



## INTERVENCIÓ DEL MHP DE LA GENERALITAT, JOSÉ MONTILLA EN LA PRESENTACIÓ DE *L'INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2008* ELABORAT PER L'INSTITUT DE DRET PÚBLIC

Molt bona tarda a tothom i moltes gràcies per acompanyar-nos en aquest acte que s'escau, precisament, en una data prou assenyalada de la nostra vida democràtica, com la del trenta-dosè aniversari de les eleccions de 1977.

La perspectiva amb què podem mirar-nos les coses recordant aquell moment i el procés que a partir de llavors es va posar en marxa em porta a afirmar que la maduresa d'un sistema institucional està associada a la capacitat col·lectiva per reflexionar sobre el seu funcionament i les seves implicacions en la vida del país. És a dir, a la seva capacitat per repensar-se a partir de l'estudi i la valoració dels seus resultats.

Per això, penso que existeix una relació positiva entre els trenta anys de l'Estat de les Autonomies i els vint anys de la publicació de l'informe que elabora l'Institut de Dret Públic.

Durant tots aquests anys, *l'Informe* s'ha convertit en una eina valuosa per a l'estudi de l'evolució institucional, per conèixer la realitat de l'Estat de les Autonomies, així com el funcionament, l'activitat i la rellevància de les comunitats autònomes en el nostre sistema polític.

L'elaboració d'aquest informe, és la culminació del treball i l'esforç col·lectiu d'un equip d'acadèmics i col·laboradors de diverses universitats i institucions autonòmiques de tota Espanya, que constitueix un exemple del compromís crític del món universitari amb la realitat institucional del país.

A tots ells, i en especial als directors del projecte -els professors Joaquín Tornos i Eliseo Aja-, els vull agrair la feina realitzada, el rigor amb que l'han duta a terme, i la tenacitat demostrada fins aconseguir consolidar aquesta publicació de referència.

\*

Trenta anys d'experiència de l'Estat de les Autonomies ens proporcionen perspectiva suficient per poder valorar els seus èxits i també les



amenaces i les oportunitats que afronta en aquest moment i en el futur. I ens permeten també discernir si el seu desenvolupament s'adiu amb els propòsits inicials.

Avui podem dir que, certament, hem deixat enrere l'Estat centralista unitari i homogeneïtzador de 1977.

S'ha generalitzat l'autogovern de tots els territoris d'Espanya, de les seves nacions, nacionalitats i regions.

S'ha procurat donar resposta a la realitat plural espanyola.

S'han reconegut les singularitats lingüístiques, culturals, jurídiques, econòmiques o institucionals dels diversos pobles d'Espanya.

L'Estat autonòmic ha contribuït decisivament –des de la proximitat– a la modernització de la societat espanyola i al progrés i el benestar de la ciutadania. És més, l'Estat autonòmic ha estat el motor del creixement econòmic de les darreres dècades, tal i com ha succeït, en general, a tots els Estats europeus descentralitzats. Nombrosos estudis ho avalen.

I aquesta realitat autonòmica compta amb una àmplia legitimació i valoració popular.

El cas és que, en trenta anys, no només s'ha consolidat la democràcia i s'ha progressat com en cap altre període en la història, sinó que també s'ha reforçat, de manera innegable, l'Espanya plural i diversa. I aquesta diversitat ha emergit de tal manera que, avui, seria –i és– impossible tornar enrere a risc de trencar la convivència, el nostre model d'Estat i el mateix pacte constitucional.

\*

Catalunya, en aquests trenta anys òbviament ha recuperat i consolidat les seves institucions d'autogovern. Primer amb la restitució provisional, el mateix any 1977, i després amb l'Estatut del 1979, la Generalitat ha anat assumint la responsabilitat de governar una bona part dels afers públics del país. Això ha fet possible el període de més estabilitat institucional de la nostra història contemporània.

Tanmateix, a finals de la dècada dels 90, diversos elements feren evident un notable envelliment del text:

Els nous problemes de la societat catalana demandaven noves respostes.



Una pràctica política que havia prioritzat els acords polítics amb beneficis immediats a aquells altres acords institucionals que, sens dubte, haurien estat molt més valuosos per l'avenç de l'autogovern.

I finalment, i molt important, l'existència de dinàmiques limitatives i intrusives en l'exercici de la capacitat normativa de l'Estat.

Tots aquests factors van confluïr en la necessitat de superar els dèficits d'aquella norma a través d'un nou text estatutari.

Però no va ser fins que es va produir una confluència de voluntats polítiques, aquí i al govern d'Espanya, a partir del 2004, que va ser possible abordar el procés que havia de permetre una revisió en profunditat del marc estatutari.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 va néixer amb el propòsit de potenciar l'autogovern i la singularitat de Catalunya, replantejar la distribució dels recursos i ampliar els àmbits competencials de la Generalitat, adaptant-la a les necessitats, reptes i aspiracions de la societat catalana, en aquests inicis del segle XXI.

La reforma estatutària també pretenia fixar un major reconeixement de la identitat catalana en el si d'Espanya.

Sempre dins de l'esperit que va inspirar el pacte constituent, que va permetre el reconeixement de la plurinacionalitat i el dret a l'autogovern.

Un esperit constituent orientat a permetre l'equilibri necessari per fer viable Espanya com a projecte compartit.

Cal tenir present, però, que la reforma estatutària que, insisteixo, només es va poder abordar per la coincidència d'una voluntat compartida entre un ampli concurs de les forces polítiques catalanes i l'impuls i la determinació del govern sorgit de les urnes el març de 2004, es va desenvolupar enmig d'un corrent advers que pretenia una involució autonòmica. Un corrent propulsat, animat i protagonitzat per alguna força política que, més enllà de la legitimitat de tota argumentació política no va dubtar a generar l'onada de més gran animadversió contra Catalunya, que s'hagi produït al conjunt d'Espanya els darrers trenta anys, provocant una fractura i una desafecció d'una profunditat difícilment recuperable.

El moment, per tant, era molt diferent del procés viscut amb l'Estatut del 1979, i, en certs aspectes, fins i tot més complex.

Amb tot, vull afirmar un cop més, que l'Estatut del 2006 fou elaborat en el marc de la Constitució, transitant en tot moment pel camí de la legalitat i



la seguretat jurídica. Perquè només des del rigor i la responsabilitat, es poden assolir i afermar els objectius col·lectius que es proposen.

Seguint la iniciativa de Catalunya, un conjunt d'autonomies també van considerar que s'havia arribat a un final de cicle i que calia renovar el seu marc d'autonomia.

El procés de reformes estatutàries ha demostrat que la dinàmica autonòmica, és més viva que mai, i que es troba en constant evolució i adaptació, actualitzant de forma permanent la seva legitimitat política.

En pocs anys, s'han aprovat sis reformes o nous estatuts, i un bon nombre dels altres estan en tràmit de revisió.

Tal com va passar en la primera etapa de l'Estat de les Autonomies, l'Estatut català ha servit d'exemple i referència a la resta de comunitats autònomes, i s'ha convertit en catalitzador de la renovació del marc institucional.

De nou Catalunya, a través del seu Estatut, impulsa i pren part activa en l'evolució i modernització de l'Estat i la seva governació.

\*

Avui però, no es tractava tant de parlar de Catalunya com del conjunt del procés autonòmic al qual es refereix l'Informe.

És en aquest context, que cal subratllar que el marc constitucional no pot perdre la seva vigència, ni veure's devaluat per interpretacions esbiaixades que l'allunyin de l'esperit del pacte constituent.

El procés autonòmic està consolidat i avança d'acord amb la voluntat política majoritària del conjunt de la societat espanyola i amb les demandes de les diferents comunitats que conformen aquest país.

Seria inimaginable, i perillós, que un canvi polític conjuntural, que una llei, o una sentència, poguessin desvirtuar o provocar una involució del model d'Estat.

Davant de posicionaments involucionistes o tendències homogeneïtzadores, convé atènyer-se als principis que van inspirar la Constitució i el pacte polític que la va fer possible.



L'impuls del desenvolupament autonòmic ha recaigut històricament en la iniciativa política d'algunes comunitats, així com en els grans pactes d'Estat entre els dos principals partits.

El Tribunal Constitucional ha contribuït també, de manera indubtable, a precisar l'abast d'alguns elements bàsics del sistema autonòmic, a partir del que s'ha anomenat el rol de legislador negatiu. Però, és clar que la seva funció no és la de modificar el model d'Estat.

Em permetran que suggereixi, per tant, que caldria iniciar una reflexió profunda sobre la utilització dubtosa del recurs a aquesta institució de garantia que és el Tribunal Constitucional, amb la intenció de fer política condicionant el desenvolupament autonòmic.

Perquè, malgrat ser legítim en la forma, en el fons no és legítim ni dóna credibilitat al propi sistema, actuar amb la voluntat de tensar fins a l'extrem el sistema institucional, per intentar guanyar un debat polític i democràtic, ja sancionat pel Parlament de Catalunya, les Corts Generals i pels ciutadans.

Per alguns experts, Una llei orgànica, en forma de pacte entre dos parlaments, ratificat per referèndum no hauria de poder ésser avaluat pel Tribunal Constitucional.

Des d'aquest punt de vista, la pròpia configuració del procediment previst per a la seva aprovació faria que tan sols les Corts Generals poguessin actuar com a garants de la constitucionalitat del text aprovat i la seva decisió tan sols podria ser confirmada o rebutjada pels ciutadans, en forma de referèndum.

Però fins i tot reconeixent el rol del Tribunal Constitucional com a garant de la Constitució en aquests procediments, resulta indubtable que la tasca del Tribunal quan avalua un text estatutari referendat pels ciutadans no pot ser exactament la mateixa que quan controla la resta de lleis.

Els Estatuts d'autonomia, especialment aquells que son fruit d'una negociació formal entre el legislador autonòmic i l'estatal i compten amb un referendament posterior, són, no tan sols una llei orgànica sinó, essencialment, un pacte polític confirmat pel poble.

En aquest sentit, doncs, cap element substancial que conformi el pacte polític assolit hauria de resultar afectat per la tasca del Tribunal Constitucional.



La lògica i la força que atorga aquest especial procediment d'elaboració dels nostres Estatuts, així ho exigeix i forma part de l'essència del nostre model d'Estat.

I reitero: la funció del Tribunal no és la de modificar el model d'Estat.

És més, si, per la raó que fos, aquest pacte polític corregués el perill de trencar-se o de quedar malmès, seria responsabilitat de les parts compromeses en el propi pacte, reafirmar la voluntat política de complir-lo, cercant el camí que el fes realitzable.

Un pacte polític d'aquesta naturalesa -i el model d'Estat-, no el poden impedir una sentència... ni del Tribunal Constitucional. Caldrà trobar camins sempre. El pacte ho és tot.

\*

L'aprofundiment recent del model autonòmic ha posat d'evidència, també, la necessitat de reflexionar sobre la configuració del conjunt del sistema institucional i el rol de cadascuna de les peces que el conformen. En aquest sentit, crec que és apropiat fer una breu referència a alguns dels reptes als quals s'enfronta el nostre sistema autonòmic, i que molts dels experts presents en aquest acte, han analitzat i analitzaran amb molta més solvència del que ho pugui fer jo.

Sí que voldria, però, comentar breument tres aspectes que crec fonamentals:

1. El sistema de distribució de competències
2. Les relacions intergovernamentals
3. La cultura política

1er.- L'exercici de les competències estatals no pot provocar una pèrdua de la qualitat de l'autonomia política de les Comunitats autònomes.

No ho dic únicament jo, com vostès saben, ho diuen amb profusió de dades i arguments, els experts en la matèria.

L'activitat legislativa de l'Estat en les competències compartides i la regulació que fa a través de les lleis de bases en aquestes matèries, pot reduir la capacitat de les Comunitats autònomes per fixar polítiques sectorials pròpies.



Caldria, doncs, revisar en profunditat el concepte i l'abast de les bases, cosa que ajudaria sens dubte, a disminuir la conflictivitat constitucional.

Es tracta d'una clara manifestació i exigència del principi de lleialtat institucional.

Com també ho és la necessària utilització correcta per part de l'Estat dels denominats títols competencials transversals.

Òbviament, la via principal per assolir la millor participació de les Comunitats en la legislació estatal seria la reforma constitucional del Senat, tantes vegades proposada, però encara pendent per la manca del consens necessari per fer-la possible. Tanmateix, potser es podria avançar si les Comunitats Autònomes prenguéssim un protagonisme més gran en l'impuls de la reforma.

2n.- Una institucionalització efectiva de les relacions intergovernamentals entre les Comunitats autònomes.

Diuen els teòrics, que el Federalisme es pot definir com el sistema que articula fórmules d'autogovern i de govern compartit.

Doncs bé, és en aquest segon aspecte on l'Estat espanyol és més feble, ja que, en trenta anys, no s'han habilitat els mecanismes de govern compartit necessaris, i que s'han experimentat amb èxit en d'altres països amb models similars al nostre.

L'actuació separada de cada administració autonòmica en temes d'interessos compartits, pot tenir efectes negatius i limita el desenvolupament econòmic i social, i proporciona arguments gratuïts als contraris a l'evolució de l'Estat de les Autonomies.

La dimensió de molts dels problemes actuals requereix sovint d'accions coordinades i conjuntes. La seva institucionalització permetria obtenir beneficis a curt termini en el govern de les comunitats autònomes, tal i com, recentment, s'ha posat en pràctica, per exemple, entre les Comunitats autònomes que tenen nou Estatut.

Fins i tot, seria també preferible, en alguns casos, que les Comunitats es possessin prèviament d'acord entre sí per negociar després amb l'Estat.

Cal reconèixer clarament que, els darrers anys, hi ha hagut aspectes positius, com les successives convocatòries de la conferència de Presidents o l'augment del diàleg i la informació en les conferències sectorials.



Però és convenient continuar avançant en la progressiva institucionalització, augmentant el rol i la co-responsabilitat de les Comunitats en els fòrums horitzontals.

3r.- L'enfortiment d'una cultura federal. Cal perdre la por a afrontar les mancances del nostre sistema institucional, sobre la base d'una veritable cultura federal. Actuant des de la lleialtat i la confiança institucional entre les parts.

A través del respecte mutu, el reconeixement i la transparència en la informació. Perquè està demostrat que quan hi ha voluntat política i s'actua d'acord amb aquests principis, l'Estat autonòmic funciona eficaçment.

Tal i com vaig expressar recentment en un altre fòrum, la cultura federal implica:

- Reconèixer la personalitat política singular de cada autonomia i la naturalesa política composta de l'Estat.
- Actuar dins d'aquest marc institucional amb plena i recíproca lleialtat. Aplicant el criteri de considerar, a tots els efectes, les autonomies com a Estat. Considerant i tractant les autonomies com a partícips necessaris en la governació de l'Estat.
- Demostrar en tot moment la voluntat política necessària per avançar pel camí exigent de l'Estat autonòmic.

Superant les inèrcies centralistes, d'una banda, i la inhibició de la responsabilitat general, d'una altra. Com ho exigia -i ho exigeix- el pacte constituent, renovat amb els nous Estatuts.

Només a aquells qui no creuen en l'Estat de les Autonomies els molesta o espanta (o no volen entendre) l'afirmació que els Governos Autònoms són Estat.

\*

Convindran amb mi, que per fer front a aquests reptes, el següent pas hauria de ser l'actualització del marc constitucional a la realitat política d'avui després de més de 30 anys d'ençà la seva aprovació.



No tinc intenció, avui, d'entrar en la qüestió de la reforma constitucional. Tot i que, amb permís d'un dels seus pares, (en Miquel Roca, a qui agraeixo la presència en aquest acte), voldria dir que potser ja va sent hora de superar el tabú que pesa sobre aquest debat.

No pot ser que ens neguem indefinidament la possibilitat de reformar la Constitució amb la normalitat que ho fan la majoria de països democràtics.

La negativa o el temor a abordar fins i tot el debat sobre la reforma de la Carta Magna indiquen feblesa o incapacitat de la societat que l'ha feta possible, i se l'ha donada com a norma essencial per emmarcar el seu devenir col·lectiu.

En tot cas, hi ha tot un treball, previ i difícil, per recuperar l'esperit constituent; un treball orientat a un canvi profund de la nostra cultura política, que reconegui els principis d'unió, pluralisme i diversitat.

És evident que els estic parlant de federalisme. Però no em voldria entrebancar en una qüestió de noms. Perquè l'important és possibilitar les fórmules més adequades per gestionar la unió i la diversitat en un marc viable de llibertat i cooperació.

Evolucionant cap a un model més proper al ciutadà i més eficaç, més equilibradament solidari i més respectuós de cadascuna de les parts que conformen l'Estat complex que hem esdevingut.

És imprescindible, per tant, l'articulació d'una cultura política amb vocació de futur, que parteixi del reconeixement de la realitat política i social.

Apostant i enfortint l'espai comú, definint fórmules més complexes i modernitzadores i sobre la base d'una matriu plural i diversa, que s'allunyi del monopoli d'hegemonies excloents, on totes les identitats i cultures se sentin reconegudes i potenciades.

És més, sense fer aquesta aposta, difícilment es pot parlar d'un projecte polític per a Espanya. Aquesta lògica és, com deia, consubstancial al nostre model d'Estat.

Estic convençut que aquells qui vam impulsar el procés d'aprofundiment de l'Estat de les Autonomies en el que estem immersos, serem capaços de vèncer jurídicament i políticament les resistències que s'han produït -i es produeixen encara- per frenar aquest procés.



I acabo, agraint un cop més la feina realitzada al llarg de tots aquests anys per l'Institut de Dret Públic. Això ens ha permès disposar d'estudis en profunditat sobre les institucions, el dret i l'evolució del model autonòmic. Comptem amb l'aval de la seva excel·lència acadèmica i el seu coneixement profund del dret per seguir avançant en aquest sentit.

Els animo a seguir analitzant amb esperit crític aquest procés i, sobretot, formulant propostes de futur per construir i millorar el nostre marc de convivència.

Moltes gràcies.