingent de treballadors.

Encara que la transcendència social sigui molt menys significativa, crec que també cal remarcar l'assoliment de competències executives en matèria de Registre Civil, fet que, en comprendre el nomenament dels encarregats —amb el requisit, com hem vist, del doble coneixement lingüístic— i l'aportació dels mitjans materials, per tant, dels impresos, resoldrà, sens dubte, els problemes que encara ara es plantegen per a dur a terme les inscripcions en català.

En canvi, no ha estat possible d'assolir la competència que, via article 150.2 de la Constitució, es pretenia en el text que va sortir del Parlament en un aspecte, tan important des d'un punt de vista econòmic, com és la gestió dels ports de Barcelona i de Tarragona i la dels aeroports.

El finançament

Tampoc aquí no ha estat possible d'assolir l'objectiu pretès per aquell text, si bé l'esforç que es fa per a limitar el drenatge de recursos que està patint Catalunya és evident.

El primer precepte que dedica la Proposta de reforma a aquest aspecte certament cabdal és l'article 201, que estableix el règim normatiu aplicable. Segons aquest, en efecte, les relacions d'ordre tributari i financer entre l'Estat i la Generalitat són regulades per la Constitució, l'Estatut i la LOFCA (Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes). D'aquest ordre d'enumeració es pot deduir l'admissió de la primacia del text estatutari sobre aquesta llei orgànica, aspecte certament polèmic fins ara i no cal dir que gens negligible.

Ara bé, a part d'això, amb una fórmula potser massa genèrica, el mateix article estableix una primera limitació a la contribució de Catalunya a l'anomenada *solidaritat*, en indicar, amb un text certament perfectible, que «el finançament de la Generalitat no ha de comportar efectes discriminatoris envers Catalunya respecte a les altres comunitats autònomes». En definitiva, un plantejament que ja resulta de l'article 138.2 de la Constitució, però que és evident que desmenteix —i seguirà desmentint— el privilegiat sistema de finançament que tenen el País Basc i Navarra.

En realitat, el precepte fonamental és l'article 206, que intenta de definir un marc més precís, tot establint els límits de l'aportació de Catalunya a les finances de l'Estat. Comença afirmant la solidaritat, en indicar que «els recursos financers de què disposi la Generalitat es poden ajustar perquè el sistema estatal de finançament disposi dels recursos suficients per a garantir l'anivellament i la solidaritat»; ara bé, això no ha de ser d'una manera genèrica, sinó amb una destinació específica: concretament, els serveis d'educació, de sanitat i, d'una manera més imprecisa, «altres serveis socials» prestats pels diferents governs autonòmics. La finalitat és que «puguin assolir nivells similars al conjunt de l'Estat», però amb una reserva encara: «sempre que portin a terme un esforç fiscal també similar».

Ara bé, a part d'aquestes precisions, hom estableix dues cobertures més, de manera que, d'una banda, l'Estat garantirà que l'aplicació dels mecanisme d'anivellament no afecti en cap cas la posició de Catalunya en l'obtenció de renda *per capita* i, de l'altra, s'haurà de tenir en compte, com a variable bàsica per a determinar les necessitats de despesa —evidentment, de la Generalitat—: la població,

la densitat de població, la dimensió dels nuclis urbans i la població en situació d'exclusió social.

No ha estat possible, en canvi, que l'Agència Tributària fos única i gestionada precisament per la Generalitat, amb tots els efectes positius quant a la disponibilitat material de recursos que, sens dubte, això hauria suposat. Hom preveu, en canvi, la gestió doble i, per tant, la creació de l'Agència Tributària de Catalunya i el manteniment de l'Agència Tributària estatal.

La primera ha de gestionar els impostos propis de la Generalitat i els estatals cedits totalment, que són els enumerats en la disposició addicional setena, entre els quals cal destacar l'impost sobre successions i donacions, sobre patrimoni i sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, que, en realitat, ja estan cedits en el sistema ara vigent. La segona ha de gestionar els impostos estatals restants i, per tant, també els cedits parcialment, que, segons les disposicions addicionals vuitena, novena i desena, són els de renda de les persones físiques i IVA, cedits en un cinquanta per cent, i, cedits en un cinquanta-vuit per cent, els especials que s'enumeren.

Es produeix, doncs, un increment de les cessions actuals, que ha de facilitar, sens dubte, una millora en el finançament i, per tant, la reducció de l'endeutament. I el marc es completa amb la previsió d'una eventual delegació de la gestió de l'Estat en la Generalitat, però sense més precisions, i la col·laboració que pugui establir-se, i, en aquest marc, hom preveu la creació en dos anys d'un consorci paritari.

Per acabar, l'article 210 preveu la creació de la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat, de caràcter paritari, amb unes funcions de les quals en vull destacar dues de certament importants: l'acord sobre la contribució a la solidaritat i als mecanismes d'anivellament, i la negociació del percentatge de participació en la distribució territorial dels fons estructurals europeus.

Restaria en l'àmbit econòmic i, més concretament, en allò que pertoca a la inversió de l'Estat a Catalunya, una referència a la disposició addicional tercera, que, precisament per a compensar el notable dèficit actual, preveu que, per un període de set anys, aquella inversió, excloent-ne el Fons de Compensació Interterritorial, s'ha d'equiparar a la participació relativa en el producte interior brut de Catalunya en relació amb el de l'Estat.

La voluntat d'afirmació de la personalitat política

Les referències a la voluntat d'afirmació de la personalitat política són diverses i, evidentment, heterogènies, i citaré les que crec que són més significatives, incloent-hi la creació del Consell de Justícia de Catalunya.

La recerca de la bilateralitat en les relacions amb l'Estat

La referència a la recerca de la bilateralitat en les relacions amb l'Estat podria haver estat l'article 3, que, sota la rúbrica de «Marc polític», afirma que les relacions entre la Generalitat i l'Estat, a part de fonamentar-se en el principi de lleialtat institucional mútua i en el que afirma que la Generalitat és Estat, es fonamenten en els principis d'autonomia i de bilateralitat. Però no és així, perquè el text remarca tot seguit: «i pel de multilateralitat».

De fet, les dues manifestacions més importants de la idea de relació bilateral són la constitució de dues comissions per a dur a terme la relació amb l'Estat, que, en realitat, ja tenen el seu precedent en el sistema actual. A una ja m'hi he referit més amunt, que és la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat; l'altra és la Comissió Bilateral Generalitat-Estat de l'article 183, que és vista com el «marc general i permanent de relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat».

Els objectius d'aquesta Comissió són, segons l'apartat 1 d'aquest article, la participació i la col·laboració en l'exercici de les competències estatals, i l'intercanvi d'informació i l'establiment, quan escaigui, de mecanismes de col·laboració. Les funcions, però, es detallen en l'apartat 2 i, certament, en resulta un àmbit d'actuació prou rellevant. És a dir:

- els projectes de llei que incideixin sobre les competències de la Generalitat,
- la programació de la política econòmica general de l'Estat,
- els conflictes de competències,
- la proposta de relació dels organismes estatals en els quals la Generalitat pot tenir representació,
- el seguiment de la política europea i de l'acció exterior de l'Estat.

De tota manera, crec que l'efectivitat real de la seva actuació s'ha de veure amb prudència, si pensem que hom preveu, per bé que com a mínim, la convocatòria de la Comissió dues vegades l'any.

La projecció internacional

L'article 193 afirma de manera prou emfàtica que la Generalitat ha d'impulsar la projecció de Catalunya a l'exterior i, com a conseqüència, sens dubte, d'aquest punt de partida, en l'article 194, hom preveu que, per a la promoció dels seus interessos, pot establir-hi oficines.

Hom no s'oblida del fet regional transfronterer i, de manera preceptiva, l'article 197 afirma que la Generalitat ha de promoure la cooperació amb les regions europees amb les quals comparteixi interessos econòmics, socials, ambientals i culturals.

Resta encara, segons l'article 198, la participació en els organismes internacionals competents en matèries d'interès rellevant per a Catalunya, sense més precisió, més enllà de l'esment exprés de la UNESCO i dels «altres organismes de caràcter cultural»; així com, d'una banda —article 199— l'impuls i la coordinació de les accions exteriors «dels ens locals i dels organismes i altres ens públics de Catalunya», i de l'altra —article 200— la projecció internacional de «les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya», amb l'afiliació a les entitats afins d'àmbit internacional, si escau, en una referència que comprèn, sens dubte, l'afiliació, d'acord amb la normativa respectiva, però, a les federacions esportives internacionals.

La participació en el marc de la Unió Europea

La participació en el marc de la Unió Europea és, certament, un aspecte específic de la projecció internacional i té una doble projecció, segons que es faci referència al que s'anomena «la formació de les posicions de l'Estat» o a la participació en l'àmbit europeu de posicions.

En el primer sentit, l'article 186 preveu la participació de la Generalitat en aquella formació de posicions en els afers relatius a les competències o als interessos de Catalunya; participació que, en els afers que afectin exclusivament la Generalitat, s'ha de fer de manera bilateral i amb el benentès, a més, que la posició expressada per la Generalitat serà determinant en dos casos:

- si afecta les seves competències exclusives,
- si de la proposta o iniciativa europees es poguessin derivar conseqüències financeres o administratives d'especial rellevància per a Catalunya.

Quant al segon aspecte, l'article 187 preveu la participació de la Generalitat en les delegacions espanyoles que tractin afers de la competència legislativa de la mateixa Generalitat, que, com hem vist, es té en les competències exclusives i en les compartides; participació que, si es tracta de competències exclusives de la Generalitat, permetrà —aquest és el mot, sense més precisions, per tant— que n'exerceixi la presidència.

El marc es completa amb els articles 189, 190 i 192, que preveuen, respectivament, que la Generalitat ha d'aplicar i executar el dret de la Unió Europea en l'àmbit de les seves competències; la gestió dels fons europeus, també en matèries de la seva competència, i l'establiment d'una delegació davant de les institucions de la Unió.

La participació en la designació de membres d'organismes estatals

L'article 180 preveu que la Generalitat participa en els processos de designació de magistrats del Tribunal Constitucional i de membres del Consell General

del Poder Judicial, però «en els termes que disposin les lleis o, si escau, l'ordenament parlamentari». I, més endavant, l'article 182 preveu que la Generalitat, per bé que sempre en els termes que estableixi la legislació aplicable, designa o participa en els processos per a designar els membres:

- de la direcció del Banc d'Espanya, la Comissió Nacional del Mercat de Valors i la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions,

- dels altres organismes estatals que exerceixin funcions d'autoritat reguladora sobre matèries de rellevància econòmica i social relacionades amb les seves competències,

- dels organismes econòmics i energètics, les institucions financeres i les empreses públiques de l'Estat la competència dels quals s'estengui al territori de Catalunya i que no siguin objecte de traspàs,

- del Tribunal de Comptes, el Consell Econòmic i Social, l'Agència Tributària, la Comissió Nacional d'Energia, l'Agència Espanyola de Protecció de Dades i el Consell de Ràdio i Televisió.

D'altra banda, segons l'article 181, la Generalitat participa en l'elaboració de les decisions estatals que afectin l'ordenació general de l'activitat econòmica. Però això —i igualment aquells nomenaments—, sempre en el marc que estableixi la legalitat vigent, amb la qual cosa, si, a més, es té en compte que és previsible que s'atribueixin competències similars a les altres comunitats autònomes en el marc de la seva respectiva reforma estatutària, fa que, fins i tot més enllà de la imprecisió en la terminologia, les previsions de la Proposta de reforma s'hagin de rebre amb un relatiu escepticisme.

El Consell de Justícia de Catalunya

Amb una lectura oberta del concepte d'*ampliació de la presència política*, malgrat que no estem parlant de competències de la Generalitat, hom hi pot comprendre el que és, sens dubte, el primer pas en el procés d'adaptació del poder judicial, fins ara totalment centralitzat, al fet autonòmic: la creació del Consell de Justícia de Catalunya, per bé que com a òrgan subordinat al Consell General del Poder Judicial.

Es regula en el títol III de la Proposta de reforma i, segons l'article 97, actua com a «òrgan desconcentrat del Consell General del Poder Judicial a Catalunya», amb les atribucions de l'article 98, que, en realitat, no són directes, és a dir, exercides pel mateix Consell, llevat de la instrucció d'expedients disciplinaris i l'exercici de les funcions precisament disciplinàries sobre jutges i magistrats. La resta, en general, es mou en el marc de la participació, sense precisar-ne més l'abast —per exemple, en la designació del president del Tribunal Superior de Justícia, així com

dels presidents de les sales d'aquest Tribunal i de les audiències provincials—, de la proposició o dels informes. I encara tot això d'acord amb allò que disposi la Llei orgànica del poder judicial.

Ara bé, a part d'això, en l'àmbit de la justícia, cal subratllar:

— la configuració del Tribunal Superior com a «última instància jurisdiccional de tots els processos iniciats a Catalunya, i de tots els recursos que es tramiten en el seu àmbit territorial», i la reserva al Tribunal Suprem de la unificació de doctrina;

— l'establiment de la figura del fiscal superior com a representant del Ministeri Fiscal a Catalunya;

— el reconeixement a la Generalitat de la competència normativa sobre el personal no judicial al servei de l'Administració de justícia, amb l'ampli marc d'atribucions que enumera l'article 103, que inclouen el procés de selecció, la promoció interna i les formacions inicial i continuada.

Els aspectes identitaris: els drets històrics

Com és prou sabut, l'article 1 de la Proposta de reforma aprovada pel Parlament, sota la rúbrica de «La nació catalana», començava afirmant que «Catalunya és una nació», com a únic text de l'apartat 1. Tots sabem també com ha acabat la cosa; és a dir, amb la supressió de tota referència al fet nacional en el text i amb una referència només en el preàmbul de l'Estatut, segons la qual «el Parlament de Catalunya, recollint el sentiment i la voluntat de la ciutadania de Catalunya, ha definit Catalunya com a nació d'una manera àmpliament majoritària», text que, en certa manera, és neutralitzat per la puntualització que fa immediatament el mateix preàmbul a l'article 2 de la Constitució, en què s'indica que aquest «reconeix la realitat nacional de Catalunya com a nacionalitat».

Confesso, però, que aquesta és una qüestió que m'interessa relativament. Si som una nació, ja ho som, i el reconeixement formal, si cal, ja vindrà un dia o altre; és, doncs, un aspecte nominalista. I, en canvi, crec que, amb vista al futur, situant el nou Estatut en el marc d'un llarg procés històric de recuperació institucional, interromput per les dues dictadures militars del segle xx, que comença l'any 1914 amb la Mancomunitat i continua amb els dos estatuts de 1932 i de 1979, m'interessa molt més l'afirmació que fa la Proposta de reforma dels drets històrics de Catalunya.

Els drets històrics

En el sentit acabat d'indicar, el preàmbul fonamenta l'autogovern de Catalunya «en la Constitució», així com en «els drets històrics del poble català, que, en el

marc d'aquella, donen origen en aquest Estatut al reconeixement d'una posició singular de la Generalitat». El text és interessant perquè, d'una banda, reconeix l'entitat pròpia del poble de Catalunya i, de l'altra, afirma que els drets històrics donen lloc a aquesta posició singular. I, al final —que és el que importa—, resulta que no tot és la Constitució, sinó la suma d'aquesta i dels drets històrics, perquè aquests també són fonament de l'autonomia.

El reconeixement en el text articulat és en l'article 5; però aquí crec que cal obrir un parèntesi. És a dir, fins fa ben poc no érem gaires els que ens havíem ocupat, evidentment, per escrit, dels drets històrics, i el cas és que, de cop i volta, d'una manera que no deixa de ser sorprenent, la qüestió passa a un primer terme quan hom comença a parlar seriosament de reforma estatutària i es pretén que aquesta sigui feta en profunditat. I, al final, el text que aprovà inicialment el Parlament de Catalunya els recollia sobradament.

Però resulta que el Consell Consultiu, en el seu dictamen número 269, del 3 de setembre del 2005, nega que Catalunya tingui drets històrics; però, abans d'entrar en la crítica del seu punt de vista, cal situar degudament la qüestió, que no deixa de ser complexa. El punt de partida és la disposició addicional primera de la Constitució, segons la qual, «La Constitució empara i respecta els drets històrics dels territoris forals». Però, en no identificar-se aquests territoris forals, restava plantejada la qüestió.

És evident que, en el punt de partida, hom estava pensant en el País Basc i en Navarra. Però el panorama canvia quan l'Estatut d'Aragó, en una disposició addicional que primer fou la cinquena i que ara és la tercera, indica que «la acceptació del règimen de autonomia que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieren podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la Disposición adicional primera de la Constitución».

La referència expressa a aquesta disposició addicional orientava de manera indubtable la qüestió i, per tant, si Aragó els tenia, és que el concepte de *drets històrics* anava més enllà de l'abast fonamentalment fiscal dels privilegis reconeguts al País Basc i a Navarra a mitjan segle XIX i, per exemple, comprenia també el concepte de *dret civil foral*, com a dret diferent del de Castella —plasmant fonamentalment en el Codi Civil de 1898—, el manteniment del qual —aquell dret foral— fou la gran batalla del catalanisme polític en la segona meitat d'aquell segle.

I, per tant, també els tenia Catalunya. Però, sorprenentment, aquest no fou el criteri del Consell Consultiu, fonamentalment, a partir d'una lectura errònia d'aquella disposició addicional de l'Estatut d'Aragó. És a dir, segons aquest organisme, «la raó per la qual aquesta previsió de l'Estatut aragonès no permet l'extensió dels titulars dels drets històrics i de la seva actualització més enllà dels territoris

bascos i navarresos, es fonamenta en el fet que, en cap cas, aquest Estatut no estableix en el seu articulat un punt de connexió o referència explícita que serveixi de marc per a l'actualització d'un ordenament jurídic, al contrari del que fan [...] l'Estatut del País Basc i la “Ley de mejoramiento del fuero” navarrès».

Però, com acabo de dir, el Consell Consultiu llegeix malament la disposició addicional de l'Estatut d'Aragó, que és evident que el que fa és simplement una reserva de drets; és a dir, adverteix que l'Estatut no els aplica i, precisament per això, en fa expressa reserva. I, sortosament, al final, la Proposta de reforma aprovada pel Parlament no féu cas del dictamen, i, com hem vist, lògicament tampoc no en fa cas la llei que sortirà de les Corts Generals.

L'article 5 de la Proposta de reforma, doncs, afirma que «l'autogovern de Catalunya es fonamenta també» —per tant, igual que en la Constitució— «en els drets històrics del poble català, en les seves institucions seculares» —en una referència que no cal limitar a la Generalitat, amb exclusió, per exemple, de les Corts— «i en la tradició jurídica catalana, que aquest Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució, dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat» en relació amb les matèries que enumera, és a dir:

- el dret civil,
- la llengua,
- la cultura,
- la projecció d'aquestes en l'àmbit educatiu,
- el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat.

Però és evident que aquests no són tots els drets històrics i, aleshores, caldrà veure l'abast que pugui tenir la referència que el mateix preàmbul de l'Estatut fa a la «vocació constant d'autogovern» de Catalunya, «encarnada en institucions pròpies com la Generalitat [...] i en un ordenament jurídic específic, aplegat, entre altres recopilacions de normes, en les Constitucions i altres drets de Catalunya»; evidentment, el text aprovat per les Corts de 1702, convocades per Felip V —o, més exactament, en la nomenclatura catalana, per Felip IV— i les darreres de la història, publicat el 1704.

El cas és, però, que, si deixem de banda el dret civil, respectat «por ahora» pel Codi Civil de 1898 sota l'etiqueta de *dret foral*, aquella vigència del dret de Catalunya després de la pèrdua de les institucions s'interromp amb la legislació de sentit netament centralista del segle XIX. Però també Biscaia i Guipúscoa, no Àlaba ni Navarra, perderen els seus privilegis forals amb la Guerra Civil, i això no ha estat un obstacle per a recuperar-los amb l'Estatut de 1979.

Per tant, no es perden per la simple interrupció temporal. I aquí és evident que cal fer una referència al Decret de Nova Planta.

L'abast del Decret de Nova Planta

El text es recull en la *Novísima recopilación de las leyes de España*, publicada durant el regnat de Carles IV, l'any 1802, per tant, quan en feia gairebé noranta de la desfeta de 1714 i només en faltaven trenta-set perquè la Llei del 25 d'octubre de 1839 reconegués els privilegis de les tres províncies basques, per cert, expressament derogada per la disposició derogatòria de la Constitució. Més concretament, s'inclou en el llibre cinquè, denominat *De las cancellerías y audiencias del reino, sus ministros y oficiales*, i és la llei 1 del títol IX, sota la rúbrica de «Real Audiencia de Cataluña», la regulació de la qual ve després de les de Galícia, Astúries, Sevilla, Canàries, Extremadura, Aragó i València, i abans de la de Mallorca.

Aquesta llei comença amb la referència a la promulgació del Decret «D. Felipe V, en Madrid por Real Decreto de 18 de Enero de 1716», i presenta el text sota la denominació prou orientadora sobre quin és el seu contingut principal d'«Establecimiento y nueva planta de la Real Audiencia de Cataluña».

En el capítol 1, després de la coneguda advocació al dret de conquesta «habiendo con la asistencia divina y justicia de mi causa pacificado enteramente mis armas el Principado de Cataluña, tocaba a mi soberanía establecer gobierno en él, y dar providencias para que sus moradores vivan con quietud, paz y abundancia», s'estableix l'esmentat organisme: «he resuelto que en el referido Principado se forme una Audiencia, en la cual presida el capitán general o comandante general de mis armas, de manera que los despachos, después de empezar con mi dictado, prosigan en su nombre».

I, a partir d'aquí, del capítol 2 al 29 es tracta només l'organització i el funcionament d'aquest organisme, amb dues sales civils i una de criminal, que fins i tot entren a regular les retribucions dels funcionaris, que oscil·len entre les cinc-cents lliures dels relators de les causes criminals —en relació amb els quals s'indica que «no pueden recibir cosa alguna de las partes, directa ni indirectamente»— i les dues-cents dels porters. Cal remarcar que el capítol 24 imposa la llengua castellana en totes les actuacions de la Reial Audiència, però sense que la imposició tingui un abast més general.

Des del capítol 30 fins al 34, el text passa del dret processal al dret administratiu i, per començar, estableix a Catalunya la figura del corregidor en les ciutats i viles que cita, però projectant la seva autoritat sobre la divisió precedent en vegueries i sotsvegueries. I, tot seguit, l'apartat 35 ratifica l'existència del Col·legi de Notaris, i el 36, la d'altres aspectes de segon nivell.

Segueixen dos capítols, el 37 i el 38, que disposen la supressió de la resta d'oficis, llevat dels subalterns. I es tanca aquesta normativa amb un apartat, el 39, que suprimeix el sometent, i el 40, que elimina el que es denomina *prohibicions d'estrangeria*, de manera que «las dignidades y honores se confieran recíproca-

mente a mis vasallos por el mérito, y no por el nacimiento en una u otra provincia de ellos», amb la finalitat evident de facilitar la vinguda de funcionaris de fora de Catalunya.

Ara bé, al marge de tot això que queda indicat, crida l'atenció el fet que en diversos apartats es faci referència expressa al manteniment de la normativa precedent. Però el precepte determinant pel que fa al cas és el capítol 41, segons el qual, «en todo lo demás que no esté previsto en los capítulos antecedentes de este decreto, se observaran las constituciones» —amb minúscula, doncs— «que había hasta ahora en Cataluña, entendiéndose que son de nuevo establecimiento por este Decreto, y que tienen la misma fuerza y vigor que lo individual mandado en él».

I, en la mateixa línia de no-alteració de la situació anterior, el capítol 43 manté la vigència del Consolat de Mar, «para que florezca el comercio y logre el mayor beneficio el país», i el 44 i darrer afirma que «lo mismo se observará en las ordenanzas que hubiere para el gobierno político de las ciudades, villas y cabezas de partido», llevat de les reformes que proposés o acordés la Reial Audiència.

La permanència el 1802 del sistema jurídic anterior al 1714, començant per les Constitucions, com hem vist, expressament al·ludides en aquell capítol 42, és, doncs, evident. D'altra banda, es tracta d'un text expressament al·ludit en el preàmbul de la Proposta de reforma, quan afirma que la vocació constant d'autogovern de Catalunya s'encarna en les institucions pròpies com la Generalitat i «en un ordenament jurídic específic, aplegat, entre altres recopilacions de normes, en les Constitucions i altres drets de Catalunya», que, per tant, han de ser la gran referència a l'hora de definir els nostres drets històrics. El que passa és que, en l'aspecte fiscal, les Constitucions són més aviat escasses i, aleshores, potser caldrà acudir a la normativa de la Generalitat primitiva, que no podem oblidar que neix, en el segle XIV, precisament amb una clara comesa fiscal.

El camp, doncs, resta obert i crec que és el moment dels historiadors i dels juristes, i no només els especialistes en dret constitucional, que, degudament coordinats, ens haurien d'ajudar en la definició i en l'abast del concepte; per tant, abans que entressin en joc els polítics, amb el benentès que la referència que fa l'article 5 de la Proposta de reforma —i que hem vist— al dret civil, a la llengua, a la cultura, a la projecció d'una i l'altra en el sistema educatiu i al sistema institucional de la Generalitat hagi de representar un obstacle per a l'expansió del concepte. És a dir, aquesta és només la projecció dels drets històrics que es reconeix en el text actual, que no ha de barrar, però, la possibilitat d'establir altres àmbits amb vista al futur.

Però això ja és una altra qüestió.

* * *

Evidentment, jo no m'haig de pronunciar sobre quin hauria de ser, a parer meu, el vot en el referèndum: la meva tasca davant de vostès ha estat només d'informació. Malgrat tot, jo faria tres consideracions finals:

a) la Proposta de reforma representa un pas endavant i, per tant, una nova fita —una fita certament important— en aquell procés de recuperació institucional al qual m'he referit més amunt, amb un notable increment competencial i també un progrés en allò que fa referència al finançament autonòmic;

b) és evident, però, que, en aquest segon aspecte, en no assolir-se l'Agència Tributària única, gestionada per la Generalitat, es queda lluny del sistema proposat pel Parlament, que, en certa manera, era un pas en direcció al concert econòmic;

c) en canvi, obre una via important amb vista a la superació, d'aquí a deu, quinze, vint anys, d'aquestes deficiències: el reconeixement dels drets històrics.

