

LLIBRE BLANC

**||| LA
TRANSICIÓ
NACIONAL
DE
CATALUNYA**

SÍNTESI

Llibre blanc de la Transició Nacional de Catalunya

Síntesi

Barcelona, 2014

D'aquesta edició:
© 2014, Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència

Primera edició: setembre de 2014.
Disseny de la coberta: Estudi Tere Guix
Fotografia: Pedro Madueño i Rubén Moreno
Producció editorial: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions
ISBN: 978-84-393-9176-0
ISBN (obra completa): 978-84-393-9184-5
Dipòsit legal: B 19358 2014

Sumari

Decidir per guanyar el futur	
Artur Mas i Gavarró, president de la Generalitat de Catalunya	6

La Transició Nacional de Catalunya	9
---	---

Síntesi

1 El procés constituent	
1.1 Legitimació del procés d'autodeterminació	19
1.1.1 L'autodeterminació per aplicació d'un principi democràtic	19
1.1.2 L'autodeterminació com a dret inalienable d'una comunitat nacional	19
1.1.3 L'autodeterminació com a últim recurs per posar remei a una situació injusta	20
1.1.4 Aplicació a Catalunya	21
1.2 Com s'hi arriba. La consulta sobre el futur polític	24
1.2.1 Arguments legitimadors de la celebració de la consulta	24
1.2.2 Estratègies jurídiques per a la convocatòria d'una consulta legal d'acord amb el dret intern	25
1.2.3 La consulta en el marc del dret de la Unió Europea i del dret internacional	26
1.2.4 La implementació dels resultats de la consulta legal	27
1.2.5 Vies alternatives en cas que no es pugui fer la consulta legal	29
1.3 Segona etapa de la creació del nou Estat català: de la consulta o les eleccions plebiscitàries fins a la proclamació o la declaració unilateral d'independència	31
1.3.1 Escenari de col·laboració	31
1.3.2 Escenari de no-col·laboració	33
1.4 Tercera etapa de la creació del nou Estat català: de la proclamació o declaració unilateral d'independència a l'aprovació de la Constitució	36
1.4.1 Llei constitucional sobre el procés constituent	36
1.4.2 El procediment constituent	37
1.4.3 Els règims provisionals	38
1.5 La successió d'ordenaments i administracions	41
1.5.1 Programa legislatiu del nou Estat	42
1.5.2 Successió de normes i de les institucions que les han d'aplicar	43
1.5.3 Dret autonòmic i dret estatal	43
1.5.4 Dret convencional i supraestatal	44
1.5.5 La successió d'administracions. Principis i tècniques	44
1.5.6 Les persones al servei de l'Administració	46
1.5.7 Règim dels actes administratius dictats, dels procediments iniciats i de la informació que hi està vinculada	47
1.5.8 La successió de contractes	48

1.6 La distribució d'actius i passius amb l'Estat espanyol	53
1.6.1 El marc jurídic	53
1.6.2 Deute públic i obligacions de l'Estat	55
1.6.3 Béns i drets de l'Estat	56
1.6.4 Patrimoni històric, artístic i cultural	57
1.6.5 Recursos naturals	57
1.6.6 Béns i deutes privats	58
1.7 Variació quantitativa en els pressupostos de la Generalitat, després de l'assoliment del nou Estat català	59
1.7.1 Despeses addicionals	59
1.7.2 Ingressos addicionals	60
1.7.3 Guany fiscal de la Generalitat	60
1.7.4 Consideracions sobre els primers mesos	61
2 L'organització de Catalunya com a nou Estat	
2.1 Economia i finances	65
2.1.1 La viabilitat fiscal i financera	65
2.1.2 Política monetària. L'euro	65
2.1.3 Banc de Catalunya, el banc central propi	66
2.1.4 L'Autoritat Catalana d'Inversions i Mercats	69
2.1.5 L'Administració tributària	69
2.1.6 El servei de duanes	73
2.2 Autoritats i estructures administratives del nou Estat	74
2.2.1 Autoritats reguladores i de la competència	74
2.2.2 Altres estructures administratives que exigeix la UE	75
a) Transport ferroviari, serveis energètics de gas i electricitat i telecomunicacions	75
b) Sistema financer i polítiques econòmiques i socials	76
c) Justícia, drets i llibertats i seguretat	78
d) Educació, cultura, ciència i medi ambient	78
e) Protecció dels consumidors	79
f) Política exterior i de seguretat	80
2.3 La Seguretat Social catalana	81
2.3.1 El concepte català de Seguretat Social	81
2.3.2 Aspectes funcionals i orgànics	82
2.3.3 Pensions contributives i sostenibilitat de les pensions de jubilació	83
2.4 El poder judicial i l'Administració de justícia	84
2.4.1 Organització i competència dels òrgans judicials	84
2.4.2 Regulació dels procediments judicials i règim lingüístic	85
2.4.3 Processos pendents i execucions judicials	85
2.4.4 Sistema provisional de govern del poder judicial	86
2.5 Seguretat i defensa	88
2.5.1 Elements definitoris del nou sistema de seguretat	88
2.5.2 Opcions i actuacions en l'àmbit de la seguretat interna	89
2.5.3 Assumpció de tasques de protecció civil i gestió d'emergències garantides fins ara pel Govern central	90
2.5.4 Coordinació internacional amb cossos policials	90
2.5.5 Opcions i actuacions en l'àmbit de la seguretat internacional	91

2.5.6	Model operatiu, cossos, contingents i organització	91
2.5.7	Ciberseguretat	92
2.6	Infraestructures: abastament d'energia i aigua i tecnologies de la informació i la comunicació	94
2.6.1	L'abastament d'energia	94
2.6.2	L'abastament d'aigua	96
2.6.3	Comunicacions i tecnologies de la informació	98
3	La relació de Catalunya amb l'Estat espanyol, la Unió Europea i la comunitat internacional	
3.1	La cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol	105
3.1.1	Models de cooperació. Consell Ibèric o Consell Catalano-Espanyol	106
3.1.2	Cooperació regional: l'Arc Mediterrani	108
3.2	Les relacions comercials entre Catalunya i Espanya	109
3.3	Cooperació entre els territoris de llengua catalana	111
3.3.1	Criteris i propostes	112
3.3.2	Proposta de creació d'una Entesa de la Llengua Catalana	113
3.3.3	Consolidació de l'Institut Ramon Llull	114
3.4	Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea	115
3.4.1	Condicions i requisits jurídics	116
3.4.2	Escenaris d'adhesió. Procediments que cal seguir	116
3.4.3	Flexibilitat i pragmatisme de la UE	119
3.4.4	Probabilitats d'aplicació dels diferents escenaris	120
3.5	Alternatives a la no-permanència o la no-integració ràpida	123
3.5.1	Acord bilateral Catalunya-UE	123
3.5.2	Adhesió a l'EFTA, EEE i Schengen	123
3.5.3	Acords de lliure comerç o unions duaneres	124
3.6	La integració a la comunitat internacional	125
3.6.1	El reconeixement del nou Estat	125
3.6.2	La incorporació al dret intern del dret internacional i dels tractats	126
3.6.3	L'adhesió a organitzacions internacionals intergovernamentals	126
	a) Consell d'Europa	127
	b) Nacions Unides i el seu sistema	127
	c) OTAN i altres organismes de seguretat internacional (OSCE, estructures de seguretat de la UE, relacions transatlàntiques amb els Estats Units...)	131
	d) Altres organismes internacionals	133

Decidir per guanyar el futur

Catalunya viu un procés decisiu com a país i com a societat. Mai com ara els catalans hem tingut a les nostres mans l'oportunitat de poder decidir el nostre futur.

Catalunya, de sempre, s'ha sentit Nació. Durant molt de temps ha mirat de fer compatible aquest sentiment nacional amb la pertinença a un estat que li reconegués els seus trets diferencials. La impossibilitat de continuar per aquesta via ha fet que el poble català manifestés al carrer i a les urnes la voluntat de decidir sobre el seu futur col·lectiu i de fer-ho pacífica, democràtica i legalment.

“El Consell Assessor per a la Transició Nacional ha identificat els aspectes cabdals per poder esdevenir un Estat propi amb plenes garanties”

Durant més de cent anys el catalanisme polític ha contribuït de manera intensa i constructiva al progrés polític i econòmic de l'Estat espanyol, participant i donant suport a totes les grans decisions d'estat i presentant propostes per a un encaix amable que reconegués la seva identitat i facilités el seu desenvolupament com a motor econòmic del sud d'Europa.

La sentència del Tribunal Constitucional, de l'any 2010, contra l'Estatut d'autonomia referendat pel poble de Catalunya, va suposar el tancament d'aquesta etapa i l'inici d'un nou procés definit per la ferma voluntat dels ciutadans de Catalunya de decidir el seu futur polític.

El procés polític que viu Catalunya és possible per la suma i el treball conjunt de moltes voluntats caminant en la mateixa direcció. Fo-

ramentalment, és la voluntat sostinguda i manifestada clarament per majories molt àmplies de la societat catalana i el seu entramat civil, com ho demostra les milers i milers d'entitats adherides al Pacte Nacional pel Dret a Decidir. Però és també, el pacte i la suma d'una gran majoria parlamentària que dóna cobertura a l'acció del Govern de Catalunya per permetre a les urnes l'exercici del dret a decidir.

Un compromís col·lectiu amb l'objectiu de treballar conjuntament des del respecte al marc legal vigent, el rigor en la definició dels escenaris de futur i el sentit de la responsabilitat en la presa de decisions que han de definir el futur del nostre país.

La il·lusió i l'esperança per l'oportunitat única que té el nostre país per poder construir, entre tots i si així ho decidim, un nou estat que permeti desplegar el gran potencial que tenim, no ens ha de fer oblidar que aquest procés exigeix un exercici rigorós i honest de conèixer les dificultats a les quals ens enfrontem, identificar els riscos i analitzar les possibles conseqüències de les nostres decisions.

“Volem decidir el nostre futur, però ho hem de fer amb seriositat i rigor, sent conscients del camí que encetem”

I aquesta ha estat la feina que al llarg de quinze mesos ha realitzat el Consell Assessor per a la Transició Nacional. A través de divuit informes, els membres d'aquest Consell han identificat els aspectes cabdals que el nostre país hauria d'afrontar per poder esdevenir un estat propi amb plenes garanties dins el marc de la comunitat internacional.



“Catalunya, de sempre, s’ha sentit Nació. Mai com ara els catalans hem tingut a les nostres mans l’oportunitat de decidir el nostre futur”

Artur Mas i Gavarró
president de la Generalitat de Catalunya

La presentació d’aquests informes és un pas necessari en el full de ruta de la transició nacional que travessa el nostre país. Els ciutadans de Catalunya han de disposar de la màxima informació de les decisions i els elements que caldrà tenir en compte a l’hora de construir les futures estructures d’estat en cas que la gran majoria dels catalans decideixi que Catalunya esdevingui un nou estat.

Volem decidir el nostre futur, però ho hem de fer amb seriositat i rigor, sent conscients del camí que encetem i des del respecte absolut a la divergència i la diversitat d’idees que són justament els valors que ens fan grans i forts com a societat.

“Fer de Catalunya un país nou on tothom visqui millor, on es garanteixi la cohesió social i el benestar de les persones”

Amb el mateix rigor que identifiquem les dificultats cal també que siguem conscients de la gran oportunitat que se’ns obre en aquest nou escenari. Mai com ara Catalunya havia tingut tanta presència al món, tenim un país amb un potencial que no deixa de créixer en pràcticament tots els àmbits productius, un país amb un talent humà creatiu i dinàmic que ens em-

peny com a societat i com a cultura, un país amb una societat civil compromesa i solidària.

Ara correspon a cada persona des de la seva llibertat individual, des de les seves conviccions polítiques i ideològiques, i sobretot, des dels seus anhels i desitjos personals i col·lectius de futur, extreure’n les conclusions i exercir el seu dret a decidir, amb la plena consciència i assumpció de responsabilitat que atorga conèixer i disposar de la màxima informació per a la presa de decisions.

Som una societat madura i responsable, ara més que mai cal avançar junts i confiar en nosaltres mateixos, creure en les nostres capacitats que són moltes i diverses, i desplegar tot el nostre potencial per arribar tan lluny com ens proposem i, sobretot, que mantinguem el nostre esperit constructiu per fer de Catalunya un país nou on tothom visqui millor, on es garanteixi la cohesió social i el benestar de les persones.

Aquest és el nostre somni, de la nostra voluntat en depèn fer-lo possible.

La Transició Nacional de Catalunya

La Transició Nacional de Catalunya

Catalunya viu un moment cabdal de la seva història. Més de tres dècades després de la restauració de la Generalitat, la reivindicació de l'autogovern i dels drets nacionals s'expressa amb més vigor i transversalitat que mai.

Les institucions del país, els seus partits polítics i la seva societat civil, han treballat durant tots aquests anys, de manera persistent, per tal de trobar l'encaix que respongués a les legítimes aspiracions nacionals catalanes dins l'Estat espanyol. En tot aquest temps, Catalunya ha pogut bastir una estructura política i administrativa que ha convertit la Generalitat en l'eix central i quotidià de la vida pública dels seus ciutadans i ciutadanes.

Ara bé, exemples recents, com la Llei d'educació espanyola, els atacs al model de convivència lingüística del nostre país, la Llei d'unitat de mercat, la nova llei estatal que limita greument l'autonomia dels ajuntaments o l'ofec de les finances de la Generalitat que es du a terme per les institucions de l'Estat, posen en relleu la visió excessivament centralista i el procés insistent de recentralització de competències i recursos que aplica implacablement l'Estat espanyol. Tot plegat posa en dubte, o fins i tot en crisi, el sentit real de l'Estat de les Autonomies que l'esperit de la Constitució de 1978 va plasmar de manera pactada.

El febrer de l'any 2004, es constituïa la ponència parlamentària que iniciava els treballs de redacció d'un nou Estatut d'autonomia. Ho feia amb la voluntat de buscar noves fórmules de relació amb l'Estat, reforçant el caràcter nacional de Catalunya i aprofundint en l'autogovern 25 anys després de l'aprovació d'un primer Estatut que mostrava signes d'esgotament. Després de mesos de negociació i amb

un amplíssim acord de la gran majoria de forces parlamentàries del moment, el nou Estatut d'autonomia era aprovat pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005.

El juny de 2006 l'Estatut era sotmès a referèndum del poble de Catalunya, el qual hi va donar, de manera folgada, el seu suport. Un cop aprovat i referendat pels ciutadans, quedaria sotmès al Tribunal Constitucional, el qual, quatre anys més tard, amb una contundent sentència, retallava, no només aspectes competencials i institucions fonamentals per al desenvolupament de l'autogovern de Catalunya, sinó també les esperances i les aspiracions nacionals de tot un poble que, lluny de quedar-se de braços plegats, va sortir a manifestar-se de manera multitudinària, el juliol de 2010, sota el lema "Som una nació. Nosaltres decidim".

Les eleccions del novembre de 2010 van configurar noves majories parlamentàries. El nou Govern va assumir, fruit del mandat electoral, la reclamació d'un pacte fiscal que posés fi al drenatge continu de recursos que per a Catalunya significa la pèrdua anual d'un vuit per cent del PIB. Aquest dèficit fiscal, que limita de forma greu el marge d'acció de les institucions catalanes, ha desencadenat una pèrdua de competitivitat general de la societat catalana i ha provocat tensions pel que fa a la prestació de serveis públics a la població.

El Govern de l'Estat va negar, un cop més, qualsevol marge de negociació respecte al pacte fiscal proposat per la Generalitat, que a més comptava amb un amplíssim i divers suport parlamentari. Aquesta negativa fou el fet principal que dugué a precipitar la convocatòria de noves eleccions.

El parlament sorgit d'aquestes noves eleccions va conformar una clara majoria dels partits que havien acudit a les urnes sota el compromís del dret a decidir, el compromís de sotmetre a consulta al poble de Catalunya el seu futur polític. Un compromís que quedaria solemnitzat amb un acord de legislatura de les dues principals forces parlamentàries, i amb les diferents iniciatives parlamentàries que han sorgit de la cambra catalana.

En els darrers anys, un important suport social –com demostren les històriques i multitudinàries manifestacions populars de les darreres Diades–, la unitat política d'acció –com deixa palès l'acord assolit per una amplíssima majoria dels partits polítics pactant la data i la pregunta per dur a terme la consulta el 9 de novembre de 2014– i el respecte escrupolós del marc legal –amb l'aprovació de la Llei de consultes no referendàries i participació ciutadana– han configurat el procés i l'acció política vers l'anomenada transició nacional de Catalunya i han posat de manifest la ferma voluntat democràtica dels catalans.

Una voluntat que ha quedat també reflectida amb la constitució del Pacte Nacional pel Dret a Decidir, que agrupa les institucions més representatives del país, el món local i les forces polítiques que hi són favorables. En total, més de 3.500 entitats civils, cíviques, ciutadanes, culturals, econòmiques, socials, sindicals i empresarials d'arreu del territori.

Durant el debat d'investidura de la X legislatura, el president de la Generalitat va assolir el compromís de dur a terme una consulta al poble de Catalunya sobre el futur polític i nacional del país, per garantir el seu desenvolupament econòmic, social i cultural i la supervivència, enfortiment i millora del seu estat de benestar. És de resultes d'aquest compromís que va ser creat per decret del Govern, el febrer de 2013, el Consell Assessor per a la Transició Nacional (CATN).

La creació del CATN respon a la voluntat del Govern de dotar-se del millor assessorament jurídic i tècnic per desenvolupar aquest procés, que s'ha de basar en els principis de



Sessió plenària del Consell Assessor per a la Transició Nacional.

diàleg i legalitat, amb la voluntat d'assolir el màxim consens possible. Està integrat per persones de reconegut prestigi en les diferents disciplines vinculades al procés de transició nacional, i la seva participació en el Consell no ha comportat cap mena de retribució.

La seva composició és la següent:

- Carles Viver Pi-Sunyer (president)
- Núria Bosch i Roca (vicepresidenta)
- Enoch Albertí i Rovira
- Germà Bel i Queralt
- Carles Boix i Serra
- Salvador Cardús i Ros
- Àngel Castiñeira Fernández
- Francina Esteve i Garcia
- Joan Font i Fabregó
- Rafael Grasa i Hernández
- Pilar Rahola i Martínez
- Josep Maria Reniu i Vilamala
- Ferran Requejo i Coll
- Joan Vintró i Castells
- Víctor Cullell i Comellas (secretari)

Durant gairebé un any i mig, aquest Consell ha celebrat 54 reunions plenàries que han quedat plasmades en les més de 1.300 pàgines d'aquests 18 informes:

- Informe núm. 1: "La consulta sobre el futur polític de Catalunya" (25 de juliol de 2013)
- Informe núm. 2: "L'Administració tributària de Catalunya" (20 de desembre de 2013)
- Informe núm. 3: "Les relacions de cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol" (20 de desembre de 2013)
- Informe núm. 4: "Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya" (20 de desembre de 2013)
- Informe núm. 5: "Les tecnologies de la informació i de la comunicació a Catalunya" (20 de desembre de 2013)
- Informe núm. 6: "Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea" (14 d'abril de 2014)
- Informe núm. 7: "La distribució d'actius i passius" (14 de juliol de 2014)
- Informe núm. 8: "Política monetària (Euro), Banc Central i supervisió del sistema financer" (14 de juliol de 2014)

- Informe núm. 9: "L'abastament d'aigua i d'energia" (14 de juliol de 2014)
- Informe núm. 10: "El procés constituent" (14 de juliol de 2014)
- Informe núm. 11: "Les relacions comercials entre Catalunya i Espanya" (28 de juliol de 2014)
- Informe núm. 12: "Autoritats reguladores i de la competència i estructures administratives exigides per la Unió Europea" (28 de juliol de 2014)
- Informe núm. 13: "La integració a la comunitat internacional" (28 de juliol de 2014)
- Informe núm. 14: "El poder judicial i l'Administració de justícia" (28 de juliol de 2014)
- Informe núm. 15: "La Seguretat Social catalana" (28 de juliol de 2014)
- Informe núm. 16: "La successió d'ordenaments i Administracions" (28 de juliol de 2014)
- Informe núm. 17: "La seguretat interna i internacional de Catalunya" (28 de juliol de 2014)
- Informe núm. 18: "La viabilitat fiscal i financera d'una Catalunya independent" (28 de juliol de 2014)

Fruit d'aquest treball del CATN, el Govern publica aquest *Llibre blanc de la Transició Nacional de Catalunya*, que recull, d'una banda, el conjunt dels informes fets pel Consell, i de l'altra, una síntesi d'aquests realitzada per la secretaria del Consell.

Per poder exercir el dret a decidir és indispensable garantir també el dret a conèixer dels ciutadans, per tal que disposin de la màxima informació possible sobre els diferents escenaris de futur que es podrien generar. És així que aquest llibre blanc i llur síntesi tenen com a objectiu principal el fet d'aportar els elements de rigor que contribueixin a fer més fort el procés democràtic endegat cap a la transició nacional de Catalunya, facilitant al conjunt de la ciutadania informació necessària per exercir amb coneixement de causa el seu dret a decidir.

Síntesi

1 El procés constituent

1.1 Legitimació del procés d'autodeterminació

Una defensa del procés d'autodeterminació ha d'integrar les raons que han dut, a la majoria de la ciutadania i el Govern de Catalunya, a triar aquest camí amb un conjunt de principis sòlids que siguin acceptables per part dels diversos agents de la comunitat internacional (diplomàtics, governs, institucions i organitzacions internacionals) i que comptin, com a mínim, amb la comprensió i l'empatia dels mitjans de comunicació i de l'opinió pública dels altres països.

La defensa d'aquest procés es fonamenta en tres grans principis: l'autodeterminació com a exercici del dret a decidir democràticament dels pobles; l'autodeterminació com a dret inherent a la naturalesa de Catalunya com a nació, i l'autodeterminació com a últim recurs per posar remei a una situació sistemàticament injusta.

Aquests tres principis són vàlids (per al cas de Catalunya) i poden ser utilitzats alhora, amb alguna variació en l'èmfasi de l'explicació segons l'audiència internacional.

1.1.1 L'autodeterminació per aplicació d'un principi democràtic

Especialment en societats liberal-democràtiques, l'autodeterminació es justifica d'una manera gairebé intuïtiva, ja que respon al principi democràtic basat en:

- La legitimitat de l'autoritat política basada en el consens dels governats, considerats com a unitat de decisió col·lectiva (demos) –inclosa la capacitat d'una població de decidir constituir-se com a tal unitat; i
- L'autonomia moral dels individus. D'aquesta manera, el dret a constituir un Estat in-

dependent es considera un dret primari dels individus d'una col·lectivitat territorialitzada, sempre que es compleixin determinades condicions contextuais, com ara la facticitat del nou Estat (econòmica, política, etc.), la facticitat de l'Estat anterior, que es garanteixin els drets de les minories, i que no es generi una significativa inestabilitat internacional.

1.1.2 L'autodeterminació com a dret inalienable d'una comunitat nacional

El dret d'autodeterminació recolza aquí en un dret a la sobirania que es deriva directament del caràcter de comunitat nacional d'un determinat col·lectiu.

Atesa la força de la democràcia com a principi de legitimació política, avui en dia els dos primers principis tendeixen a combinar-se per justificar un procés d'autodeterminació en dos passos seqüencials: primer, una comunitat nacional és dipositària última, per la seva condició de *nació*, de la seva sobirania, i, segon, aquesta comunitat té, en aplicació d'un principi democràtic, el dret a exercir aquesta sobirania.

Aquest argument *democràtic* té diversos avantatges. En primer lloc, té molta acceptació a Catalunya entre la ciutadania i, en segon lloc, ha estat utilitzat, amb èxit, pel Govern, pel Parlament i pels partidaris de celebrar la consulta. Lliga bé amb el consens liberal i democràtic que preval a bona part del món. Recolza en una doctrina important que es troba sobretot al dictamen del TS canadenc. I es pot fonamentar en les declaracions, repetides, del Parlament de Catalunya de reservar-se el dret d'autodeterminació.

Alhora, però, té diversos punts febles. El primer és conceptual. El segon, d'ordre estratègic, sembla sobretot important per a l'etapa que es dibuixa després de la consulta o per a un procés en què la consulta no hagi estat possible:

El primer obstacle és que el principi democràtic exigeix, perquè s'apliqui, la definició del subjecte sobirà. Aquest subjecte, però, no és formalment sobirà (aquesta és la raó d'encetar el procés d'autodeterminació) i, per tant, els contraris a la consulta sovint neguen a Catalunya el caràcter de comunitat nacional, i oscil·len entre afirmar Espanya com a única nació o acceptar solament l'autodeterminació de cada individu per separat. Aquest entrebanc és menor per a Catalunya, perquè el Parlament ha fet repetides declaracions de sobirania o de conservació del dret d'autodeterminació; i compta amb una llarga sèrie d'enquestes que mostren amplíssimes majories a favor de fer la consulta a Catalunya i, per tant, si més no implícitament, de reconeixement de Catalunya com a subjecte polític diferenciat. Tanmateix, per reforçar la justificació de per què la consulta es fa ara i no abans (p. e., el 1978), és aconsellable afegir l'argument de la secessió com a últim recurs.

La segona feblesa és de caràcter estratègic. L'aplicació del principi democràtic, especialment si no hi hagués acord amb l'Estat espanyol, crea (o reforça) un precedent internacional important. Com que legitima les separacions sense exigir-ne un esforç de justificació, redueix el cost de secessió i, per tant, augmenta la possibilitat que hi hagi més secessions al món. En un context internacional volàtil, si més no en algunes regions del món, la mera apel·lació a la democràcia podria despertar preocupació o hostilitat entre els Estats ja reconeguts.

1.1.3 L'autodeterminació com a últim recurs per posar remei a una situació injusta

D'acord amb aquest principi o línia argumental, l'autodeterminació es defensa com a úl-

tim recurs per posar remei a injustícies greus i persistents que no s'han pogut solucionar dins del marc polític existent. Tot i que no hi ha acord complet sobre quines situacions poden ser qualificades com a injustícies greus, aquestes són (per ordre de més a menys acord doctrinal):

- Violacions massives de drets humans.
- Annexions i ocupacions militars injustes –particularment aquelles que es van produir després de la prohibició expressa de guerres de conquesta territorial l'any 1945.
- Violacions, per part de l'Estat central, de les aspiracions d'autogovern i dels acords d'autonomia territorial interna. Aquestes violacions inclouen la impossibilitat de conciliar demandes (raonables) d'autonomia regional amb l'estructura de l'Estat i la intervenció i el qüestionament (sistemàtic) de l'autonomia territorial per part de l'Estat central malgrat els pactes formals existents.
- La minoria nacional o territorial com a minoria permanent en un Estat democràtic. Pel seu estatus de minoria permanent, un grup nacional no pot tenir mai garanties que la majoria complirà els acords autonòmics. (Aquesta situació es relaciona amb –i pot ser complementària a– les clàusules del paràgraf anterior). L'únic remei possible a aquesta situació és la modificació de les relacions entre la majoria i la minoria territorials fins a posar-les en un pla d'estricta igualtat, concedint l'estatus de plena sobirania a la minoria nacional.
- La comunitat internacional no demana (ni exigeix) cap justificació concreta per autodeterminar-se: l'únic que cal és complir amb els requisits procedimentals recollits, entre altres llocs, per l'Opinió del Tribunal Internacional de Justícia de 28 de juny de 2010 (procés democràtic i pacífic). Tanmateix, sembla raonable explicar i justificar la consulta i el procés polític de Catalunya. En aquest sentit, utilitzar el principi d'autodeterminació com a últim recurs o remei (*remedial-right-only secession*) implica autoimposar-se un nivell d'exigència

més alt que els principis de democràcia i de dret nacional. D'altra banda, aquesta defensa del procés d'autodeterminació té avantatges importants: es correspon amb l'experiència històrica i política catalana d'esgotament de totes les altres vies d'encaix amb l'Estat espanyol i amb els motius expressats pels ciutadans de Catalunya; emfatitza la voluntat de Catalunya de contribuir a reforçar el dret internacional i a compatibilitzar el seu procés (legítim) d'autodeterminació amb el manteniment d'un sistema internacional estable i governat per normes predictibles; s'afegeix o suma a les altres dues justificacions de secessió: la democràtica i la que comporta un dret a la secessió.

Tanmateix, com és el cas dels dos primers principis, l'argument d'últim recurs també té punts febles. En primer lloc, no hi ha un consens complet sobre quines són les causes que legitimen l'autodeterminació com a últim recurs. En segon lloc, a la part que l'utilitza li correspon provar (és a dir, té la càrrega de la prova) l'existència del tractament injust que justifica l'autodeterminació.

1.1.4 Aplicació a Catalunya

D'acord amb la discussió anterior, el discurs d'internacionalització del procés d'autodeterminació de Catalunya s'hauria d'estructurar d'acord amb la lògica següent, que combina els tres principis examinats abans en una cadena argumental que emfatitza l'autodeterminació com a últim recurs però que en cap cas no abandona el principi democràtic i el de comunitat nacional:

- Després d'haver intentat sistemàticament i sense èxit conciliar la seva personalitat nacional pròpia amb la pertinença a l'Estat espanyol, Catalunya exerceix el dret a l'autodeterminació com a últim recurs o solució per assolir, en primer lloc, el seu ple reconeixement nacional i el nivell d'autogovern a què aspiren els seus ciutadans i, en segon terme, per acabar amb una si-

tuació de discriminació fiscal sistemàtica i de desprotecció lingüística i cultural.

- L'autodeterminació, dirigida a establir una Catalunya sobirana, ha de permetre garantir uns drets polítics i jurídics que el sistema polític espanyol no garanteix (i que no ha garantit de manera continuada, fins i tot després de la transició a la democràcia). Aquesta sobirania no exclou la possibilitat d'establir mecanismes confederals amb Espanya, això sí, en estrictes termes d'igualtat.
- Històricament, i quan les circumstàncies polítiques espanyoles ho han permès, Catalunya ha mostrat una voluntat constant d'organitzar-se com a comunitat política diferenciada i de recuperar les seves institucions polítiques i fiscals abolides diverses vegades (anys 1714, 1923 i 1939).
- També històricament Catalunya ha intentat combinar aquesta voluntat d'autonomia amb la seva integració a l'Estat espanyol. El tipus de solució utilitzada, federalista o autonomista, que ha variat en funció del període històric i de les forces polítiques que l'han proposat, es correspon amb les solucions habituals fetes servir en diversos països plurinacionals al món, com ara el Canadà, Bèlgica, el Regne Unit o l'Índia. I es remunta com a mínim a mitjan segle XIX, amb els esquemes federatius de la I República espanyola impulsats per polítics catalans.
- En la darrera transició democràtica de l'Estat espanyol, la Constitució espanyola (CE) de 1978 va establir mecanismes per concedir una certa autonomia política a Catalunya (i a d'altres territoris i regions de l'Estat espanyol). Tanmateix, com a resultat de l'estratègia de crear un ampli consens per fer possible la transició política i per evitar la confrontació amb aquells sectors socials, polítics i militars que havien col·laborat amb la dictadura i que comptaven amb suports polítics i coactius considerables per amenaçar tot el procés polític del moment, la Constitució es va redactar en termes deliberadament ambi-

gus pel que feia referència a l'organització territorial d'Espanya. Per exemple, l'article 2 CE va fer servir els termes *nacionalitats* i *regions* per referir-se a les possibles comunitats nacionals de l'Estat espanyol que volguessin accedir a una certa autonomia política, i va reservar el terme *nació* per a Espanya. Els constituents no van enumerar les comunitats autònomes i en cap cas no van especificar quines tenien naturalesa de *nacionalitat*. De la mateixa manera, llistava un conjunt de competències mínimes per als governs autonòmics i, alhora, establia procediments oberts per procedir a la delegació de competències per part del Govern central. El text constitucional no va fixar l'estructura del sistema de finançament territorial.

- El caràcter obert de la Constitució espanyola o, amb altres paraules, la seva naturalesa de *contracte incomplet*, sempre ha fet dependre la seva concreció i desenvolupament de qui controla les institucions fonamentals de l'Estat espanyol (Corts, Executiu i Tribunal Constitucional).
- En compliment de les possibilitats obertes per la Constitució, l'any 1979 es va aprovar un Estatut d'autonomia que concedia una certa dosi d'autogovern a Catalunya. Tanmateix, el desplegament de l'Estatut va ser lent i incomplet, en bona mesura dependent de la correlació de forces a les Corts espanyoles i no de l'aplicació estricta dels acords jurídics que contenia l'Estatut mateix.
- Com examina amb detall l'"Informe sobre les duplicitats funcionals i organitzatives entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya", emès per l'Institut d'Estudis Autonòmics (IEA), l'Administració central ha continuat intervenint en totes les matèries i poders de la Generalitat, fins i tot en aquelles que tenen la naturalesa d'exclusives. Com indica l'informe de l'Institut, "les duplicitats normatives [per part de legislador estatal i autonòmic] es produeixen indistintament i amb la mateixa extensió i intensitat tant en els àmbits en els quals la Generalitat té

competències exclusives com en aquells en què les té compartides".

- Per tal de posar remei a aquesta situació d'invasió competencial (i de discriminació fiscal), el Parlament de Catalunya, amb el suport de gairebé el noranta per cent dels diputats, va aprovar un projecte de reforma estatutària l'any 2005. El nou Estatut tenia l'objectiu d'ampliar les competències de la Generalitat i, sobretot, intentar evitar la invasió d'aquestes competències per part de l'Estat, fent servir un text d'una gran prolixitat i detall, i resoldre un greuge fiscal sistemàtic. Aquell text, però, va ser esmenat considerablement per les Corts espanyoles i, un cop referendat pels ciutadans de Catalunya, novament rebaixat pel Tribunal Constitucional espanyol l'any 2010. La sentència del Tribunal Constitucional no només va desactivar per complet les millores que introduïa l'Estatut pel que fa al reconeixement de la identitat nacional de Catalunya i a la llengua, a les competències –és a dir al poder polític– i al finançament, sinó que, a més, tot rebaixant la funció constitucional que havien tingut fins aquell moment els Estatuts, va concloure que les seves disposicions, especialment les relatives a les competències i al finançament, no vinculen jurídicament el legislador estatal, són simples pactes polítics que no limiten la llibertat del legislador de l'Estat a l'hora de delimitar l'abast de les seves competències o de fixar les seves preferències en l'àmbit del finançament.
- El procés de reforma estatutària i la sentència del Tribunal Constitucional són la prova més fefaent que Catalunya ha fracassat en el seu intent d'obtenir un reconeixement i un alt grau d'autogovern en un Estat autènticament plurinacional. A més a més, demostren que els ciutadans de Catalunya, com a col·lectiu amb aspiracions territorials pròpies, tenen un caràcter permanent de minoria a Espanya i que no poden esperar obtenir garanties polítiques i jurídiques adequades dins de l'Estat espanyol. Utilitzant mecanismes efec-

tivament democràtics (en el sentit estricte de votacions al si dels diversos poders de l'Estat), la majoria pot en qualsevol moment modificar i reduir les competències de la Generalitat fins a fer-les trivials.

- Són exemples concrets de la falta de garanties polítiques del sistema actual: el dèficit fiscal amb Espanya; el volum baix de les inversions públiques de l'Estat i l'incompliment sistemàtic en l'execució dels plans aprovats; el fet que, com a conseqüència del sistema de finançament i de l'acció pressupostària de l'Estat espanyol, es trenqui el principi d'ordinalitat (Catalunya passa, en el període 2000 a 2010, en el rànquing autonòmic de renda per càpita, de la 4a posició en PIB per càpita nominal a la 9a en renda familiar disponible per càpita, després de l'acció pressupostària de l'Estat), el rebuig per part de l'Estat a negociar un Pacte Fiscal proposat per les forces polítiques catalanes i les decisions

dirigides a convertir el català en una llengua progressivament marginal.

- Davant d'aquesta realitat, l'única solució possible seria concedir a Catalunya poder per vetar aquelles normes o intervencions espanyoles que perjudiquessin els interessos catalans. Aquest poder de vet és precisament el que es dona entre Estats sobirans. És precisament per assolir-lo que Catalunya ha decidit iniciar, un cop més com a últim recurs per posar remei a una situació intrínsecament injusta, l'actual procés d'autodeterminació.
- Aquest procés d'autodeterminació recolza, en darrer terme, en la voluntat d'una comunitat nacional d'exercir el principi d'autodeterminació reconegut en el dret internacional (com la Carta de les Nacions Unides i els pactes aprovats per aquella organització i esmentats abans) de manera democràtica i pacífica.

1.2 Com s'hi arriba.

La consulta sobre el futur polític

1.2.1 Arguments legitimadors de la celebració de la consulta

La convocatòria d'una consulta sobre el futur polític de Catalunya és un element clau per donar pas a un procés constituent, a partir de la reivindicació de la societat civil i la decisió política del Parlament de Catalunya. Cal un pronunciament clar i inequívoc de la població per poder començar el procés de transformació de Catalunya en un Estat propi, i la consulta reuneix totes les condicions per ser el mitjà d'expressió d'aquest pronunciament.

La consulta sobre el futur polític de Catalunya reuneix en ella mateixa un conjunt notable de legitimitats:

Legitimitat històrica. L'existència de Catalunya com una realitat nacional diferenciada a través dels segles li dóna un alt perfil legitimador en termes històrics en relació amb altres casos de la política comparada. El fet d'haver disposat durant segles d'institucions estatals pròpies i que li hagin estat suprimides militarment, així com la seva reiterada voluntat de ser reconeguda en la seva especificitat nacional i de disposar d'un ampli autogovern –objectius mai assolits de manera justa i eficient en les seves relacions amb l'Estat espanyol durant els darrers tres segles– constitueixen una important via de legitimitat també en l'esfera internacional.

La consulta respon a principis democràtics, representatius, cívics i participatius. La consulta constitueix una pràctica cívica i participativa que correspon a una democràcia avançada, en la mesura que dóna als ciutadans del *demos* nacional de Catalunya la clau de decisió sobre el seu futur polític col·lectiu. La consulta representa una resposta

democràtica a una demanda reiteradament plantejada per un sector creixent de la societat catalana i dels seus representants polítics

La consulta respon a principis liberals: protegeix els drets individuals i col·lectius dels ciutadans. La consulta constitueix una eina per tal que els ciutadans de Catalunya puguin expressar com volen protegir i exercir els seus drets individuals i col·lectius davant les decisions polítiques, econòmiques, lingüístiques i culturals, sovint arbitràries, de les quals ha estat i és objecte per part del poder central i de les institucions de l'Estat.

La consulta respon a principis igualitaris i inclusius. Tota la ciutadania de Catalunya estarà cridada a participar en la consulta, amb independència de quin sigui el seu lloc de naixement, el seu sexe, la seva religió o el seu grup ètnic. Tota la ciutadania serà també cridada a participar en el debat previ, on podrà informar-se sobre les possibles conseqüències de les alternatives plantejades, inclosa l'eventual constitució de Catalunya en un Estat independent, i aportar-hi les seves opinions i suggeriments.

La consulta és possible dins de la legalitat actual. Hi ha molt bons arguments jurídics per defensar que en l'ordenament jurídic vigent hi ha cinc procediments a través dels quals es podria convocar de manera legal una consulta per tal que els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poguessin expressar la seva voluntat política sobre el futur de Catalunya.

La consulta és congruent amb els principis del federalisme plurinacional. Un principi del federalisme plurinacional és el pacte voluntari entre diferents entitats nacionals,

un pacte renovable en funció de les majories democràtiques d'aquestes entitats. En aquest sentit, el federalisme és un dels quatre principis invocats pel Tribunal Suprem canadenc –juntament amb la democràcia, el constitucionalisme i la protecció a les minories– en la seva coneguda Opinió (dictamen) sobre el cas d'una possible secessió del Quebec.

La consulta és pròpia d'una concepció avançada i cosmopolita de la democràcia. La consulta esdevé un exercici congruent amb els valors del cosmopolitisme, que relativitza les fronteres, especialment quan han estat imposades per la força.

La consulta és funcional: permet sortir de l'atzucac polític actual. Una consulta amb una pregunta clara i una negociació prevista de *bona fe* –tal com s'ha fet darrerament entre el Regne Unit i Escòcia o com està legalment prevista a Canadà– permetria no només determinar la voluntat dels afectats, sinó també donar pas a un nou escenari polític i constitucional, sigui quin sigui el resultat de la consulta, desbloquejant la situació política actual.

Les consultes ciutadanes constitueixen un procediment habitual en l'àmbit internacional de les democràcies. Des del 1990, s'han celebrat referèndums de sobirania o independència al Quebec, Bòsnia i Hercegovina, Eslovènia, Estònia, Letònia, Lituània, Macedònia, Montenegro i Escòcia. La consulta directa a la població afectada és, doncs, un procediment democràtic àmpliament admès per resoldre aquest tipus de situacions, que permet fer-ho d'acord amb els paràmetres internacionals d'absència de violència i pulcritud democràtica.

La consulta és congruent amb la tradició històrica i la cultura política catalana. Històricament, Catalunya va desenvolupar un corpus legal, fonamentat en Constitucions pactades. Aquelles Constitucions van ser anul·lades pels decrets de Nova Planta (1716). Actualment, l'exercici del dret a decidir resulta congruent amb la història política de Catalunya anterior als decrets esmentats.

La consulta dóna visibilitat internacional a Catalunya i l'afirma com a subjecte polític. La consulta situa Catalunya davant dels actors internacionals com un subjecte polític amb voluntat i capacitat de prendre decisions pròpies i diferenciades. El seu contenciós amb l'Estat queda visualitzat.

La consulta compta amb un grau de suport molt gran per part de la ciutadania. Des del punt de vista polític concret, cal tenir en compte també el notable suport que la consulta té entre els ciutadans de Catalunya. Les dades indiquen que hi ha una gran majoria de ciutadans de Catalunya favorables a la celebració d'una consulta sobre la independència. Concretament, al voltant d'un 75% dels catalans està a favor de convocar la consulta, un 20% hi està en contra i a un 5% li és indiferent.

1.2.2 Estratègies jurídiques per a la convocatòria d'una consulta legal d'acord amb el dret intern

Després de la sentència del Tribunal Constitucional 42/2014, ha quedat clar que es pot consultar els ciutadans d'una comunitat autònoma sobre el seu futur polític sempre que no es pretengui que sigui vinculant i que hi hagi vies legals per fer-la. Doncs bé, si hi ha voluntat política per part de l'Estat, en l'ordenament jurídic espanyol hi ha cinc vies possibles.

Aquestes són: les dels articles 92 i 150.2 de la Constitució espanyola, la de la Llei catalana 4/2010 de consultes per via de referèndum, la de la Llei de consultes populars no referendàries, i la de la reforma de la Constitució.

Les vies legals que ofereixen més garanties de constitucionalitat. De les cinc vies que es poden emprar, les que presenten un encaix més clar en la Constitució són: la de l'article 92 CE –especialment si s'interposa la reforma de la LORMR–, així com la via de l'article 150.2 CE i, per descomptat, la reforma constitucional, que quasi *per definició* no pot ser inconstitucional.

Les vies legals que donen un major protagonisme a la Generalitat i als ciutadans de Catalunya i més celeritat al procés. Si es té en compte el criteri del màxim protagonisme de la Generalitat i dels ciutadans de Catalunya en la convocatòria de la consulta i en el seu desenvolupament, així com amb el criteri de la major celeritat possible, aquests dos objectius s'assoleixen millor a través de les lleis catalanes que no pas de les vies dels arts. 92, 150.2 de la Constitució espanyola o la de la reforma constitucional. Això no obstant, no s'ha de descartar que l'ús de les altres vies s'acompanyi també d'una expressió de suport popular, bé directe (per exemple, a través de l'exercici del dret de petició), bé a través dels ajuntaments i altres entitats locals (mocions de suport a la consulta).

Conclusió des de la perspectiva conjunta de les garanties constitucionals, el protagonisme de la Generalitat i els ciutadans de Catalunya i la celeritat. Des d'aquesta triple perspectiva, una possible solució consistiria a emprar un dels dos procediments previstos en la "legislació catalana", que garanteixen celeritat i protagonisme de la Generalitat i dels ciutadans, i un dels procediments "previstos en la Constitució espanyola" com el de l'article 92. Aquest era el criteri expressat pel Consell Assessor de la Transició Nacional en el seu informe "La consulta sobre el futur polític de Catalunya", fet públic el 25 de juliol de 2013.

Tanmateix, el refús expressat pel Congrés espanyol, el 8 d'abril de 2014, a la demanda de la Generalitat que li fos transferida la capacitat de convocar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya i la negativa del Govern espanyol a convocar qualsevol mena de consulta han deixat sense recorregut possible les vies legals vinculades als articles 92 i 150.2 de la Constitució espanyola. En conseqüència, davant la impossibilitat d'usar les altres vies, la consulta s'ha d'acollir a la recent llei catalana de consultes no referendàries aprovada el setembre de 2014 pel Parlament de Catalunya.

1.2.3 La consulta en el marc del dret de la Unió Europea i del dret internacional

Procediments jurídics per convocar la consulta. Ni el dret de la UE ni el dret internacional contenen cap disposició que prevegi un procediment al qual es pugui acollir la Generalitat per convocar una consulta com la que es reclama majoritàriament a Catalunya. Tant segons el dret internacional com segons el dret de la UE, aquest assumpte es considera una qüestió que, en essència, cal dirimir internament, dins de cada Estat.

Drets i principis del dret de la UE o del dret internacional aplicables. En aquests dos ordenaments jurídics hi ha drets i principis que poden reforçar la legalitat i la legitimitat de convocar una consulta legal o d'aplicar vies alternatives. És el cas del principi democràtic, del dret a l'autodeterminació dels pobles i, tot i que en un altre nivell, del principi de protecció de les minories nacionals.

Tanmateix, cap d'aquests tres *drets i principis* no és justiciable, en el sentit de poder-se fer valdre davant institucions judicials internacionals o europees per tal de declarar, si fos el cas, l'existència d'obligacions jurídiques vinculants per a l'Estat espanyol o altres Estats o organitzacions internacionals. Les raons són diverses. Primer, perquè els tres drets i principis esmentats estan recollits en els instruments legals i en la jurisprudència més com a valors i principis que no pas com a drets en sentit estricte. En segon lloc, perquè ni en l'àmbit europeu ni en l'internacional es preveuen procediments que permetin canalitzar hipotètiques demandes, basades en aquests principis, dirigides a exigir la convocatòria de consultes legals o per justificar l'ús de vies alternatives. Addicionalment, cal dir que la Generalitat trobaria problemes de legitimació per plantejar demandes judicials i, finalment, que els procediments utilitzables són, gairebé exclusivament, no jurisdiccionals.

Això no obstant, que no siguin justiciables no significa que no puguin produir efectes jurí-

dics. Concretament, pel que fa a la celebració d'una consulta legal, resulta del tot evident que aquests principis tenen, especialment el principi democràtic, un efecte jurídic rellevant com a criteri interpretatiu ineludible a l'hora d'interpretar i aplicar els articles de la Constitució espanyola i de les lleis internes que regulen els referèndums i les consultes a través de les quals els ciutadans i les ciutadanes poden participar directament en la presa de decisions polítiques. Altrament dit, els principis del dret europeu i del dret internacional, especialment el principi democràtic, integrats en l'ordenament intern per l'article 10 de la Constitució espanyola, obliguen els poders públics de l'Estat espanyol a interpretar els preceptes que regulen els referèndums i les consultes populars de manera que, tot respectant els principis i les regles que regeixen l'Estat de dret i atenent al principi democràtic, s'aconsegueixi la màxima expansió dels drets de participació política dels ciutadans, inclosos els drets de participació política directa.

En relació amb la implementació dels resultats de les consultes legals, aquests principis, i especialment el democràtic, també poden tenir un efecte molt important per matisar el caràcter merament *consultiu* que la Constitució atribueix a aquesta mena de referèndums i consultes. En aquest sentit, cal recordar el Dictamen del Tribunal Suprem del Canadà, que dedueix del principi democràtic, en el qual es basa la Constitució canadenca, l'obligació de la Federació i de les Províncies de negociar amb el Quebec la seva separació en el supòsit que aquest fos el resultat d'un referèndum sobre el futur polític d'aquesta província.

Aquests principis també poden tenir incidència en relació amb l'aplicació de vies alternatives i en la implementació dels seus resultats. Així, per exemple, el principi democràtic juga un paper decisiu a l'hora de legitimar jurídicament les eleccions plebiscitàries i, més concretament, a l'hora d'oposar-se a qualsevol intent de prohibir-les al·legant que constitueixen un frau a les finalitats que han de complir les eleccions.

En qualsevol cas, a banda d'aquests efectes jurídics directes, aquests principis, i especialment el principi democràtic, des de la perspectiva política, poden produir també d'altres efectes gens menyspreables, com ara el de contribuir a legitimar políticament la utilització de vies alternatives a les consultes legals, inclosa la declaració unilateral d'independència (DUI), i la implementació dels seus efectes, inclosa la independència. Poden contribuir-hi, essencialment, tot coadjuvant al fet que la utilització d'aquestes vies i la implementació d'aquests resultats no es puguin considerar il·lícits internacionals. Això equival a dir, d'una banda, que la Generalitat pot sol·licitar el reconeixement com a nou Estat d'acord amb les regles i principis que regeixen el dret internacional i, d'altra banda, que els Estats i les organitzacions internacionals poden, si aquesta és la seva decisió política, reconèixer les consultes i els seus resultats sense incórrer en un il·lícit internacional.

1.2.4 La implementació dels resultats de la consulta legal

La victòria del “sí” en una consulta amb una pregunta directa sobre la independència

- **Conseqüències per a la Generalitat.** Malgrat que els referèndums i les consultes són jurídicament *consultius*, en una consulta amb una pregunta directa sobre la independència, la victòria del “sí” (equivalent, doncs, a la victòria del “sí-sí” en el cas de l'acord signat per diverses forces polítiques catalanes el 12 de desembre de 2013) genera no solament conseqüències polítiques innegables sinó també deures o conseqüències jurídiques en relació amb els poders públics implicats. Concretament, pel que fa a la Generalitat, estaria obligada a plantejar a l'Estat el projecte de secessió. Ho podria fer presentant una iniciativa de reforma constitucional o bé plantejant una negociació directa amb l'Estat al marge del procediment de reforma constitucional. La primera alternativa té l'avantatge polític i jurídic propi del res-

pecte escrupolós de la legalitat vigent; té l'inconvenient que l'Estat pot bloquejar el procés, fet que obligaria a acudir a solucions polítiques, inclosa, si escau, la mediació internacional, i donaria pas a la possibilitat d'emprar vies alternatives, com la DUI, en els termes que s'exposen en el capítol següent. Si la Generalitat estima que la via de la reforma constitucional no és adequada i que en realitat s'està davant d'un procés constituent nou, podria instar la negociació amb l'Estat a través d'un procés de nou format. Tanmateix, es planteja també en aquest cas si la formalització del resultat d'aquest procés s'ha de fer o es pot fer per la via legal existent (reforma de la Constitució). En cas d'op-
tar per formalitzar-lo mitjançant una reforma constitucional, el problema rau en el referèndum final, obligatori i vinculant, que s'hauria de celebrar en tot l'àmbit de l'Estat.

- En tot cas, juntament amb l'inici del procés negociador amb l'Estat, la Generalitat hauria de promoure una sèrie d'actuacions en l'àmbit internacional i de la Unió Europea destinades a aconseguir el suport al procés negociador amb l'Estat, inclosa la disposició a una possible mediació, l'acceptació i la presència en la comunitat internacional, i l'admissió de Catalunya com a nou soci de la Unió Europea o, en el seu cas, a determinar un estatus específic de Catalunya fins a la seva adhesió.
- **Conseqüències per a l'Estat.** Des del punt de vista de l'Estat, una vegada que la Generalitat planteja el projecte de secessió, estaria obligat a obrir el procés corresponent a la via iniciada per Catalunya: la revisió constitucional o bé la negociació directa amb la Generalitat, tot establint en aquest cas un procediment que avui no existeix.
- En cas que l'Estat no accepti iniciar aquest procés negociador o bloquegi la reforma constitucional, en negar valor vinculant a la consulta, en no reconèixer el seu resultat, i per considerar que ha de seguir un

procediment legal diferent o per qüestions directament de fons, el problema que es planteja és de naturalesa essencialment política, i no jurídica, i s'hauria de resoldre per tant a través de mitjans polítics, i no jurídics, encara que no s'ha de descartar la possibilitat d'acudir a instàncies jurisdiccionals, si escau, de caràcter internacional. Entre els mitjans polítics, pot tenir un pes important el recurs a la mediació internacional, de tal manera que alguns Estats i/o alguns organismes internacionals o supranacionals siguin cridats a actuar prop de l'Estat (i de la Generalitat) per facilitar tant l'obertura del procés de negociació com el seu desenvolupament, davant les dificultats que es puguin produir, sense excloure com a darrera solució vies unilaterals com ara la DUI.

La victòria del “no” en una consulta amb una pregunta directa sobre la independència

- **Conseqüències per a la Generalitat i per a l'Estat.** En cas de victòria del “no”, a banda de les conseqüències de caràcter polític, la conseqüència o efecte immediat és que la Generalitat no podria plantejar una proposta de creació d'un Estat propi i/o independent, almenys en el futur més proper. Cal tenir, però, present que aquest resultat no es pot interpretar com una opció a favor del manteniment de l'*statu quo*, encara que aquest és l'efecte immediat que es produeix, i, naturalment, tampoc no es pot entendre en el sentit que queden excloses per al futur modificacions o reformes del model actual, que no pot quedar petrificat. Aquest resultat de la consulta no pot impedir, doncs, el plantejament de nous projectes de reforma i, fins i tot, passat un temps raonable, nous projectes de consulta sobre la creació d'un Estat independent.

La victòria del “sí-no” en una consulta amb una pregunta directa sobre la independència

- L'informe del Consell “La consulta sobre el futur polític de Catalunya”, lliurat i presentat al Govern el juliol de 2013, no analitza-

va l'escenari de la doble pregunta plantejat en l'acord signat per diverses forces polítiques catalanes el 12 de desembre de 2013. Ara bé, sí que atenia a la possibilitat que en una pregunta directa sobre la independència hi haguessin referències a la creació d'un Estat propi i que en aquesta locució es consideressin incloses fórmules federals o confederals (el que es podria entendre com un equivalent a la victòria del "sí-no" en el cas de la doble pregunta acordada per a la consulta del 9 de novembre de 2014). La implementació del "sí-no" exigiria una reforma de la Constitució, molt probablement per la via agreujada de reforma.

1.2.5 Vies alternatives en cas que no es pugui fer la consulta legal

Les consultes mitjançant votació organitzades al marge de les disposicions legals per la Generalitat amb el suport dels ajuntaments o per organitzacions privades amb el suport indirecte de la Generalitat i dels ajuntaments. Aquests dos tipus de consulta podrien permetre conèixer la voluntat dels ciutadans i les ciutadanes de Catalunya sobre llur futur polític col·lectiu, però presenten inconvenients clars, com ara la confrontació amb l'Estat si s'empra la primera de les vies esmentades, una fàcil campanya de desprestigi des dels actors i institucions contraris a la consulta per la seva *inutilitat* (presentada com a il·legal i anticonstitucional), una previsible escassa o insuficient participació, una possible deslegitimació dels resultats –també en l'esfera internacional–, problemes logístics d'organització, etc. Aquests inconvenients semblen desaconsellar la implementació d'aquest escenari alternatiu.

Eleccions plebiscitàries. Si es constata de manera incontrovertible la impossibilitat de fer el referèndum o la consulta sobre la independència de Catalunya per les vies legals anteriorment exposades com a conseqüèn-

cia del reiterat capteniment contrari de les institucions de l'Estat, la via alternativa de les eleccions plebiscitàries es revela com la més adient per poder conèixer la posició del poble català sobre el seu futur polític col·lectiu. Aquest tipus d'elecció es caracteritza pel fet que, un cop convocades unes eleccions pel president de la Generalitat, alguns partits polítics decideixen oferir als electors en els seus programes i campanyes electorals, com a objectiu únic o primordial, la consecució de la independència de Catalunya, que es podria concretar en una declaració unilateral d'independència (DUI) adoptada pel Parlament que surti de les eleccions i precedida si és el cas d'una declaració solemne d'inici del procés de construcció del nou Estat, com s'analitza en el proper capítol. En suport de la legitimitat política de les eleccions plebiscitàries es poden invocar els arguments de legalitat, d'eficàcia i de respecte al principi democràtic.

Declaracions unilaterals d'independència. En hipòtesi, les DUI es poden produir com a conseqüència o culminació d'unes eleccions plebiscitàries, que s'analitzaran en el proper capítol, amb l'objectiu d'implementar-ne els resultats. O bé, excepcionalment, amb caràcter previ a aquestes eleccions i sense perjudici que pugui ser ratificada *a posteriori* mitjançant un referèndum o una consulta popular. Les DUI no s'ajusten a les disposicions de l'ordenament constitucional vigent, malgrat que des de la perspectiva del dret i la pràctica internacionals no constitueixen necessàriament il·límits internacionals. Amb tot, la legitimitat política de les DUI posteriors a unes eleccions plebiscitàries es basa en la legitimitat democràtica del nou Parlament sorgit d'aquestes eleccions, celebrades com a alternativa a la impossibilitat de fer un referèndum o una consulta i en un marc de plena llibertat per defensar qualsevol opció. En el cas de les DUI que no són culminació d'unes eleccions plebiscitàries, es poden considerar políticament legítimes si són conseqüència del fet d'haver impedit l'Estat unes eleccions plebiscitàries o d'haver adoptat actituds de

bloqueig a l'hora d'implementar els resultats d'una consulta legal.

Procediments de mediació. Arribats a una situació de bloqueig pràctic un cop esgotades les vies legals internes, hi hauria la possibilitat de promoure una mediació o, si escau, l'arbitratge d'una institució o organització internacional –com les Nacions Unides– o europea –com la UE. Les dues parts haurien d'admetre el procediment a partir de regles pactades i la legitimitat del resultat final del procés. Aquest podria ser un camí de des-

bloqueig de la situació que podria incloure la celebració d'una consulta, ja sigui a l'inici del procés o al final, per ratificar la solució proposada o no. Té l'avantatge de la internacionalització de la reivindicació política subjacent a la proposta de consulta. Tanmateix, a banda de la dificultat que l'Estat accepti una mediació d'aquest tipus i de la complexitat de tot el procés, aquesta proposta té l'inconvenient fonamental de la seva previsible excessiva durada, atesa l'experiència en altres processos d'aquesta mena.

1.3 Segona etapa de la creació del nou Estat català: de la consulta o les eleccions plebiscitàries fins a la proclamació o la declaració unilateral d'independència

El procés actual de Catalunya (reclamació d'una consulta a la població sobre la possibilitat d'esdevenir un Estat propi i independent) es caracteritza per constituir una demanda que vol expressar-se en termes estrictament democràtics i pacífics, i que es produeix en un territori que està enquadrat en un Estat que és democràtic i, a més, membre de la Unió Europea i del Consell d'Europa, que són organitzacions que vetllen pels valors, entre d'altres, de la democràcia, de la llibertat i de l'Estat de dret i que disposen de mecanismes per garantir-ne el respecte.

Això fa, com s'ha dit, que el cas de Catalunya sigui molt singular, comparable només hipotèticament amb el d'Escòcia i, a més distància, amb el del Quebec. Però el que el fa un cas diferent respecte d'aquests és que, almenys fins avui, l'Estat espanyol s'oposi a l'expressió de la voluntat de la població de Catalunya, al·legant essencialment motius de legalitat, en sentit ampli. Aquesta actitud fa que s'hagi de considerar la possibilitat d'un escenari diferent al del cas escocès (lliure expressió de la voluntat de la població mitjançant un referèndum i, en cas de resultar guanyadora l'opció per la independència, col·laboració en la implementació del resultat).

Per tant, si la ciutadania de Catalunya, pels mitjans que estiguin al seu abast, expressa democràticament la seva voluntat política de crear un nou Estat independent, s'obriria un procés per fer efectiva aquesta voluntat que es podria desenvolupar bàsicament en dos escenaris diferents: el primer, assimilable plenament als casos d'Escòcia i del Quebec, de col·laboració entre les institucions de la Generalitat i de l'Estat per negociar la implementació d'aquesta voluntat; el segon, un esce-

nari de no-col·laboració de l'Estat o, fins i tot, d'oposició a negociar la manera de fer efectiva aquesta voluntat.

1.3.1 Escenari de col·laboració

El primer escenari que cal preveure és el de la col·laboració amb l'Estat, en el qual, tant la Generalitat com l'Estat espanyol accepten negociar lleialment per fer efectiva la voluntat expressada democràticament per la ciutadania de Catalunya, en el seu cas, de constituir un Estat propi i independent. Aquest és l'escenari que es correspon amb un context de plena normalitat democràtica i és en el qual es mouen el processos d'Escòcia en relació amb el Regne Unit, tal com han manifestat per avançat les parts, i, previsiblement, si arribés el cas, el del Quebec en relació amb el Canadà, tal com demanava el Tribunal Suprem del Canadà en el seu Dictamen de 20 d'agost de 1998.

En el cas Catalunya-Espanya, com s'ha apuntat en el capítol precedent, aquest escenari es pot produir a partir de la celebració d'una consulta o d'unes eleccions plebiscitàries, en les quals s'expressaria democràticament la voluntat de la ciutadania de Catalunya d'esdevenir un Estat propi i independent, que s'analitzen a continuació, i donaria lloc a una negociació entre les institucions catalanes i espanyoles per fer efectiu el resultat de la voluntat popular. Aquesta negociació serviria també, entre d'altres objectius, per preparar el procés constituent que s'hagués de desplegar després de la creació del nou Estat per a la seva plena institucionalització.

Negociació a partir de la celebració d'una consulta. En primer lloc, la negociació es po-

dria encetar com a resultat d'una consulta sobre el futur polític de Catalunya en la qual hagi triomfat aquesta opció, i que, en conseqüència, l'Estat s'avingui a negociar per implementar aquest resultat. Malgrat que la consulta no tingui caràcter jurídicament vinculant, un resultat favorable a la creació d'un Estat independent hauria de comportar, normalment, l'obertura d'un procés de negociació amb l'Estat per tal de fer efectiva la voluntat popular manifestada. Aquesta és, sens dubte, la situació que respon millor a la normalitat democràtica, i es correspon, a més, amb els casos del Quebec i d'Escòcia (experiències comparades en què s'ha plantejat en termes plenament democràtics la qüestió de la independència d'un territori que forma part d'un Estat democràtic), i per tant la més desitjable.

Negociació a partir d'unes eleccions plebiscitàries. En segon lloc, però, també es podria produir un escenari de col·laboració amb l'Estat si, en cas de no poder-se celebrar la consulta popular, l'Estat s'avingués a negociar a partir d'una declaració solemne de l'inici del procés de creació d'un Estat independent, que es produís després d'unes eleccions en les quals haguessin obtingut majoria les forces polítiques favorables a aquesta opció. Amb aquesta declaració, que també podria produir-se després de la celebració d'una consulta popular, s'afirmaria la sobirania de Catalunya i la Generalitat obriria el procés per exercir-la, dirigint-se a l'Estat per obrir les negociacions pertinents.

Aquesta situació, malgrat que parteix del fet que l'Estat no ha autoritzat o consentit la celebració de la consulta popular, no es pot descartar completament, encara que sembli paradoxal. En efecte, la voluntat expressada a través d'unes eleccions –especialment si les forces polítiques a favor de la creació d'un nou Estat independent obtinguessin una àmplia majoria– podria fer reconsiderar la posició de l'Estat, especialment perquè el posaria davant d'una situació de fet, que s'hauria produït sense la seva aprovació ni consentiment, a la qual s'hauria, però, de trobar una solu-

ció democràtica i respectuosa amb la voluntat expressada per la ciutadania, que és l'enfocament adequat en un Estat democràtic per resoldre els conflictes polítics. La pressió a favor d'una solució democràtica, una vegada produïda aquesta situació, podria venir també de la Unió Europea, per mitjans diversos, ja que la Unió estaria interessada molt probablement en una resolució ràpida i satisfactòria de la situació, tant per motius polítics com, sobretot, econòmics.

Aquesta segona fase del procés s'iniciaria i es clouria amb dos actes formals rellevants. D'entrada, especialment en el cas de les eleccions plebiscitàries, amb una declaració solemne a favor de la creació d'un nou Estat independent. Al final, com a cloenda, una proclamació d'independència.

La declaració solemne l'hauria de fer el Parlament (o el Govern amb el suport del Parlament) després d'una consulta i, sobretot, després d'unes eleccions plebiscitàries. Aquesta declaració hauria de formular-se de tal manera que oferís una oportunitat de negociació a l'Estat perquè aquest procés es pogués portar d'una manera més ordenada i amb els menors riscos i problemes per a totes les parts. Caldria, per tant, que aquesta declaració contingué un oferiment, que també seria un requeriment, a l'Estat per negociar el procés de separació, incloent-hi, si escau, una apel·lació a la mediació internacional i a la Unió Europea per fer possible l'obertura d'aquest procés, el seu desenvolupament ordenat i la superació dels esculls que es puguin presentar. El final d'aquest procés seria la proclamació de la independència, acordada amb l'Estat i acceptada per la comunitat internacional. A partir d'aquest moment, s'obriria el procés pròpiament constituent, que conduiria a l'aprovació d'una Constitució per a Catalunya.

En aquesta fase, Catalunya continuaria formant part de l'Estat espanyol i, en conseqüència, resultaria aplicable el seu ordenament jurídic. Això no obstant, s'hauria d'inquirir si la preparació de la independència mitjançant la

negociació amb l'Estat pot o ha de comportar alguna modificació d'aquesta situació en alguns àmbits, pels motius que es veuran més endavant.

Aquesta fase s'hauria de caracteritzar essencialment per la preparació del naixement del nou Estat català, la qual cosa implica quatre objectius bàsics:

- negociar amb l'Estat espanyol les condicions de la separació;
- cercar el reconeixement internacional;
- negociar les condicions de la incorporació del nou Estat a la Unió Europea i als organismes internacionals;
- i preparar internament la creació del nou Estat.

En aquesta fase del procés, Catalunya continuaria formant de l'Estat espanyol i, en conseqüència, resultaria aplicable el seu ordenament jurídic i institucional. Tanmateix, aquest marc jurídic-institucional aplicable a Catalunya s'hauria de modular amb l'objectiu de permetre que les institucions catalanes poguessin actuar més enllà de les competències que els reconeix actualment el bloc de la constitucionalitat a fi i efecte de poder anar creant les estructures d'Estat necessàries per a la creació i posada en funcionament del nou Estat independent. Seria bo que aquestes previsions es poguessin formalitzar en un protocol d'actuació.

1.3.2 Escenari de no-col·laboració

Instruments d'oposició de l'Estat. Aquest escenari es pot produir si després d'una declaració solemne a favor de la creació d'un Estat independent, conseqüència d'unes eleccions plebiscitàries o, eventualment, d'una consulta amb resultat favorable a aquesta opció, l'Estat no accepta l'oferiment de negociacions que fa la Generalitat.

En aquest cas, es produiria una situació de bloqueig polític, amb una càrrega potencial de conflicte institucional molt elevada. Resulta

difícil preveure amb exactitud el desenvolupament i la resolució d'una crisi d'aquesta naturalesa, però sí que es poden fer algunes observacions de caràcter general en aquest sentit.

D'una banda, en un escenari de no-col·laboració, l'actitud de l'Estat pot tenir graus d'intensitat diversos: des d'una posició passiva, no bel·ligerant respecte dels actes que es vagin adoptant a Catalunya per fer avançar el procés, fins a una oposició activa i bel·ligerant davant de qualsevol moviment a Catalunya que vagi en la direcció de constituir un Estat propi. L'Estat disposa d'instruments jurídics per impugnar davant del Tribunal Constitucional les actuacions de la Generalitat adreçades a crear estructures d'Estat que ultrapassin el marc competencial vigent, així com els altres actes que, dins d'aquest procés, puguin adoptar les institucions catalanes i que l'Estat consideri contraris a la Constitució. Aquestes impugnacions, si provenen del Govern estatal, comporten la suspensió automàtica dels actes impugnats per un període màxim de cinc mesos, revisable. L'Estat, a més, té a la seva disposició l'instrument de l'article 155 de la Constitució espanyola per requerir al president de la Generalitat i, en cas que el seu requeriment no sigui atès, instar el Senat perquè autoritzi per majoria absoluta l'adopció per part del Govern estatal de "les mesures necessàries per tal d'obligar-la (la Comunitat Autònoma) al compliment forçós" de les obligacions legals o constitucionals que consideri vulnerades o per protegir l'interès general que consideri infringit. Hi ha sectors que han sostingut, en aquest sentit, que entre aquestes mesures podria figurar la intervenció d'algunes institucions i/o serveis de la Generalitat i, fins i tot, la suspensió de l'autonomia. I, en cas d'una reacció extrema, no s'ha d'excloure que l'Estat pugui recórrer, en possible concurrència amb algunes de les mesures ja indicades, a la declaració d'alguns dels estats excepcionals que preveu l'article 116 de la Constitució.

Límits de l'oposició de l'Estat. La possibilitat d'oposició de l'Estat té, però, límits, tant pel que fa als mitjans utilitzables com a la seva

probable eficàcia a mitjà termini. L'Estat, en efecte, no podria adoptar mesures que suposessin una limitació, i menys encara una suspensió o una supressió, dels drets i llibertats de les persones, més enllà del que preveuen els articles 55 i 116 de la Constitució espanyola. Si aquest fos el cas, podria fins i tot intervenir la Unió Europea, a través dels mecanismes que preveu l'article 7 del Tractat de la Unió, destinats a vetllar pel compliment per part dels Estats dels valors en què es fonamenta la Unió, que permeten que aquesta reaccioni enfront de situacions de risc de violació greu o de violacions greus i permanents d'aquests valors fonamentals per part dels Estats membres, i que comporten col·locar l'Estat en qüestió sota observació i la possible imposició de sancions. D'altra banda, la intervenció estatal forçosa pot presentar problemes molt difícils i complexos en la seva aplicació, que creixerien en proporció directa al seu abast i a la seva durada i que podrien comprometre notablement la seva eficàcia. I igualment s'ha de notar que resultaria molt difícil ofegar la voluntat popular i evitar que es manifesti en el futur. Fins i tot en el cas extrem de suspensió de l'autogovern, aquesta suspensió no podria tenir caràcter indefinit ni encara menys definitiu i, per tant, la voluntat popular i la voluntat institucional podrien seguir manifestant-se un cop recuperada l'autonomia i el funcionament ordinari de les institucions.

D'una altra banda, respecte de les possibilitats d'actuació de la Generalitat, una vegada produïda la negativa de l'Estat i la situació de bloqueig polític que se'n deriva, aquesta podria intentar forçar la negociació amb l'Estat, acudint a actors diversos (en especial, de caràcter internacional, però també de la societat civil) que actuïn com a mediadors davant l'Estat. El suport de la societat civil mobilitzada podria constituir igualment un factor decisiu per a aquest objectiu. En cas que aquesta pressió per la negociació no tingués èxit, l'alternativa que restaria a la Generalitat per fer efectiva la voluntat popular expressada a favor de la creació d'un Estat independent seria la de declarar unilateralment la independència.

L'alternativa de la proclamació unilateral d'independència: condicions d'efectivitat. Conve precisar, però, quin hauria de ser el contingut d'una declaració unilateral d'independència, quan s'hauria de produir i com es podria formalitzar. Una proclamació d'aquest tipus no més es pot produir, per ser eficaç, quan es pot exercir de manera efectiva el govern del territori. Això implica disposar de les estructures d'Estat bàsiques i indispensables per a aquesta finalitat, que són, fonamentalment, les que ja s'han indicat a l'apartat anterior. Bàsicament, per tant, les mateixes estructures que s'haurien d'haver preparat durant el procés de negociació amb l'Estat espanyol previ a la creació del nou Estat en un escenari de col·laboració, amb la diferència, però, que en aquest altre escenari aquestes estructures no s'han pogut preparar adequadament, amb temps i en un clima de normalitat. És obvi que la posada a punt i el nivell de desenvolupament d'aquestes estructures d'Estat no poden ser iguals en un escenari i l'altre, però perquè resulti efectiva una declaració o proclamació unilateral d'independència almenys han de tenir l'entitat i la capacitat suficients per assegurar l'exercici de les seves funcions bàsiques. Sense aquesta condició, el nou Estat no podria néixer de manera efectiva.

La declaració o proclamació unilateral d'independència, en aquest context, comporta la voluntat de desconnectar de manera immediata de les institucions de l'Estat espanyol i del seu ordenament jurídic, de tal manera que ja no es reconeix l'autoritat d'aquelles institucions ni la vinculació a aquell Estat. L'autoritat pública a Catalunya a partir d'aquest moment és només la de la Generalitat, i l'ordenament jurídic aplicable és només el que emana de la voluntat de les seves institucions (incloent-hi el dret internacional que es reconegui internacionalment). Proclamar aquesta voluntat no vol dir necessàriament, però, que aquesta sigui realment efectiva, i menys encara que ho sigui de manera immediata i automàtica. És possible que, almenys durant un temps, es produeixi un conflicte entre els dos ordres, de manera que les autoritats i els ordenaments de cadas-

cun d'ells pugnin per imposar-se i obtenir el control. Per aquest motiu, l'efectivitat d'una proclamació unilateral d'independència està en gran part condicionada a l'existència de les estructures d'Estat amb la capacitat per exercir les funcions de govern sobre el territori i obtenir l'acceptació social del seu exercici.

Finalment, cal constatar que la declaració o proclamació unilateral d'independència no hauria de comportar necessàriament un tancament a la voluntat de negociar amb l'Estat i reconduir la situació cap a l'escenari de la col·laboració. Mes aviat al contrari, però sempre naturalment en funció de les circumstàncies polítiques, la Generalitat hauria d'estar oberta a la negociació i, encara més, a continuar els esforços per aconseguir una mediació, probablement internacional, que la permeti.

D'altra banda, en qualsevol escenari de no-col·laboració, si no hi ha hagut una consulta prèvia, seria convenient celebrar un referèndum de ratificació de la declaració o proclamació d'independència que, en el seu cas, s'hagués produït. Existeix algun exemple en aquest sentit, i aquesta opció s'hauria de tenir en compte, en funció de les circumstàncies del moment. Fins i tot podria valorar-se la possibilitat que la mateixa proclamació d'independència inclogués un compromís de

celebració d'un referèndum de ratificació en el termini més breu possible. En cas que se celebrés aquest referèndum de ratificació, anunciat prèviament a la proclamació d'independència o no, hauria de tenir lloc abans d'iniciar-se pròpiament el procés constituent.

Amb la declaració o proclamació d'independència, en aquest context, es dóna pas, en efecte, directament al procés constituent, l'inici formal del qual quedaria diferit al moment posterior al referèndum de ratificació de la independència, en cas que aquest se celebri i que en surti guanyadora aquesta opció. La diferència principal respecte de l'escenari de col·laboració rau en què no existiria el període de negociació amb l'Estat, que és també, com s'ha vist, un període de preparació per a la creació del nou Estat i del procés constituent que s'ha d'endegar a continuació. La manca de col·laboració amb l'Estat dificultaria –en proporció directa al grau de bel·ligerància que mostrés– les tasques de preparació d'aquest procés. Aquestes dificultats, però, no haurien d'impedir una preparació mínimament suficient i, sobretot, que es produïssin tots els actes i passos que són necessaris per endegar i desenvolupar un procés constituent que respongui als estàndards democràtics més alts.

1.4 Tercera etapa de la creació del nou Estat català: de la proclamació o declaració unilateral d'independència a l'aprovació de la Constitució

A partir del moment de la proclamació d'independència, en qualsevol dels escenaris indicats, es produiria una desvinculació formal respecte de l'ordenament jurídic espanyol i s'obriria pròpiament un procés constituent, amb l'objectiu essencial de dotar el nou Estat d'una Constitució. Certament, en un escenari de col·laboració aquesta desvinculació és efectiva des del moment en què s'ha acordat i es declara formalment, mentre que en un escenari de no col·laboració es poden produir tensions i conflictes que facin més problemàtica i borrosa aquesta desconexió, precisament perquè les parts pugnen per imposar la seva autoritat i l'aplicació del seu ordenament.

En general, però, a partir d'aquesta proclamació s'obre un procés constituent (amb la possibilitat, com s'ha dit, d'anteposar-hi un referèndum de ratificació de la independència si no s'ha pogut fer abans), amb l'objectiu d'institucionalitzar el nou Estat.

A partir d'aquest moment, cal regular el procés per elaborar i aprovar la Constitució i el marc normatiu que serà d'aplicació fins a l'entrada en vigor de la Constitució (que haurà de determinar també el règim transitori fins a disposar d'un ordenament català complet). En especial, aquest marc normatiu haurà de regular:

- a) el sistema institucional de Catalunya
- b) el règim provisional dels drets i llibertats de les persones
- c) el règim provisional de la nacionalitat
- d) el règim provisional de l'ús de les llengües
- e) el règim de la successió de l'ordenament espanyol vigent al català
- f) la relació provisional amb l'Estat espanyol

- g) la relació de Catalunya amb els altres Estats i amb els organismes supranacionals i internacionals (expressant la voluntat de Catalunya de respectar el dret internacional i d'incorporar-se als organismes que vertebraven la comunitat internacional i, en particular, la de continuar participant en el procés d'integració europea i de formar part de la Unió Europea).

1.4.1 Llei constitucional sobre el procés constituent

L'instrument jurídic per regular les qüestions esmentades, relatives al procés constituent i al règim provisional del sistema institucional i jurídic de Catalunya no pot ser un altre que una llei del Parlament de Catalunya. Per la seva funció i el seu contingut, aquesta llei actuaria a mode d'una Constitució provisional i podria presentar-se com una llei constitucional provisional. Aquesta naturalesa constitucional porta a demanar que, malgrat que no sigui estrictament necessari en termes jurídics, aquesta llei s'aprovi amb una majoria al més àmplia possible.

En efecte, en termes jurídics no seria necessària cap majoria especial per aprovar aquesta llei, ja que l'Estatut actual no conté, naturalment, cap previsió sobre cap llei d'aquesta naturalesa. Tampoc no seria possible impugnar-la, tant pel fet que no hi hauria òrgan davant del qual fer-ho, com també perquè no existiria paràmetre de constitucionalitat respecte del qual controlar-la. Aquesta llei seria un acte d'un procés constituent nou i originari, que no estaria sotmès a cap procediment previ ni a cap règim especial de majoria. Malgrat això, com s'ha dit, seria recomanable que, per

reforçar-ne la legitimitat política, fos aprovada per una majoria al més àmplia possible.

La llei constitucional provisional de Catalunya no hauria de ser una llei especialment extensa, que regulés de manera exhaustiva totes les matèries que en principi li són pròpies. En moltes d'elles (p. e., sistema institucional, drets fonamentals i també en altres) podria remetre's a normes avui existents i vigents a Catalunya (com l'Estatut d'autonomia, el Conveni Europeu de Drets Humans i fins i tot la Constitució espanyola), introduint-hi només els canvis o les adaptacions que fossin convenients. La possible combinació entre regulació nova, adaptació i remissió normativa s'examina sintèticament a continuació respecte de cadascuna de les matèries que hauria de tractar aquesta llei.

1.4.2 El procediment constituent

El procediment constituent ha de ser regulat *ex novo*, en no existir cap marc normatiu vigent que s'hi pugui aplicar. Els precedents comparats tampoc no resulten determinants, més enllà de mostrar alguns elements necessaris per considerar que el procés es desenvolupa segons criteris plenament democràtics. Es podrien tenir en compte igualment alguns dels elements que van configurar el procés constituent espanyol dels anys 1977-1978. No obstant això, el que resulta decisiu és que aquest procés es pugui desenvolupar segons estàndards democràtics exigents, la qual cosa ha de proporcionar-li la màxima legitimitat interior i exterior.

A partir d'aquest criteri, els elements bàsics del procediment constituent haurien d'incloure:

- **Eleccions constituents.** El primer pas del procés constituent hauria de ser la celebració d'unes eleccions amb caràcter constituent. Aquestes eleccions haurien de ser convocades immediatament després de la proclamació o declaració d'independència, d'acord amb la legislació electoral vigent en el moment. Qualsevol canvi en la legislació electoral podria

generar sospites i contaminar el procés constituent. El fet que aquesta legislació (la vigent en aquell moment) sigui plenament democràtica facilita aquesta operació i desaconsella introduir-hi canvis específics per a l'ocasió, més enllà dels estrictament necessaris deguts a la desconexió del sistema espanyol (relatiu, bàsicament, a l'Administració i les garanties electorals).

-Les eleccions així convocades haurien de tenir expressament caràcter constituent, encara que les funcions del nou Parlament no haurien de limitar-se a l'elaboració d'una Constitució, sinó que hauria d'assumir també les tasques pròpies d'una legislatura ordinària.

-Aquestes eleccions expressament constituents només es podrien obviar si les eleccions plebiscitàries s'haguessin celebrat molt poc temps abans de la proclamació d'independència. En aquest cas, i en funció en gran part de com s'haguessin desenvolupat les eleccions plebiscitàries i dels seus resultats, es podria considerar que el Parlament, després de proclamar la independència, podria iniciar el procés d'elaboració de la Constitució del nou Estat. Malgrat això, hauria de valorar-se políticament de manera molt acurada la possibilitat de celebrar unes eleccions específicament constituents, que és, sens dubte, la manera més adequada d'iniciar el procés constituent.

- **La iniciativa constitucional.** Una vegada celebrades les eleccions constituents, el Parlament hauria d'elaborar una Constitució. La iniciativa per començar la seva tramitació parlamentària pot preveure's tant a favor del Govern com del Parlament, encara que el més recomanable és que sorgeixi del Parlament, sota la forma d'una proposició d'una ponència conjunta amb la participació de tots els grups parlamentaris.
- **Tramitació i aprovació parlamentària.** La tramitació i, especialment, l'aprovació

de la Constitució hauria de ser al màxim d'exigent en termes procedimentals. Així, hauria de preveure's el seu pas per una ponència conjunta, l'aprovació del dictamen en Comissió i, finalment, l'aprovació pel Ple del Parlament. No hi ha cap majoria predeterminada per aprovar la Constitució en seu parlamentària. Aquesta qüestió, en principi, podria ser objecte de decisió en la llei constitucional provisional. En aquest sentit, però, cal dir que, malgrat que seria clarament convenient que la Constitució l'aprovés una majoria molt àmplia, caldria valorar amb molta cura la possible inclusió d'una exigència de majoria reforçada en la llei constitucional provisional, ja que, com ja s'ha dit en relació amb aquesta llei, l'aprovació de la nova Constitució no està sotmesa a cap majoria preestablerta, en tractar-se d'un acte constituent nou i originari. Per aquest motiu, no és necessari que la llei constitucional provisional exigeixi una majoria qualificada o especial per aprovar la nova Constitució. Ponderant totes les circumstàncies, i amb la finalitat d'afavorir el consens sobre la norma fonamental, podria pensar-se a demanar una majoria reforçada (absoluta, sense anar més enllà) per aprovar-la en seu parlamentària. En tot cas, el referèndum de ratificació al qual s'ha de sotmetre és el que proporciona la legitimitat democràtica a la Constitució, més enllà de la majoria parlamentària que hagi aprovat el projecte.

- **Fórmules de participació ciutadana.** Caldria incloure fórmules de participació ciutadana directa en el procés d'elaboració de la Constitució, a través de mitjans telemàtics, audiències parlamentàries (a organitzacions socials, professionals, econòmiques, culturals) i altres que es puguin dissenyar i considerar convenientes per reforçar la participació ciutadana en aquest procés i dotar la nova Constitució de la màxima legitimitat ciutadana.
- **Ratificació mitjançant referèndum.** Resulta imprescindible que la nova Constitució, aprovada en seu parlamentària, se

sotmeti a la ratificació de la ciutadania de Catalunya. En aquest referèndum, com és habitual en els referèndums d'aquest tipus, no resultaria exigible cap quòrum ni cap majoria especials.

1.4.3 Els règims provisionals

El règim transitori provisional del sistema institucional i jurídic de Catalunya que s'inclouria en la llei constitucional provisional seria recomanable que s'inspirés en dos criteris generals bàsics: d'una banda, atorgar la màxima seguretat jurídica possible, establint una transició d'ordenaments suau i tranquil·la. D'altra, no s'hauria de perjudicar el contingut de la futura Constitució i de les decisions que puguin prendre els nous poders constituïts d'acord amb ella. Això implica actuar segons un cert principi de continuïtat respecte de l'ordenament anterior, que, naturalment però, no pot pretendre que es mantingui la situació preexistent en tots els seus aspectes i de manera absoluta. La desconexió del sistema institucional i jurídic espanyol permetria prendre totes les decisions en les diverses matèries que es considerin convenientes, de tal manera que aquest principi de continuïtat comportaria, essencialment, una actitud d'autorestricció de les institucions catalanes que prioritzés la seguretat i evités comprometre el contingut de la futura Constitució i les polítiques dels nous poders públics sorgits de les eleccions.

Sistema institucional. Es podria mantenir bàsicament, amb caràcter provisional, el sistema institucional de Catalunya previst en l'Estatut d'autonomia de 2006, introduint-hi només adaptacions, algunes de les quals serien automàtiques (especialment pel que fa a les limitacions de les competències de les institucions catalanes, que quedarien eliminades sense necessitat de cap declaració o previsió expressa), d'altres, necessàries, i unes altres, convenientes.

Concretament, les necessàries haurien d'introduir-se expressament en la llei constitucional provisional per omplir el buit que produï-

ria la desvinculació del sistema constitucional espanyol. Naturalment, els buits que es produïrien per aquesta desconexió són molt nombrosos, però es podria optar per emplenar només aquells que afecten qüestions o elements que resulten imprescindibles per al funcionament del sistema institucional, deixant tota la resta per al moment en què s'aproves la futura Constitució i les normes que la despleguin. Entre aquests elements que seria imprescindible regular, hi ha:

- La figura del cap de l'Estat, especialment pel que fa a l'atribució de les funcions de representació suprema del nou Estat, interior i exterior. Sembla raonable atribuir provisionalment aquestes funcions al president de la Generalitat, i evitar la creació d'una nova institució, sense perjudici, naturalment, de la decisió que prengui la futura Constitució.
- El poder judicial, incloent-hi tant l'organització i la competència dels òrgans judicials com el govern del nou poder judicial de Catalunya.
- Els òrgans reguladors. Malgrat que no siguin pròpiament institucions, la seva existència resulta en l'actualitat imprescindible per al bon funcionament dels sistemes polític, econòmic i jurídic. En la mesura que avui aquests organismes són bàsicament estatals, hauria de preveure's la seva creació amb caràcter provisional o bé atribuir les seves funcions a òrgans de l'Administració.
- Quant a les adaptacions convenients, caldria valorar-les en funció de les circumstàncies del moment. Entre aquestes possibles adaptacions institucionals podria figurar el Consell de Garanties Estatutàries (per repensar, si escau, i amb caràcter provisional, les seves funcions i el valor dels seus dictàmens, especialment en relació amb el control de les lleis respecte dels drets i llibertats fonamentals). No obstant això, i en virtut del principi de continuïtat que s'ha enunciat més amunt, el més raonable seria introduir les modificacions mínimes i esperar la nova Constitució.

Drets i llibertats. La llei constitucional provisional hauria d'establir les previsions oportunes per garantir els drets i llibertats de les persones fins a l'entrada en vigor de la nova Constitució. Atès que el catàleg de drets que conté l'Estatut actual no pot complir aquesta funció, a causa del seu caràcter incomplet i complementari respecte dels drets reconeguts constitucionalment, pot ser una bona alternativa incorporar-hi provisionalment els drets reconeguts en els principals instruments jurídics vigents a Catalunya fins al moment, especialment el títol I de la Constitució espanyola (particularment l'article 10 i els capítols II –drets i llibertats– i III –principis rectors de la política social i econòmica–, adaptant el capítol IV, relatiu a les garanties, al nou sistema institucional). També podrien incorporar-s'hi els drets reconeguts en el Conveni Europeu de Drets Humans, sense que hi hagi, de moment, necessitat de ratificar-lo, ratificació que podria demorar-se tant per la necessitat de comptar amb la nova Constitució com d'esperar que el nou Estat sigui admès en el Consell d'Europa.

Nacionalitat. El règim de la nacionalitat catalana l'hauria de decidir la futura Constitució i les normes que la despleguin, però resulta imprescindible regular provisionalment aquesta qüestió, ja que determina l'element personal del nou Estat i l'àmbit de persones que gaudeixen de plens drets polítics i que poden participar activament en el procés constituent mitjançant el sufragi. En aquest sentit, s'ha d'assenyalar que no hi ha normes preestablertes, però es podria prendre en consideració els principis i criteris que conté la Convenció Europea sobre la nacionalitat de 1997, encara que no ha estat ratificada i ni tan sols signada per la major part d'estats europeus, inclosa Espanya.

La legislació provisional sobre nacionalitat podria partir de la regla sobre la ciutadania catalana que preveu l'Estatut d'autonomia actual (art. 7), segons la qual són ciutadans catalans els nacionals espanyols amb veïnatge administratiu en un municipi de Catalunya. A més, hauria de considerar la possibilitat d'ac-

cedir a la nacionalitat catalana de totes aquelles persones amb una vinculació real amb Catalunya però que no hi resideixin en el moment de proclamar-se la independència. Això implica almenys dues possibles ampliacions del cercle inicial de nacionals catalans: d'una banda, els nacionals espanyols residents a Espanya que hagin nascut o hagin tingut residència a Catalunya o bé que siguin de pare o mare catalans (o amb una ascendència fins al grau que es consideri convenient); i d'una altra banda, els nacionals espanyols residents a l'estranger que hagin tingut a Catalunya la seva darrera residència administrativa (o una residència superior a un temps determinat) i a llurs descendents, si han conservat la nacionalitat espanyola, i aquells altres de pare o mare catalans o d'ascendència catalana fins al grau que es consideri convenient. En aquests casos, l'atribució de la nacionalitat catalana hauria de ser a sol·licitud dels interessats.

Seria convenient que el legislador català regulés aquesta matèria a partir del criteri que l'adquisició de la nacionalitat catalana no estigués condicionada a la renúncia a la nacionalitat espanyola, ni tampoc a qualsevol altra. Caldria esperar que l'Estat espanyol actués amb reciprocitat. En tot cas, atesa la transcendència i la complexitat de la matèria, que afecta també la ciutadania europea, resultaria molt convenient formalitzar amb Espanya, com més aviat millor, un conveni sobre nacionalitat que regulés aquestes qüestions, d'acord amb els principis de la Convenció i amb criteris de reciprocitat.

Naturalment, les persones residents a Catalunya de nacionalitat no catalana gaudirien de tots els drets civils, socials i polítics, amb l'excepció, en aquest darrer cas, dels que fossin reservats als nacionals catalans (fonamentalment, els drets de sufragi, especialment en les eleccions legislatives, i els drets de parti-

cipar en les funcions públiques que impliquin autoritat pública), sens perjudici dels acords que es poguessin cloure amb l'Estat espanyol i de l'estatus aplicable segons la relació que es mantingui amb la Unió Europea.

Respecte dels nacionals estrangers no espanyols, convé dir que la legislació catalana hauria d'adoptar les previsions adequades, que haurien de fonamentar-se en el criteri general que aquestes persones puguin continuar gaudint dels drets de què ja disposen (especialment, en matèria de treball i residència).

Règim lingüístic. L'establiment del règim lingüístic correspondria a la futura Constitució i la legislació que la desenvolupés. Durant el període constituent, no obstant això, caldria determinar amb caràcter provisional el règim aplicable fins a l'entrada en vigor del nou règim lingüístic. Convindria que aquest règim s'inspirés en dos criteris bàsics: d'una banda, atorgar al català la plenitud de reconeixement i d'ús, en tots els àmbits; i d'una altra, mantenir la continuïtat dels usos del castellà. Això suposa adoptar les mesures adients per garantir el català com a llengua d'ús general i ordinari a Catalunya i per mantenir el reconeixement i el dret d'ús del castellà. L'aplicació d'aquests criteris implicaria adoptar mesures adequades almenys en l'àmbit de les administracions públiques (accés a la funció pública i usos lingüístics), de l'Administració de justícia (especialment en matèria de provisió de places i de procediments judicials) i de l'ensenyament. Aquestes mesures també s'haurien d'acomodar per respectar el règim actual de l'aranès, sens perjudici dels desenvolupaments futurs que es puguin adoptar.

La regulació de la successió d'ordenaments i de les relacions amb l'Estat espanyol, la Unió Europea i la comunitat internacional s'analitza en els capítols següents.

1.5 La successió d'ordenaments i administracions

Fins al moment de la constitució del nou Estat independent, a Catalunya hi haurà un ordenament jurídic complet, vigent i aplicable a tot el territori. Aquest dret vigent a Catalunya té un doble origen. D'una banda, hi haurà el dret aprovat, en el marc de les competències establertes a la Constitució Espanyola i a l'Estatut d'autonomia, pel Parlament de Catalunya i per les institucions autonòmiques i locals catalanes. De l'altra, hi haurà el dret emanat, també amb fonament en el text constitucional, de les institucions centrals de l'Estat espanyol i aplicable a Catalunya de forma directa o suplementària de conformitat amb la distribució competencial en les diverses matèries. En relació amb aquest darrer aspecte, a tall merament il·lustratiu i sense pretensió d'exhaustivitat, pot ser oportú recordar aquí que entre els sectors de l'ordenament regulats pel dret d'origen estatal es troben el règim jurídic dels drets fonamentals, el poder judicial, el dret penal, el dret mercantil, el dret laboral, el dret processal, l'ordenació general de l'economia i del crèdit i àmbits rellevants del dret civil i de l'administratiu. Aquesta doble procedència del dret vigent a Catalunya determina que el nou Estat s'haurà de pronunciar en el seu moment fundacional sobre la vigència de cadascun d'aquests dos tipus de normes jurídiques, ja que, tot i les seves diferències i característiques pròpies, ambdós comparteixen un mateix fonament –la Constitució espanyola– que haurà deixat de ser paràmetre normatiu superior en el nou Estat català independent.

El nou Estat haurà de prendre, doncs, una decisió normativa sobre el dret que cal considerar vigent a Catalunya, tant pel que fa a les concretes normes jurídiques aplicables com a les institucions que les han d'aplicar i, si escau, amb les adaptacions necessàries a

la nova realitat. En aquest sentit, l'existència d'un nou Estat exigeix considerar que el dret d'un altre Estat, del qual s'ha separat, ja no hi és aplicable sense un acte normatiu que en declari la continuïtat en l'aplicació i vigència, però ja no com a producte de l'anterior situació, sinó com a acte normatiu del nou Estat.

Les tècniques jurídiques per afrontar aquesta qüestió han d'estar al servei de dos objectius fonamentals: garantir la completesa de l'ordenament jurídic i fonamentar el dret vigent a Catalunya en el nou marc institucional derivat de la creació de l'Estat independent. En aquest sentit, com a primer criteri caldria actuar d'acord amb els principis de continuïtat normativa i de seguretat jurídica. És a dir, amb les adaptacions necessàries, la gran majoria del dret vigent en el moment de la independència ho continuaria essent en el nou Estat català. Aquesta continuïtat normativa acomplirà el principi bàsic de seguretat jurídica per als ciutadans i el manteniment dels seus drets, així com també respondrà a la realitat de les coses: és impossible substituir un ordenament jurídic complet d'un dia per l'altre, ni tan sols amb mesos per planificar la transició. Però això darrer tampoc no seria raonable, atès que malgrat el canvi polític de sobirania, el funcionament ordinari de la vida social i econòmica es basarà en el principi de continuïtat, sense canvis sobtats de tipus rupturistes o revolucionaris. Aquesta continuïtat jurídica servirà també a la voluntat d'afermar una estabilitat econòmica i social en tot el procés de transició nacional que garanteixi els drets i els béns de les persones.

La manera tècnica d'afrontar la qüestió de la successió d'ordenaments es faria, atesa la transcendència material d'aquesta regulació, mitjançant la inclusió d'una disposició espe-

cífica amb aquest objecte en la Llei constitucional provisional. Si per raons d'urgència la preferible solució anterior no fos viable en el primer moment, es podria pensar com a alternativa provisional en l'aprovació d'una Llei *ad hoc* per part del Parlament de Catalunya o fins i tot en un decret Llei del Govern que posteriorment hauria de ser objecte de convalidació parlamentària. Ulteriorment, la Constitució definitiva del nou Estat, en una disposició addicional o transitòria, també caldrà que faci referència a la successió d'ordenaments en relació amb el dret vigent en el moment de l'entrada en vigor del nou text constitucional.

La disposició que reguli la successió d'ordenaments jurídics podria tenir un contingut mínim del tipus que es proposa a continuació:

“Les normes jurídiques estatals i autonòmiques, vigents a Catalunya el dia anterior a la proclamació de la independència, hi continuaran vigents i aplicables fins a la seva modificació o derogació per normes aprovades pels òrgans del nou Estat en tot allò que no s'oposin a les disposicions de la present Llei constitucional provisional. Les referències que s'hi fan a les autoritats o òrgans de l'Estat espanyol s'han d'entendre fetes a les autoritats o òrgans catalans homòlegs”.

Es tractaria, en definitiva, d'una regulació de mínims en matèria de successió d'ordenaments però que garantiria amb claredat i seguretat jurídica, en el marc de la Llei constitucional provisional, la vigència de les normes de diversos orígens i els mecanismes de la seva modificació i derogació. El contingut d'aquesta disposició no exclou que la mateixa Llei constitucional provisional no pugui incorporar també mencions expresses a determinades vigències, derogacions o adaptacions normatives en matèries especialment sensibles.

1.5.1 Programa legislatiu del nou Estat

Aquest programa legislatiu s'haurà de desplegar, en un primer moment, en el marc de

les normes de la Llei Constitucional Provisional i, posteriorment, dels preceptes de la definitiva Constitució catalana. En aquest sentit, el programa legislatiu haurà de respectar el caràcter de norma jurídica superior de les disposicions constitucionals que sens dubte condicionaran la vigència de la resta de l'ordenament. En aquest context, el programa legislatiu haurà d'atendre les necessitats normatives següents: el perfeccionament de l'estructura institucional del nou Estat; l'aprovació progressiva d'un nou dret català en substitució del dret procedent de les institucions de l'Estat espanyol en els diversos àmbits de l'ordenament jurídic en què sigui necessari; i l'adaptació, si escau, a la nova situació del dret aprovat per les institucions catalanes abans de la creació de l'Estat independent. Caldrà, lògicament, establir prioritats en cadascuna de les rúbriques generals d'aquest programa legislatiu, que les institucions del nou Estat català hauran d'anar definint en funció de les necessitats derivades de la realitat social i política.

En el pla organitzatiu, la preparació del programa legislatiu es podria instrumentar mitjançant una comissió d'estudi en seu parlamentària o governamental que en qualsevol cas incorporés la presència de grups parlamentaris, membres del Govern, serveis jurídics del poder legislatiu i del poder executiu, corporacions professionals, instituts especialitzats i les facultats de dret de les universitats catalanes. El funcionament d'aquesta comissió hauria de ser àgil i flexible, de tal manera que pugui treballar de manera específica per àrees o matèries de l'ordenament jurídic amb la col·laboració puntual d'especialistes en cada àmbit concret.

Es pot apuntar finalment que, al servei del ple respecte al principi de seguretat jurídica, caldria que, durant tot el procés de successió d'ordenaments i de progressiu assentament del nou dret català, els serveis del Parlament o els del DOGC, o ambdós en col·laboració, preparessin taules de vigències i derogacions en sectors de l'ordenament,

que es podrien incorporar com a annexos a determinades lleis o altres normes, i elaboressin textos consolidats de determinades regulacions concretes i recopilacions normatives per matèries.

1.5.2 Successió de normes i de les institucions que les han d'aplicar

En aquesta successió d'Estats i d'ordenaments sembla clar que les institucions del nou Estat català assumiran directament les funcions que les lleis vigents atribueixen a determinades institucions de l'Estat, o aquestes quedaran suprimides sense més. Així, l'alta inspecció de l'Estat en matèria educativa, per exemple, desapareixerà, perquè deixarà de tenir sentit, com també l'Administració perifèrica de l'Estat o les subdelegacions del govern a Catalunya. Ara bé, pel que fa a determinats òrgans que no tenen seu a Catalunya, caldrà adoptar alguna disposició normativa específica. En aquest sentit, és clar que no hi ha a Catalunya el Tribunal Constitucional ni el Tribunal Suprem, tampoc el Consell General del Poder Judicial, el Consell d'Estat, el Consell Econòmic i Social, o el Banc d'Espanya, les Comissions Nacionals del Mercat de Valors o dels Mercats i la Competència, amb les seves funcions reguladores, per posar uns quants exemples, però sí que existeixen a Catalunya el Tribunal Superior de Justícia, el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, la Comissió Jurídica Assessora, l'Agència Tributària de Catalunya, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades o l'Autoritat Catalana de la Competència, entre d'altres. En tots aquests casos i altres de similars, les institucions del nou Estat independent hauran de regular quins organismes existents ja a Catalunya amb la normativa anterior a la independència poden substituir els corresponents de l'Estat en les seves funcions reguladores, fiscalitzadores i sancionadores, és a dir, en l'aplicació del dret d'origen estatal vigent a Catalunya.

Pel que fa a la resta de funcionaris, autoritats o institucions amb seu a Catalunya, l'adaptació normativa derivada de la successió d'ordenaments i de successió d'Estats planteja menys problemes. Hom podria afirmar que es tracta d'una qüestió de mitjans personals, atès que, per exemple, per als jutges, magistrats i fiscals, els registradors de la propietat i mercantils, els jutges encarregats del registre civil, els notaris, els inspectors de treball o d'hisenda, entre d'altres, es pot considerar que aquests funcionaris i oficials necessaris per a l'aplicació del dret al nou Estat hi continuaran existint. És clar que les persones que ocupin aquesta funció concreta en el moment precís de la independència poden portar a terme una opció personal d'abandonar Catalunya, però cal assumir que aquesta circumstància trobarà mecanismes de suplència i que la majoria de funcionaris continuaran exercint les seves funcions i cuidaran de l'aplicació del dret declarat vigent.

1.5.3 Dret autonòmic i dret estatal

Per efecte de la conversió de la comunitat autònoma de Catalunya en un Estat, la distinció fins ara constant entre dret estatal i dret autonòmic deixarà de tenir sentit, ja que el dret passarà a ser tot ell de l'Estat català. El que es vol significar amb això és que, a partir de la creació de l'Estat català independent, el dret vigent a Catalunya tindrà una configuració unitària, si bé mantindrà durant un temps una doble procedència (una part derivada de les institucions catalanes i una altra de les institucions de l'Estat espanyol) fins que el dret d'origen estatal vagi essent substituït pel nou dret aprovat pels òrgans normatius de la Catalunya independent.

Aquesta coexistència de normatives concurrents sobre una mateixa matèria haurà de ser objecte de tractament específic en el programa legislatiu del futur Estat català. En aquest programa caldrà incloure des del primer moment previsions expressives sobre la successió

d'ordenaments en molts àmbits, amb referències específiques a declaracions de vigència i derogació, i també sobre les adaptacions normatives necessàries en alguns sectors. A continuació, en el marc d'aquest programa legislatiu, el dret català derivat de les institucions del nou Estat independent progressivament haurà d'anar eliminant el seu caràcter històricament fragmentari i anar assolint la seva completesa a partir de la modificació, probablement simultània en algunes matèries, tant del dret d'origen autonòmic com del dret bàsic o general d'origen estatal.

1.5.4 Dret convencional i supraestatal

El dret derivat de convencions internacionals i el dret supraestatal tenen una gran rellevància en l'actual ordenament vigent a Catalunya, tant pel que fa al sistema de drets i llibertats fonamentals com al sistema econòmic.

En matèria de drets i llibertats fonamentals, cal advertir que, en principi, el reconeixement establert en els instruments internacionals en la matèria ratificats per Espanya no regiria per als ciutadans catalans en el nou Estat català independent. En aquest sentit, l'aplicació a Catalunya d'aquest règim jurídic sobre drets i llibertats fonamentals requeriria la ratificació dels instruments internacionals corresponents per part del nou Estat català, a reserva d'un altre règim jurídic derivat de la successió d'Estats quant a la successió en els tractats. Tanmateix, la incorporació en un primer moment a la Catalunya independent del dret convencional sobre drets i llibertats fonamentals es podria portar a terme mitjançant un acte unilateral de recepció o de remissió per part del nou Estat.

Pel que fa al dret comunitari, la qüestió és més complexa, atès que, deixant de banda les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea analitzades més endavant, el dret vigent a Catalunya en el moment de la independència té dues fonts: el dret de la Unió Europea i

el dret intern (estatal i autonòmic) que l'aplica o el transposa. Pel que fa al primer, el seu règim resultaria del fet de pertànyer a la Unió Europea com a Estat membre, amb l'aplicació dels tractats i els reglaments, mentre que pel que fa al segon l'aplicació resultaria de la legislació estatal o autonòmica de transposició de les directives comunitàries al llarg del temps i declarada vigent per la Llei Constitucional Provisional del nou Estat català i normativa subsegüent. En aquests termes, part del dret comunitari quedaria vigent a Catalunya amb la legislació de transposició (estatal i autonòmica) que subsistís, mentre que el dret comunitari d'aplicació directa mitjançant reglaments i d'altra normativa de l'*acquis* comunitari en principi no hi podria continuar vigent d'acord amb el mateix criteri aplicable als tractats internacionals i al dret supraestatal d'organitzacions internacionals. De tota manera, res no impediria que les institucions catalanes competents dictessin unilateralment actes de recepció o remissió –total o parcial– en relació a les esmentades normes del dret de la Unió Europea.

1.5.5 La successió d'administracions. Principis i tècniques

El principi bàsic que cal garantir en qualsevol procés de successió d'Administracions responsable i seriós és el "principi de continuïtat dels serveis públics", d'acord amb el qual aquest procés de substitució s'ha d'articular sense perjudici de la continuïtat, la regularitat i la qualitat del conjunt de serveis públics que es presten a la ciutadania. De fet, el principi de continuïtat constitueix un principi general aplicable tant en el camp normatiu –on es tracta d'evitar l'absència de normes per resoldre problemes concrets– com en l'àmbit administratiu –on es pretén garantir que no quedin desatesos els interessos generals identificats i regulats per aquelles normes–. En l'àmbit administratiu, a més, el manteniment i la continuïtat dels serveis públics és el que justifica la mateixa existència d'una organització ser-

vicial com l'Administració pública i l'aplicació a aquesta d'un règim singular, exorbitant del dret privat, bastit a partir d'institucions, principis i tècniques orientades a la seva permanència i estabilitat (com ara la funció pública, el règim dels béns públics o la contractació administrativa, entre altres). D'allò que es tracta, idealment, és que una operació com la substitució d'una Administració per una altra es dugui a terme sense interrupcions ni qualsevol altre tipus de perjudici per als ciutadans que mantenen relacions o gaudeixen dels serveis prestats per aquestes Administracions. L'assoliment d'aquest objectiu, gens senzill, encara esdevé més complex quan els serveis públics no són prestats directament per l'Administració que n'és responsable sinó, per encàrrec seu, per un contractista o concessionari privat.

A més d'aquest principi, clarament orientat a la protecció dels interessos generals, també convé atendre els drets i els interessos individuals que podrien restar directament afectats per un supòsit de successió d'administracions, d'acord amb els valors i principis propis de l'Estat de dret. En particular, cal garantir la subjecció plena de l'Administració a la llei i al dret, el principi de seguretat jurídica i algunes de les seves manifestacions més rellevants en el camp de les relacions entre l'Administració i els ciutadans, com ho són el respecte de les situacions jurídiques actives dels ciutadans (llibertats, drets subjectius i interessos legítims) i la responsabilitat de l'Administració pels danys causats tant en el si de relacions de caràcter contractual com de caràcter extracontractual.

Configuració de la nova Administració. És evident que un Estat independent té plena llibertat per configurar la seva Administració i en molts aspectes la pot construir de nou. Dit això, en el cas català no és menys evident que es produirà una successió d'Administracions entre l'Estat espanyol i el nou Estat català. Aquest dos elements determinen que a l'Estat català li seria de gran utilitat l'acord amb l'Estat espanyol, en un marc de col·laboració lle-

ial entre ambdós, pel que fa a la transferència dels béns i drets de l'Administració de l'Estat predecessor a l'Administració de l'Estat successor i a l'establiment de les regles necessàries per assolir una successió administrativa ordenada i exitosa en tot allò que afecti tercers persones (personal al servei de l'Administració, contractistes, subjectes privats que exerceixin funcions públiques, ciutadans que tinguin procediments iniciats o drets reconeguts per l'Administració, relacions amb altres Administracions o amb altres ens públics i privats). Aquest marc de col·laboració i de negociació seria molt convenient que comencés durant l'etapa prèvia del procés constituent, és a dir, entre l'adopció de la decisió política a favor de la creació del nou Estat i la proclamació d'independència, ja que d'aquesta manera es veuria significativament facilitat l'assentament inicial del nou Estat català independent.

Òrgans negociadors. Per encarar aquesta convenient col·laboració amb l'Estat espanyol, la tècnica recurrent consisteix en designar una representació política d'alt nivell que, conjuntament amb la representació pròpia de l'Estat predecessor, integra la comissió encarregada d'articular la successió entre les Administracions respectives. Aquesta comissió ha de tenir un caràcter paritari, tant pel que fa al nombre i el rang dels representants, com pel que fa a l'establiment del seu règim i al seu funcionament. En lloc de la fórmula de la comissió paritària, també es podrien considerar altres solucions organitzatives més flexibles i *ad hoc* per als diversos assumptes que s'han de resoldre en un procés específic de successió d'Estats.

La utilitat dels antecedents interns (l'experiència de la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat) és innegable, però també ha de ser relativitzada, ja que la successió d'Estats no condueix a una successió parcial entre Administracions públiques –com les viscudes a Espanya al segle xx–, sinó que ha de comportar la successió *total* o *universal* d'una Administració per una altra al territori de l'Estat successor. El seu objectiu no és

la descentralització política i administrativa, per mitjà del reconeixement de l'autonomia a una part de l'Estat, sens perjudici de la unitat d'aquest, sinó el reconeixement de la independència d'una part del territori de l'Estat i, per tant, l'atribució i el reconeixement efectiu de la seva plena sobirania. La posició de les parts implicades tampoc no pot ser la mateixa i tampoc no es poden adoptar solucions que pressuposin l'existència d'un sistema plural d'Administracions públiques, ja que del que es tracta, per definició, és de fer possible la separació o la independència entre aquestes Administracions.

A partir d'aquest raonament, la configuració dels òrgans negociadors s'hauria de fonamentar sobre bases diferents de les emprades fins ara. En particular: totes les normes aplicables al procés negociador s'han d'adoptar de mutu acord; la composició i el funcionament de l'òrgan negociador (o de les altres fórmules organitzatives de col·laboració, si escau) ha de fer possible el màxim equilibri institucional entre una i altra representació; cal acordar un calendari i un pla de treball i executar-lo de forma rigorosa; s'ha de fer aflorar tota la informació de base disponible, amb la màxima lleialtat; cal negociar els acords amb diligència i bona fe, i ambdues parts s'han d'esforçar per implementar-los en el termini més breu possible i de conformitat amb les condicions acordades. En aquest marc, la supervisió i la mediació internacional del procés no es poden descartar si els representants de l'Estat espanyol no hi cooperen de manera lleial.

Escenari de no-col·laboració. Aquest recurs a la mediació internacional cal contemplar-lo també per a la hipòtesi que la successió entre Administracions entre l'Estat espanyol i el nou Estat català independent es produís en un eventual i no desitjable escenari de no-col·laboració entre les parts implicades. En aquest sentit, en el cas d'una secessió no pactada, les negociacions per a la successió d'Administracions entre l'Estat espanyol i l'Estat català independent s'haurien de conduir en el marc internacional, i els acords en

què desemboquessin tindrien el caràcter de tractat internacional, amb la qual cosa el seu incompliment generaria la responsabilitat internacional del causant. En aquest context, Catalunya gaudiria de més capacitat de negociació, però les negociacions s'iniciarien, en principi, amb posterioritat a la secessió efectiva, la qual cosa no es pot considerar positiva per a l'articulació ordenada del procés de successió entre Administracions ni per a la seguretat jurídica de les persones físiques i jurídiques afectades, en particular, per al personal de l'Administració pública de l'Estat predecessor susceptible de passar al successor, per als contractistes i concessionaris d'aquesta Administració i per als ciutadans usuaris dels serveis públics.

1.5.6 Les persones al servei de l'Administració

A Catalunya, el trànsit d'una Administració simplement autònoma a l'Administració pròpia d'un Estat sobirà obliga a plantejar diverses qüestions transcendentals en relació amb els treballadors públics. En particular, caldrà atendre les necessitats de comptar amb nou personal per exercir les noves funcions estatals i resoldre, així mateix, la situació de les persones que presten serveis a l'Estat en territori català o en exercici de funcions directament vinculades a aquest territori.

En primer lloc, és evident que no es podrà respondre a l'increment quantitatiu i qualitatiu de funcions que comportaria la independència sense comptar amb un nombre d'efectius superior al del personal que actualment està integrat en l'Administració de la Generalitat (224.635 persones), atès que les institucions catalanes no hauran d'assumir únicament les funcions que exerceix l'Administració perifèrica de l'Estat a Catalunya, sinó també totes les funcions estatals que s'exerceixen des de l'àmbit central. Aquests nous requeriments de personal poden arribar a generar una oferta d'ocupació pública que s'haurà de concretar, sobretot els primers anys, en la convocatòria

de successius processos de selecció de nou personal.

Incorporació del personal de l'actual Administració estatal. Si, com acabem de veure, es poden plantejar a Catalunya uns requeriments de nou personal, sembla lògic que una part important d'aquests requeriments sigui coberta amb el personal que ja presta serveis a Catalunya per a l'Administració estatal (aproximadament unes 30.000 persones). L'assumpció per part de l'Administració catalana de les competències que exercia l'Administració de l'Estat fins a la proclamació de la independència hauria de comportar que els recursos emprats per exercir-les i, per tant, també els empleats (funcionaris, interins, laborals, eventuais) que les tenien al seu càrrec, quedin integrats a l'Administració catalana. Això fa referència especialment al personal que prestava els seus serveis en l'Administració perifèrica de l'Estat a Catalunya, però sense descartar la possible adscripció a l'Administració catalana d'una part proporcional dels empleats públics integrats dins dels serveis centrals de l'Estat. Sempre amb el benentès que a tot aquest personal cal respectar-li lògicament la seva lliure voluntat d'acceptar o no l'opció d'integració.

Aquesta conclusió es reforça tant si tenim en compte els interessos de les institucions catalanes –que podran garantir millor els serveis assumits si disposen de professionals amb experiència en la seva prestació– com si atenem als interessos personals i familiars d'aquest col·lectiu, integrat, en el cas dels efectius destinats a Catalunya, per un gran nombre de persones que poden tenir la condició política de catalans o un arrelament i una vinculació molt estreta amb aquest territori.

El disseny d'aquesta política de personal ha de tenir en compte els antecedents històrics disponibles, l'heterogeneïtat del personal que presta serveis a Catalunya, tant pel que fa a les seves funcions com a la naturalesa i el règim jurídic aplicable al seu vincle amb l'Administració, els propis requeriments de la ges-

tió dels recursos humans en un nou Estat i, sobretot, els diversos escenaris que es poden donar, en termes de comptar o no amb la col·laboració de l'Estat espanyol a l'hora d'implementar el resultat d'un pronunciament democràtic dels ciutadans favorable a la independència de Catalunya.

1.5.7 Règim dels actes administratius dictats, dels procediments iniciats i de la informació que hi està vinculada

A més de mantenir la vigència de la legislació d'origen estatal (amb caràcter transitori i mentre no sigui substituïda per la legislació aprovada per les institucions del nou Estat independent), per raons evidents de seguretat jurídica caldrà entendre que es manté la validesa i l'eficàcia dels actes d'aplicació d'aquesta normativa que afectin als ciutadans de Catalunya i que hagin estat dictats per l'Administració de l'Estat abans de la data en què es faci efectiva la independència, particularment dels actes que hagin esdevingut fermes d'acord amb la legislació aplicable (és a dir, de tots aquells respecte dels quals els particulars afectats no hagin interposat recursos administratius o judicials dins de termini o ho hagin fet sense èxit).

Aquesta solució, que és sens dubte la més raonable des de la perspectiva de la seguretat jurídica i de la protecció dels drets adquirits, no pot condicionar de forma absoluta el poder constituent català ni les decisions dels poders constituïts. Tanmateix, en la mesura que aquestes decisions puguin afectar les situacions consolidades dels particulars, caldrà fer algunes distincions. Així, el sacrifici de drets i interessos creats seria, en principi, indemnitzable (d'acord amb les garanties protegides per institucions legals com l'expropiació forçosa o la responsabilitat patrimonial de l'Administració), mentre que no s'hauria d'indemnitzar allò que es puguin considerar simples expectatives. D'altra banda, també caldria distingir entre la delimitació de drets per

part del nou legislador (delimitació legal que, eventualment, podria condicionar més intensament les facultats inherents a cada dret) i la limitació expropiatòria de drets, la qual, com a mesura de supressió de facultats patrimonialitzades, només es podria considerar legítima si anés acompanyada de la corresponent indemnització o compensació.

Procediments administratius iniciats. Pel que fa als procediments administratius que afectin Catalunya, que es trobin iniciats, però encara no resolts, la regla general hauria de ser el seu traspàs a les institucions catalanes per tal que siguin aquestes qui els culminin, traspàs que s'ha de produir en la data d'efectivitat de la independència, sens perjudici que les institucions de l'Estat i les institucions catalanes puguin acordar una altra data. En qualsevol cas, atès que aquests procediments compten amb un termini de resolució legalment previst, a partir del qual es produeixen els efectes del silenci administratiu (estimatori o desestimatori), convindria tenir presents aquests aspectes temporals a l'hora de fixar les condicions o la data del traspàs. Un altre element que s'hauria de tenir en compte seria el del caràcter autònom que tenen els procediments vinculats a procediments anteriors. És a dir, els procediments de resolució d'impugnacions o recursos formulats contra decisions anteriors, així com els procediments iniciats per a l'execució forçosa de decisions administratives anteriors, s'haurien de concebre com a procediments nous i independents d'aquests i passar igualment a la competència de les autoritats catalanes. En el cas dels recursos administratius, atès que el que es pretén és la revisió d'una decisió ja adoptada, les regles vigents en matèria de traspàs apunten a la seva resolució per l'Administració que ha dictat l'òrgan originàriament, encara que aquesta resolució s'hagi d'adoptar en un moment posterior al traspàs de la funció concreta a la Comunitat Autònoma.

Ara bé, aquesta darrera regla, que no deixa de tenir la seva lògica en el context en què va ser aprovada i ha estat aplicada, podria ser

canviada per una altra més adient a un cas de successió d'Estats, de manera que li correspongués la resolució a la nova Administració catalana. En qualsevol cas, la determinació del règim aplicable ha de tenir en compte la dificultat d'aplicar regles uniformes o de caràcter general a una realitat tan rica i variada com les relacions entre l'Administració i els ciutadans. En particular, convé tenir en compte que l'estat de tramitació dels procediments, el termini legalment previst en cada cas per resoldre'ls i el fet que la inactivitat de l'Administració de l'Estat pot comportar perjudicis per a la nova Administració catalana (per exemple, en cas de prescripció de l'acció per sancionar conductes il·legals o per exigir la liquidació de tributs, quan aquesta liquidació hagi estat controvertida pel contribuent).

Traspàs de documentació. La successió d'Administracions també comporta el traspàs de tota la documentació vinculada amb els expedients administratius, arxivats o en curs, que passen a la competència del nou Estat. Perquè hi hagi més garantia i seguretat d'aquest traspàs d'informació, s'acostuma a preveure la necessitat de formular un inventari detallat i de formalitzar el traspàs mitjançant una acta de lliurament i recepció autoritzada o firmada per les autoritats competents d'una i altra Administració, pràctica que no sempre s'ha seguit amb prou rigor en el procés de traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Generalitat. Amb caràcter general, l'obligació de traspasar la informació administrativa abasta al traspàs de tots els arxius i registres en poder de l'Administració de l'Estat predecessor que afecten o estan relacionats amb el territori de l'Estat successor, com es dirà més endavant, amb la corresponent referència a la Convenció de Viena de 1983 sobre la matèria.

1.5.8 La successió de contractes

La successió que cal articular entre l'Administració de l'Estat predecessor i l'Administració de l'Estat successor té una complicació evident en el cas dels contractes formalitzats

per la primera per al compliment de les seves funcions: l'aparició en escena d'un tercer subjecte, una persona física o jurídica, denominada *contractista*. El contractista, en virtut d'un negoci jurídic bilateral celebrat amb l'Administració, ha contret determinades obligacions (de donar o de fer), però també és titular de determinats drets i, de forma principal, del dret a rebre un preu a canvi de les prestacions que ofereix a l'Administració, ja sigui de manera directa, a través del pagament per part d'aquesta, ja sigui a través de la percepció de tarifes satisfetes pels particulars.

La successió en els contractes, per tant, presenta la particularitat que afecta un subjecte diferent de l'Administració d'un i altre Estat, que té uns drets adquirits protegits per l'ordenament jurídic i la responsabilitat d'actuar com a col·laborador necessari de l'Administració en l'exercici de les funcions que aquesta té atribuïda. En aquest sentit, si no es disposa altrament i no es preveuen les mesures adequades, l'assumpció d'aquestes funcions per part d'una altra Administració podria determinar la nul·litat sobrevinguda dels contractes celebrats o determinar la seva extinció o resolució, la qual cosa generaria l'obligació d'indemnitzar els danys i perjudicis soferts pels contractistes afectats i podria afectar de forma molt negativa el principi de continuïtat dels serveis públics, ja que comportaria una notòria paràlisi en la construcció de les obres públiques iniciades, en la prestació de serveis públics o en el subministrament de béns i serveis necessaris per a l'Administració i els ciutadans. El nou Estat català independent podrà evitar tots aquests possibles efectes negatius de la successió de relacions contractuals a partir del coneixement de la complexa casuística d'aquest fenomen i de l'adopció de les previsions necessàries per a fer-hi front.

Diversitat de situacions i regulacions contractuals i casuística de les solucions aplicables. La regulació dels contractes públics constitueix un sector de l'ordenament jurídic particularment extens, complex i rigorós, no-

tes que es van intensificar de manera exponencial a partir de l'ingrés de l'Estat espanyol a la Comunitat Europea –avui Unió Europea–, per l'interès i la determinació de les seves institucions a garantir les llibertats de circulació de mercaderies, capital, serveis i persones. Al servei d'aquestes llibertats i davant d'una realitat econòmica significativa, com ho és el mercat de la contractació pública, s'han aprovat successives directives europees a fi de garantir el principi de lliure concurrència i el seu pressupòsit essencial: la publicitat, la llibertat d'accés i la transparència.

L'anàlisi d'aquesta regulació (avui continguda, principalment, en el Text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, en endavant, LCSP) posa clarament en relleu la complexitat d'aquest sector de l'ordenament, tant per la diversitat dels subjectes a què s'aplica (àmbit subjectiu) com per la variada tipologia dels contractes existents i, sobretot, pel fet que, a partir d'uns principis i d'una regulació de base generals o comuns, el règim aplicable a cada contracte presenta particularitats rellevants en funció de quin sigui l'ens públic contractant, i de la categoria i tipus concret de contracte, el fet que superi o no determinats límits econòmics, i l'àmbit o sector material en el qual se celebra.

Aquesta multiplicitat de situacions i de règims contractuals suposa una dificultat afegida evident a l'hora d'establir les solucions aplicables a la successió de l'Administració catalana en la posició de l'Estat com a part contractant en els contractes que afecten Catalunya i pot determinar que aquestes solucions no puguin ser homogènies o uniformes en tots els casos. D'entrada, caldrà distingir aquells contractes vinculats amb béns o serveis únicament situats al territori de Catalunya d'aquells altres contractes que afectin aquest territori però que, alhora, el superin. Així mateix, el fet que l'Administració contractant sigui l'Administració de l'Estat o una entitat pública vinculada amb aquesta ens situa davant d'escenaris diferents a l'hora d'articular la

successió contractual, tant per la diferent aplicació de la normativa de contractes a l'un i l'altre supòsits com per la presència, en el segon cas, d'un subjecte diferenciat de l'Administració de l'Estat, amb personalitat jurídica pròpia i amb un règim legal, financer i presupostari també diferent. Efectivament, dintre de les entitats del sector públic estatal, caldrà distingir també, per tal de determinar el seu règim jurídic contractual, entre aquelles que responen al concepte d'Administració pública a l'efecte de la legislació espanyola de contractes i aquelles que no hi responen.

Pel que fa a les empreses adjudicatàries, també ens trobem amb freqüència que, al costat del supòsit bàsic consistent en l'existència d'una única empresa adjudicatària, hi ha contractes que són executats per unions temporals d'empreses, amb les peculiaritats pròpies de les societats concessionàries, així com el recurs habitual a la subcontractació d'empreses i les possibilitats legals de cessió del contracte.

En relació amb l'àmbit objectiu de la contractació, cal distingir d'entrada entre els contractes administratius i els contractes privats de l'Administració. Dins dels primers, també cal distingir entre els contractes administratius típics i els contractes administratius especials. La preparació, adjudicació, efecte i extinció dels primers es regeix per la LCSP, supletòriament per la resta de normes del dret administratiu i, si no n'hi ha, per les normes de dret privat. L'aplicació de la normativa europea i de la LCSP és més completa i incisiva quan tenen el caràcter de contractes subjectes a una regulació harmonitzada, supòsit que es dona en tots els casos del contracte de col·laboració entre el sector públic i el sector privat, i també en la resta de contractes administratius típics, sempre que superin determinats llindars econòmics i que l'entitat contractant tingui el caràcter de poder adjudicador. Tenen el caràcter de contractes privats els contractes que celebrin els ens, organismes i entitats del sector públic que no tinguin la condició d'Administracions públiques, així com els contractes celebrats per aquestes

que tinguin per objecte determinats serveis financers, la creació i interpretació artística i literària, determinats espectacles, la subscripció a publicacions periòdiques i bases de dades, i tots els contractes diferents dels contractes administratius típics. En la seva preparació i adjudicació s'hi aplica el mateix règim que en aquests darrers, però els seus efectes i la seva extinció es regeixen pel dret privat.

Interessa també observar que el règim jurídic aplicable a l'extinció dels contractes closos per l'Estat i regulats per la LCSP varia considerablement en funció de quina sigui la seva qualificació, ja que l'extinció dels contractes administratius típics es regeix principalment per la LCSP; la dels contractes administratius especials, per les seves normes específiques; i la dels contractes privats, per les normes de dret privat.

Però aquestes dificultats s'incrementen quan prenem consciència que no tots els contractes tenen la seva regulació principal en la LCSP. Així, convé recordar la regulació continguda en la Llei 31/2007, de 30 d'octubre, sobre procediments de contractació en els sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals, l'objecte de la qual és la regulació del procediment d'adjudicació dels contractes d'obres, subministraments i serveis quan contractin les entitats públiques i privades determinades per la mateixa llei que operin en els sectors esmentats i quan l'import d'aquests contractes superi els llindars econòmics previstos per als uns i els altres contractes. Així mateix, convé referir-se a la Llei 24/2011, d'1 d'agost, de contractes del sector públic en els àmbits de la defensa i de la seguretat i a la resta del que la LCSP denomina com a "negocis i contractes exclosos" del seu àmbit d'aplicació (article 4), entre els quals hi figuren acords de voluntats que són objecte d'anàlisi per part d'altres informes d'aquest Consell (com ara "els acords que clogui l'Estat amb altres Estats o amb entitats de dret internacional públic") i d'altres als quals hauré de fer algunes referències específiques (cas dels convenis interadministratius de

col·laboració i, també, dels negocis jurídics en virtut dels quals s'encarrega la realització d'una determinada prestació a una entitat que tingui atribuïda la condició de "mitjà propi i servei tècnic" d'algun poder adjudicador).

Finalment, convé subratllar que la successió d'una Administració en els contractes closos per una Administració diferent no es projecta sobre situacions o relacions jurídiques més o menys estables (com ara la titularitat de béns mobles o immobles o el personal al servei d'una Administració), sinó sobre una realitat extremadament dinàmica que es perllonga i evoluciona en el temps –sovint diversos anys– entre la formalització del contracte, la producció dels seus efectes i la seva extinció. Encara més, la successió contractual no només haurà de tenir en compte la vida del contracte (la seva durada, la fase concreta en què es trobi i les incidències que hagin afectat la seva execució), sinó també els actes previs de preparació i adjudicació. Igualment, ha de tenir en compte les relacions jurídiques que van més enllà de la seva extinció, a banda de l'estat o de les conseqüències que derivin dels processos jurisdiccionals que s'hagin instat per resoldre les controvèrsies generades entre les parts contractants.

Totes aquestes consideracions posen en relleu la necessitat de disposar d'un inventari dels contractes de l'Estat que afecten el territori de Catalunya i d'estudiar cadascuna de les categories contractuals que s'hi detectin, així com el règim específic aplicable a cadascun dels contractes identificats.

D'altra banda, els drets i les obligacions de naturalesa contractual encaixen sense problemes dins dels conceptes de *béns* i *deures* emprats per les fonts internacionals reguladores de la secessió d'Estats. La solució apuntada –la transmissió dels contractes de l'Estat predecessor a l'Estat successor– també trobaria un fonament en el principi de continuïtat dels serveis públics i, amb caràcter general, en el principi de seguretat jurídica, així com en la protecció dels interessos generals de l'una

i l'altra col·lectivitats territorials i dels drets de les persones físiques o jurídiques que hagin estat adjudicatàries d'aquests contractes.

Subrogació automàtica. D'acord amb els principis que s'han apuntat, el punt de partida per articular la successió en els contractes de l'Estat hauria de ser el de la subrogació automàtica en els drets i deures de l'Administració de l'Estat en els respectius contractes, tot reconeixent el dret dels contractistes a participar en la negociació de les condicions concretes d'aquesta subrogació i en l'adopció de les clàusules d'adaptació corresponents, així com el dret a ser indemnitzats pels perjudicis que això els pugui comportar, sempre que es puguin acreditar fefaentment, d'acord amb els pactes o compromisos assumits. En aquest mateix sentit, l'Informe 3/2014, de 27 de febrer, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comissió Permanent), analitza la possibilitat de subrogació d'un ens, organisme o entitat del sector públic en la posició jurídica d'òrgan de contractació d'un altre ens, organisme o entitat del sector públic, en contractes vigents i formalitzats per aquest, i concep el tràmit d'audiència del contractista en termes potestatus en el cas de la subrogació *ex lege* d'un ens, organisme o entitat del sector públic en la posició jurídica d'òrgan de contractació d'un altre ens, organisme o entitat del sector públic –subrogació assimilable, als efectes que ara interessin, a la subrogació derivada de la successió d'Estats en un contracte–.

A partir d'aquests principis i regles de partida (subrogació automàtica i general, respecte als drets adquirits pels contractistes, participació i audiència als contractistes afectats en la precisió de les condicions de la subrogació quan aquesta precisió sigui necessària, i, si escau, indemnització dels danys i perjudicis acreditats per la subrogació) cal atendre al règim general de cada categoria dels contractes afectats, així com a les característiques i les clàusules específiques de cadascun dels contractes vigents i, en particu-

lar, dels que presentin una major complexitat jurídica i econòmica. D'acord amb el resultat d'aquesta avaluació singularitzada, a l'emparr de la llibertat de pactes entre l'Estat predecessor i l'Estat successor, d'acord amb el principi d'atenció als drets i interessos dels contractistes i a la vista de les facultats que la legislació de contractes reconeix a les parts

afectades, no hi ha d'haver obstacles per excepcionar determinats contractes de la regla de la subrogació automàtica i apostar, contràriament, per altres solucions, com ara la resolució anticipada del contracte o el rescat de les obres o els serveis contractats per part de l'Administració de l'Estat successor d'acord amb la normativa de l'Estat predecessor.

1.6 La distribució d'actius i passius amb l'Estat espanyol

Hi ha una sèrie de béns i drets que l'Estat espanyol hauria de transferir al nou Estat, així com una sèrie de deutes i obligacions que aquest nou Estat hauria d'assumir. Però aquesta qüestió, relacionada amb la successió d'Estats, està poc regulada des del punt de vista del dret internacional: hi ha poques normes de compliment obligat, no hi ha gaires tractats i els que hi ha els han ratificat pocs Estats.

Cal acceptar, doncs, que a l'hora de fer efectiva aquesta distribució d'actius i passius amb l'Estat espanyol acaba predominant la voluntat dels dos Estats implicats juntament amb la dels creditors i les autoritats econòmiques i monetàries internacionals. Tot això partint del fet que hi ha regles, principis i costums internacionals que tenen un indubtable valor a l'hora de guiar aquestes negociacions.

1.6.1 El marc jurídic

La Comissió de Dret Internacional de les Nacions Unides ha estat l'encarregada d'elaborar diversos projectes de codificació relacionats amb la successió d'Estats. Tanmateix, l'Assemblea de les Nacions Unides només n'ha adoptat dos com a tractats internacionals de codificació. El primer, la Convenció de Viena de 1978 sobre successió d'Estats en matèria de tractats internacionals, i el segon, la Convenció de Viena de 1983 sobre el repartiment de béns, deutes i arxius d'Estat en cas de successió d'Estats. Tècnicament, només la primera convenció ha entrat en vigor. Però, atès l'escàs nombre de ratificacions obtingudes, la seva força jurídica és discutida per la major part de la doctrina. Per la seva banda, la Convenció de Viena de 1983, que regula el repartiment de béns i deutes de l'Estat, no ha entrat en vigor.

Però la no-vigència de la Convenció de Viena de 1983 no impedeix que les parts implicades en una determinada controvèrsia no puguin acordar voluntàriament aplicar-la (totalment o parcialment) per resoldre el seu cas concret, o bé que la prenguin com a model de referència. Cal tenir present que les dissolucions de les antigues Unió Soviètica, Txecoslovàquia i Iugoslàvia han contribuït a consolidar, a la pràctica, algunes de les normes d'aquesta convenció.

La major part de les seves normes tenen caràcter dispositiu; és a dir, no són de compliment obligat i, per tant, admeten acord en contra. De fet, en casos de successió d'Estats predomina la voluntat de les parts. D'aquesta manera, les disposicions de la Convenció de Viena de 1983 poden ser aplicables en totes aquelles matèries en què no s'hagi arribat a un acord.

El marc jurídic de la successió d'Estats també inclou la resolució *Guiding principles relating the succession of States in respect to property and debts* adoptada el 2001 per l'Institut de Droit International en la seva sessió de Vancouver. La importància d'aquest document radica en el fet que la doctrina recull la pràctica internacional dels anys noranta del segle xx, derivada dels diferents casos de successió d'Estats que van tenir lloc a l'Europa central i oriental, i, per tant, a la pràctica, consolida moltes de les disposicions de la Convenció de Viena de 1983.

Pel que fa, doncs, als mecanismes i el marc de les negociacions, en una primera aproximació es podria preveure les implicacions d'una negociació d'actius i passius prèvia a la data efectiva de la secessió, en contraposició

a una negociació amb posterioritat a la data efectiva de la secessió. En el primer cas, les negociacions es conclourien dins del marc jurídic i polític espanyol, llevat que les parts acordessin emprar el marc jurídic internacional, i el reconeixement de la secessió quedaria condicionat a la consecució d'un acord entre les parts. A més d'estabilitat política, la negociació d'actius i passius prèvia a la secessió donaria més seguretat jurídica al procés i neutralitzaria els possibles efectes que pogués tenir sobre els mercats internacionals.

El repartiment d'actius i passius amb posterioritat a la data efectiva de la secessió pot generar certa desconfiança en els mercats internacionals. Tanmateix, les negociacions amb posterioritat a la secessió es podrien conduir mitjançant mediadors internacionals, i d'acord amb el dret internacional que regula la matèria. La conclusió d'un acord en matèria de repartiment de béns i deutes de l'Estat dins del marc internacional té alguns avantatges que també caldria valorar, com és ara el fet que l'acord s'hauria de ratificar en un instrument convencional, de tal manera que tindria caràcter de tractat internacional. En primer lloc, això suposa que el seu incompliment generaria la responsabilitat internacional del causant. En segon lloc, suposaria l'anul·labilitat dels acords en cas d'amenaques i coaccions per part d'un dels dos Estats, tal com estableix la Convenció de Viena de 1969 sobre el Dret dels Tractats Internacionals.

La via del marc jurídic internacional és la que es té en compte aquí, davant la previsible dificultat de poder negociar abans de la secessió i atès que la major part de les negociacions sobre el repartiment de béns i deutes en cas de successions d'Estat s'han produït en l'àmbit internacional.

A la pràctica, les negociacions es resolen a diverses bandes entre: l'Estat predecessor, l'Estat successor, les autoritats monetàries internacionals (Fons Monetari Internacional, Banc Mundial), la Unió Europea, per exemple, a través del Banc Central Europeu, així

com certs organismes que representen els interessos dels creditors. Aquests organismes s'agrupen en els anomenats Club de París i Club de Londres, segons la naturalesa pública o privada dels crèdits.

Normalment, hi ha dos processos paral·lels de negociacions. El primer té lloc en el marc del Club de París. No es tracta d'una organització internacional, sinó d'un fòrum informal on hi ha representats els Estats creditors, a fi de renegociar amb els deutors les condicions del deute i del seu pagament. Les decisions es prenen per consens. El segon, té lloc en el marc del Club de Londres. Com l'anterior, tampoc no és una organització internacional, sinó un fòrum que reuneix les institucions financeres creditors del deute dels Estats. S'hi negocia la transmissió del deute públic amb entitats privades, principalment del sistema bancari.

Tot el procés s'ha de basar en uns principis clars que s'exposen a continuació:

- *Principi de proporcionalitat.* Un repartiment equitatiu pot prendre com a base el pes demogràfic del territori secessionat sobre el conjunt del territori de l'Estat matriu a fi de no endeutar més uns ciutadans que altres. A la pràctica internacional s'han usat també altres paràmetres, com ara el pes econòmic en termes de producte interior brut del territori secessionat sobre el conjunt del PIB estatal. Hi ha també el criteri de tenir en compte el percentatge de la despesa i inversions del Govern central al territori secessionat sobre el conjunt de tot l'Estat.
- *Principi d'equitat.* Porta a la necessitat de mantenir la coherència entre la relació del repartiment de béns i del repartiment de deutes entre tots dos Estats. Per tant, l'assumpció per part de Catalunya d'una part del deute de l'Estat espanyol portaria com a contrapartida: a) la transmissió dels actius associats al deute que assumeixi Catalunya, i b) la transmissió d'una part equitativa dels béns de l'Estat no territorialitzables.

- *Principi de territorialitat.* L'Estat català hauria d'assumir el deute de la Generalitat de Catalunya i dels seus ajuntaments, però no hauria d'assumir deute d'entitats territorials alienes al seu territori.
- *Principi de transparència.* Aquest és un principi, contingut en l'article 2 de la Carta de les Nacions Unides, considerat per tota la doctrina com un principi estructural del dret internacional. Suposa l'acceptació del procés negociador, la voluntat d'arribar a un acord i el compromís de complir-lo.

Un altre tema per resoldre és que la Convenció de Viena de 1983 no estableix cap criteri per determinar la data efectiva de la successió. La pràctica internacional contemporània ha estat molt diversa. Així, en alguns casos, s'ha admès la data en la qual l'Estat predecessor deixa d'assumir funcions de sobirania en el territori de l'Estat secessionat. En d'altres, es va prendre la data de la proclamació de la independència com a data efectiva de la successió; la data d'adopció d'una nova Constitució; o la data en què es van fer públics els resultats del referèndum d'autodeterminació (Bòsnia, 2 març de 1992). En altres casos, es pot prendre com a data efectiva de la successió aquella en què les autoritats del territori secessionat deixen de contribuir a les arques de l'Estat, o bé la data en què la independència del nou Estat és reconeguda formalment per l'Estat predecessor. En alguns casos més complexos, fins i tot es pot considerar que la successió d'Estats ocupa un cert període de temps. En qualsevol cas, la data de la successió efectiva s'ha d'adoptar per consens entre les parts i els mediadors.

1.6.2 Deute públic i obligacions de l'Estat

Quan es planteja un procés de distribució d'actius i passius entre dos Estats és evident que el repartiment del deute públic i les obligacions de l'Estat pren un relleu molt especial. D'una banda, per les conseqüències de tipus econòmic i financer que aquest repartiment té

per a tots dos Estats, però també per les implicacions internacionals que se'n deriven.

Es pot considerar deute públic tot aquell deute contret per qualsevol autoritat pública davant de qualsevol persona pública o privada, física o jurídica. A aquest efecte es pot distingir entre el deute local i el del Govern central.

Pel que fa al deute local, l'Estat català només hauria d'assumir el deute de la Generalitat de Catalunya, diputacions, consells comarcals, entitats metropolitanes i ajuntaments catalans.

Pel que fa al deute públic del Govern central, es pot dividir en territorialitzable i no territorialitzable. És deute territorialitzable el contret pel Govern central o per qualsevol dels seus organismes amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, per realitzar obres, serveis i inversions en un territori concret de l'Estat. En principi, el deute territorialitzable contret per l'Estat espanyol per fer obres i inversions fora del territori de Catalunya no es pot transmetre a l'Estat català.

Tanmateix, caldria distingir entre el deute contret per fer possible la inversió i el deute o les obligacions concretes per l'entitat gestora de cada infraestructura amb els seus proveïdors i empleats. En el primer cas, s'ha de considerar que el deute associat a aquestes inversions només és atribuïble a l'Estat predecessor, malgrat que el deute a proveïdors i les obligacions contractuals associades a la gestió i l'explotació de cada infraestructura sí que podrien ser atribuïbles a l'Estat successor.

El deute no territorialitzable és tot aquell que no es pot atribuir a un territori en concret. És aquell deute destinat a satisfer les necessitats dels serveis generals de l'Estat; és a dir, aquell deute contret per donar serveis comuns a tots els ciutadans espanyols, com, per exemple, el deute dels ministeris de Defensa, Afers Exteriors, Justícia, etc.

En el cas del deute no territorialitzable, caldrà, doncs, negociar prèviament el criteri de proporcionalitat aplicable. El criteri demogrà-

fic és el que reparteix de forma més equitativa les càrregues entre els ciutadans de tots dos territoris. Això no obstant, aquest pot ser ponderat per elements de pes econòmic o de participació en despesa i inversió prèvia de l'Estat. En qualsevol cas, la proporcionalitat no afecta el deute de l'Estat en el seu conjunt, sinó únicament aquelles partides de deute no territorialitzable de l'Administració central de l'Estat.

El repartiment del deute no territorialitzable té diverses contrapartides. En primer lloc, la transferència de l'Estat predecessor a l'Estat successor dels béns i serveis vinculats al deute que assumeixi aquest últim. En cas que l'Estat espanyol no volgués transferir alguns dels seus actius (i mentre no faci efectiva la seva transferència), l'Estat català no tindria cap obligació d'assumir el seu deute o l'obligació corresponent. En segon lloc, a més de la transferència dels béns associats al deute assumit per l'Estat català, l'Estat espanyol hauria de transferir a Catalunya una part proporcional dels seus béns i actius no territorialitzables, seguint el mateix criteri de proporcionalitat que s'hagi acordat per repartir el deute.

Pel que fa a la transmissió de deutes de l'Estat predecessor amb organitzacions internacionals, i malgrat que cap norma del dret internacional no ho regula, en principi no hi hauria la possibilitat de transmetre aquest deute a l'Estat català, almenys fins que aquest sigui considerat part de l'organització com a membre de ple dret. A més, caldria considerar la possibilitat de distingir entre admissions directes i aquelles per a les quals Catalunya haurà de superar el procés d'admissió com a Estat *ex foro*. En el primer cas, es podria aplicar un criteri de proporcionalitat a fi que l'Estat català hagués d'assumir part del deute de l'Estat espanyol amb una determinada organització. En el segon cas, si els territoris espanyols no secessionats són considerats únics hereus i continuadors de la personalitat jurídica de l'Estat espanyol, hauria de ser l'Estat espanyol qui assumís íntegrament el seu deute amb cada organització.

Una altra de les partides del deute de l'Estat predecessor que es podria incloure en les negociacions és la contreta pel Govern central amb la Generalitat de Catalunya. En un escenari en què l'Estat espanyol no compleixi els seus compromisos financers i d'inversions amb Catalunya, especialment una vegada iniciat el procés de secessió, sigui com a mesura de compulsió econòmica, sigui com a resultat de la seva situació econòmica, l'Estat català podria estar legitimat per exigir la reducció del deute de l'Estat espanyol que hagi d'assumir com a conseqüència de la successió d'Estats en una quantitat equivalent.

Pel que fa al deute amb proveïdors, en principi, cada Estat hauria d'assumir el deute de les corporacions (RTVE, ADIF, AENA...) contractat amb proveïdors, de manera equitativa a l'assumpció dels seus títols i actius.

1.6.3 Béns i drets de l'Estat

El repartiment dels béns i els drets de l'Estat és un altre dels processos fonamentals que cal abordar quan es posa en marxa la distribució d'actius i passius entre dos estats. Aquest és un procés molt sensible i alhora molt visible, ja que afecta, per exemple, immobles públics o serveis altament usats per la ciutadania.

Com en el cas del deute, es pot distingir entre béns territorialitzables i béns no territorialitzables. Pel que fa als primers, cal dir que tots els béns públics situats al territori secessionat passen a l'Estat successor, de forma directa i sense contraprestacions, tal com estableix l'article 2.2.a de la Convenció de Viena de 1983. Encara que la Convenció no ho especifica, això inclou tota mena d'actius i béns d'Estat, com ara edificis, serveis i corporacions públics.

Els béns no territorialitzables es corresponen amb els béns i recursos dels organismes comuns a tots els espanyols (reserves del Banc d'Espanya, comptes corrents, títols d'empreses públiques i privades, patrimoni nacional...). En principi, s'haurien de transmetre en

la mateixa proporció que es determini per a la transmissió del deute públic no territorialitzable, tal com estableix el principi d'equitat descrit a l'inici d'aquest informe. En cas contrari, es podrien exigir altres contraprestacions.

Els béns extraterritorials inclouen tant els béns públics situats en el territori de tercers Estats (ambaixades, consolats, seus d'institucions i organismes públics, bases militars i científiques, plataformes petrolieres i altres estructures situades a l'alta mar, etc.) com els béns situats a l'espai ultraterrestre, com, per exemple, satèl·lits artificials o instal·lacions espacials. Part de la doctrina considera que els béns extraterritorials s'han de repartir equitativament entre l'Estat predecessor i l'Estat successor. En qualsevol cas, el repartiment ha de tenir l'acord favorable de l'Estat on se situï el bé de l'Estat predecessor objecte de transmissió a l'Estat successor.

Els comptes corrents i altres instruments financers (actualment, l'Estat espanyol disposa de 4.823 comptes corrents en diferents entitats bancàries d'arreu del món: 423 en el Banc d'Espanya, 3.163 en entitats del sistema bancari espanyol i 1.237 en entitats estrangeres) es podrien considerar com a actius d'Estat no territorialitzables. Per tant, s'haurien de transmetre segons el criteri de proporcionalitat i de manera equitativa amb la transmissió del deute no territorialitzable de l'Estat. Tot i així, alguns comptes corrents d'entitats públiques pertanyen a organismes de l'Administració pública territorial, com ara les diputacions provincials, i es podrien considerar territorialitzables, ja que depenen d'una entitat pública territorial i estan adscrits a unes necessitats lligades a un determinat territori.

La posició d'Espanya com a creditor internacional davant de tercers països també pot ser objecte de repartiment davant d'una successió d'Estats. És a dir, les parts es podrien repartir el deute públic contret per altres subjectes de Dret Internacional amb Espanya. En aquest cas, es consideraria com un actiu no territorialitzable, ja que és un dret financer. Així mateix,

es podria optar pel mateix criteri de proporcionalitat que serveixi per determinar el repartiment del deute no territorialitzable de l'Estat.

1.6.4 Patrimoni històric, artístic i cultural

La transmissió de béns d'Estat en casos de successió d'Estats, també inclou arxius, béns culturals i patrimoni nacional. En principi, l'Estat predecessor ha de transferir als Estats successors: a) els arxius que els siguin propis; b) els que facin referència explícita al seu territori, història o població; c) els que siguin necessaris per al bon funcionament de les seves institucions i serveis públics; i d) aquells arxius i fons documentals l'autoria dels quals correspongui a un connacional de l'Estat successor. Això inclou tota mena de bases de dades d'hisenda sobre contribuents, censos electorals, registre civil, registre de penats, arxius hospitalaris, policials, de la Seguretat Social, de trànsit, fons documentals, arxius històrics, expedients oberts pendents de resolució administrativa, etc. En principi, la transmissió d'arxius ha de ser sense contraprestació.

La distribució del patrimoni nacional també és negociada. Afecta béns d'interès cultural, béns mobles inventariats i la resta del patrimoni històric espanyol, que inclou tots els béns mobles i immobles d'interès artístic, històric, paleontològic, arqueològic, etnogràfic, científic i tècnic, dels quals no hi ha un inventari general. D'acord amb les disposicions dels articles 28.7, 30.3 i 30.4 de la Convenció de Viena de 1983, en principi, la transmissió dels béns culturals i del patrimoni nacional s'hauria de regir per l'aportació històrica de cada territori a l'Estat predecessor. Però, com en el cas dels arxius d'Estat, també s'hi poden aplicar altres criteris com ara l'origen de l'autor o la referència més explícita de la seva obra.

1.6.5 Recursos naturals

Un altre apartat evidentment essencial de qualsevol procés de distribució d'actius i pas-

sius entre dos Estats és el que afecta els recursos naturals. Molt especialment pel que fa als recursos hídrics, però també pel que fa a l'espai aeri i radioelèctric, del qual se'n deriven, per exemple, conseqüències per als serveis públics de telecomunicacions.

En el cas dels recursos hidrogràfics, convé distingir entre els cursos d'aigua fronterers i els cursos d'aigua successius. Cap de les parts no pot reclamar la sobirania en exclusiva dels recursos hidràulics i energètics compartits. Tanmateix, cal aclarir que la gestió conjunta no afecta la part de la conca hidrogràfica del territori secessionat, sinó tota la conca hidrogràfica dels cursos d'aigua compartits (com seria el cas del riu Ebre). La gestió conjunta pot fer-se efectiva mitjançant la creació de comissions fluvials bilaterals.

L'Estat successor hereta automàticament i sense contraprestacions tots els drets sobirans sobre els espais de sobirania marítima: aigües interiors, mar territorial, zona econòmica exclusiva, fons marins, etc., així com sobre l'espai aeri i l'espai radioelèctric adjacent en el pla vertical. Això suposa heretar igualment les obligacions que l'Estat titular de la sobirania territorial tingui sobre aquests espais segons la Convenció sobre Dret Marítim de Montego Bay de 1982.

1.6.6 Béns i deutes privats

Normalment, fora de l'àmbit de la descolonització, s'imposa la transmissió de les obligacions contractuals entre l'Estat predecessor i entitats privades sobre la concessió i explotació dels recursos de l'Estat successor.

1.7 Variació quantitativa en els pressupostos de la Generalitat, després de l'assoliment del nou Estat català

La independència de Catalunya tindria uns efectes importants sobre el pressupost de la Generalitat. En primer lloc, perquè hauria d'assumir noves competències, crear estructures d'Estat ara inexistents o reforçar les estructures administratives actuals, la qual cosa representa més despesa pública. En segon lloc, el pressupost també es veuria modificat en la vessant dels ingressos, ja que els ingressos tributaris augmentarien pel fet de quedar-se a Catalunya la contribució fiscal que ara els catalans fan a l'Estat espanyol.

Una manera de quantificar aquestes despeses i ingressos addicionals consisteix a utilitzar la informació que reporta la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central i que calcula periòdicament el Govern de la Generalitat. D'una banda, a la balança fiscal es troben quantificades les despeses que l'Estat espanyol fa a Catalunya i que corresponen a competències del poder central –com és ara l'administració de la Seguretat Social (pagament de pensions o atur, entre d'altres) o d'assumptes exteriors– i que el nou Estat hauria d'assumir. Per tant, aquestes magnituds es poden prendre com un indicador del cost de les noves competències que s'han d'assumir. D'altra banda, la balança fiscal també proporciona els ingressos fiscals que tindria Catalunya com a Estat si no hi hagués una part que revertís a l'Estat espanyol.

Si bé partir de la balança fiscal és una manera relativament senzilla de conèixer les despeses i els ingressos addicionals del pressupost de la Generalitat en el cas d'una Catalunya independent, adoptar aquesta metodologia té alguns inconvenients: a) es pressuposa que en els nous serveis públics que s'han d'assumir es manté el mateix nivell de despesa

que actualment realitza l'Estat espanyol; b) la quantificació de les despeses públiques addicionals variarà en funció de l'any depenent de la política econòmica de l'Estat; c) es pressuposa que es manté el mateix sistema fiscal i nivell de pressió fiscal que els existents a l'Estat espanyol en l'actualitat.

La quantificació es fa respecte de l'any 2011, ja que els estudis de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central fins ara només arriben al 2011, i, com s'ha dit, l'anàlisi efectuada parteix de la informació proporcionada pels estudis esmentats.

D'aquesta manera, l'exercici que aquí es fa equival a quantificar les despeses i els ingressos addicionals que el pressupost de la Generalitat hauria tingut l'any 2011 si Catalunya hagués estat un Estat independent, i: a) hagués prestat els nous serveis públics a assumir com a Estat al mateix nivell en termes de despesa pública en què l'Estat espanyol ho va fer; b) hagués exigit els mateixos impostos i mantingut la mateixa pressió fiscal que l'Estat espanyol va tenir en el període analitzat.

1.7.1 Despeses addicionals

D'acord amb la metodologia que s'aplica internacionalment de manera general, la balança fiscal utilitza dues metodologies per territorialitzar la despesa pública del sector públic central a Catalunya: la del flux de càrrega-benefici i la del flux monetari. La metodologia del flux de càrrega-benefici atribueix la despesa al territori on resideix el beneficiari, independentment d'on es proveeix el servei públic o es fa la inversió. En canvi, l'enfocament del flux monetari atribueix la despesa al territori en què aquesta despesa es materialitza, in-

dependentment del lloc geogràfic on s'ubiquin els beneficiaris finals d'aquesta decisió.

Fent servir la metodologia del flux monetari, llevat dels casos de defensa i política exterior, en què s'utilitza la despesa territorialitzada en funció de la metodologia del flux de càrrega-benefici i a partir de les dades que provenen de les liquidacions dels pressupostos de l'Estat, dels organismes autònoms, agències estatals i organismes públics, del sistema de la Seguretat Social i de les empreses públiques, el càlcul de la despesa addicional que hauria d'haver assumit la Generalitat si el 2011 hagués estat un Estat independent és de 39.507 milions d'euros. Tres quartes parts d'aquesta despesa (74,07%) corresponen al sistema de la Seguretat Social, és a dir, a les seves prestacions econòmiques. Després, per la seva importància quantitativa, seguirien les transferències als governs locals (6,38%) i els pagaments dels interessos del deute (6,07%). Només aquests tres conceptes de despesa ja suposen el 87% de la despesa addicional. Seguiria, pel seu volum monetari, la despesa en defensa (3,05%), en el supòsit que el nou Estat tingués un exèrcit amb una despesa equiparable a la de l'exèrcit de l'actual Estat espanyol. La resta de programes i conceptes de despesa tenen una importància quantitativa menor. Cal posar de manifest que el nou Estat no hauria d'assolir necessàriament aquests nivells de despesa, que responen a la política econòmica de l'actual Govern espanyol. No obstant això, aquí es fa aquest supòsit com una aproximació al càlcul del volum de despesa addicional del nou Estat respecte a la despesa pública actual.

1.7.2 Ingressos addicionals

Si una Catalunya independent mantingués el mateix sistema fiscal i pressió fiscal que actualment s'hi aplica com a part de l'Estat espanyol, els ingressos addicionals que tindria la Generalitat serien iguals als ingressos fiscals que ara s'originen a Catalunya i van a parar a

les arques estatals menys les transferències que rep del sector públic central.

Els dos enfocaments existents per al càlcul de les balances fiscals comptabilitzen de diferent manera els ingressos fiscals del sector públic central a Catalunya. El mètode de la càrrega-benefici comptabilitza els ingressos al territori on resideixen les persones que finalment suporten la càrrega. El mètode del flux monetari comptabilitza els ingressos al territori on es localitza la capacitat econòmica sotmesa a gravamen, és a dir, on es localitza l'objecte imposable, independentment d'on resideixen les persones que finalment suporten la càrrega impositiva.

Per comptabilitzar els ingressos addicionals que tindria la Generalitat en cas d'independència, es parteix dels ingressos comptabilitzats a la balança fiscal segons el mètode del flux monetari, ja que és el que calcula millor els ingressos fiscals que es podrien generar a Catalunya d'acord amb el seu nivell de renda, consum i riquesa. I això és independent de qui suporta finalment la càrrega impositiva o d'on es realitza la recaptació impositiva.

Els ingressos addicionals que la Generalitat hauria tingut el 2011 si hagués esdevingut un estat independent i hagués mantingut l'estructura d'ingressos, el sistema fiscal i la pressió fiscal de l'Estat espanyol en aquell any s'eleva a 45.317 milions d'euros, dels quals el 54,29% corresponen als ingressos per cotitzacions de la Seguretat Social i el 41,49% als impostos. La resta d'ingressos tenen una importància molt residual.

1.7.3 Guany fiscal de la Generalitat

Una vegada quantificades les despeses i els ingressos públics addicionals d'una Catalunya independent, es poden analitzar els efectes que la independència tindria sobre el pressupost de la Generalitat. Es posa de manifest que els ingressos són notablement superiors a les despeses comptabilitzades, i proporció-

nen un guany fiscal de 5.810 milions d'euros per a les arques de la Generalitat.

De fet, el guany fiscal anterior seria més gran, ja que se li hauria de sumar el benefici de deixar de participar en l'amortització del deute que suposa el dèficit pressupostari de l'Estat espanyol, que el 2011 va ser rellevant, de l'ordre del 3,58% del PIB. Per a aquest any, l'estimat benefici s'ha estimat en 7.184 milions d'euros, que, sumats als 5.810 milions anteriors, farien que el guany fiscal passés a ser de 12.994 milions d'euros.

Una altra consideració a fer és que una Catalunya independent hauria de contribuir a les organitzacions internacionals de què formés part (FMI, UE...). La més rellevant en termes quantitativus és la de la UE, que s'eleva a uns 1.400 milions d'euros. Per tant, al guany fiscal anterior se li hauria de restar aquesta contribució, per la qual cosa el guany fiscal seria d'11.591 milions d'euros, un 5,95% del PIB.

Finalment, cal dir que el guany fiscal anterior és una primera aproximació al que tindria una Catalunya independent, ja que, com s'ha anat posant de manifest per fer aquesta anàlisi es parteix d'uns supòsits força restrictius. No obstant aquestes restriccions, l'anàlisi aquí realitzada pot ser una bona aproximació del guany fiscal que produiria la independència a Catalunya per a la hisenda de la Generalitat. Així mateix, és evident que si els nous ingressos i les noves despeses analitzades s'afegissin al pressupost de la Generalitat, actualment deficitari, aquest tindria superàvit.

1.7.4 Consideracions sobre els primers mesos

L'anàlisi efectuada fins ara ha posat de manifest que la Generalitat seria completament viable fiscalment i financerament després de la independència de Catalunya, encara que hagués d'assumir noves competències, algunes de les quals tan rellevants com el sistema de la Seguretat Social. No obstant això, aquesta viabilitat s'ha analitzat des de la perspectiva

d'una Catalunya que hagués esdevingut totalment un Estat independent –és a dir, al final del procés de la independència–, amb una Generalitat que ja hagués assumit plenament totes les competències i obligacions d'un Estat, amb la corresponent prestació de serveis públics, i la seva Administració tributària hagués assolit les seves funcions de recaptació d'impostos amb plenitud.

Cal tenir previst també el finançament de la Generalitat en els moments inicials de la independència. En aquest punt, és rellevant tenir en compte les circumstàncies en què es produeixi aquesta independència. Si aquesta arriba després d'un acord amb l'Estat espanyol, no hi hauria d'haver cap problema per al finançament de la Generalitat en els moments inicials de la independència, ja que les noves competències que caldria assumir haurien d'anar acompanyades dels recursos corresponents, que provindrien dels impostos de l'Estat espanyol actualment recaptats a Catalunya, els quals passarien a ser del nou Estat.

La situació pot ser diferent si la independència de Catalunya arriba sense acord amb l'Estat espanyol i en una posició bel·ligerant per part d'aquest. En aquestes circumstàncies, cal tenir previst el finançament de la Generalitat en els primers mesos de la independència, ja que pot ser que la seva Administració tributària no hagi assolit encara el ple rendiment.

S'ha estimat que, en els primers mesos de la independència no pactada, el Govern de la Generalitat tindria unes necessitats de finançament mensuals d'uns 4.500-5.000 milions d'euros, que haurien de permetre fer front al pagament dels salaris dels funcionaris, les pensions i les prestacions d'atur i les despeses corrents de la Generalitat.

Per tant, hi pot haver un breu període transitori en què la Generalitat, per cobrir aquestes despeses, hagi d'acudir a altres fonts de finançament diferents de les impositives. Les

vies alternatives per al finançament de la Generalitat podrien ser les següents:

- Demanar préstecs a les entitats financeres catalanes o estrangeres. Catalunya seria un Estat poc endeutat, ja que, pel fet de no haver-hi pacte amb l'Estat espanyol, no hauria d'assumir part del seu deute. En conseqüència, la Generalitat estaria en una situació que facilitaria l'obtenció de finançament aliè. Així mateix, es podrien demanar préstecs contra garanties reals de béns del nou Estat (ports, immobles, aeroports...).
- Emetre deute públic per part del Banc Central de Catalunya.
- Emetre bons per tal que els subscrivissin els ciutadans.

- Emetre bons bescanviables per impostos pendents de meritjar amb l'objectiu d'anticipar els recursos fiscals dels ciutadans catalans.

Amb tot, és rellevant clarificar que la font bàsica de finançament ha de ser la provinent de recursos tributaris, i que aquestes altres fonts alternatives han de tenir caràcter transitori i aplicar-se durant un període breu. Per això, és de màxim interès que el Govern de la Generalitat apliqui les estratègies i mesures necessàries per anar preparant l'Administració tributària catalana durant el període de transició per tal que en un context de sobirania tributària aquesta administració pugui funcionar a ple rendiment tan aviat com sigui possible.

2 L'organització de Catalunya com a nou Estat

2.1 Economia i finances

2.1.1 La viabilitat fiscal i financera

La independència de Catalunya, a més de representar la desaparició del dèficit fiscal (un 8% del PIB català de mitjana i uns 16.000 milions d'euros), portaria un clar benefici per a la Generalitat ja que podria disposar d'uns recursos de més cada any (guany fiscal) de prop d'un 6% del PIB català. Tot això tindria uns efectes addicionals sobre l'economia que no cal menystenir. Aquests efectes vindrien donats per l'impacte del guany fiscal i també de les despeses addicionals en què incorreria la Generalitat.

En termes econòmics, un augment del consum (privat o públic), de la inversió o de la despesa pública es considera que incrementarà el PIB, la qual cosa es coneix com a *efecte multiplicador*.

En aquest sentit, el guany fiscal de la independència podria tenir un efecte multiplicador rellevant sobre l'economia catalana, ja que els recursos del guany es podrien dedicar a incrementar la despesa pública i/o a reduir els impostos. Això tindria un efecte immediat positiu en el consum i la inversió. També, l'increment de la despesa pública podria traduir-se en un augment dels treballadors públics, la qual cosa produiria efectes positius sobre la taxa d'ocupació.

A banda de l'efecte del guany fiscal, l'impacte mateix de les despeses addicionals en què hauria d'incórrer la Generalitat també tindria previsiblement un efecte positiu sobre l'economia. Aquest efecte no es donaria en despeses que es concretessin en transferències a determinats col·lectius, ja que

en aquest cas només es produiria un canvi d'administració pagadora. Però, en canvi, la creació de noves estructures d'Estat, com ara el Banc Central o els òrgans reguladors, podria tenir un efecte positiu sobre l'ocupació d'alta qualificació.

D'altra banda, l'impacte que aquests efectes tindrien sobre l'economia catalana gràcies a la creació d'ocupació i activitat econòmica també generaria un efecte positiu sobre la recaptació fiscal. Per exemple, l'increment de l'ocupació tindria un efecte positiu sobre la base imposable de l'IRPF en forma de majors rendiments del treball, així com sobre l'IVA pel fet que podria augmentar el consum. Actualment, a Espanya s'estima que un increment de l'1% del PIB suposa un increment dels ingressos fiscals de l'ordre de l'1,2%.

A part de l'impacte econòmic esmentat, cal posar de manifest també el guany que suposaria per al nou Estat la capacitat de disposar de poder de decisió per dissenyar les diferents polítiques econòmiques, la qual cosa permetria adequar-les a les necessitats del territori. Aquest és un benefici intangible que tindria una incidència positiva sobre el creixement econòmic. El fet que una Catalunya independent pogués dissenyar les seves pròpies polítiques (fiscal, laboral, financera, d'infraestructures, educativa, etc.) tindria una repercussió directa sobre el PIB català.

2.1.2 Política monetària. L'euro

Una de les principals potestats i responsabilitats d'un Estat sobirà és l'establiment i gestió d'un sistema monetari. Això inclou la determinació de la moneda que s'utilitzarà com a mit-

jà de pagament i unitat de compte, així com la definició de la política monetària i la seva implementació.

En aquest terreny, un eventual Estat català independent tindria dues grans opcions: tenir un sistema monetari propi o mantenir l'euro com a moneda.

És evident el valor de l'euro per a un eventual Estat català independent com a moneda d'ús comú. Aquesta consideració es produeix encara que el nou Estat resti fora de l'eurosistema i/o de l'eurozona. En aquest darrer escenari, s'ha de reiterar la preferència per aconseguir un acord monetari. Si no n'hi hagués, s'hauria d'optar per l'adopció unilateral de l'euro. En aquest sentit, és important deixar constància de la voluntat de complir les exigències que estableix la UE, tot considerant que el manteniment de la moneda dóna seguretat jurídica per a les transaccions empresarials de les companyies.

Cal distingir entre dos escenaris possibles pel que fa al manteniment de l'euro com a moneda.

En el primer escenari, Catalunya estaria a la zona euro com a membre de ple dret de l'eurosistema (el dinovè), amb la possibilitat de gaudir de representació en el Consell de Govern del Banc Central Europeu (BCE). Aquesta opció seria, sens dubte, la més desitjable, ja que garantiria la continuïtat plena del sistema actual des del punt de vista dels ciutadans i, a més, dotaria Catalunya de veu pròpia en els organismes monetaris europeus i de participació en els ingressos per senyoratge del BCE (tot i que aquests ingressos representen un percentatge molt petit del PIB actualment). El principal requisit per a aquesta opció és la permanència a la UE, o un acord transitori *ad hoc* mentre es produeix l'ingrés a la UE que eventualment ho pogués permetre.

En un segon escenari, de no-permanència a la UE, Catalunya podria mantenir l'euro com a moneda oficial però sense ser membre de

l'eurosistema. Respecte a l'escenari anterior, això tindria com a principals inconvenients:

- La manca de representació de Catalunya en els òrgans de govern del BCE i en els seus ingressos per senyoratge. Aquesta és una qüestió menor en termes substancials.
- Les entitats bancàries amb seu social a Catalunya no tindrien accés directe al crèdit del BCE, ja que aquest està restringit a entitats situades dintre de la zona euro.
- Els actius financers emesos a Catalunya (inclòs el deute del nou Estat) no podrien ser utilitzats com a col·lateral (garantia bancària) de les operacions de crèdit del BCE.

Les dificultats associades als dos darrers punts són certament rellevants i es podrien superar mitjançant un acord monetari amb la UE semblant al signat amb Mònaco i Andorra, que beneís l'ús de l'euro com a moneda oficial d'aquest país i permetés a les entitats catalanes accedir a les operacions del BCE. Aquesta decisió del Consell s'hauria de prendre per majoria qualificada. Seria una opció natural per garantir la continuïtat del marc monetari actual i permetria una (re)integració "suau" en un temps breu com a membre de ple dret de l'eurosistema. Així mateix, és –de bon tros– l'escenari més probable en el supòsit que una Catalunya independent quedés fora de la UE, ja que el contrari seria perjudicial per a totes les parts implicades en les decisions pertinents. En qualsevol cas, l'absència d'acord no impediria que els bancs catalans poguessin accedir al Banc Central Europeu a través de les seves filials.

2.1.3 Banc de Catalunya, el banc central propi

És necessari, sigui quin sigui l'escenari, un nou banc central propi, un Banc de Catalunya (BdC), amb les capacitats i competències comunes als bancs centrals. Això oferiria també una gran oportunitat per fer millor aquestes tasques del que ha demostrat en el passat el

Banc d'Espanya (BdE). La posada en marxa dels mecanismes europeus de supervisió única pot facilitar en part aquesta funció.

Cal reiterar que la voluntat fortament europeïsta de Catalunya ha de comportar que es mostri la seva disposició a seguir les exigències que es facin des de la UE, especialment considerant que aquesta sabrà calibrar prou bé les conseqüències d'una decisió o de l'altra en el manteniment de l'espai comú, de respecte als compromisos adquirits amb la ciutadania, i de garantia dels creditors del Regne d'Espanya. Per això, es pot preveure que sigui la mateixa UE qui acabi afavorint un acord. No només per consistència amb els principis d'integració europea, com s'ha analitzat en l'informe d'aquest Consell sobre les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea, sinó també perquè una estratègia contrària a l'acord es podria acabar projectant sobre l'Estat espanyol i el conjunt de l'economia espanyola, ja que la solvència del seu deute s'afebliria fortament i podria finalment acabar afectant la credibilitat mateixa de la moneda comuna.

Un banc independent. El Banc de Catalunya hauria de ser independent. Aquesta independència implica que ni al BdC com a institució ni a cap membre dels seus òrgans de decisió no se'ls permetria sol·licitar o acceptar instruccions del Govern de l'Estat o de qualsevol altre organisme respecte a la manera com han d'exercir les funcions i aconseguir els objectius que tenen encomanats. Institucions, organismes i el Govern de l'Estat haurien de respectar aquest principi i no tractar d'influir en els membres dels òrgans de decisió del BdC.

Els comptes financers del BdC s'haurien de mantenir separats dels de l'Estat. El BdC hauria de tenir el seu propi pressupost.

L'Estatut del BdC hauria de preveure que el seu governador i els seus consellers tinguin un mandat relativament llarg –de vuit o nou anys–, sense possibilitat de ser reelegits i no-

més puguin ser remoguts dels seus càrrecs en cas d'incapacitat o falta greu.

El governador, els directors generals i el secretari general haurien de conformar la Comissió Executiva del BdC. De forma transitòria, i fins que el legislador català adopti les decisions definitives pel que fa al cas, el nomenament dels òrgans rectors del BdC podria mantenir les característiques actuals del cas del Banc d'Espanya, en el qual és competència del Govern. Aquest òrgan hauria de portar el govern diari del BdC, prepararia les reunions del Consell de Govern, i hauria d'exercir els poders que li delegui el Consell de Govern.

El Consell de Govern seria el màxim òrgan decisor del BdC. Hauria d'estar format pels membres de la Comissió Executiva del BdC juntament amb els consellers. Aquest òrgan hauria d'adoptar les línies d'actuació general i prendria les decisions necessàries per tal d'assegurar l'exercici efectiu de les funcions encomanades al BdC.

Les funcions que hauria d'assumir el BdC són fonamentals per a l'economia i l'estabilitat financera. Entre les seves tasques cal destacar-ne cinc: supervisar el sistema bancari; promoure l'estabilitat financera; definir i executar la política monetària; promoure el bon funcionament dels sistemes de pagament, posseir i gestionar les reserves de divises de l'Estat; i emetre i posar en circulació els bitllets de curs legal i la moneda metàl·lica.

A més, podria prestar altres serveis, com ara elaborar i publicar les estadístiques relacionades amb les seves funcions, prestar els serveis de tresoreria i d'agent financer del deute públic i assessorar el Govern, així com realitzar els informes i estudis que resultin procedents.

És evident que aquestes funcions s'exercirien de maneres diferents si Catalunya formés part de la UE o no, i, per tant, si el BdC estigués integrat o no en el SEBC (Sistema Europeu de Bancs Centrals).

Supervisió. El BdC hauria de supervisar la solvència i el compliment de la normativa específica de les entitats de crèdit. El nou supervisor europeu (Single Supervisory Mechanism, SSM), depenent del BCE, supervisaria les entitats de l'eurozona (i altres de la UE que s'adhereixin a l'SSM) significatives (bàsicament les que tinguin actius superiors a 30.000 milions i en qualsevol cas les tres més grans de cada Estat membre de la zona euro). El BdC, com a NCA (National Competent Authority), hauria de col·laborar estretament, d'acord amb la regulació de l'SSM, en aquestes tasques de supervisió de les entitats significatives. A més, el BdC hauria de supervisar directament aquelles altres entitats catalanes que no fossin significatives en l'àmbit europeu.

Estabilitat financera. El BdC hauria de promoure l'estabilitat financera, preservant el bon funcionament de les entitats de crèdit, enfortint la seva capacitat de resistència enfront de situacions econòmiques adverses i harmonitzant la seva actuació amb els interessos generals i els particulars d'empreses i estalviadors. Amb aquesta finalitat:

- Hauria d'adoptar una regulació efectiva i prudent. Per a això, n'hi hauria prou probablement amb la transposició i aplicació directa de les directives i regulacions bancàries europees i les regles prudencials harmonitzades emeses per l'European Banking Authority (EBA) en el denominat Single Rulebook.
- Hauria d'exercir una política macroprudencial activa, tot vigilant les variables macroeconòmiques que puguin afectar el conjunt o una part del sistema financer, adoptant les mesures que minimitzin aquests riscos.

Política monetària. L'objectiu principal de l'eurosistema és mantenir l'estabilitat de preus. Per assolir aquest objectiu, l'eurosistema gestiona la política monetària. A través d'una sèrie d'instruments i procediments que en constitueixen el marc operatiu, tracta de controlar els tipus d'interès i la quantitat del diner.

Les decisions sobre política monetària s'adopten en el Consell de Govern del Banc Central Europeu (BCE), i els bancs centrals nacionals dels països integrats de la zona de l'euro les porten a terme. Per tant, aquesta funció l'hauria d'executar el BdC tan aviat com Catalunya s'integrés a la zona euro.

La política monetària del BCE s'executa amb criteris uniformes i vàlids per a tothom mitjançant tres mecanismes que s'exercirien a través del BdC i que són accessibles en igualtat de condicions per a totes les institucions financeres de la zona euro:

- Operacions de mercat obert. Permeten controlar els tipus d'interès, gestionar la situació de liquiditat del mercat i orientar la política monetària.
- Facilitats permanents. El seu objecte és proporcionar i absorbir liquiditat i controlar els tipus d'interès del mercat a un dia.
- Manteniment d'unes reserves mínimes. S'aplica a les entitats de crèdit de la zona euro. El seu objecte és estabilitzar els tipus d'interès del mercat monetari i crear (o augmentar) el dèficit estructural de liquiditat.

De conformitat amb els Estatuts del Sistema Europeu de Bancs Centrals (SEBC), i pel que fa a totes les operacions d'injecció de liquiditat, el Banc Central Europeu (BCE) i els bancs centrals nacionals han de requerir actius de garantia proporcionats per les entitats de contrapartida, els bancs. Aquest requisit té per objecte protegir l'eurosistema de possibles riscos financers. Els actius de garantia són els instruments financers que o bé es posen en garantia per a la devolució d'un préstec, o bé es venen com a part d'una cessió temporal. Seria funció del BdC analitzar i aprovar, d'acord amb les regles del BCE, l'elegibilitat dels actius de garantia que presentin els bancs.

Sistemes de pagament. Els sistemes de pagament i liquidació de valors representen la infraestructura a través de la qual es mobilitzen els actius en una economia. En conseqüència, el bon funcionament dels sistemes

de liquidació esdevé fonamental per a l'estabilitat financera. Per això, promoure el bon funcionament dels sistemes de pagament hauria de ser una de les funcions bàsiques del BdC.

Catalunya hauria de demanar integrar-se, així mateix, a la zona única de pagaments per a l'euro, comunament coneguda amb el nom de SEPA (Single Euro Payment Area). Aquesta és una iniciativa de la indústria financera europea, sota la direcció de la Comissió Europea i del BCE i coordinada pel Consell Europeu de Pagaments, i està constituïda pels països de la UE més Islàndia, Noruega, Liechtenstein i Suïssa.

2.1.4 L'Autoritat Catalana d'Inversions i Mercats

El nou Estat català necessitaria una entitat pròpia encarregada de la regulació i la supervisió de les inversions financeres i del mercat de valors, tant per la importància de preservar la seguretat regulatòria en aquest àmbit com perquè així ho estableix la Directiva 2010/78 de la CE. Els objectius d'aquesta entitat haurien de ser vetllar per la transparència dels mercats i la correcta formació de preus en aquests, així com la protecció dels inversors.

L'organisme que hauria de responsabilitzar-se de la regulació i la supervisió de les inversions i els mercats financers seria l'Autoritat Catalana d'Inversions i Mercats (ACIM). L'ACIM hauria d'implementar la política de l'ESMA (European Securities and Market Authority).

L'ACIM haurà de ser independent. Aquesta independència implica que ni a l'ACIM ni a cap membre dels seus òrgans de decisió se'ls permetrà sol·licitar o acceptar instruccions del Govern de l'Estat o de qualsevol altre organisme.

L'ACIM hauria de tenir també independència financera i pressupostària i hauria de finançar-se exclusivament amb les taxes que percebria dels actors dels mercats financers.

L'estatut de l'ACIM hauria de preveure que el president i els consellers de l'Autoritat Catalana tinguin un mandat relativament llarg –de vuit o nou anys–, sense possibilitat de ser reelegits, i només puguin ser remoguts dels seus càrrecs en cas d'incapacitat o falta greu.

Les funcions que hauria d'assumir l'ACIM són fonamentals per al correcte funcionament dels mercats financers. Entre les seves tasques cal destacar-ne la regulació i la supervisió dels mercats financers i la promoció del bon funcionament d'aquests mercats. També podria desenvolupar d'altres funcions exigides per la UE, com ara la gestió d'un sistema d'indemnització dels inversors reconegut oficialment, o la codificació de valors i dipositària de valors per a la seva gestió i liquidació. A més, podria prestar altres serveis com ara elaborar i publicar les estadístiques relacionades amb les seves funcions i assessorar el Govern, així com realitzar els informes i estudis que resultin procedents.

2.1.5 L'Administració tributària

No és possible esdevenir un Estat sense disposar de la capacitat de gestionar els impostos que paguen els ciutadans. El Govern de la Generalitat ha de poder decidir el model de gestió tributària i fixar el sentit de la política fiscal que més li convingui a Catalunya. A diferència del model espanyol, el model català de gestió tributària hauria de fomentar la cooperació entre el sector públic i el sector privat per afavorir el compliment voluntari de les obligacions fiscals dels contribuents catalans.

L'Agència Tributària de Catalunya, doncs, ha de ser la peça principal de l'estructura institucional de l'Administració tributària de l'Estat propi.

Per esdevenir l'autoritat pública d'un model de gestió tributària fonamentat en la confiança i la cooperació amb el conjunt dels contribuents, l'Administració tributària de Catalunya ha de respondre als principis de transparèn-

cia, professionalitat, vocació de servei públic i eficiència.

L'Agència Tributària de Catalunya serà la responsable d'aplicar el sistema tributari per mitjà de l'exercici de les potestats i funcions administratives de liquidació, recaptació i comprovació de les obligacions tributàries dels contribuents subjectes a la jurisdicció fiscal de la Generalitat de Catalunya, i, si escau, de sancionar les irregularitats que s'hi produeixin.

Els organismes públics que, juntament amb l'Agència Tributària de Catalunya, haurien de conformar l'estructura institucional de l'Administració tributària de l'Estat propi són: el Consell Fiscal de Catalunya, l'Institut d'Estudis Tributaris de Catalunya, la Direcció General de Tributs i la Junta de Tributs de Catalunya.

El Consell Fiscal de Catalunya és l'organisme que hauria de facilitar una interlocució permanent entre les administracions tributàries i les organitzacions que representen els diferents col·lectius en què s'agrupen els professionals de l'assessorament fiscal.

L'Institut d'Estudis Tributaris de Catalunya seria l'organisme responsable de la formació tècnica del personal que forma part dels òrgans de gestió tributària.

La Direcció General de Tributs ha de ser l'organisme que proporcioni els criteris interpretatius de la normativa tributària als òrgans executius encarregats de l'aplicació dels tributs, a fi d'aconseguir una uniformitat en el tractament jurídic de les diferents qüestions que plantegin els contribuents catalans.

La Junta de Tributs de Catalunya hauria d'agrupar en una única instància tots els procediments de revisió en via administrativa dels actes de contingut tributari dictats pels diferents òrgans i organismes que configuren l'Administració tributària de Catalunya.

Objectius i característiques de la futura organització de les funcions d'aplicació dels tributs. En un sistema de gestió tributària fo-

namentat en l'autoliquidació, és el contribuent qui assumeix el pes de realitzar totes les tasques tècniques i jurídiques que requereix la determinació del deute tributari. Si es vol assolir un alt percentatge de compliment voluntari, a banda de simplificar les normes fiscals, l'Administració tributària ha de facilitar als contribuents les eines tecnològiques i els serveis d'assistència i tutoria fiscal que els permetin atendre degudament les obligacions que la llei els imposa.

A Catalunya ja existeixen diferents xarxes d'oficines capacitades per atendre el conjunt dels contribuents catalans, malgrat que cadascuna s'integra en una estructura institucional diferenciada. Juntament amb les oficines públiques, en el desplegament de la futura Administració tributària catalana cal disposar de les oficines dels Registres de la Propietat i de les oficines de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació. En el model futur d'Administració tributària de Catalunya caldrà integrar la xarxa d'oficines de l'ATC i de l'AEAT, i coordinar-la amb la resta de xarxes d'oficines públiques (sobretot les de les diputacions provincials), tot respectant l'exercici de les competències i funcions de cadascuna. També, per millorar els resultats de la gestió tributària ordinària sense incórrer en uns costos d'administració excessius, caldrà tenir la cooperació del conjunt dels intermediaris fiscals.

Per organitzar la recaptació en període voluntari dels pagaments que fan els contribuents catalans, a mitjà termini, sembla indispensable reconduir el flux de la tresoreria tributària al Banc Central de Catalunya. Mentrestant, aquesta funció es podria organitzar per mitjà de les diferents entitats privades de crèdit que operin a Catalunya com a col·laboradores en la recaptació dels impostos de la Generalitat.

Des de la perspectiva administrativa, per organitzar els serveis de recaptació és necessari disposar d'una xarxa d'oficines on es puguin resoldre les diferents incidències. Per organitzar la gestió del cobrament dels deutes tributaris impagats també cal disposar de

la informació patrimonial dels contribuents catalans i de l'organització necessària per gestionar un important volum d'expedients en què es donen una gran quantitat d'incidències que requereixen decisió de l'autoritat pública, i que sovint presenten una vessant litigiosa. Els mitjans personals, materials i tecnològics existents avui a Catalunya, sobretot integrats als organismes autònoms de les diputacions provincials, podrien ser suficients per assumir la gestió de la recaptació executiva dels deutes tributaris dels contribuents catalans.

El control administratiu del correcte compliment de les obligacions tributàries és una activitat de verificació i comprovació *a posteriori* de les decisions que han pres els contribuents en el moment de fer efectives les seves obligacions fiscals. Per tant, atès el volum de les declaracions tributàries que s'han de comprovar cada any fiscal, es tracta d'una activitat intensiva en l'ús de les tecnologies d'anàlisi i encreuament de dades. Segons el model de control tributari de l'Estat espanyol, l'AEAT organitza aquesta funció diferenciant: a) d'una banda, la comprovació massiva (o extensiva), que realitzen els òrgans de gestió tributària; i b) de l'altra, la comprovació singular (o intensiva), que realitzen els òrgans de la inspecció dels tributs. Aquest model d'organització pel que fa al control del compliment és vàlid, i respon a les diferents possibilitats de combinar els recursos humans i tecnològics segons les característiques del contribuent o dels objectius de l'acció pública.

Finalment, cal dir que el descobriment d'activitats econòmiques no declarades (economia submergida) és una funció que requereix l'ús de tècniques d'investigació i de seguiment de persones i capitals. Aconseguir la col·laboració de les autoritats fiscals internacionals i dels operadors econòmics domèstics (sobretot de les entitats financeres) són, doncs, aspectes essencials per organitzar una investigació tributària eficaç.

L'estructura informàtica. Al segle XXI, el factor estratègic del poder fiscal és la informació.

Per aquest motiu, l'Administració tributària de Catalunya hauria de disposar dels instruments tecnològics necessaris per desenvolupar una gestió electrònica dels procediments d'aplicació dels tributs.

Una base de dades fiscals pròpia és la principal mancança de l'Administració tributària de Catalunya i el repte més difícil d'aconseguir sense la col·laboració de l'Estat espanyol. Els requeriments principals per a la construcció d'aquesta base de dades són tres: l'obtenció de les dades fiscals dels contribuents catalans, el sistema d'emmagatzematge i d'estructuració de la informació i, finalment, la protecció de les dades que en garanteixi la confidencialitat.

Hom podria considerar la possibilitat d'aprofitar com a dispositiu hàbil per tramitar els diferents procediments d'aplicació dels tributs el sistema informàtic del qual l'ATC disposa actualment (GAUDI), degudament evolucionat i millorat. Tanmateix, cal valorar, en qualsevol cas, la conveniència d'implementar un sistema informàtic alternatiu.

Des de la perspectiva del contribuent, el dispositiu principal de la gestió tributària moderna és el que es coneix com a *seu electrònica*, entesa com una plataforma informàtica on es concentren tots els procediments i gestions de caràcter tributari que faciliten la relació no presencial entre l'Administració tributària i el contribuent.

Estimació dels costos de funcionament.

D'acord amb el cost mitjà de la recaptació tributària als països de l'OCDE, per a una recaptació potencial de 70.000 milions d'euros (incloses les cotitzacions socials), podríem estimar els costos totals d'administració del sistema tributari de Catalunya en uns 750 milions d'euros. No obstant això, l'objectiu de la futura Agència Tributària de Catalunya hauria de ser assolir els índexs d'eficiència que li permetessin desenvolupar les seves funcions públiques d'acord amb un pressupost de despesa de prop de 400 milions d'euros.

Estimació del rendiment econòmic del sistema tributari català. Si per calcular la tresoreria derivada dels impostos de titularitat estatal generada a Catalunya apliquéssim una taxa del 20% sobre la recaptació bruta total obtinguda per l'AEAT, obtindríem que el flux financer del qual podria disposar la Generalitat de Catalunya se situaria entre els 40.000 i els 50.000 milions d'euros anuals. A aquesta quantitat se li hauria d'afegir la recaptació líquida obtinguda per l'ATC i, si escaigués, la derivada de la gestió de les cotitzacions a la Seguretat Social.

Si partim del fet que la xifra del producte interior brut (PIB) de Catalunya se situa prop dels 200.000 milions d'euros anuals, aplicant la mitjana de pressió fiscal de l'Estat espanyol durant els últims cinc anys, obtindríem que els ingressos que es recaptarien, per tots els conceptes tributaris (incloses les cotitzacions a la Seguretat Social), se situarien prop dels 70.000 milions d'euros anuals.

Si, en lloc de la taxa espanyola, apliquéssim la taxa de pressió fiscal mitjana de la Unió Europea, obtindríem una estimació d'ingressos de la Generalitat de Catalunya de prop de 80.000 milions d'euros.

Finalment, si apliquéssim la taxa de pressió fiscal dels països europeus que recaptin més, obtindríem que el sostre de la recaptació fiscal a Catalunya estaria situat prop dels 100.000 milions d'euros anuals.

Etales de la construcció de l'Administració tributària. La primera fase és una fase de preparació, que comprèn des del moment present fins a la constitució del nou Estat. En aquesta fase, cal adoptar mesures tendents a enfortir les competències i els recursos de l'Agència Tributària de Catalunya, sota la legalitat fiscal espanyola, que podrien ser vàlides tant per a un escenari polític d'independència com també per a qualsevol altre que pugui comportar un increment de l'autogovern de Catalunya.

La segona fase del procés de creació de l'Administració tributària de l'Estat propi és la que

comença a partir del moment en què la Generalitat de Catalunya assoleixi la sobirania fiscal. Per tant, es desenvoluparà d'acord amb la normativa que aprovi el Parlament de Catalunya. A partir del moment que el Parlament de Catalunya aprovi les normes jurídiques que conformen el sistema tributari català, la seva efectivitat dependrà essencialment de la voluntat dels ciutadans de Catalunya d'acatar i complir la normativa catalana.

Si la consciència fiscal dels contribuents catalans es tradueix en una significativa millora en el percentatge de compliment voluntari de les obligacions tributàries respecte al que a hores d'ara obté l'Estat espanyol a Catalunya, se simplificarà moltíssim la construcció de l'estructura administrativa responsable de l'aplicació del sistema tributari català.

En els primers moments de funcionament de l'Administració tributària de l'Estat propi, a fi de garantir que el flux tributari no s'aturi i que les obligacions fiscals dels contribuents catalans es compleixin amb total normalitat, cal preveure la possibilitat de declarar transitòriament aplicables una bona part de les lleis tributàries i dels reglaments vigents abans d'assolir la sobirania fiscal.

Per facilitar la transició entre la jurisdicció fiscal espanyola i la catalana, d'acord amb els procediments habituals de la comunitat internacional, és necessari que el Parlament de Catalunya aprovi una llei de l'impost sobre la renda de no-residents.

Una vegada s'hagi completat el procés d'implantació del sistema tributari català, l'Administració tributària de Catalunya quedarà integrada en la xarxa internacional d'administracions fiscals, amb la qual haurà de col·laborar. Aquesta col·laboració administrativa, indispensable per al desenvolupament de les funcions d'aplicació dels tributs en un món globalitzat, resultarà particularment necessària respecte a l'Administració tributària de l'Estat espanyol.

2.1.6 El servei de duanes

Disposar d'una duana eficient i ben organitzada constitueix un factor de dinamització de l'economia d'un territori. Caldria trobar l'equilibri entre la intensitat del control i la celeritat en la gestió dels procediments duaners, no fos cas que un excés de supervisió demorés indegudament l'entrada o la sortida de mercaderies amb els costos consegüents per a les empreses importadores o exportadores de Catalunya.

Els dos factors indispensables per organitzar la gestió duanera són, d'una banda, els empleats públics responsables de tramitar les declaracions d'importació i d'exportació i, d'una altra, el sistema informàtic que reculli les dades del tràfic internacional de mercaderies. En ambdós casos, la Generalitat de Catalunya haurà d'estar en condicions de mobilitzar els recursos tant humans com tecnològics necessaris per assegurar un trànsit fluid i segur per les duanes de Catalunya, ja que una economia oberta i dinàmica com és la catalana no es pot permetre cap disfunció en l'entrada i, sobretot, en la sortida de mercaderies i productes amb destinació als mercats exteriors.

Caldria crear un servei o una autoritat de duanes per portar a terme les funcions de comerç exterior i vigilància, control i inspecció de mercats. Es podria constituir a partir del Servei de Vigilància Duanera estatal (SVA), que té un òrgan desconcentrat a Catalunya (Àrea Regional, amb seu a Barcelona), sis unitats operatives (Barcelona, Aeroport del Prat, Tarragona, Palamós, Girona i Lleida), una unitat combinada (Figueres), i dues bases marítimes (Palamós i Barcelona).

Així mateix, caldria establir en el si de la conselleria competent –actualment la d'Empresa i Ocupació– un *national contact point* per al control de l'adopció de regulacions tècniques de productes.

Caldria disposar d'una entitat nacional d'acreditació, encarregada de vetllar per l'actuació dels diferents organismes de certificació, i definir el marc legal en el qual hauria d'operar. Aquest rol està desenvolupat actualment en l'àmbit estatal espanyol per l'Entidad Nacional de Acreditación (ENAC). Entre d'altres, la nova entitat hauria de ser membre d'European cooperation for Accreditation (EA).

Per realitzar les noves activitats de vigilància de mercat que exigeix la UE en relació amb els objectius de seguretat, de regulació mediambiental i d'evitar la competència deslleial, a més de les duanes a les quals ja hem fet referència, caldria dotar l'Agència Catalana del Consum i l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària (ACSA) de més capacitats i caldria crear de bell nou l'Agència Catalana del Medicament (es podria fer a partir de l'actual Servei de Control Farmacèutic i Productes Sanitaris).

Per tal de donar compliment a les exigències de les directives europees en aquesta matèria, el nou Estat a l'hora d'organitzar la gestió duanera ha de tenir a punt des del primer moment els empleats públics responsables de tramitar les declaracions d'importació i d'exportació i un sistema informàtic amb capacitat de gestionar les dades del tràfic internacional de mercaderies. Aquests recursos humans i tecnològics són necessaris per assegurar un trànsit fluid i segur a les duanes de Catalunya.

A més, caldria que el Cos de Mossos d'Esquadra assumís el Servei de Vigilància Duanera i crear unitats noves de l'Agència Tributària amb personal propi. D'altra banda, el nou Estat podria assumir –mitjançant traspàs o pel repartiment d'actius i passius– tots o alguns dels elements personals i materials dels actuals òrgans desconcentrats de l'Administració duanera de l'Estat a Catalunya (Àrea Regional, dependències provincials i unitats operatives).

2.2 Autoritats i estructures administratives del nou Estat

2.2.1 Autoritats reguladores i de la competència

En algunes ocasions, els mercats de béns i serveis no funcionen correctament de manera espontània, perquè pot haver-hi agents amb excessiu poder que dificulten la competència i institueixin beneficis extraordinaris que perjudiquen els consumidors, imposant-los preus més alts i/o pitjors condicions de qualitat. Per això, la defensa de la competència ha estat una preocupació tradicional de la política econòmica europea.

Així mateix hi ha alguns sectors econòmics en què la mateixa estructura de costos de producció i distribució determina l'existència d'escasses possibilitats de la competència, per l'existència de situacions estructurals de monopoli (com, per exemple, i de forma clara, en el cas de l'energia).

Per fer front a aquests dos problemes, la UE ha anat adoptant mesures d'harmonització legal i exigint als Estats membres la creació d'*autoritats nacionals* encarregades de vetllar per la defensa de la competència i de regular determinats sectors, especialment, però no exclusivament, serveis econòmics bàsics i sectors de xarxa en els quals s'ha produït un gran nivell de liberalització i d'harmonització a escala europea. Per això, cada cop ha guanyat més importància la discussió sobre el disseny institucional de la defensa de la competència i de la regulació de sectors de xarxa, implicant els graus de poder i d'independència amb què es configuren aquests òrgans.

Concretament, pel que fa a les autoritats de regulació, a dia d'avui, la UE exigeix que els

Estats membres disposin d'aquesta mena d'autoritats en l'àmbit del transport ferroviari i dels serveis energètics de gas i electricitat i de telecomunicacions –que inclou els serveis de comunicació electrònica i els relatius a l'ús de l'espectre radioelèctric–. També requereix autoritats reguladores en relació amb el sistema financer –sistema bancari i mercat de valors–. A banda d'aquests àmbits estrictament econòmics i per tal de protegir els consumidors dels serveis postals i el medi ambient, la UE exigeix la creació d'una autoritat nacional dels serveis postals i una altra que garanteixi la seguretat dels residus nuclears i, més precisament, “la seguretat de la gestió del combustible nuclear gastat i dels residus radioactius”. A banda de les autoritats reguladores que exigeix la UE, el nou Estat podria crear les que estimés convenient.

El dret europeu deixa a la lliure decisió dels Estats el disseny institucional i administratiu de les autoritats nacionals de la competència i de la regulació. En aquest sentit, no delimita el seu format. Sí que exigeix, en canvi, que les autoritats nacionals de competència i regulació siguin òrgans públics que actuïn amb imparcialitat i transparència i, en particular, que siguin òrgans públics neutrals respecte de qualsevol interès particular.

Durant la primera etapa de la construcció de l'eventual Estat independent, les exigències i orientacions de la normativa europea s'han d'aplicar tenint en compte els principis de màxima estabilitat i simplicitat organitzativa i funcional. Ja que haurien de ser les institucions representatives d'un futur Estat català les que haurien de definir les característiques més permanents del disseny institucional d'òrgans reguladors i les seves funcions.

Es pot concloure que la fórmula més senzilla per organitzar les funcions de regulació en els serveis d'energia, telecomunicacions i transport (ferroviari) durant el període de transició seria l'atribució a l'ACCO –ja existent– de les funcions relatives a la garantia de l'accés a la infraestructura. Pel que fa a la resta de funcions reguladores i supervidores, la fórmula més senzilla durant el període de transició seria atribuir-ne l'exercici a estructures administratives de la Generalitat de Catalunya (sempre que s'observessin els requeriments d'imparcialitat i transparència). Pel que fa a l'autoritat nacional reguladora dels serveis postals, la funció també la podria exercir de manera transitòria l'ACCO.

En canvi, en relació amb l'autoritat reguladora de la seguretat en la gestió dels residus nuclears i combustible radioactiu usat, caldria tenir en compte que es tracta d'una competència nova per a la Generalitat i provisionalment caldria nomenar una comissió o consell que la pogués exercir.

Un cop consolidat l'eventual Estat català independent, el futur legislador català hauria d'optar per un disseny més definitiu que reunís alguna de les formes funcionals següents pel que fa a les autoritats de regulació i competència:

- Autoritat de competència i reguladors especialitzats sectorials: mantenir una institució especialitzada en política de competència i crear un regulador especialitzat en els diversos sectors: energia, telecomunicacions (comunicacions electròniques i espectre radioelèctric), transport ferroviari, sistema financer, servei postal i residus nuclears.
- Autoritat de competència i un o més reguladors multisectorials: mantenir una institució especialitzada en política de competència i crear una institució que assumeixi les tasques de regulació de tots els sectors o diverses institucions que facin aquestes tasques en relació amb sectors afins.
- Autoritat única de regulació multisectorial i competència: integrar en una sola institu-

ció l'aplicació de la política de competència i la regulació dels diversos sectors.

Adicionalment, cal tenir en compte que a més dels organismes reguladors que exigeix la UE, el futur Estat pot crear nous organismes o agències reguladores independents i mantenir els ja existents, com ara el Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC) o l'Agència Catalana del Consum.

2.2.2 Altres estructures administratives que exigeix la UE

La UE exigeix també que els Estats membres disposin d'estructures administratives amb capacitat de desenvolupar i aplicar el dret europeu i, en definitiva, d'implementar les polítiques públiques de la Unió.

a) Transport ferroviari, serveis energètics de gas i electricitat i telecomunicacions

Política de transports. En l'àmbit del transport ferroviari només caldria crear una estructura administrativa responsable de seguretat.

En l'àmbit del transport marítim, el nou Estat català s'hauria de dotar d'una estructura administrativa per tal d'assumir les competències de normativa marítima internacional, seguretat, contaminació i inspecció.

En l'àmbit del transport aeri, Catalunya ha de crear el seu propi ens de navegació aèria, integrat en la xarxa de navegació aèria europea (es podria crear a partir del centre de control que existeix a Barcelona) i una Agència Catalana de Seguretat Aèria, que assumís les competències de seguretat aèria en territori català (per fer-ho podria incorporar l'oficina de seguretat en vol que té l'AESA a Sabadell). També caldria crear una autoritat nacional de supervisió per certificar els proveïdors de serveis de navegació aèria.

Finalment, en l'àmbit del transport intel·ligent i navegació per satèl·lit, el Govern de Catalunya hauria de crear noves unitats o organis-

mes del Departament de Territori, d'Economia o d'Empresa que poguessin participar en els projectes europeus.

Energia. Per complir amb els requeriments de la UE caldria crear un organisme de gestió de reserves estratègiques. Alternativament, es podrien comptabilitzar com a reserves nacionals catalanes quantitats de combustibles energètics emmagatzemats a altres estats de la UE; una Autoritat Nacional Reguladora en matèria d'Energia Nuclear de caràcter independent que vetlli pel manteniment i la seguretat del funcionament de les centrals nuclears (la UE convida a crear aquesta autoritat, però no és obligatòria; a Espanya aquesta funció l'exerceix el Consejo de Seguridad Nuclear); un o més gestors privats del mercat elèctric, i un o més gestors privats del mercat de gas.

Per a la promoció i la regulació de les xarxes europees transfrontereres, el nou Estat hauria de garantir l'existència d'un operador de la xarxa d'alta tensió i un operador de la xarxa de gas que complissin les funcions necessàries per al bon funcionament d'aquestes xarxes.

b) Sistema financer i polítiques econòmiques i socials

Contractació pública. En aquesta matèria no seria necessari crear cap organisme nou, ja que el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic podria realitzar les funcions que exigeix la UE.

Política de competència. En relació amb les pràctiques *antitrust* i els *mergers*, la Generalitat disposa ja d'un organisme –l'Autoritat Catalana de la Competència (ACCO)– que, dotat de més recursos, podria desenvolupar les funcions exigides per la UE.

Dret de societats. Caldria crear un Registre Mercantil de Catalunya, amb la descentralització territorial que es consideri oportuna, tot i que es podria fer a partir dels actuals registres provincials de Barcelona, Tarragona, Girona i

Lleida, a través d'un traspàs de l'Administració General de l'Estat al Govern de Catalunya. Així mateix, caldria crear un cos de registradors, tot i que es podria oferir als membres actuals el manteniment en el seu lloc i funcions i regular després les noves incorporacions.

Lliure circulació de treballadors i capitals, dret d'establiment i lliure prestació de serveis. En l'Agència Catalana de la Seguretat Social, que caldrà crear, s'haurà de disposar dels mitjans suficients per garantir els drets referits a la lliure circulació de treballadors que corresponen als ciutadans comunitaris residents a Catalunya.

Pel que fa al lliure moviment de capitals, caldria crear una estructura amb capacitat administrativa i de cooperació que s'encarregui dels requeriments d'informació i de supervisió que preveu la normativa europea sobre pagaments i sobre lluita contra el blanqueig de capitals i el finançament del terrorisme. Actualment, aquesta estructura està inserida en el Banc d'Espanya. Podria adoptar-se la mateixa solució amb el Banc Central de Catalunya.

Serveis financers. Les funcions de supervisió que exigeix el dret europeu en aquest àmbit, en el nou Estat les podrien desenvolupar un o diversos organismes. Es recomana que les funcions de supervisió de les entitats de crèdit radicades a Catalunya i de les filials o sucursals dels bancs significatius europeus amb activitat a Catalunya s'atribueixin al Banc Central de Catalunya i les de regulació i supervisió de les inversions financeres i del mercat de valors, a la futura Autoritat Catalana d'Inversions i Mercats (ACIM).

Fiscalitat. En aquest capítol cal disposar de les estructures administratives i tecnològiques necessàries per gestionar els impostos indirectes (IVA) i els impostos especials, així com els convenis per evitar la doble imposició en relació amb els impostos directes. Aquestes funcions s'haurien d'ubicar en la futura Agència Tributària de Catalunya.

Política econòmica i monetària. L'element essencial per assolir el compliment de l'*acquis* comunitari seria la creació d'un Banc Central de Catalunya al qual li siguin atribuïdes les funcions pròpies previstes en els Tractats i en el conjunt de disposicions que determinen el funcionament de la Unió Econòmica i Monetària.

Estadístiques. Caldria únicament reforçar l'IDESCAT per tal de poder assumir el processament estadístic en àmbits rellevants com ara el medi ambient, el comerç exterior o el transport, i desenvolupar un model complet i autosuficient de producció i difusió estadística capaç d'assumir funcions i competències que actualment desenvolupa l'*Instituto Nacional de Estadística* (INE).

Política social i ocupació. Els requeriments institucionals derivats de la normativa europea i dels objectius europeus en la matèria són pocs, però, actualment, la Generalitat només té assumides la Inspecció de Treball i la gestió del Programa EURES a través del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC). Caldria crear els organismes o estructures administratives següents: un centre de referència de l'Agència Europea per a la Seguretat i Salut en el Treball; estructures d'administració dels diversos mecanismes de finançament europeu (FSE, FEAG, Fons d'ajuts als més necessitats, Programa d'Ocupació i Innovació Social) i un punt nacional de contacte del programa PROGRESS.

Agricultura i desenvolupament rural. En aquest àmbit, el nou Estat hauria de reforçar les estructures següents: el Servei d'Ajuts i Organisme Pagador del Departament d'Agricultura, que hauria d'ampliar les seves funcions per realitzar les que avui porta a terme el *Fondo Español de Garantía Agraria* (FEGA); a partir d'unitats de l'Agència Catalana del Consum i l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària, es podria crear una Agència d'Informació i caldria reforçar controls alimentaris; i a partir de les cinc entitats catalanes d'assegurances que formen part de la societat que

agrupa i gestiona les assegurances agrícoles combinades a escala de l'Estat (AGROSEGURO), es podria constituir un organisme català que exercís aquestes funcions a Catalunya, tenint en compte, però, que aquestes entitats són privades i que la constitució d'una agrupació és voluntària.

Pesca. La Direcció General de Pesca i Afers Marítims de la Generalitat hauria d'assumir les competències de la Secretaria General de Pesca del Govern espanyol, incloent-hi la gestió dels ajuts al sector, i el desenvolupament de programes d'actuació en relació amb les accions estructurals definides per la normativa comunitària, i caldria incorporar les dues oficines provincials de l'Instituto Social de la Marina i de les Autoritats Portuàries dels ports de Barcelona i Tarragona.

En matèria d'inspecció i control, s'hauria de crear un cos especialitzat d'inspectors de pesca.

Control financer. La Generalitat disposa de la Intervenció General de la Generalitat i la Sindicatura de Comptes per tal de poder exercir el control financer d'acord amb els criteris de Public Internal Financial Control (PIFC).

Ambdós organismes compleixen els requisits de la normativa europea, però haurien d'assumir noves competències. En el cas de la Intervenció General, hauria d'assumir el control i supervisió de l'Administració local, ara en mans de la Intervenció General de l'Estat, i d'àmbits de competència exclusiva de l'Estat, com ara la defensa o la política exterior. En el cas de la Sindicatura, hauria d'assumir la funció d'enjudiciament comptable, que actualment és exclusiva del Tribunal de Comptes.

Pel que fa a la lluita contra el frau, caldria designar una unitat de cooperació amb els altres Estats membres (AFCO) i un punt de contacte amb l'OLAF (Oficina Europea Antifrau). També cal implementar unitats específiques de lluita contra el frau en l'àmbit de les institucions financeres (podria estar ubicada en el futur Banc Central de Catalunya) i disposar

d'un centre nacional per analitzar monedes i bitllets a fi de detectar-ne falsificacions.

c) Justícia, drets i llibertats i seguretat

Sistema judicial i drets fonamentals. El nou Estat hauria de dotar-se de les institucions i estructures administratives necessàries per continuar fent efectiu l'Estat de dret. Moltes d'aquestes institucions i estructures administratives ja les té la Generalitat, d'altres s'haurien de crear a partir d'estructures estatals radicades actualment a Catalunya.

Pel que fa al poder judicial, a banda dels requeriments legislatius, caldria crear un sistema judicial de bell nou. Actualment, el poder judicial no està descentralitzat, però a Catalunya hi ha la infraestructura i els mitjans humans i materials necessaris per crear un sistema judicial. La Generalitat de Catalunya té competències en matèria de l'Administració de justícia, la qual cosa comporta que sigui titular d'edificis i de recursos materials i humans de suport a la justícia. Des d'aquesta perspectiva, caldria que el nou Estat assumís tots o una part dels mitjans materials que avui té l'Estat a Catalunya –sigui mitjançant traspàs de l'Estat, sigui com a conseqüència de la distribució d'actius i passius– i els mitjans personals, oferint-los la incorporació al nou poder judicial. Pel que fa a formació de jutges, a Barcelona hi ha l'Escola Judicial del Consell General del Poder Judicial.

En l'àmbit de la lluita contra la corrupció ja existeix una institució, l'Oficina Antifrau, que podria assumir noves funcions de control de les administracions públiques, el finançament dels partits polítics, el blanqueig de diners i el finançament del terrorisme.

També estaria en condicions de complir els requeriments en relació amb la protecció de dades personals –reforçant les competències de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades com a autoritat competent.

La UE no exigeix estructures administratives concretes, al marge del poder judicial, per a

la protecció de drets. En tot cas, cal recordar que Catalunya disposa ja d'algunes autoritats independents en aquesta matèria. Així, té un Síndic de Greuges, una Autoritat de protecció dels drets en l'àmbit dels mitjans audiovisuals i diverses institucions de protecció dels drets de la infància.

Justícia, llibertat i seguretat. Caldria crear dos serveis administratius: un servei de control fronterer, que faci complir la normativa europea d'accés a la Unió, i un servei d'Administració d'immigració, que gestioni els fluxos migratoris, tant en relació amb persones dels Estats membres de la UE com de països tercers. En el primer cas, es podrien crear noves unitats dels Mossos d'Esquadra que assumissin el control de les fronteres exteriors i reforçar la capacitat policial per assumir funcions de lluita contra la delinqüència organitzada, el terrorisme i el tràfic de drogues. En el segon, es podria intentar el traspàs o la incorporació del personal radicat a Catalunya que avui depèn de l'Estat. Caldria:

- Crear centres d'acollida d'immigrants, de sol·licitants d'asil i de víctimes de tràfic d'éssers humans.
- Designar el punt de contacte nacional amb EUROJUST (Agència Europea per a la Cooperació Judicial).
- Crear una xarxa consular catalana per tramitar i emetre visats.

d) Educació, cultura, ciència i medi ambient

Educació i cultura. Pel que fa a les estructures necessàries per a la implementació dels programes europeus, caldria crear les estructures de gestió del programa europeu Erasmus +, desenvolupar les competències de l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR) en l'homologació d'estudis superiors, crear centres de referència de la xarxa EURYDICE i de l'EFQ, Fundació Europea per a la Gestió de la Qualitat, i establir punts de contacte per als projectes EURO-PASS i eTwinning.

Ciència i recerca. En aquesta matèria cal assenyalar que el finançament de les estructures de R+D+I catalanes té una base molt important en fons provinents de l'Estat i d'estructures de recerca cofinançades per institucions vinculades a l'Administració estatal i a la Unió Europea. Per tant, el Govern de Catalunya hauria de fer un esforç financer addicional per mantenir el finançament de l'R+D+I catalana. Tanmateix, amb traspàs previ o com a conseqüència de la distribució d'actius i passius, el nou Estat podria assumir totalment o parcialment els 21 centres de recerca del CSIC radicats a Catalunya.

A més, el Govern de Catalunya, a través de la Secretaria d'Universitats i Recerca, hauria de designar les estructures de representació i els punts nacionals de contacte dels programes de recerca, i en especial del programa Horitzó 2020, un organisme coordinador de les iniciatives derivades dels articles 185 i 187 del TFUE, i un organisme de participació en la recerca agrícola, que en el cas català podria ser l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries (IRTA).

Dret de la propietat intel·lectual. L'Administració de la Generalitat disposa avui d'estructures suficients per complir les exigències relacionades amb la propietat intel·lectual. En canvi, la protecció de la propietat industrial, que les directives europees i els *screenings* tracten conjuntament amb la propietat intel·lectual, la garanteix actualment l'Oficina de Patentes i Marques, que és un registre no territorialitzat amb seu a Madrid. Caldria, per tant, crear l'estructura administrativa necessària per protegir aquest dret.

Medi ambient. L'ajustament que caldria dur a terme és institucionalment poc costós, si bé caldria incrementar els recursos humans especialitzats per tal d'assumir noves competències. No obstant això, en alguns casos caldria assumir noves funcions d'autoritat nacional competent que ara realitzen els ministeris estatals. En concret: una autoritat competent per autoritzar i tancar l'activitat extractiva, tot i que

les funcions podrien ser assumides per unitats o entitats ja existents a l'estructura de la Generalitat de Catalunya; en l'àmbit dels residus, caldria crear una entitat de vigilància del mercat d'equips de telecomunicacions, si bé aquestes funcions les podria assumir també l'Agència Catalana del Consum; caldria assumir les funcions de registre de drets d'emissió i crear una autoritat nacional competent per als mecanismes dels projectes basats en el protocol de Kyoto; caldria crear una autoritat nacional competent i un servei nacional d'assistència tècnica per aplicar el Reglament REACH i CLP (registre, autorització, avaluació i restricció de productes químics), que actualment exerceixen el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient i el de Sanitat, tot i que el Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat ja porta a terme funcions en relació amb aquest reglament i podria assumir aquestes noves funcions; caldria crear una autoritat nacional competent en matèria de contaminació acústica, funció que podrien assumir els serveis del Departament de Territori i Sostenibilitat; i crear un punt de contacte nacional per al Sistema Comú de Comunicació i Informació d'Emergències, que podria ser assumit pels serveis de la Direcció General de Protecció Civil de la Generalitat.

e) Protecció dels consumidors

Protecció dels consumidors i de la salut.

Per poder complir les exigències de la UE tan sols caldria reforçar els organismes –l'Agència Catalana del Consum– i/o les estructures administratives existents –com ara les direccions generals esmentades–. Aquest reforç hauria de ser més intens en algunes àrees en les quals en l'actualitat la Generalitat no té competències específiques i és l'Estat el que porta a terme la protecció dels consumidors –assegurances, comunicacions electròniques, determinats transports, serveis financers, entre d'altres.

També caldria assumir les funcions del Mecanisme d'Alerta Ràpida (RAPEX) i designar el punt nacional de contacte.

Seguretat alimentària i política veterinària i fitosanitària. L'única mancança en aquesta matèria seria la relativa a la matèria de comerç exterior d'aliments, animals, pinso i material vegetal, que actualment és de competència exclusiva de l'Estat i l'exerceix personal de l'Administració General de l'Estat. En aquest àmbit, caldria crear unitats especialitzades de control exterior amb funcionaris de la Generalitat que actualment desenvolupen la seva feina en l'àmbit de la seguretat alimentària, veterinària i fitosanitària, per efectuar els controls oficials corresponents i incorporar els quatre punts de control fronterer que existeixen a Catalunya i que són gestionats per l'Administració General de l'Estat.

f) Política exterior i de seguretat

Relacions exteriors. En aquest àmbit, el nou Estat, a banda d'implantar el sistema duaner i d'establir el control de les fronteres comercials exteriors assenyalats en els capítols 1 i 29, hauria de reforçar les estructures administratives dels departaments d'economia, indústria, comerç i afers exteriors per tal de poder exercir les competències en política comercial que actualment exerceix l'Administració General de l'Estat, que disposa de l'ICEX i la seva àmplia xarxa d'agregats comercials en ambaixades espanyoles d'arreu del món. En aquest sentit, seria necessari crear una xarxa similar partint de la xarxa d'oficines de la Generalitat de Catalunya a l'exterior d'ACCIÓ.

Política regional i coordinació dels instruments estructurals. La Generalitat disposa

avui d'un equip de professionals i d'estructures administratives en l'àmbit de la gestió i el control –especialment la Direcció General de Política i Promoció Econòmica (DGPPE) del Departament d'Economia i Coneixement i la Intervenció General de la Generalitat–, que, amb un reforç, podrien assumir les tasques d'autoritat de gestió, de certificació i d'auditoria que exigeix l'administració dels fons comunitaris.

Política exterior, de seguretat i defensa. En aquest àmbit, un eventual Estat català hauria de crear les estructures institucionals pròpies d'un servei de diplomàcia exterior amb capacitat per aplicar la Política Exterior i de Seguretat Comuna i la Política Comuna de Seguretat i Defensa de la Unió Europea (PESC/PCSD).

Caldria reforçar els mitjans materials i personals o crear noves unitats dels Mossos d'Esquadra per tal de garantir el compliment de la normativa europea en matèria de protecció d'informació classificada; crear estructures administratives que permetin el compliment adequat de les mesures restrictives adoptades per la Unió Europea respecte a països tercers (en l'àmbit diplomàtic, comercial, de seguretat i d'intel·ligència); i establir els mecanismes que permetin el compliment de la normativa estatal en vigor que garanteix el compliment de les decisions, estratègies i polítiques de la Unió Europea (com ara estratègia de lluita contra la proliferació d'armes petites i lleugeres, o instruments de seguretat sobre informació classificada).

2.3 La Seguretat Social catalana

2.3.1 El concepte català de Seguretat Social

La Seguretat Social és, per la seva dimensió, la institució bàsica de l'estat del benestar a tots els països europeus. Actualment, a Catalunya un nombre molt important de persones han estat perceptores d'ingressos de la Seguretat Social, de forma que, per exemple, la xifra de persones (aproximadament, 2,2 milions) que en algun moment del darrer any han cobrat directament de la Seguretat Social tots o la major part dels seus recursos econòmics s'assembla a la xifra del total de població ocupada que contribueix a la Seguretat Social (aproximadament, 2,96 milions).

A mitjà i a llarg termini les millores que caldria introduir en el sistema de Seguretat Social s'haurien de guiar pel principi del respecte als estàndards internacionals en matèria de Seguretat Social. No hi ha un model únic de Seguretat Social al món, ni tan sols hi ha un concepte unívoc del que s'inclou dins el concepte de Seguretat Social. Internacionalment, el primer criteri comú del que és la Seguretat Social és el que determina el Conveni núm. 102 de l'Organització Internacional del Treball (OIT), que té la virtut de precisar no tan sols quines branques de protecció cal que tinguin els sistemes nacionals de Seguretat Social, sinó també quina és la intensitat mínima d'aquesta protecció per tal d'evitar que sigui una tutela fictícia.

Cal tenir present que aquests preceptes internacionals estableixen condicions mínimes i que, per tant, es pot trobar que a diversos països es protegeixen altres contingències socials: per exemple, a França, més de sis milions de persones reben de la Seguretat Social

ajudes a l'habitatge (similars a les que hi ha a Finlàndia i a Alemanya) com un tipus de prestacions familiars que ajuden a les despeses que tenen les famílies amb fills per pagar el lloguer, l'accés a la propietat o la millora de la salubritat. Aquest concepte de protecció per part de la Seguretat Social és totalment aliè a la Seguretat Social espanyola, llevat el cas d'alguns funcionaris el règim especial de Seguretat Social dels quals els ha permès gaudir durant anys d'ajudes a la compra d'habitatge com a prestació complementària proporcionada per les seves mutualitats específiques.

Les nou branques del sistema de Seguretat Social. Sobre què cal entendre que forma part del concepte de Seguretat Social, tant el Conveni 102 de l'OIT com d'altres de la mateixa organització i el Codi Europeu de Seguretat Social elaborat en el si del Consell d'Europa, assenyalen nou branques com a pròpies d'un sistema de Seguretat Social: assistència mèdica; incapacitat temporal per malaltia; atur; vellesa; accidents de treball i malalties professionals; protecció a la família; maternitat; invalidesa permanent; i prestacions per mort i supervivència. Això no vol dir que tots els Estats estiguin obligats a complir totes les previsions dels tractats per a totes i cadascuna de les branques assenyalades, ja que s'admet que hi pot haver diferències notables entre els països, i a més no es dona la mateixa importància a cadascuna d'aquestes branques.

Interessa assenyalar que internacionalment s'ha considerat durant molt de temps que aquestes nou branques són típiques d'un sistema de Seguretat Social, i que en referència a cadascuna d'aquestes branques s'estableixen els mínims que s'han de complir tant pel

que fa a l'abast efectiu de la població protegida com respecte de les condicions per accedir a les prestacions (per exemple, el període previ de cotització que hom pot demanar). A més, també s'estableix quin és l'import econòmic mínim de les prestacions posant-les en relació amb els guanys habituals d'un treballador qualificat.

Per tant, atenent a l'esperit de continuïtat dels nivells de protecció social que assenyalàvem abans, caldria que:

- el sistema futur de Seguretat Social de Catalunya proporcioni protecció social efectiva i suficient en les nou branques de protecció que assenyalen els tractats de l'OIT i del Consell d'Europa que estableixen normes mínimes;
- i que en cap cas no es facin canvis que suposin un retrocés en aquests estàndards europeus; ans al contrari, caldria tenir present com a objectiu el compliment dels nivells que assenyalava la Carta Social Europea revisada el 1996, atès que la gran majoria de països europeus l'han ratificada, i el Codi Europeu de Seguretat Social revisat.

2.3.2 Aspectes funcionals i orgànics

L'Estat català ha de disposar, des del primer moment de la seva creació, d'un sistema de Seguretat Social capaç de realitzar, d'acord amb els estàndards internacionals i europeus, les funcions pròpies d'aquesta institució bàsica de l'estat del benestar.

Aquestes funcions són, en essència, les cinc següents:

- La recaptació dels recursos econòmics de la Seguretat Social.
- La prestació de les pensions i de les altres prestacions.
- El disseny actuarial i sostenible del sistema i la gestió financera i actuarial de les reserves.
- La gestió del fons de reserva i inversions.

- L'administració dels recursos humans i els sistemes tecnològics.

L'Agència Catalana de la Seguretat Social hauria de ser l'encarregada d'exercir aquestes funcions. Per realitzar aquest exercici podria fer ús de les tècniques de gestió indirecta del servei públic, sempre que això no minvi la transparència, el retiment de comptes. Caldrà decidir si hauria de compartir una part de la recaptació amb l'Administració tributària.

L'Agència podria dependre del Parlament. El govern de l'Agència podria recaure en una direcció assistida per un consell.

La plantilla al servei del sistema català de Seguretat Social seria d'unes quatre mil persones. La despesa de personal seria propera als 130 milions d'euros i disposaria de prop de dues-centes oficines i d'altres dependències.

En la primera etapa de la constitució del nou Estat, l'activitat del Govern en aquesta matèria s'hauria de regir pel principi de continuïtat. A mitjà i a llarg termini s'haurien d'anar introduint les millores exigides pels estàndards internacionals i europeus.

En tot cas, els objectius bàsics que haurien de guiar l'activitat del nou Estat a l'hora de crear el sistema de Seguretat Social podrien enunciar-se així:

- Els ciutadans de Catalunya han de tenir garantida la percepció de les pensions i altres prestacions de la Seguretat Social que tinguin reconegudes en les mateixes condicions que fins ara, sigui quin sigui l'escenari en què es desenvolupi el procés d'independència.
- Els ciutadans de Catalunya han de tenir la certesa que podran accedir en el futur a prestacions de la Seguretat Social de la mateixa qualitat, com a mínim, de les que fins ara podien legítimament confiar a gaudir.
- Els ciutadans d'altres nacionalitats que hagin treballat algun temps a Catalunya o que vulguin fer-ho en el futur han de confi-

ar que seran tractats igual que ara en relació amb els seus possibles drets en matèria de Seguretat Social, i que en tot cas es respectarà escrupolosament la normativa de coordinació europea i internacional.

2.3.3 Pensions contributives i sostenibilitat de les pensions de jubilació

El saldo (ingressos menys despeses) del sistema de la Seguretat Social en la seva totalitat és bastant diferent a Catalunya i a la resta d'Espanya. L'anàlisi del període 1995-2010 així ho constata. Mentre que a Catalunya la Seguretat Social va tenir sempre superàvit des de 1997 fins a 2008, a la resta de l'Estat els superàvits es produïren únicament entre 2003 i 2007, i per quanties clarament inferiors. D'altra banda, quan Catalunya ha registrat dèficit (1995-96 i 2009-2010), ha estat, en tots els casos, clarament inferior al registrat a la resta de l'Estat, on el 2009 el dèficit de la Seguretat Social assolí els 21.967 milions d'euros i les despeses de la Seguretat Social van superar els ingressos en un 21%, mentre que a Catalunya, el dèficit fou de 1.254 milions d'euros i les despeses superaren els ingressos només en un 5%. Pel que fa a l'any 2010, en què el dèficit de la Seguretat Social va continuar augmentant a causa de l'increment de l'atur, a la resta de l'Estat les despeses superaren els ingressos en un 25% (i el dèficit fou de 26.317 milions d'euros), mentre que a Catalunya ho feren només en un 8,6% (i el dèficit fou de 2.142 milions d'euros).

Atès que el sistema de la Seguretat Social ha entrat en dèficit a Catalunya a conseqüència

de la crisi econòmica –i encara que ho ha fet en una proporció molt inferior a la de la resta de l'Estat–, és rellevant plantejar-nos com s'assumirà aquest dèficit en l'escenari de la independència, si aquesta es produeix quan encara no s'hagi recuperat l'activitat econòmica als nivells necessaris per generar equilibri o superàvit en els comptes de la Seguretat Social catalana. Per una banda, en el cas d'un procés d'independència pactat, en el repartiment d'actius i passius, una part del fons de reserva s'haurà de traspassar al nou Estat català. La proporció que correspondria a Catalunya dependrà de la negociació. Seria correcte considerar que s'ha d'atribuir a Catalunya la part del fons de reserva que es va dotar amb els superàvits de la Seguretat Social a Catalunya. Aquesta proporció seria considerable, atès que com hem vist, en els anys d'expansió, la Seguretat Social va tenir els majors superàvits a Catalunya.

Per altra banda, en el cas d'un procés d'independència no pactat, o en el cas d'una negociació de repartiment d'actius i passius que s'allargués en el temps, uns anys més enllà de la independència efectiva, el nou Estat català podria cobrir el dèficit amb els pressupostos ordinaris de la seva hisenda. Si Catalunya hagués estat independent en el període 2006-2011, un cop cobertes les despeses de l'actual Generalitat i les despeses de les competències estatals que hauria assumit, hagués disposat d'uns ingressos addicionals anuals d'11.198 milions d'euros de mitjana. Amb aquests ingressos addicionals nets, no hi hauria cap problema per assumir el dèficit de la Seguretat Social mentre la situació de crisi es mantingués.

2.4 El poder judicial i l'Administració de justícia

Sigui quin sigui l'escenari en què es produeixi la creació d'un nou Estat a Catalunya, els objectius bàsics que en l'àmbit del poder judicial i l'Administració de justícia s'haurien d'assegurar són, d'una banda, la garantia de la continuïtat de l'Administració de justícia i del seu funcionament normal i, d'altra, l'establiment d'un sistema provisional de govern del poder judicial. En canvi, no correspon a aquesta fase de transició establir el nou model de poder judicial i d'Administració de justícia que s'hagi d'aplicar al nou Estat, sinó que aquesta és una qüestió que ha de decidir la nova Constitució. Les diverses qüestions afectades per aquests objectius bàsics s'examinen a continuació.

2.4.1 Organització i competència dels òrgans judicials

A partir de la proclamació d'independència deixarien de tenir jurisdicció a Catalunya els òrgans judicials estatals situats fora de Catalunya amb competència sobre tot el territori (Tribunal Suprem, Audiència Nacional i jutjats centrals, als quals s'hauria d'afegir també el Tribunal Econòmic Administratiu Central, encara que no tingui caràcter judicial), com també el Tribunal Constitucional. Caldria, per tant, assignar les funcions jurisdiccionals d'aquests òrgans, en tot allò que afecti Catalunya, a òrgans judicials catalans (Tribunal Superior de Justícia, audiències provincials, jutjats).

L'organització actual dels òrgans judicials a Catalunya, amb la nova assumpció de competències podria restar bàsicament igual, amb l'excepció del TSJ, que hauria d'adequar-se a la nova situació, encara que amb els mínims canvis possibles. Entre aquests, hauria de considerar-se la divisió de l'actual

sala civil i penal en dues sales diferents, una per a cadascun d'aquests ordres jurisdiccionals; la creació, eventualment, d'una sala d'empara de drets fonamentals; i la creació d'una sala de cassació.

Per assegurar el funcionament normal de l'Administració de justícia durant el període transitori és fonamental garantir que les places existents de jutges i magistrats, de fiscals i de secretaris judicials estiguin cobertes, almenys al mateix nivell que en l'actualitat. Les vacants existents, per qualsevol motiu, podrien ser cobertes mitjançant els mètodes que preveu la legislació actualment vigent i recurrent igualment, si cal en més gran manera que en l'actualitat, al mètode tradicional dels suplents i substituïts.

El personal de l'Administració de justícia actual a Catalunya està format, a més, per diversos cossos estatals (gestors, tramitadors i personal d'auxili judicial, així com els metges forenses) que, no obstant això, gestiona la Generalitat, a qui correspon establir els mecanismes adients per cobrir provisionalment les vacants i les baixes que es produeixen. Això es realitza mitjançant personal interí, que és nomenat amb aquest caràcter a partir de les bosses d'interins que es gestionen per part del Departament de Justícia del Govern de la Generalitat. Per aquest motiu, no s'ha d'esperar que es poguessin produir problemes especials que comprometessin la possibilitat de cobrir les necessitats de personal.

El mateix es pot dir dels mitjans materials, inclosos els informàtics, que requereix l'Administració de justícia per al seu funcionament i que depenen ja en l'actualitat de la Generalitat de Catalunya.

Una vegada constituïda una Administració judicial pròpia de Catalunya, caldria, d'una banda, determinar, per part del Govern català, l'entitat bancària que hauria de gestionar els dipòsits i consignacions, i, d'una altra, reclamar a l'entitat gestora del compte de dipòsits i consignacions de l'Estat espanyol la transferència dels fons afectats als procediments que estiguin coneixent els òrgans judicials catalans.

El normal funcionament de l'Administració de justícia requereix l'accés a determinats registres i arxius, alguns dels quals es mouen dins de l'àmbit judicial (penats, protecció de víctimes de violència domèstica, entre d'altres) i s'integren avui en el Sistema de Registres Administratius de Suport a l'Administració de Justícia (SIRAJ), mentre que d'altres se situen fora de l'àmbit judicial, però en molts casos poden ser consultats pels òrgans judicials a través d'un portal informàtic únic (el Punt Neutre Judicial). El Registre Civil, per la seva banda, mereix una consideració especial, atesa la seva transcendència i els canvis legislatius recents que ha sofert, que hi han establert una gestió informatitzada centralitzada.

En tots aquests casos convindria mantenir l'accés dels òrgans judicials de Catalunya a aquests registres i arxius, a la vegada que la Generalitat hauria de crear els arxius i registres corresponents, a partir de la transferència de la part que correspongui dels arxius estatals i de la recopilació i tractament de la nova informació, des de la proclamació d'independència.

2.4.2 Regulació dels procediments judicials i règim lingüístic

Els procediments judicials estan regulats avui fonamentalment per lleis estatals, atesa la distribució de competències vigent entre l'Estat i les comunitats autònomes. En cas de desconexió de l'ordenament estatal no hi hauria, per tant, en general, legislació processal pròpia aplicable. Per evitar el buit normatiu que

es produiria i per motius de seguretat jurídica, seria aconsellable mantenir la legislació processal vigent en el moment de la creació del nou Estat, incorporant-la de manera provisional a l'ordenament català, amb les adaptacions que escaigui, a l'espera que el Parlament de Catalunya legislés sobre la matèria. La llei d'incorporació hauria d'incloure també el règim transitori per a la seva aplicació, garantint la continuïtat de la tramitació dels processos vius, inclosos els recursos.

En relació amb el règim lingüístic dels procediments i les actuacions judicials, caldria introduir en la llei d'incorporació les previsions oportunes per tal d'assegurar l'ús normal del català, en una doble direcció: garantir el dret d'opció lingüística en els procediments judicials i, amb aquesta finalitat, assegurar que tot el personal estigui capacitada lingüísticament en català i en castellà. Això suposa que el coneixement de les llengües adequat i suficient hauria de ser un requisit per accedir a les places corresponents, i no simplement un mèrit. Un cop establert aquest principi general, caldria, però, distingir entre les persones que ja ocupen una plaça en el moment de la creació del nou Estat i les que hi accedirien amb posterioritat, i establir-hi un règim transitori per a les primeres.

2.4.3 Processos pendents i execucions judicials

A partir del moment de constituir-se un nou Estat independent, s'hauria d'abordar la qüestió dels processos pendents de resolució definitiva, especialment en el cas dels procediments iniciats a Catalunya pendents de recurs en una instància fora de Catalunya, i dels iniciats en primera instància davant d'òrgans judicials situats fora de Catalunya (Audiència Nacional i Tribunal Suprem) en els quals hi hagi implicades persones amb la nova nacionalitat catalana o, en alguns casos, amb residència a Catalunya, o bé institucions o administracions catalanes. Igualment, s'haurien de tenir en compte els procediments oberts

davant del Tribunal Constitucional que afectin persones o institucions de Catalunya.

En tots aquests casos, s'hauria de seguir la tramitació dels procediments segons les regles processals vigents en el moment de la proclamació d'independència (que haurien estat incorporades al nou ordenament català). La qüestió que es planteja és quin òrgan judicial ha de continuar coneixent d'aquests assumptes. Hi ha dues solucions generals possibles: en primer lloc, remetre els procediments afectats als nous òrgans judicials catalans, perquè siguin assignats als òrgans que els succeeixin i siguin competents en la nova organització judicial; i, en segon lloc, seguir la tramitació en els òrgans espanyols que coneguin els assumptes, fins a la seva resolució definitiva, i reconèixer posteriorment aquestes resolucions. Qualsevol dels dos criteris permetria resoldre adequadament aquesta situació transitòria, amb avantatges i inconvenients en cada cas. Optar per una solució o una altra (o per una combinació de totes dues, que fins i tot es podria diferenciar per jurisdiccions) dependrà de les circumstàncies polítiques i de la negociació concreta que s'estableixi, amb els acords que en puguin resultar.

El Tribunal Constitucional conforma un cas específic. En efecte, només resultarien afectats, almenys potencialment, els recursos d'empara promoguts contra actes d'institucions o òrgans catalans (o, menys probablement, persones nacionals i/o residents a Catalunya). En canvi, decaurien els altres procediments seguits davant del Tribunal Constitucional. Respecte dels recursos d'empara, i sempre que el règim de drets i llibertats fonamentals aplicable a Catalunya fos durant el període constituent el mateix de la Constitució espanyola, podria aplicar-se el mateix criteri que s'ha indicat per als procediments seguits davant de la jurisdicció ordinària. En tot cas, a partir del moment de la creació del nou Estat, els recursos en matèria de protecció de drets fonamentals haurien de seguir el règim que establís la llei constitucional provisional de Cata-

lunya, i ja no podrien interposar-se davant del Tribunal Constitucional espanyol.

Pel que fa a la qüestió de les execucions fora de Catalunya ordenades per òrgans judicials de Catalunya i les execucions a Catalunya ordenades per òrgans judicials externs, entre els quals, significativament, els espanyols, s'hauria de resoldre mitjançant els corresponents acords de cooperació judicial, que s'haurien de formalitzar en termes de reciprocitat entre Catalunya i els altres Estats, inclòs l'espanyol, seguint el marc europeu de cooperació judicial tant en l'àmbit penal com en el civil, que es basa fonamentalment en el reconeixement mutu de les resolucions judicials.

2.4.4 Sistema provisional de govern del poder judicial

Des de la creació del nou Estat fins a l'aprovació d'una nova Constitució seria necessari establir un sistema provisional de govern del poder judicial de Catalunya, mitjançant la llei constitucional provisional. Aquest sistema provisional no hauria de prejudicar el model institucional definitiu de govern del poder judicial que adoptés la futura Constitució. En aquest cas, però, i a diferència del que succeeix en altres institucions i matèries, no resulta possible la continuïtat amb el sistema actualment vigent, ja que exigiria la creació d'un nou òrgan similar al Consell General del Poder Judicial, amb la qual cosa s'estaria prefigurant, de manera difícilment reversible, el nou model que hagués de determinar la futura Constitució catalana.

Comissió mixta de la Sala de Govern del TSJC i del Govern de la Generalitat. Els models que s'haurien d'utilitzar, sempre en el període transitori, poden ser diversos. Sembla que el més adient seria que, transitòriament, el Govern de la Generalitat i la Sala de Govern del Tribunal Superior de Justícia participessin en les funcions de govern. És una solució d'una certa continuïtat (la Sala de Govern ja col·labora actualment amb el Consell General del Poder Judicial en l'exercici del govern

del poder judicial) i no impediria que la futura Constitució optés per canviar a un model de consell. En canvi, establir provisionalment un consell –a banda de la complexitat afegida que suposa regular-lo i crear-lo de nou– faria més difícil un hipotètic canvi posterior que reorientés les funcions de govern, en tot o en part, cap a l'executiu.

En aquest sistema provisional, la Sala de Govern del Tribunal Superior de Justícia de Cata-

lunya podria assumir determinades funcions de govern i unes altres podrien ser atribuïdes a una comissió mixta de la Sala de Govern i del Govern de la Generalitat, formada paritàriament. A part d'això, tant la Sala de Govern del TSJ com el Departament de Justícia mantindrien les seves competències actuals. El Departament de Justícia, a més, assumiria les funcions que avui té encomanades el Ministeri de Justícia.

2.5 Seguretat i defensa

Si bé ja existeix un model de seguretat propi a Catalunya –basat en la seguretat ciutadana i la gestió d'emergències–, no s'han pogut desenvolupar gaires altres components que formen part de les estructures bàsiques de seguretat interna d'un Estat pel fet de ser competències de l'Administració central. I, per tant, tampoc no s'han creat ni desenvolupat els components vinculats a la seguretat internacional.

La seguretat és un bé públic que l'Estat ha de proveir necessàriament als seus ciutadans. La seguretat és alhora un dret per a la ciutadania i un deure per a l'Estat, fet que implica que s'ha de proveir com a garantia i alhora com a servei. I en un món creixentment interdependent, la provisió de la seguretat exigeix coordinació tant en l'àmbit intern com en l'internacional.

La provisió de la seguretat està vinculada a la provisió de llibertat i de justícia. Per proveir-la cal emprar diversos instruments, tot distingint entre l'àmbit de la seguretat interna (circumscribit al que s'esdevé a l'interior de les fronteres pròpies) i l'àmbit de la seguretat externa o internacional (vinculada a fets, actors o relacions transfronterers o internacionals). La provisió de la seguretat interna i internacional està vinculada a moltes altres polítiques públiques i pot presentar fórmules organitzatives molt diverses.

Cal tenir en compte però, que les estratègies de seguretat dels països occidentals i d'organismes europeus, tot i distingir entre seguretat interna i seguretat internacional, tracten gairebé del mateix: terrorisme, ciberseguretat, seguretat energètica, lluita contra la delinqüència organitzada, protecció d'infraestructures bàsiques o crítiques, entre d'altres. La coordinació i la intel·ligència són al centre de

la pràctica de la seguretat i s'està alterant la diferència de funcions entre cossos policials i efectius de defensa, que tot i existir, s'ha difuminat parcialment en alguns casos, fet que possibilita funcions més clarament militars o de defensa de certs cossos policials.

L'actual sistema de seguretat de Catalunya s'ha construït entorn de dos grans components: la seguretat ciutadana, que es proveeix fonamentalment mitjançant policia local i policia autonòmica, i la gestió de les emergències, que combina efectius professionals i voluntaris. Subsidiàriament, hi ha també tot el que es refereix a seguretat privada. És un model amb clara vocació de sistema de seguretat pública.

2.5.1 Elements definitoris del nou sistema de seguretat

Catalunya, per les seves dimensions, estructura econòmica, i ubicació geogràfica i geopolítica, té uns riscos i unes amenaces semblants als de la resta de països europeus. No té amenaces territorials dels seus veïns, almenys en termes militars. A més, Catalunya continuarà inserida en l'escenari europeu, internacional i de bones relacions transatlàntiques, per la qual cosa emprarà com a referència els estàndards de la UE en seguretat interna i internacional.

Pel fet de ser país de nova frontera s'intensifiquen alguns riscos i amenaces, per la combinació de les dificultats de la transició vers un model de seguretat més ampli i la necessitat de reestructurar el model existent.

Cal tenir en compte, a més, les dificultats, derivades de la incertesa sobre el grau de col·laboració amb l'Estat espanyol i de la neces-

sitat d'implementar molt ràpidament moltes decisions, que incrementen la complexitat de gestió del sistema. Cal tenir molta cura i prudència i maldar per fer realitat –per interessos compartits i amb el suport d'organismes europeus i tercers països– la coordinació, transferència d'informació i treball conjunt amb l'Estat espanyol per evitar amenaces transfrontereres i compartides.

2.5.2 Opcions i actuacions en l'àmbit de la seguretat interna

Investigació de la delinqüència organitzada, interna i transnacional. Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Reforçar la capacitat ja existent en el Cos de Mossos d'Esquadra (CME), com a unitat específica.
- Coordinar les funcions de la unitat del CME amb el futur servei d'intel·ligència, tot esperant la decisió si, com passa en altres països, acaba sent una unitat específica de l'esmentat servei.
- Endegar les actuacions sota estàndards homologables amb la Interpol, l'Europol i altres organismes semblants.

Terrorisme i narcotràfic. Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Crear una unitat d'informació i lluita contra el terrorisme, partint dels enfocaments, documents de valoració i guia i instruments elaborats per la UE. Cal prestar una atenció particular a la presència important del gihadisme a Catalunya i al que sabem sobre els processos de radicalització dels seus membres. Es podria preveure la incorporació, posteriorment, de personal procedent de serveis semblants ja existents en l'actualitat.
- Cercar, dins de l'escenari de col·laboració, la transmissió de la informació existent i, a canvi, oferir un seguiment coordinat de la seva evolució.
- Demanar assessorament i establir convenis de col·laboració amb les principals agències especialitzades dels països occidentals.

Control de fronteres. Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Crear una unitat de control de fronteres i dotar-la d'equipament, amb assessorament internacional. Aquesta unitat haurà de complir funcions i tenir especialització per actuar com a policia de duanes, com a policia portuària i com a patrulla de guardacostes.
- Concebre-la com l'embrió d'un o diversos cossos de seguretat de fronteres i control dels espais nacionals.
- Estudiar el cas, més complicat, del control de l'espai aeri, cercant inicialment suport per implementar-lo, mentre no hi hagi dotació d'equipament específic.
- Preparar les licitacions o procediments per disposar de l'equipament imprescindible.

Registre d'identitat. Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Crear una unitat de registre d'identitat dins del CME.
- Establir un mecanisme transitori amb l'Estat espanyol de transferència de la informació, que podria preveure, en el futur i en funció d'un eventual règim de doble nacionalitat, sistemes permanents de col·laboració i traspàs de la informació.
- Establir transferència de bases de dades i registres sobre vehicles i llicències de conducció, així com mecanismes de cooperació i de coordinació amb l'Estat espanyol i la resta de països.

Immigració. Establir, amb assessorament de la UE, un mecanisme inicial de col·laboració amb l'Estat espanyol mentre es crea, inicialment com a unitat independent del CME, un grup especialitzat i es dota d'efectius i d'equipament.

Control d'armes. Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Crear una unitat de control d'armes dins del CME.
- Establir un mecanisme transitori amb l'Estat espanyol de transferència de la informació, que podria preveure, en el futur i

en funció d'un eventual règim de doble nacionalitat, sistemes permanents de col·laboració i traspass de la informació.

- Establir transferència de bases de dades i registres sobre el tema, amb mecanismes de cooperació i de coordinació amb Espanya i la resta de països europeus.

Medi ambient. Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Crear una unitat de protecció del medi ambient –inicialment dins del CME–, aprofitant els elements i capacitats parcials ja existents, incloent-hi els Agents Rurals.
- Establir mecanismes de coordinació i cercar assessorament de la UE, d'organismes internacionals especialitzats i d'Espanya, per assegurar que hom compleix els estàndards i bones pràctiques.

Intel·ligència. Les actuacions immediates que caldria adoptar són:

- Començar a bastir un servei d'intel·ligència, civil, multidisciplinari i amb un marc legal que garanteixi que les seves actuacions són congruents amb l'Estat de dret i la garantia de protecció dels drets humans fonamentals. Per fer-ho caldrà assessorament internacional, el qual hom recomana que sigui diversificat. La seva funció bàsica serà recollir, analitzar, interpretar i processar de manera estratègica informació que afavoreixi la presa de decisions.
- Assegurar, amb independència que puguin existir diversos serveis, o almenys unitats operatives, la coordinació mitjançant instruments propis del servei i, també, d'altres que pugui afavorir o elaborar el Departament de la Presidència.
- Establir des del principi col·laboració i coordinació amb Espanya i els països i organismes europeus i del món occidental.

Ciberseguretat. Les actuacions que caldria adoptar, aprofitant que ja existeixen algunes capacitats públiques i també en l'àmbit de la indústria privada, són:

- Crear una unitat o servei de ciberseguretat, amb l'assessoria i suport operatiu

d'empreses i serveis externs, i partint de capacitats ja existents.

- Es recomana partir del Pla d'acció contra la ciberdelinqüència, adoptat pel Consell d'Europa (2010), de les diverses valoracions d'Europol i de l'Estratègia de ciberseguretat (2013) de la UE.

2.5.3 Assumpció de tasques de protecció civil i gestió d'emergències garantides fins ara pel Govern central

Caldrà també assumir tasques específiques de protecció civil i gestió d'emergències garantides fins ara pel Govern central. En aquest terreny caldria preparar un nou Pla de protecció civil i d'emergències, amb una reestructuració, adaptada a la condició de nou Estat, tant dels òrgans institucionals com dels tecnooperatius, estudiar, i, si escau, crear, a partir del Cos de Bombers de la Generalitat i del de l'Ajuntament de Barcelona una unitat operativa per a emergències complexes, i establir protocols i convenis de cooperació amb els serveis d'emergència dels països veïns.

2.5.4 Coordinació internacional amb cossos policials

Des del punt de vista de la coordinació internacional amb cossos policials, en l'àmbit de la UE, mentre Catalunya no en sigui membre de ple dret, caldria assegurar la coordinació (mitjançant enllaços permanents i protocols de cooperació) i el compliment dels plans i estàndards de l'Oficina Europea de Policia (Europol); Agència Europea per a la gestió de la cooperació operativa en les fronteres exteriors dels Estats membres de la UE (Frontex); Agència Europea de cooperació en assumptes judicials, Eurojust; Comitè Permanent de Cooperació Operativa en matèria de seguretat interna (COSI). I, en l'àmbit internacional, caldria fer efectiva la demanda d'ingrés a Interpol.

2.5.5 Opcions i actuacions en l'àmbit de la seguretat internacional

Catalunya haurà de resoldre, en el marc de la integració plena a la comunitat internacional, molts temes relatius a la presència en organismes de seguretat, tractats sobre el tema i, sobretot, coordinació en matèria de seguretat internacional. Fins ara, tots aquests temes han estat responsabilitat de l'Administració central.

Es consideren quatre casos: les relacions transatlàntiques i amb els EUA; la pertinença a l'OSCE; la pertinença a l'OTAN; la pertinença a estructures i organismes de seguretat de la UE.

Respecte de les relacions transatlàntiques i els tractats amb els EUA, es considera que caldria manifestar formalment des del principi la voluntat de Catalunya de tenir relacions estretes amb els EUA i, en aquest context, fomentar les relacions transatlàntiques.

Quant a la pertinença a l'Organització de Seguretat i Cooperació a Europa (OSCE), que té un paper important en temes de mediació i protecció dels drets humans, hom considera que, tot i la dificultat de l'adhesió (unanimitat), cal manifestar l'interès de Catalunya de ser-ne membre i subscriure i aplicar els principis i acords de l'organització.

Pel que fa a la pertinença a l'Organització del Tractat de l'Atlàntic Nord (OTAN), hom recorda els canvis de l'organització, el mecanisme d'adhesió i el seu paper en la creació de l'Associació per la Pau, un programa basat en les relacions bilaterals entre cada país i l'OTAN, en què són presents pràcticament tots els països europeus. Hom considera que es podria:

- Demanar i negociar la participació en l'Associació per la Pau.
- Prendre la decisió sobre l'eventual adhesió en una fase posterior, un cop decidides en el marc del procés constitucional les grans opcions en matèria de defensa i de seguretat.

A propòsit de la pertinença a estructures i organismes de seguretat de la UE, hom recorda que la pertinença, quan sigui plena, porta implícita la participació en alguns instruments molt importants en el terreny de la seguretat internacional, bàsicament intergovernamentals, com són la Política Comuna de Seguretat i de Defensa, PCSD, part de la Política Exterior i de Seguretat Comuna. Es considera que caldria tenir presents com a punt de partida en el disseny de la política de seguretat internacional de Catalunya el que preveuen els tractats, estratègies i diversos instruments i agències de la UE.

2.5.6 Model operatiu, cossos, contingents i organització

Els problemes que caldrà resoldre, a mitjà i llarg termini, són almenys tres, i per a tots tres hi ha diverses opcions i models per considerar abans de triar.

El primer, en l'esfera sobretot de la seguretat interna, és tot el que és relatiu al model de relació o unificació entre policies locals i Mossos d'Esquadra.

El segon gran problema afecta la forma d'organitzar els efectius de defensa, o, per dir-ho clarament, l'opció per la creació o no d'un exèrcit, i, en cas afirmatiu, les opcions sobre els diversos models existents per implementar la decisió.

La situació a Catalunya té un avantatge important: pot crear un model *ex novo*, estalviant-se el problema al qual ara s'enfronten la major part de països europeus: modificar, quantitativament i qualitativament, els seus exèrcits, creats fa segles, en un moment en què l'opció per exèrcits orientats a defensar fronteres d'eventuals invasions per altres exèrcits ha perdut sentit per falta d'amenaces territorials.

El tema es planteja ara de manera ben diferent a l'habitual als segles XIX i XX. Hom pot optar per dos grans models, amb exèrcit o sense. Si s'optés per prescindir d'exèrcit a la

manera convencional, generalitzada al món occidental al segle XIX, es presentarien dues grans alternatives per organitzar la política de defensa:

- Ampliar les funcions del Cos de Mossos d'Esquadra, fent que assumeixi funcions de seguretat externa i/o defensa, la qual cosa implicaria una militarització parcial d'algunes unitats i efectius dels Mossos.
- Crear una Guàrdia Nacional, amb funcions de seguretat, de gestió d'emergències o de defensa, autònoma, coordinada amb els altres cossos de seguretat.

El segon gran model és optar per la creació d'un exèrcit que, ateses les noves condicions, podria ser ben diferent dels existents fins a la fi del segle XX. Naturalment, la forma concreta d'estructurar aquest exèrcit i fer-lo operatiu admet diverses variants.

En tercer lloc, un cop decidida l'una o l'altra opcions (amb exèrcit, sense exèrcit) i, en cada cas, feta una elecció per alguna de les possibilitats existents, s'entraria en tots els casos en les decisions sobre contingents, comandament, processos de selecció, equipament i eventual admissió de persones foranes. Cal insistir, però, que les principals decisions s'hauran de prendre durant el procés constituent, tot i que les operatives i d'implementació quedaran per a després.

2.5.7 Ciberseguretat

Atesa la importància del ciberespai en la societat actual, el concepte de ciberseguretat cada cop és més present en els àmbits personals, professionals i, sobretot, governamentals. Hi ha molts casos en què l'atac informàtic ha fet perillar sectors econòmics, infraestructures crítiques o, fins i tot, sistemes d'informació governamentals.

Catalunya és conscient d'aquesta amenaça i des de l'any 2009 disposa d'un Pla nacional d'impuls de la seguretat de les TIC a Catalunya que desplega el Centre de Seguretat de la Informació de Catalunya (CESICAT).

Tot i així, no tots els objectius de protecció estan coberts de manera òptima per aquest organisme. Si bé el perímetre i l'interior de les TIC de la Generalitat estan en constant control i seguiment pel CESICAT, i encara que hi ha certa col·laboració entre aquest organisme i les forces de l'ordre (Mossos d'Esquadra), cal desplegar més capacitats en el camp de la defensa cibernètica i de la intel·ligència, entesa com a capacitat d'investigar i prevenir futurs atacs.

Per tal de reforçar aquest aspecte de la ciberseguretat en l'àmbit governamental, caldria prendre en consideració l'adopció de les mesures següents:

- El manteniment de la col·laboració amb els diferents organismes de l'Estat espanyol, com són el CCN-CERT i INTECO, per garantir la seguretat de l'espai cibernètic comú; la garantia que els organismes encarregats del desplegament del Pla nacional de la seguretat de la informació puguin defensar el país dels ciberatacs; l'obertura de converses i contactes amb altres equips de resposta d'emergències informàtiques (Computer Emergency Response Team – CERT) en l'àmbit català i en l'internacional, per tal de tenir el màxim d'aliats en aquest camp.
- La protecció de les dades públiques dels ciutadans de Catalunya, així com dels centres de processament de dades (CPD) dels quals depèn el Govern, mitjançant l'elaboració d'un Pla de recuperació de desastres, amb alternatives, si escau, fora de Catalunya.
- La preparació de les bases de dades per tenir un sistema electoral operatiu, uns documents d'identificació i una Agència Tributària amb les millors garanties d'ido-neïtat i correcció en el tractament de les dades dels ciutadans i de les empreses.
- La creació d'una sola estructura de comandament de les TIC a Catalunya que inclogui els principals organismes amb competències en la matèria.

Interpol. Creada l'any 1923, l'Organització Internacional de Policia Judicial, té actual-

ment 190 membres i el seu treball se centra en seguretat pública, terrorisme, delinqüència organitzada, tràfic de persones, armes, drogues, pornografia infantil, blanqueig de diners i delictes econòmics, i corrupció, principalment. Té dos òrgans principals, l'Assemblea General i el Comitè Executiu, a més de la Secretaria General.

S'hi ingressa per votació favorable de dos terços dels membres de l'Assemblea General. Ateses les circumstàncies actuals del combat contra certes formes de terrorisme internacional, sembla obvi que no interessaria ningú que Catalunya en quedés fora. Per tant, caldria demanar l'ingrés en la primera fase d'integració en la comunitat internacional.

2.6 Infraestructures: abastament d'energia i aigua i tecnologies de la informació i la comunicació

2.6.1 L'abastament d'energia

Amb dades de 2009, el consum energètic a Catalunya és de 14.550 kTEP/any, del qual només un 5% prové de recursos energètics propis. El consum d'energia primària es distribueix així: petroli 47%, gas 25%, nuclear 20%, renovables i residus 7,5% i carbó 0,5%.

Catalunya, com la majoria de països europeus, no té capacitat d'autoabastament de cru de petroli, de gas natural o d'urani, però disposa d'instal·lacions i processos apropiats per fer-ne el subministrament, l'emmagatzematge, la producció, la transformació i la distribució de derivats que assegurin cobrir la demanda energètica i el consum òptim.

Igualment, el sistema elèctric català és estructuralment excedentari i pot garantir el subministrament del 100% de la demanda, i disposa d'un coixí d'un 40% de potència, un 20% del qual és la reserva tècnicament necessària i un altre 20% és encara sobrant. Amb una hipòtesi d'un 3% de creixement anual de la demanda de potència, l'equip generador català actual podria cobrir, amb garantia suficient, el mercat català fins a l'any 2020, sense necessitat de construir noves centrals. El sistema elèctric català podria subministrar l'energia a uns preus un 30% inferiors als del sistema elèctric espanyol. Una Catalunya independent podria ser un dels Estats de la UE amb uns preus de l'energia elèctrica més reduïts.

El Pla de l'energia i canvi climàtic de Catalunya 2012-2020 preveu també l'entrada en servei de noves línies d'interconnexió que elevaran significativament la ja bona capacitat d'intercanvi actual del sistema elèctric català amb els seus sistemes veïns.

Atesa la gran liberalització i interconnexió del mercat energètic, la propietat de la majoria de les infraestructures energètiques presents a Catalunya pertany a empreses multinacionals i inversors privats que s'ocupen del cycle complet del seu negoci, la qual cosa garanteix la disponibilitat d'energia, el manteniment, el desenvolupament i l'ampliació de les seves instal·lacions, així com la gestió més adequada. En qualsevol de les circumstàncies de futur que es prevegin, aquestes empreses consideren Catalunya una part significativa del seu mercat, i les mateixes regles del joc empresarial faran que la seva gestió sigui al més eficient i normalitzada possible.

Actualment, la contribució de les energies renovables a la producció energètica de Catalunya és encara molt petita, raó per la qual caldria incrementar-la. Per aquesta raó, l'aposta per les energies renovables es revela com una de les estratègies energètiques prioritàries, tant les tecnologies d'ús final tèrmic com les tecnologies per a la producció d'energia elèctrica. Igualment, el sistema energètic català futur haurà d'impulsar l'increment de la valorització energètica dels residus, tant d'origen renovable com no renovable.

Mesures. Per a una bona transició energètica a Catalunya en el període d'assoliment de la independència, caldrà adoptar un conjunt de mesures, entre les quals destaquem les següents:

- Assegurar els proveïdors estratègics i renovar i continuar el marc regulador de la política energètica, amb els contractes existents de les empreses que ja presten aquests serveis actualment a Catalunya.

- Assegurar el compliment de les clàusules regulatòries en matèria de seguretat energètica.
- Establir i desenvolupar les bases, la reglamentació, la planificació i el desplegament del sistema energètic català. Això implicaria negociar els principals traspassos o usos d'instal·lacions, organismes reguladors i operadors (ara espanyols) i serveis per si calgués replicar-los a Catalunya.
- Garantir el proveïment energètic del país, parant atenció especialment al control de les instal·lacions ubicades en ports i aeroports.
- Disposar de la visió conjunta de tots els sistemes energètics i les seves instal·lacions i saber com cal assegurar-ne la protecció.
- Disposar d'un bon sistema propi de regulació i gestió del mercat energètic que asseguri la competitivitat de l'oferta i el respecte pel medi ambient.
- Dur a terme una auditoria de tot el sistema per tenir-ne un coneixement acurat i poder donar un servei adequat, ponderat econòmicament en funció dels costos reals.
- Formar un equip directiu que assumeixi les funcions polítiques i tècniques que garanteixin el funcionament correcte del sistema energètic.
- Fixar els costos regulats de les tarifes energètiques (petroli, electricitat, etc.) i garantir l'estructura tarifària.
- Incorporar Catalunya, amb els procediments que estiguin establerts, als organismes internacionals relatius a l'energia.
- Garantir que els serveis energètics es compleixen en qualsevol escenari. Executar l'aplicació de la legislació internacional, especialment en el camp nuclear.
- Fer la delimitació de les aigües marines de Catalunya per assegurar l'aprofitament dels seus recursos energètics fòssils (petroli, gas), dels renovables (vent, ones, corrents) i de les instal·lacions actualment en producció (pou de Casablanca).

Mesures que incideixen especialment en el sector del gas

Continuar connectats al sistema gasista peninsular, assegurar la interconnexió de Catalunya amb França –MIDCAT– i impulsar un mercat secundari organitzat de gas natural (*hub* gasístic), que podria tenir com a àmbit territorial el sud-oest d'Europa.

Mesures relacionades amb l'energia nuclear

Mantenir els processos de conversió i enriquiment d'urani i la producció dels elements de combustible en les actuals plantes i fàbriques situades fora de Catalunya; no modificar ni la procedència de l'urani ni els contractes amb els proveïdors de subministrament del combustible; mantenir transitòriament la gestió dels residus radioactius amb ENRESA, i analitzar i seleccionar una solució temporal centralitzada per als residus radioactius.

Mesures relacionades amb les energies renovables

Convertir la utilització de fonts d'energia renovables i l'eficiència energètica en una prioritat nacional; impulsar activitats d'R+D+I en aquesta matèria; disposar d'un marc normatiu i retributiu propi que desenvolupi aquestes tecnologies i en garanteixi la viabilitat econòmica, i integrar les energies renovables als futurs sistemes d'emmagatzematge d'energia elèctrica i al nivell d'interconnexió del sistema elèctric català amb els països veïns.

Mesures relacionades amb l'electricitat

Caldria establir contractes internacionals d'energia elèctrica de forma coordinada amb el Mercat Ibèric d'Electricitat (MIBEL).

Un cop el sistema estigui estabilitzat i en funcionament regular, seria prioritari aplicar els objectius que té fixats la UE per al 2020 i que es resumeixen en l'Estratègia 20/20/20. També caldria establir acords de coordinació amb

els operadors energètics espanyols i assegurar la construcció de noves instal·lacions prioritàries i les connexions de gas natural i electricitat amb França.

Al mateix temps, seria convenient establir un comitè tècnic de coordinació conjunt amb Espanya i França per a la gestió energètica, negociar amb el govern espanyol la possibilitat d'entrar a ser soci d'ENUSA i incrementar els vincles amb els països de la Mediterrània en els àmbits relacionats amb l'energia.

També caldria, entre altres mesures, preveure i adoptar una solució per a la futura ubicació dels residus de les centrals nuclears catalanes; crear les mesures necessàries per afavorir l'establiment de contractes bilaterals entre operadors del mercat elèctric, tant de compra com de venda d'energia; incrementar l'autosuficiència energètica; disminuir la dependència dels combustibles fòssils, i millorar i potenciar l'eficiència energètica en tot el procés de generació, transport i, sobretot, en la reducció del consum d'energia final i primària.

Finalment, seria necessari millorar la qualitat dels serveis energètics, modernitzar les xarxes de distribució, reduir els impactes ambientals i augmentar la conscienciació social sobre la gestió i l'ús eficient i responsable de l'energia. I també fer un seguiment dels oligopolis energètics i gestionar la influència dels grups de pressió.

Gestió responsable i col·laboradora. Atesa la gran liberalització i interconnexió del mercat energètic, no és probable un escenari de bel·ligerància amb l'Estat espanyol o amb les empreses del sector, sinó més aviat una gestió responsable i col·laboradora entre totes les parts. En el cas d'un escenari de no-col·laboració, però, cal aclarir que el sistema energètic català operaria amb normalitat i el subministrament es mantindria. Caldria que el nou Estat adoptés les mesures relatives a les renovacions d'acords i contractes amb les empreses que avui presten els serveis i la negociació per a la transferència d'actius amb l'Estat espanyol.

En aquesta línia, és molt important establir una connexió fluida i constant amb els organismes europeus de l'energia i, especialment, els que estan vinculats a la seguretat. Això hauria de permetre trobar vies de cooperació europea.

Finalment caldria estudiar la creació o adaptació d'alguns organismes de caràcter tècnic com l'Ens Supervisor del Sistema Energètic Català, un Operador del Sistema Elèctric Català, un Operador del Sistema Gasista Català i un Consell de Seguretat Nuclear.

2.6.2 L'abastament d'aigua

La irregularitat pluviomètrica, típica del règim mediterrani, agreujada per la manca històrica d'inversions en infraestructures d'abastament i les deficiències en la qualitat de l'aigua com a conseqüència de la pressió dels usos antròpics, van contribuir a configurar en el passat un sistema hídic a Catalunya amb un elevat risc pel que fa a l'abastament d'aigua, especialment al sistema de gestió Ter-Llobregat, on viu més del 80% de la població de Catalunya. En l'actualitat aquest risc ha quedat molt reduït.

L'adopció de la Directiva marc de l'aigua (DMA) ha suposat un tomb en la concepció de l'aigua i les polítiques de gestió. D'acord amb la DMA, el Govern de la Generalitat de Catalunya va aprovar, el 23 de novembre del 2010, el Pla de gestió del districte de conca fluvial de Catalunya (PGDCFC), basat en uns fonaments radicalment diferents als que van inspirar, en l'últim quart del segle xx, el Pla hidrològic de les conques internes de Catalunya. El PGDCFC és l'instrument de planificació de l'aigua per al període 2010-2015 en l'àmbit territorial competència de la Generalitat de Catalunya i té un doble objectiu:

Ambiental: passar d'un compliment del 48% al 56% en el molt bon estat o el bon estat ecològic, químic i/o quantitatiu de les masses d'aigua. Al conjunt de Catalunya, l'objectiu és passar del 60% al 67%.

Disponibilitat d'aigua: resoldre la situació històrica de risc esmentada, garantint que els sistemes d'abastament no entrin en situació d'emergència sota cap situació climàtica coneguda, reduint dràsticament la freqüència i la intensitat de restriccions als usos (inclosos els de reg agrari) i assegurant els cabals de manteniment per als ecosistemes aquàtics. Les actuacions proposades, algunes de les quals ja han estat executades, estan adreçades a mantenir aquesta garantia fins a l'horitzó de l'any 2027.

El PGDCFC disposa d'un programa, anomenat Programa de mesures del PGDCFC, que articula el conjunt de mesures, tant infraestructurals com de gestió, subvenció i foment, per assolir els objectius continguts al Pla. Té una temporalitat de deu anys (2006-2015) i s'estructura en quatre àmbits d'actuació: abastament, sanejament, medi i modernització dels regadius.

La planificació, la regulació, la gestió i el control de l'aigua a Catalunya fins a l'any 2027 (horitzó de la DMA), així com les mesures que cal implementar per assolir els objectius, tenen en l'elaboració i l'aprovació dels successius plans de gestió el marc tècnic i jurídic escaient dins de la Unió Europea. El full de ruta sembla clar.

El risc hídric intrínsec a Catalunya és equivalent a la probabilitat de patir restriccions en l'ús de l'aigua pels efectes derivats d'una sequera o d'un nivell molt baix de les reserves d'aigua, per exemple. En els darrers anys aquest dèficit estructural s'ha reduït de forma especial al sistema de gestió Ter-Llobregat gràcies a l'execució parcial de les infraestructures contingudes al Programa de mesures creat arran la sequera de 2007-2008. Avui, el dèficit és quasi inexistent al sistema Ter-Llobregat a causa de l'important estalvi d'aigua que s'ha dut a terme.

D'altra banda, les reserves actuals d'aigua emmagatzemada al DCFC asseguren la satisfacció de les demandes ordinàries per un

període de quinze mesos (final de la primavera del 2015). Tanmateix, a mitjà-llarg termini potser es farà necessari abordar alguna actuació estructural de millora de la garantia d'abastament, d'acord amb el que estableixi la planificació hidrològica. A les Conques Catalanes Intercomunitàries (CCI), la vulnerabilitat de l'abastament és extremadament baixa i, per tant, el risc intrínsec, negligible.

En el procés de transició cap a la independència, el risc del sistema hídric a Catalunya també podria estar determinat per factors absolutament externs a la pluviometria, l'estat de les reserves d'aigua als embassaments, els nivells piezomètrics dels aqüífers, la producció d'aigua dessalinitzada o el volum d'aigua reutilitzada. L'actitud del Govern espanyol en l'exercici de les seves competències en matèria de regulació i concessió de l'aigua a les CCI podria condicionar també l'esmoreïment o empitjorament d'aquest risc, tot i que per raons d'operació, de normativa europea i internacional, i de seguretat nuclear, considerem aquest risc menor i altament improbable.

Per reduir el grau de risc del sistema hídric català durant el procés de transició cap a la independència, el Govern català ha de poder regular el sistema d'abastament d'aigua, per mitjà d'algun mecanisme regulador com ara l'ACA perquè pugui actuar transitòriament com a autoritat reguladora de l'aigua.

Hi ha dos tipus de mesures que cal tenir en compte:

Mesures per reduir els riscos intrínsecs en l'abastament d'aigua durant el període de transició. Inclouen assumir i exercir les plenes competències en el control i la gestió dels recursos hídrics i reprendre les actuacions de l'àmbit d'abastament contingudes al Programa de mesures: recuperació de pous i aqüífers, modernització de regadius del DCFC i reutilització a menys de 20 km de les depuradores.

Caldria també redactar un nou Pla de gestió i un nou Programa de mesures 2016-2021 que incloguin la totalitat de la demarcació hidrogràfica catalana i els acords oportuns per a la gestió internacional de les conques afectades amb Espanya, Andorra i França, i establir acords provisionals amb l'Estat espanyol sobre la gestió de l'aigua fins que no es negociï, d'acord amb la DMA, la gestió compartida de la conca internacional de l'Ebre. De la mateixa manera, caldria assegurar el funcionament òptim de les més de 440 depuradores existents a Catalunya.

Mesures per prevenir els riscos extrínsecs derivats d'una actitud de no-col·laboració de l'Estat espanyol. Caldria preveure els mecanismes d'empara o mediació davant la Unió Europea per si es produís alguna afectació en el servei d'abastament d'aigua potable, el sistema de reg o el manteniment dels ecosistemes aquàtics en la CHE, i també cercar alternatives d'abastament allà on sigui possible: reserves d'aigua subterrània, bombament d'aigua a canals de reg, derivació del Siurana cap a l'Ebre, etc.

Un cop constituït el nou Estat català, caldria definir-ne la planificació hidrològica, amb mesures com ara les següents:

- Analitzar i, si escau, reformar la llei tributària per resoldre les diferències impositives existents actualment en el cànon de l'aigua.
- Abordar si cal unificar el cicle de l'aigua en un únic marc jurídic.
- Prosseguir la política de planificació de l'aigua més enllà de l'any 2027.
- Preveure l'impacte del canvi climàtic en el cicle de l'aigua.
- Revisar el funcionament administratiu dels sistemes de sanejament (depuradores) i concretar les competències i responsabilitats dels ens locals i supralocals en la gestió i explotació d'aquests sistemes.
- Reprendre les actuacions de l'àmbit de sanejament (millorar la qualitat de les aigües), per seguir avançant en la millora de la qualitat dels rius i de les aigües subterrànies.

- Avançar en les actuacions de l'àmbit mediambiental (millora dels ecosistemes aquàtics), tenint en compte els cabals ambientals (sobretot Ter, Llobregat i Segre).
- Repensar l'ocupació de l'espai fluvial de la Garona.
- Modernitzar els regadius, harmonitzar els aprofitaments del Segre i la Noguera Pallaresa i revisar-ne el règim d'explotació hidroelèctrica.
- Preveure la possibilitat d'auxili (per a casos crítics) des de l'àmbit d'Aigües Ter-Llobregat (ATL) cap a l'àmbit del Consorci d'Aigües de Tarragona (CAT).
- Programar inversions en les xarxes de distribució i tractaments més intensius a les plantes de potabilització de les Conques Catalanes Intercomunitàries. Afrontar la modernització del Canal d'Urgell per millorar-ne les ràtios d'eficiència.
- Incloure la Directiva europea per a la millora de l'estat mediambiental del medi marí no més tard de l'any 2020.
- Afavorir l'impuls de la participació ciutadana en la presa de decisions sobre la gestió, la regulació, la planificació, la inspecció i el control de l'aigua a Catalunya.
- Preveure i prevenir les conseqüències per a l'abastament d'aigua derivades de l'assoliment de l'horitzó de saturació urbanística de la Regió Metropolitana de Barcelona (RMB). Analitzar i valorar la previsió de possibles mesures alternatives d'abastament d'aigua en un horitzó a llarg termini (interconnexió de les xarxes d'abastament urbà, noves dessalinitzadores de Foix i Tordera II, transvasament del Roine, connexió entre la conca del Segre i/o Ebre i les conques costaneres i reutilització a grans distàncies (del Besòs al Ter).

2.6.3 Comunicacions i tecnologies de la informació

Avui en dia, les societats modernes, com la catalana, viuen en total dependència de la tecnologia. Accions tan quotidianes com veure la televisió, disposar d'efectiu a través del

caixer automàtic, consultar les xarxes socials o fer una trucada telefònica se suporten, en major o menor grau, en sistemes d'informació i xarxes de telecomunicacions, el que s'anomena, genèricament, *tecnologies de la informació i la comunicació*: les TIC.

Atès que són clau per a la normalitat de la societat, les TIC haurien de poder funcionar sense problemes rellevants, i justament cal poder garantir aquest funcionament en el moment culminant de la constitució del nou Estat català, motiu pel qual és important establir els escenaris de col·laboració adients amb l'Estat espanyol. En aquest àmbit caldria prendre en consideració l'adopció de les mesures següents:

- Coordinar amb l'Estat espanyol el traspàs ordenat de competències en matèria de TIC, i vetllar perquè en cap moment no quedi cap competència ni cap contracte en una situació d'inseguretat jurídica.
- Crear un equip legal/tècnic que iniciï el procés d'elaboració d'un avantprojecte de llei d'infraestructures crítiques que inclogui, entre d'altres, la seva definició des de la perspectiva de les TIC, l'obligació de les empreses gestores d'elaborar els plans de prevenció i recuperació de desastres, la protecció física i cibernètica d'aquestes instal·lacions, la col·laboració amb el cos de Mossos d'Esquadra i/o empreses de seguretat per garantir-ne la integritat física i l'alineament amb el Pla nacional de seguretat pel que fa als ciberatacs. Igualment, caldria pensar en la conveniència d'instaurar la figura del delegat del Govern en aquestes empreses, en cas d'emergència.
- Crear un equip legal/tècnic que iniciï el procés d'elaboració d'un avantprojecte de decret per regularitzar la relació amb els radioaficionats catalans com a alternativa de comunicació en cas de desastre, en coherència amb la normativa europea que preveu aquesta figura.
- Iniciar la preparació i redacció d'un avantprojecte de llei de comunicacions electròniques (telecomunicacions i audiovisual)

per tal d'assegurar la continuïtat legislativa en aquesta matèria.

- Començar a preparar els plans de numeració i freqüències que pertocarien al nou Estat.
- En coherència amb les disposicions europees, valorar la possibilitat d'elaborar una llei per a l'òrgan regulador de les telecomunicacions (actual Comissió del Mercat de les Telecomunicacions –CMT) que en el nou Estat, i a imatge dels països europeus, hauria de ser la suma de la CMT i del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.
- Iniciar contactes internacionals amb l'organisme regulador de les TIC, la International Telecommunication Union (ITU). Així mateix, també seria recomanable establir contactes amb entitats com la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) i d'altres del sector que ajudessin a preparar els plans tècnics i la legislació, com és habitual a tot el món.

Audiovisual. Pel que fa a l'audiovisual, cal remarcar que la televisió i la ràdio són serveis essencials per a la informació de la ciutadania, però sobretot per a la generació d'un clima de normalitat. Per això, és molt important que el seu servei no es vegi interromput.

A Catalunya, el senyal de ràdio i televisió arriba al 85% de la població gràcies a la Torre de Collserola i a 8 centres reemissors principals. Perquè arribi al 99,6% de la població, ha estat necessària la instal·lació de 500 torres addicionals.

En aquest àmbit, caldria coordinar amb l'Estat espanyol el traspàs de l'espectre radioelèctric per al territori català, així com els contractes i drets d'emissió dels diferents grups de comunicació, garantir la seguretat de les infraestructures de telecomunicacions audiovisuals, com la Torre de Collserola, els 8 centres reemissors principals i les 500 torres reemissores disperses pel territori i iniciar la redacció d'un Pla de recuperació de desastres.

Telecomunicacions. La gran majoria de ciutadans disposen d'un telèfon mòbil, que permet la comunicació de veu i, en molts casos, també la connexió a Internet. Aquesta tecnologia es basa en xarxes i antenes operades per empreses privades a causa de la liberalització del mercat de les telecomunicacions.

A part d'això, la Generalitat de Catalunya disposa d'una xarxa de fibra òptica (XFOCAT), actualment en desplegament, que connectarà la major part de les seves seus i posarà l'excedent d'aquesta xarxa a disposició de les operadores per arribar a qualsevol municipi de Catalunya. Així mateix, pel que fa a Internet, les operadores poden intercanviar les dades amb la "xarxa de xarxes" a través de punts d'intercanvi de tràfic d'Internet. Catalunya disposa del CATNIX com a punt d'intercanvi de dades d'Internet, on totes les operadores tenen connexió.

També existeix una xarxa de comunicació de veu digital i encriptable, anomenada RESCAT, que serveix per a la comunicació dels serveis d'emergència. Aquesta xarxa utilitza les mateixes infraestructures que la xarxa audiovisual (Torre de Collserola, centres reemissors principals i 500 torres més) per funcionar.

En aquest àmbit caldria prendre en consideració l'adopció de les mesures següents:

- Acordar amb l'Estat espanyol el manteniment del prefix internacional +34 fins a l'obtenció d'un prefix internacional propi.
- Protegir la xarxa RESCAT i cercar alternatives en cas de desastre.
- Protegir les comunicacions del Govern, adoptant les mesures de protecció addicionals respecte de l'encriptació de veu i dades als nivells que correspongui.
- Desplegar amb la màxima celeritat possible la Xarxa de Fibra Òptica de Catalunya (XFOCAT), sobretot quant als punts estratègics, *backup*.
- Coordinar i elaborar un Pla de protecció de les instal·lacions de cablejat, centrals de veu i dades i torres de telefonia mòbil i *wi-fi*, per tal de protegir-les davant de de-

sastres dins del marc de la Llei d'infraestructures crítiques. Aquest Pla hauria d'incloure la protecció contra interferències i la certificació de la seguretat en les comunicacions a Catalunya.

Transport. El transport, ja sigui rodat, ferroviari, marítim o aeri, té una importància cabdal en la normalitat ciutadana i també en la d'aquells que ens visiten. Els mitjans de transport tenen, en major o menor grau, una dependència important de les TIC.

D'una banda, el transport aeri i el marítim depenen de les comunicacions electròniques per a la seva relació amb les infraestructures portuàries i aeroportuàries. Actualment, totes les comunicacions en aquests dos àmbits del sector dels transports estan totalment controlades per l'Estat espanyol. La gran dependència de normatives internacionals, les implicacions en la seguretat dels usuaris i les implicacions econòmiques que representaria un mal funcionament d'aquests transports fan pensar que durant la transició funcionarien amb plena normalitat.

D'altra banda, el transport ferroviari depèn de centres de control per a un funcionament correcte, ja que la gestió manual en suposaria un funcionament parcial. L'aturada d'aquest servei tindria efectes sobre una gran part de la població, que l'utilitza diàriament, i sobre l'economia.

Finalment, quan s'analitza el transport rodat, cal posar atenció en la senyalització viària, que podria deixar de funcionar si hi hagués algun problema amb les TIC que suporten el sistema. També cal tenir en compte que, cada cop més, el sector logístic i de distribució de mercaderies funciona amb sistemes de comandes i repartiment gestionades amb sistemes d'informació i, per tant, la fallada de les TIC posaria en perill les activitats econòmiques relacionades, per exemple, amb l'arribada d'aliments als punts de venda.

En aquest àmbit, caldria coordinar amb l'Estat espanyol un traspàs dels actius associats

a la navegació aèria i marítima i al transport ferroviari, i reforçar la vigilància dels sistemes d'informació i comunicació i les instal·lacions de telecomunicacions dels centres de control ferroviaris i del Servei Català de Trànsit.

Serveis essencials. Actualment, les administracions posseeixen una gran quantitat d'informació de la ciutadania que permet gestionar els serveis que presten en compliment de les competències que tenen atribuïdes. Es tracta de les dades del cens, l'historial mèdic, la situació judicial, les dades tributàries o els títols acadèmics d'una persona, entre d'altres.

Alguns dels sistemes d'informació estan sota la tutela o són propietat de la Generalitat de Catalunya o de les administracions locals. Però d'altres estan en mans de l'Estat espanyol i la Generalitat en pot consultar els registres. S'ha detectat que fins a 150 aplicacions informàtiques necessàries per al funcionament correcte de l'Administració de la Generalitat depenen de bases de dades ubicades en sistemes d'informació de l'Estat.

Hi ha unes altres dades importants que no són responsabilitat de l'Administració: les dades financeres dels ciutadans. Aquesta informació és bàsica, per exemple, per tal que es pugui disposar d'efectiu en un caixer, sempre que aquest disposi d'una connexió amb la central de l'entitat. Per tant, el sistema financer se sustenta en sistemes d'informació propis on s'emmagatzema la informació i en xarxes de telecomunicacions que connecten les

diferents entitats i caixers amb la central. La protecció de les TIC del sistema financer hauria de ser prioritària de cara a garantir el desenvolupament normal de l'activitat econòmica de la ciutadania.

El servei postal universal, comunament conegut com a *correus*, és un dels serveis que tots els Estats presten als ciutadans i que en el cas d'esdevenir un Estat caldria prestar. Actualment, la Generalitat no disposa de cap tipus de control en la gestió de correus en el territori català.

El servei d'emergències és imprescindible, i del seu funcionament correcte en depenen serveis com ara la connexió telefònica (en aquest cas, el 112), el funcionament de la xarxa de comunicació de veu RESCAT o l'accés a les dades relatives a històries clíniques, matrícules de vehicles o estat legal dels ciutadans.

Per això, a l'hora de garantir els serveis públics de l'Administració, el servei de correus, els serveis financers i l'abastament energètic i d'aigua, caldria coordinar amb l'Estat la disponibilitat de les bases de dades de la seva titularitat que són necessàries per a la prestació dels serveis públics a Catalunya, protegir les dades públiques dels ciutadans de Catalunya i coordinar la ciberseguretat per tal de garantir un bon funcionament de tots els serveis públics i privats, incloses entitats financeres, transports, energia, aigua, 012, 112, i qualsevol servei essencial per a la continuïtat de la vida normal dels ciutadans.

3 La relació de Catalunya amb l'Estat espanyol, la Unió Europea i la comunitat internacional

3.1 La cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol

La situació geoestratègica de Catalunya dins de la península Ibèrica –a bastament estudiada per geògrafs, com Pierre Deffontaines, o historiadors, com Jaume Vicens Vives– i, d'altra banda, la seva llarga pertinença a l'Estat espanyol, han conformat una estretíssima xarxa de relacions en tots els àmbits. Més enllà de les dependències polítiques, i a tall d'exemple, es poden considerar, entre d'altres:

- Els moviments demogràfics: només al llarg del segle xx, més de tres milions de persones nascudes a la resta de l'Estat espanyol es van desplaçar a Catalunya.
- Les interdependències comercials: el 2012 Catalunya va exportar a la resta d'Espanya mercaderies per valor de 49.000 milions d'euros –el 34% de la seva producció–, i en va importar de la resta d'Espanya per valor de 26.000 milions d'euros (Interreg, 2013).
- Els profunds vincles culturals: un 50,7% dels catalans de catorze anys i més té el castellà com a “llengua d'identificació” personal (Informe de Política Lingüística 2012).

Així mateix, el procés de globalització –dit també de mundialització–, ha fet que aquests vincles s'hagin estès a la resta del món, i molt particularment a la Unió Europea, a la qual pertanyem des de 1985, és a dir, fa prop de trenta anys. En aquest cas, els intercanvis de tot tipus i les formes de cooperació també han estat creixents (només en el terreny comercial, el 2012 Catalunya exportava el 40,2% de la seva producció a l'estranger, xifra que supera el 34% exportat a la resta d'Espanya (Interreg, 2013).

Com a precedent d'aquesta progressiva globalització i la corresponent minimització del

paper de la frontera, particularment a l'Europa de després de la Segona Guerra Mundial van començar a aparèixer múltiples fórmules de cooperació interestatal, fins i tot abans de la creació de l'anomenat *mercat comú*. Ara mateix, si parem atenció als països als quals Catalunya és comparable per població, territori o PIB –Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Finlàndia, Irlanda, Noruega, Portugal, Suècia i Suïssa, o fins i tot els Països Baixos–, dos formen part del Benelux, quatre participen al Consell Nòrdic o al Consell d'Estats del Mar Bàltic, un altre al Consell Britànic-Irlandès i vuit són membres de la UE. Per tant, si bé és cert que l'Estat encara és l'agent fonamental de la interacció política, social i cultural, en canvi és clar que la seva sobirania s'utilitza cada vegada més per facilitar la cooperació i no per garantir la protecció dels mercats interiors o l'aïllament dins de les pròpies fronteres. I, precisament, en vista d'aquesta disminució progressiva de la importància de les fronteres clàssiques i del desenvolupament de la capacitat d'interrelació, en el marc d'un aprofundiment de les polítiques europees comunes que comporten cessió de competències –en moneda, ara també en les polítiques pressupostàries d'endeutament i properament en les financeres, laborals, fiscals...– cal considerar molt seriosament si, en una perspectiva de futur, fórmules com la federació o la confederació d'estats, políticament molt costoses, no deixaran pas a aquests nous models de cooperació entre estats, molt més funcionals i eficients, acomodats a la pluralitat d'escales i geografies, en un nou paradigma que ha estat qualificat d'antiwestfalià.

Potser les raons esmentades més amunt expliquen que un dels casos més recents i significatius de secessió acordada, la de Txèquia

amb Eslovàquia el 1993, no suposés cap problema especial.

Paral·lelament, doncs, a aquestes estretes xarxes de relació, i com a resultat de la pertinença i l'obertura a altres espais polítics, econòmics, culturals i del coneixement, la signatura de tractats i acords ha comportat un extraordinari relaxament del caràcter separador de les velles fronteres. La funció separadora de la frontera –de barrera tancada i vigilada– ha anat donant lloc a la d'un espai obert de cooperació i interrelació. Tractats com els de Schengen, signats el primer el 1985 i el segon el 1995 amb l'objectiu de garantir la lliure circulació de béns, serveis, capitals, treballadors i viatgers, fins i tot han desmantellat físicament en molt poc temps els vells controls policials fronterers. Però sobretot les polítiques europees a favor de les relacions transfrontereres han multiplicat els projectes de col·laboració i han reduït de manera significativa els vells obstacles entre Estats.

Vista des d'aquesta perspectiva, doncs, la independència de Catalunya d'Espanya no hauria de comportar dificultats insalvables per arribar a un grau de relacions i intercanvis semblant a l'actual. I molt especialment si la negociació de la separació no qüestiona la continuïtat de Catalunya dins de la UE. Però, fins i tot en el cas hipotètic que Catalunya en quedés temporalment fora, sempre que el nou Estat català s'adherís a tractats com el de Schengen o el de l'EFTA (Associació Europea de Lliure Comerç), a organitzacions europees i internacionals i a les noves xarxes i espais que van més enllà de la UE, un cop acomodats a les noves regles de joc, els intercanvis entre Catalunya i l'Estat espanyol haurien de tornar a fluir progressivament tan bé com fins ara.

Caldrà resoldre, això sí, de manera tècnica qüestions com ara una possible doble nacionalitat per a aquells catalans que no vulguin renunciar a la seva nacionalitat espanyola prèvia. També com s'articularien jurídicament en el futur els drets de ciutadania dels actuals residents a Catalunya que no volguessin

acollir-se a la nova nacionalitat catalana, o els dels catalans que ara no hi resideixen però volguessin tenir-ne la nacionalitat. I serà decisiu trobar les millors fórmules de respecte a les minories nacionals, culturals i lingüístiques que determinarien la hipotètica realitat d'una Catalunya independent. Però és notori que també en aquests terrenys caldria trobar les solucions jurídiques per tal de no violentar les voluntats individuals, procurar acomodar els sentiments de pertinença, no posar dificultats a la lliure circulació de les persones i, sobretot, ser exemplars en el respecte a la diversitat i les minories.

Partint de tot això, es proposen escenaris de millora substantiva i de formes de cooperació més estretes i menys plenes de suspicàcies que les actuals. En aquest sentit, es presenten uns models de cooperació inspirats en d'altres que ja existeixen, que més que com a models tancats, cal veure sobretot com a il·lustració de les noves oportunitats que podria oferir la independència de Catalunya.

Cal recordar finalment, tal com ja s'ha dit, que per entendre l'ambició del tipus de propostes que es fan es compta que el procés de transició nacional, més enllà de la separació inicial, hauria d'acabar provocant una transformació radical en la manera com es conceben cada una de les nacions polítiques, l'espanyola i la catalana i, per tant, hauria d'implicar l'abandonament de les antigues cultures fonamentades en una relació desigual d'imposició i submissió.

3.1.1 Models de cooperació. Consell Ibèric o Consell Catalano-Espanyol

Consell Ibèric. La primera proposta és la més ambiciosa, però per aquesta mateixa raó més defensable en virtut dels objectius de cooperació interterritorial que es pretenen. Es tractaria de proposar la creació d'un Consell Ibèric, a l'estil del Consell Nòrdic, format pels quatre Estats de la península: Espanya, Portugal,

Catalunya i Andorra. Es justifica, a part dels llaços previs de diferent naturalesa, pels interessos comuns en tots els terrenys i la possibilitat de buscar una fórmula de cooperació que, afavorint-los, reforçés la capacitat d'influència, especialment dins de la UE. El Consell Ibèric –amb dades de 2012– reuniria una població de més de 57 milions d'habitants i acumularia un PIB superior a 1.196.000 milions d'euros, amb un PIB per càpita superior als 21.000 euros.

El Consell Ibèric, seguint el model del Consell Nòrdic, podria tenir l'estructura següent:

- Un Consell de Parlamentaris, en representació dels parlaments respectius, en una proporció aproximada a la població de cada Estat. Els seus acords serien recomanacions que, per tal de ser efectives, haurien de ser assumides posteriorment per cada parlament i pels governs estatals.
- Un Consell de Ministres, orientat a la cooperació intergovernamental, constituït pels primers ministres o presidents de govern de cada Estat, per bé que a les sessions ordinàries hi participaria el ministre per a la Cooperació Ibèrica de cada territori. La presidència del Consell de Ministres podria ser rotatòria.
- Una Secretaria General permanent.

Les matèries de la seva competència, que podrien ser objecte de treball en comissions constituïdes *ad hoc*, podrien ser les següents:

- Les polítiques ambientals, energètiques i hidràuliques.
- Les polítiques de seguretat i defensa.
- Les polítiques de cooperació cultural, esportiva i de comunicacions.
- Les polítiques industrials, comercials i financeres.
- Les polítiques agrícoles i de pesca.
- Les polítiques d'infraestructures.
- Les polítiques migratòries.
- Les polítiques educatives, de salut i recerca.

Si se seguís l'exemple del Consell d'Estats del Mar Bàltic, es podria considerar la possibilitat

d'establir un segon nivell d'associació definint un estatus d'observador, amb països com el Marroc o altres territoris amb qui convingués establir-hi formes particulars de cooperació, més enllà de la Unió Europea.

Consell Catalano-Espanyol. La segona proposta troba inspiració en el vell model –però renovat des del 2008– que ofereix el Benelux i que reuneix tres Estats en un acord de cooperació fonamentalment econòmica. A més, també té en compte, en part, l'experiència recent del Consell Britànic-Irlandès, que permet formes de cooperació entre estats i regions mitjançant una fórmula flexible i asimètrica. Es tractaria, en definitiva, de proposar la creació d'un Consell entre l'Estat espanyol i l'Estat català, amb l'objectiu de buscar les màximes sinergies de cooperació entre els dos països.

El funcionament institucional, també seguint els models citats, es podria basar en:

- Un Consell de Ministres, constituït per ministres permanents de cada país. Es reunirien periòdicament i ocuparien la presidència de manera alternativa. L'aplicació de les decisions preses hauria de ser assumida posteriorment per cada executiu.
- Una Assemblea Interparlamentària de caràcter consultiu, amb diputats d'ambdós parlaments.
- Unes Comissions Permanents de Treball per a cadascun dels grans àmbits d'actuació que s'haguessin establert en el tractat, constituïdes paritàriament per parlamentaris dels parlaments respectius.
- Una Secretaria General permanent.

El Consell Catalano-Espanyol es crearia a través d'un tractat que en determinaria el funcionament i les competències i que, lògicament, hauria de respectar les normatives derivades de la pertinença comuna a la UE, si fos el cas. Només a tall indicatiu, les competències i les respectives comissions podrien tractar els àmbits següents:

- Cooperació monetària i financera.
- Cooperació industrial i comercial.
- Cooperació en agricultura i pesca.

- Cooperació duanera i fiscal.
- Cooperació en salut, educació i recerca.
- Cooperació cultural, esportiva i en mitjans de comunicació.
- Cooperació mediambiental, particularment en energia i aigua.
- Cooperació en infraestructures.
- Cooperació en temes de defensa i seguretat.
- Cooperació en temes migratoris.

En un model més agosarat, però també més aprofundit, es podria intentar seguir l'esquema flexible del Consell Britànic-Irlandès i donar cabuda específica a determinades regions a l'Assemblea Interparlamentària Consultiva del Consell amb una representació específica de cada territori, tot respectant el caràcter paritari interestatal.

3.1.2 Cooperació regional: l'Arc Mediterrani

Si bé se situa en un marc completament diferent del de les relacions bilaterals o multilaterals entre Estats, no és possible ignorar precisament un dels espais més rellevants de cooperació regional: l'anomenat Eix o Arc Mediterrani. Tal com s'ha dit, les fronteres econòmiques ja no són estrictament les dels Estats. Avui dia hi ha xarxes entre punts que no necessàriament tenen una continuïtat física, i hi ha corredors (*urban corridors*) que esdevenen motors de desenvolupament econòmic i d'innovació tecnològica.

En l'actualitat, aquest arc ja és una realitat fàctica des del punt de vista de la cooperació econòmica. I si no ha desenvolupat tot el potencial que conté és per les dificultats que precisament hi ha posat l'Estat espanyol en

no impulsar com calia el desenvolupament i l'adequació a les necessitats i oportunitats d'infraestructures de transport, especialment les terrestres. Així mateix, és un eix que ha estat impulsat des de la societat civil, principalment per l'Institut Ignasi Villalonga a través de la creació de l'Euroregió de l'Arc Mediterrani, EURAM, i que, particularment pel que fa a la connexió de ports, aeroports i eix ferroviari, ha estat reivindicat per FERR-MED, una iniciativa empresarial establerta a Brussel·les el 2004.

També hi ha estructures públiques dins d'aquest espai, com ara la Comunitat de Treball dels Pirineus i, més particularment, l'Euroregió Pirineus-Mediterrània. Tanmateix, no sembla que els Estats als quals pertanyen les regions implicades els donin el suport que els caldria. De manera molt especialitzada, cal destacar projectes com l'Hospital Transfronterer de la Cerdanya, en el qual participen la Generalitat de Catalunya i el Govern francès, o el Centre de Coordinació Policial i Duanera del Pertús, amb la participació de les policies francesa, espanyola i catalana.

Aquest tipus d'enfocament macroregional és el que ara mateix es prioritza a la Unió Europea. I és en vista de l'èxit d'aquest tipus de polítiques de desenvolupament macroregional que un espai com el que defineix l'Arc Mediterrani, que va de l'Andalusia oriental, passant per Múrcia i Alacant fins a Lió, ha d'acabar sent un marc privilegiat de les estratègies de cooperació entre Catalunya i els Estats veïns. Aquest tipus de col·laboració, com s'indicava abans, no tan sols no necessita la signatura de tractats internacionals, sinó que permet participar-hi sense ni tan sols formar part de la UE.

3.2 Les relacions comercials entre Catalunya i Espanya

L'economia catalana ha experimentat un procés molt intens de diversificació de les seves exportacions. Aquest procés ha estat continuat des de l'accés d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea, i en els darrers anys n'ha augmentat la intensitat per la forta caiguda de la demanda domèstica causada per la crisi econòmica. Aquest procés continuarà en les properes dècades, a causa de la progressiva desaparició dels factors tradicionals (mercats autàrquics, relacions comercials consolidades, centralització de comunicacions i transports, entre altres) que expliquen la persistència de la gran vitalitat dels intercanvis comercials domèstics.

En aquest context, el debat públic relacionat amb els efectes de la independència sobre les relacions comercials entre Catalunya i Espanya ha donat lloc a la divulgació d'informes i estudis de qualitat molt diversa. Un d'ells, l'informe del Ministeri d'Exteriors, és potser el més paradigmàtic de tots els que dibuixen un escenari catastrofista, basat en boicots sistemàtics i a gran escala als productes catalans, desaparició sobtada i dramàtica de l'efecte d'absència de frontera entre Catalunya i Espanya -acumulat durant llarg temps- i represàlies a gran escala de la Unió Europea contra els intercanvis comercials amb Catalunya. Les conclusions dels informes de tipus catastrofista són irrealistes, no resisteixen la comparació amb precedents internacionals i fan errors tècnics, com confondre facturació de les exportacions amb producte interior brut.

Les relacions comercials entre Catalunya i Espanya podrien experimentar, a una escala molt més petita, un retrocés arran d'una eventual independència de Catalunya, que acce-

leraria de forma sobtada el procés de diversificació del comerç català amb l'exterior. Un boicot selectiu i simbòlic dels productes afectats i de curta durada és probable. De fet, ja fa temps que se'n té notícia. I una dilució progressiva de l'efecte frontera és natural en un espai econòmic global, que fa temps que ja succeeix a la pràctica. En aquesta perspectiva cal recordar, en primer lloc, que els efectes d'una hipotètica independència de Catalunya sobre les relacions comercials amb Espanya seran més intensos en els productes finals o de consum que en els intermedis o de capital (i aquests darrers signifiquen dues tercers parts de les exportacions des de Catalunya a la resta d'Espanya); i en segon lloc, que les exportacions catalanes s'han produït usant productes intermedis importats de la resta d'Espanya i de l'exterior.

Considerant tots aquests factors, la hipotètica pèrdua en PIB català a curt termini associada a la caiguda del comerç català amb Espanya amb molta probabilitat seria de l'entorn de l'1% –molt difícilment superaria el 2%. En tot cas, es veuria àmpliament compensada per la desaparició del dèficit fiscal (que durant el període 1986-2010, de mitjana, va representar un 8,1% del PIB).

I fins i tot així, a més llarg termini tindrien molta més importància la capacitat dels exportadors catalans per innovar i competir i les polítiques públiques que el nou Estat implementés per facilitar l'activitat productiva, tant les que es podrien aplicar amb efectes a curt termini com les que tindrien efectes a més llarg termini (polítiques d'inversió i gestió d'infraestructures basades en el foment de la productivitat, reformes dels sistemes educatius, etc.).

Especialment en el període de transició, els poders públics catalans podrien adoptar algunes mesures dirigides a prevenir alguns dels efectes potencials del canvi de situació. Per exemple, cooperar amb els sectors en què predominen els productes de consum fi-

nal amb origen clarament determinable i cert valor simbòlic, que serien (ja ho són fa temps) els més afectats per boicots selectius, per millorar la seva vessant d'expansió a altres mercats, per mitjà de la promoció comercial i altres instruments.

3.3 Cooperació entre els territoris de llengua catalana

És un fet que els àmbits d'ús de la llengua i de creació i expressió de la cultura catalanes, com és habitual en altres llengües i cultures, no s'ajusten exactament a les divisions territorials administratives i polítiques d'allà on arrelen i es desenvolupen. És per aquesta raó que, com també és el cas d'altres espais culturals i lingüístics d'arreu del món, en els territoris de llengua i cultura catalanes –i entre les persones que les usen, practiquen o estudien, siguin on siguin–, tradicionalment s'han creat organitzacions amb el propòsit de mantenir l'intercanvi i la cooperació entre aquests territoris i individus, amb la perspectiva d'assegurar-ne la pervivència, el desenvolupament, el coneixement, la promoció i el benefici mutu.

En el marc europeu és molt destacable el cas del tractat de cooperació entre Bèlgica i els Països Baixos per a la Unió de la Llengua Neerlandesa (*Nederlandse Taalunie*), considerat ja fa temps pels experts com un bon model a seguir. També destaquen el Consell Nòrdic de les Llengües, un organisme específic del Consell Nòrdic que, tot i que agrupa llengües diverses, estableix polítiques rellevants de cooperació cultural. I, encara, en un àmbit més general, és ben coneguda l'Organització Internacional de la Francofonia (*Organisation Internationale de la Francophonie*).

Més enllà d'algunes declaracions formals, l'Estat espanyol s'ha mostrat refractari, en tots els àmbits, a l'atribució de valor i al reconeixement de la riquesa que suposa la diversitat cultural i lingüística existent dins del seu territori. A la pràctica, les polítiques estatals espanyoles s'han centrat gairebé en exclusiva en el foment de la llengua i la cultura castellanes a través de la creació de l'Institut Cervantes, al qual han donat un suport decidit.

Per atendre aquest buit institucional públic d'àmbit estatal, ja fa anys que existeixen una multitud d'organitzacions d'iniciativa privada que intenten atendre les necessitats d'aquest sector: des de la ja clàssica *Galeusca*, en defensa de les llengües gallega, basca i catalana, passant per les associacions professionals que no es limiten als territoris administratius, com ara l'Associació d'Escriptors en Llengua Catalana, i acabant amb organismes supraestatals com la Xarxa Vives d'Universitats. Una menció a part mereix l'Institut d'Estudis Catalans, tant per la seva història i la seva significació acadèmica, com per la particularitat de la seva base jurídica i el paper d'autoritat lingüística.

També les institucions públiques catalanes han intentat respondre a aquesta conveniència de cooperació, malgrat els obstacles formals. D'una banda, cal recordar que la Constitució espanyola prohibeix la federació de comunitats autònomes i posa limitacions a les relacions entre comunitats autònomes (art. 145.1), les formes de cooperació entre les quals han d'estar establertes en els estatuts respectius (ara recollides als articles 12 i 178 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006; a l'article 59 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana de 2006, i als articles 5, 35, 118 i 119 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears de 2007), supòsits que han de rebre, a més, l'autorització de les Corts Generals. D'altra banda, més enllà dels obstacles jurídics, les instrumentalitzacions polítiques de les realitats lingüístiques i culturals han representat una dificultat afegida gens menyspreable.

La Generalitat de la Catalunya, en particular o de manera col·legiada, ha promogut la cre-

ació d'organismes públics amb voluntat de cooperació formal entre comunitats autònomes, com l'Institut Ramon Llull, el qual té l'objectiu de la promoció exterior de la llengua i la cultura catalanes en el conjunt dels territoris que les comparteixen i que, efectivament, va comptar amb el Govern de les Illes Balears des de l'inici, el 2002, fins que el 2012 se'n va retirar. En canvi s'hi han anat incorporant alguns municipis valencians. Per la seva banda, la Fundació Ramon Llull, de caràcter interestatal, s'ha pogut constituir des d'Andorra, i treballa en col·laboració estreta amb l'Institut Ramon Llull per a l'estudi, la promoció i la defensa de la llengua i la cultura catalanes.

Sigui com sigui, en el marc d'una Catalunya independent, no tan sols no tindria cap sentit renunciar a aquests espais de cooperació territorial i entre institucions, entitats i persones en l'àmbit de la llengua i la cultura que se situen més enllà de les fronteres administratives, sinó que el nou estatus polític s'hauria de convertir en una gran oportunitat per fer possible allò que fins ara ha tingut dificultats evidents per posar-se en pràctica.

3.3.1 Criteris i propostes

En primer lloc, convé establir uns criteris clars sobre els quals s'hauria de bastir la cooperació en el terreny de la llengua i la cultura, tenint en compte que, a part d'una concreció territorial, aquestes són realitats que traspassen la materialitat física de l'espai i s'estenen arreu sense atendre les fronteres administratives. Aquests criteris podrien ser els següents:

- Convindria distingir clarament entre les lògiques polítiques i les culturals, cadascuna de les quals –ara quedaria perfectament establert– té àmbits de naturalesa diferenciada. D'una banda, hi ha la comunitat política, de clares fronteres administratives, i de l'altra, les diverses comunitats lingüístiques i culturals (per la seva naturalesa, amb límits territorials poc definits), que desborden l'espai administratiu. En aquest sentit, l'Estat català hauria d'aten-

dre, en primer lloc, els drets lingüístics i culturals de tots els seus ciutadans en tota la seva diversitat, participant activament en els organismes de promoció d'aquestes llengües i cultures.

- Simultàniament, convindria que s'adoptés una actitud proactiva respecte de la defensa i la promoció de la llengua i la cultura catalanes, que li són específiques, mantenint els actuals organismes de col·laboració –o proposant-ne de nous– i posant-los a disposició de tot l'espai lingüístic i cultural.
- Malgrat que aquesta qüestió s'hauria de circumscriure al marc general de relacions entre Catalunya i l'Estat espanyol, i tenint en compte que el principi de partida de la cooperació sempre hauria de ser el de la reciprocitat, pel que fa a la llengua i la cultura castellanques seria desitjable que, per atendre els interessos de la comunitat castellanoparlant, s'establissin relacions formals, per exemple, amb l'Instituto Cervantes.
- S'hauria de fer el mateix en el cas d'altres comunitats culturals i lingüístiques presents a Catalunya. Així, per proximitat i tradició, pel fet que la comunitat francòfona de nacionalitat francesa o de països africans a Catalunya és molt nombrosa –un 15% de la població catalana parla francès– o pels interessos derivats dels intensos intercanvis comercials, podria ser desitjable que Catalunya s'incorporés a l'Organització Internacional de la Francofonia.
- Tota organització a favor de la cooperació entre territoris de llengua i/o cultura catalanes hauria de ser molt escrupolosa en el respecte de les voluntats i les especificitats de cada participant. És obvi que no es pot forçar cap voluntat política i que qualsevol fórmula que s'establís s'hauria de consensuar prèviament.
- Seria fonamental que les diverses formes de cooperació possessin l'èmfasi, principalment, en els interessos comuns, i molt en concret en la defensa i la promoció d'un mercat lingüístic i cultural comú que

beneficiés tothom, amb independència d'on es produïssin els béns a intercanviar. Per posar l'exemple d'un altre àmbit, es podrien establir condicions especialment favorables en els intercanvis dins de l'espai educatiu –especialment l'universitari– i de recerca, en el sanitari i en el comunicatiu, àrees en què actualment ja hi ha una intensa relació i en què seria convenient que l'establiment del nou estatus polític no suposés ara una dificultat per a la seva continuïtat. En aquest sentit, caldria evitar posar l'accent en objectius de tipus identitari o polític per no reproduir antigues reticències.

- Òbviament, tots els possibles projectes haurien de tenir com a referència el marc europeu, tant des del punt de vista normatiu com des del punt de vista dels models que ofereix i facilita.

En conseqüència, es poden plantejar com a mínim dues propostes de creació d'organismes nous i de potenciació i reforma dels existents.

3.3.2 Proposta de creació d'una Entesa de la Llengua Catalana

Seria recomanable la creació d'un organisme públic de cooperació lingüística i cultural entre els Estats amb territoris en els quals s'usa la llengua catalana en qualsevol de les seves denominacions i variants.

Seguint el model d'eficàcia provada de la Unió de la Llengua Neerlandesa, aquesta Entesa – el nom podria adoptar altres expressions com Aliança, Lliga, Consorci, Unió o fins i tot Coalició, si es volgués utilitzar el terme emprat per la UNESCO per als acords per a la promoció de la diversitat cultural– hauria de ser resultat d'un tractat signat entre els cinc Estats (Andorra, Espanya, França, Itàlia i Catalunya). En el cas d'Espanya –com en el de Bèlgica amb la seva Unió– la representació podria cedir-se a les ara comunitats autònomes de València, les Illes Balears i Aragó. En el de França, la re-

presentació podria recaure en el Consell General del Departament dels Pirineus Orientals, i a Itàlia, en la ciutat de l'Alguer.

L'Entesa de la Llengua Catalana podria estar constituïda per:

- Un Comitè de Govern, format per membres del màxim nivell, responsables dels afers culturals dels respectius governs –un per cada territori–, que proposarien les polítiques de cooperació en llengua i cultura, les quals, per ser efectives, haurien de ser assumides amb posterioritat pels governs de cada àmbit administratiu.
- Una Comissió Interparlamentària, que estudiaria les propostes del Consell de les Lletres i la Cultura i, si escaigués, les elevaria al Comitè de Govern.
- Una Autoritat Lingüística, de caràcter científic, que hauria de seguir corresponent a la Secció Filològica de l'Institut d'Estudis Catalans, i que assegurés que, com ara, hi fossin representats experts de tots els territoris on hi ha presència de la llengua catalana.
- Un Consell de les Lletres i la Cultura, amb la participació d'experts, creadors i productors, i també de les organitzacions tant públiques com no governamentals de defensa i promoció de la llengua i la cultura catalanes.
- Una Secretaria General.

El finançament podria acomodar-se a la dimensió demogràfica dels parlants de cada territori, i les finalitats principals de l'Entesa de la Llengua Catalana serien:

- La cooperació en l'estudi, el coneixement, la difusió i l'ús correcte de la llengua catalana en les seves variants.
- La promoció de la literatura catalana i de totes les formes de creació cultural que s'expressin en aquesta llengua.
- La promoció d'un veritable i eficient mercat lingüístic i cultural en llengua catalana en el conjunt dels territoris que hi participen.

El procés d'establiment d'aquesta Entesa de la Llengua Catalana, a causa de la seva gran ambició, podria aconsellar una implementa-

ció per fases, començant amb la creació del Consell de les Lletres i la Cultura, la maduració del qual, amb el temps, podria culminar en la signatura del tractat final entre els Estats corresponents.

3.3.3 Consolidació de l'Institut Ramon Llull

També convindria consolidar l'Institut Ramon Llull com el gran instrument de projecció de la llengua i la cultura catalanes arreu del món, tal com va ser concebut des del començament.

Així doncs, en el moment que fos possible, caldria completar la participació dels governs de tots els territoris on la llengua i/o la cultura catalanes són presents. És a dir, a més de Catalunya, Andorra, les comunitats autònomes de l'Aragó, les Illes Balears i València, el Departament dels Pirineus Orientals i l'Alguer. No cal dir que facilitaria aquesta consolidació el fet que existís un Consell Catalano-Espanyol o un Consell Ibèric com els que s'han proposat anteriorment, i s'hagués signat un tractat com el d'Entesa de la Llengua Catalana, com s'ha suggerit.

3.4 Les vies d'integració de Catalunya a la Unió Europea

La qüestió de si un futur Estat català quedaria dins o fora de la UE admet, d'entrada, una pluralitat d'aproximacions que es poden agrupar en els quatre escenaris hipotètics que exposem a continuació. En tots ells, cal posar èmfasi en dues idees importants: la primera és la importància de preservar els drets adquirits dels ciutadans, tant pel que fa als drets socials i econòmics com especialment als que recull la Carta dels drets fonamentals de la UE; i la segona, la importància de tenir en compte la gran complexitat d'organitzar un procés de sortida de la UE de tots els agents públics i privats, siguin persones físiques o jurídiques. Fetes aquestes consideracions aquests serien els quatre escenaris que es tenen en compte:

Escenari de permanència: En el moment que es constitueixi el nou Estat català i es notifiqui aquesta constitució a la UE, el nou Estat continua integrat sense interrupció a la Unió. Atès que es tracta d'un territori que ja forma part de la UE i que la seva població gaudeix de la ciutadania europea i del dret europeu, no se l'obliga a sortir de la UE i a sol·licitar-ne des de fora la integració.

Escenari d'adhesió *ad hoc*: En el moment que es presenta la sol·licitud d'ingrés, la UE no accepta la permanència automàtica del nou Estat, però, ateses les circumstàncies específiques del cas, decideix endegar un procés d'adhesió *ad hoc*, amb trets específics que permetin una adhesió ràpida i un règim transitori adreçat a assegurar el manteniment del màxim nombre possible de relacions jurídiques, econòmiques i polítiques amb la UE i el manteniment de drets i obligacions dels ciutadans i de les empreses que operen a Catalunya.

Escenari d'adhesió ordinària: La UE accepta obrir de manera immediata un procés d'adhesió ordinari com a tercer estat, sense prendre mesures *ad hoc* encaminades a garantir la celeritat del procés ni establir règims transitoris específics.

Escenari d'exclusió com a Estat membre: La UE es nega a obrir de manera immediata el procés d'adhesió o l'atorgament de l'estatut de candidat, és a dir, es nega a obrir el procediment formal d'adhesió i el nou Estat queda fora *sine die* de la UE.

A l'hora d'analitzar el grau de viabilitat jurídica i pràctica d'aquests quatre escenaris cal tenir presents d'entrada dues premisses.

- En primer lloc, que ni el dret internacional ni el dret de la UE preveuen de manera expressa un supòsit com el que planteja el cas català.
- En segon lloc, que la UE tradicionalment ha adoptat una actitud extremadament flexible i pragmàtica a l'hora de donar solució als problemes imprevistos que se li han plantejat en relació amb els canvis territorials o d'organització territorial dels Estats membres que afecten l'àmbit d'aplicació del dret de la UE i, més en general, en relació amb els processos de ratificació dels tractats.

Tanmateix, aquestes dues premisses no permeten concloure que l'ingrés d'un nou Estat català operi en el buit jurídic. El dret de la UE, i subsidiàriament el dret internacional, regulen un seguit de condicions i requisits materials i procedimentals que aquest futur Estat haurà de respectar per integrar-se a la Unió, sigui quin sigui l'escenari que s'acabi imposant. Tot i això, com veurem, el caràcter inèdit del cas català incrementarà l'amplitud del marge de

llibertat que la UE se sol donar a l'hora de seleccionar, interpretar i aplicar el dret europeu i farà que, a la pràctica, es vulgui reconèixer o no, l'opció per un o altre escenari no respongui tant a criteris jurídics com a criteris i interessos polítics i, sobretot, econòmics.

3.4.1 Condicions i requisits jurídics

Per ser membre de la UE cal ser un Estat europeu i respectar els valors de la promoció de la dignitat humana, la llibertat, la democràcia, la igualtat, l'Estat de dret i els drets humans, inclosos els drets de les persones pertanyents a minories. A més, cal complir els criteris fixats pel Consell Europeu de Copenhaguen: existència d'una economia de mercat en funcionament, i la capacitat de fer front a la pressió competitiva i a les forces del mercat dins de la Unió; capacitat d'assumir les finalitats de la Unió Política, Econòmica i Monetària, i estabilitat d'institucions que garanteixin la democràcia, l'Estat de dret, el respecte dels drets humans i la protecció de les minories.

Sembla evident que un futur Estat català compliria folgadamente aquestes condicions i requisits d'admissió. Així ho acredita la perllongada pertinença prèvia a la UE.

Els principals requeriments nous als quals hauria de fer front l'Estat català serien els que derivarien de la necessitat de crear alguns organismes reguladors i de coordinació, dels quals ja s'ha parlat, i, en general, algunes noves estructures organitzatives que imposa el dret europeu, així com de la necessitat de transposar al nou ordenament jurídic català el dret europeu derivat que ho requereixi. Es tracta, sens dubte, de tasques que requeririen un cert esforç, però el futur Estat català disposaria de mitjans i experiència suficients per fer-hi front sense gaires dificultats.

Per ingressar a la UE no és una condició *sine qua non* que un futur Estat català hagi estat prèviament reconegut formalment com a Es-

tat o com a subjecte internacional per algun altre Estat o per determinades organitzacions internacionals –per exemple per l'ONU o el Consell d'Europa. La UE podria ser la primera organització a reconèixer aquest fet. Tanmateix, és indubtable que el reconeixement formal previ per part d'altres Estats o d'altres organitzacions internacionals podria facilitar el procés d'integració a la Unió.

3.4.2 Escenaris d'adhesió. Procediments que cal seguir

Escenari de permanència. En cas que Catalunya i la UE optessin per l'escenari de permanència, que seria sens dubte el que millor s'adequaria als interessos de Catalunya, caldria respectar les regles procedimentals següents:

En primer lloc, el Parlament de Catalunya hauria d'adoptar una decisió que explicités la voluntat de continuar pertanyent a la UE. La decisió hauria de contenir el compromís amb els valors i l'ideari europeus; també hauria de manifestar el compliment per part del nou Estat dels requeriments polítics, jurídics i econòmics que exigeix la Unió als Estats que en formen part, i, finalment, hauria de fer referència al propòsit de dur a terme, en el període de temps que es determinés, les adaptacions en l'ordre intern que fossin necessàries per continuar formant part de la UE.

Correspondria al president de la Generalitat, en la seva condició de màxim representant del nou Estat, trametre aquesta decisió del Parlament i la documentació annexa a les institucions europees.

La institució de la UE més adequada per pronunciar-se respecte de la petició de continuïtat de Catalunya seria el Consell Europeu.

Si s'adoptés aquesta alternativa, el Consell Europeu, per consens, s'hauria de pronunciar favorablement sobre la continuïtat de Catalunya dins de la UE. Un cop adoptat aquest acord i, per tant, un cop acceptada d'entrada la permanència de Catalunya a la UE, s'inici-

aria un procés negociador per adaptar el dret originari i el dret derivat a la presència d'un nou membre en el si de la Unió Europea i per precisar les adaptacions d'ordre intern que hauria de dur a terme Catalunya per poder continuar formant part de la UE.

Aquestes adaptacions, malgrat que les modificacions que s'haurien d'introduir serien poques i d'abast limitat, caldria plasmar-les mitjançant una reforma dels Tractats de la Unió.

Les modificacions dels Tractats s'haurien de fer preferentment per la via del procediment de revisió ordinària dels Tractats de l'article 48 TUE (apartats 2 a 5).

El procediment de revisió ordinària dels Tractats el pot iniciar el Govern de qualsevol Estat membre, el Parlament Europeu o la Comissió, mitjançant la presentació d'un projecte de revisió dels Tractats davant del Consell, que els trameta al Consell Europeu i els notifica als parlaments nacionals (art. 48.2 TUE). El Consell Europeu, per majoria simple, amb la consulta prèvia al Parlament Europeu i a la Comissió, decideix sobre l'obertura del procediment de reforma. En cas afirmatiu, ordena al Consell la convocatòria d'una Conferència Intergovernamental (Conferència de representants dels Governos dels Estats). Aquesta Conferència ha d'aprovar, de comú acord, les modificacions que s'hagin d'introduir en els Tractats. Finalment les reformes han de ser ratificades per tots els Estats membres.

Els tràmits, en els quals conflueixen les voluntats de les institucions de la UE, es caracteritzen per la seva flexibilitat en la mesura que, d'una banda, no es fixen majories especialment qualificades per a l'adopció de les decisions que han d'adoptar les institucions europees i, de l'altra, es preveu la possibilitat de trobar mecanismes per donar resposta a eventuais situacions d'oposició o bloqueig per part d'un Estat membre (art 48.5 TUE).

Les modificacions que caldria introduir tindrien també un abast limitat i es produirien mit-

jançant la modificació de les corresponents directives i reglaments vigents.

Pel que fa a les adaptacions que hauria de dur a terme Catalunya per poder continuar formant part de la UE, algunes afectarien els organismes que hauria de crear o adaptar i d'altres la normativa requerida per desenvolupar i aplicar el dret europeu i les mesures transitòries indispensables. Sembla clar que totes aquestes adaptacions tindrien una extensió i un relleu limitats, en comparació amb el que succeeix amb els Estats candidats que no han estat prèviament membres de la Unió.

Per assegurar l'efectivitat pràctica del reconeixement de la permanència a la UE, des del moment en què el Consell Europeu reconegué la permanència i mentre durés el procés de modificació dels Tractats i les adaptacions del dret derivat i del dret intern, la UE, fent honor a la seva flexibilitat i al seu pragmatisme tradicionals, podria adoptar mesures per assolir aquesta efectivitat immediata.

Aquestes mesures transitòries adreçades a garantir l'efectivitat pràctica del reconeixement de la permanència d'un futur Estat català independent dins de la UE no serien necessàries si s'apliqués el procediment que es pretenia aplicar en el cas escocès per garantir la seva permanència dins la UE. En efecte, aquesta fórmula pretén aconseguir la simultaneïtat entre la constitució del nou Estat i la integració d'aquest Estat a la UE i, aplicada al cas català, consistiria en el següent: Després d'un eventual resultat favorable a la independència arran d'una consulta o unes eleccions plebiscitàries, i amb una negociació prèvia entre la Generalitat i l'Estat espanyol, aquest darrer endegaria una negociació amb la UE amb l'objectiu de tenir dissenyades, per al moment en què es constituís formalment el nou Estat i aquest manifestés la voluntat de continuar a la Unió, les modificacions pertinents dels tractats originaris –que en principi s'hauria de produir a través del procediment de l'article 48 TUE– i les modificacions del dret derivat que es consideressin necessàries

per a la integració del nou Estat. També hauria d'estar llesta en aquest moment la relació de les mesures organitzatives i legals que Catalunya hauria d'implementar durant el període que es fixés.

Adhesió *ad hoc*. Si, en canvi, Catalunya i la UE optessin per l'escenari d'adhesió *ad hoc*, això significaria que la integració de Catalunya a la Unió Europea es produiria per mitjà del procediment emprat per a l'adhesió dels tercers Estats no membres (art. 49 TUE), modulats, però, amb l'adopció de mesures simplificadores i transitòries *ad hoc* adreçades a aconseguir que la integració fos ràpida i que, mentre durés el procés, es continués aplicant al territori català i als seus ciutadans la major part del dret europeu que s'aplica a l'actualitat.

En suma, en aquest escenari s'obligaria el futur Estat català a sortir de la UE, però se li facilitaria el procés de reintegració. De fet, cal destacar que, segons la rapidesa d'aquest procés *ad hoc* i segons el contingut i l'extensió del règim transitori, a la pràctica, les conseqüències d'aquest procediment d'integració per al futur Estat català podrien ser objectivament quasi idèntiques a les del primer escenari.

Com demostra a bastament la pràctica seguida fins ara per la UE, els Tractats contenen molt diversos instruments normatius i convencionals que permetrien establir un procediment d'integració ràpida i, sobretot, uns règims transitoris *ad hoc*: protocols; acords de cooperació; aplicació provisional dels Tractats europeus al territori de Catalunya fins que s'hagués conclòs el procediment *ad hoc* d'adhesió; aplicació provisional del nou Tractat d'adhesió a partir de la seva signatura, mentre es dugués a terme la fase de ratificació del Tractat d'adhesió per part dels Estats membres; adopció d'una decisió dels caps d'Estat i de Govern en el si del Consell Europeu, etc. Per la seva banda, en aquest període transitori, Catalunya podria adoptar mesures unilaterals i decisions jurídiques per tal d'afavorir al màxim l'estabilitat de les relacions comercials

amb la UE i el gaudi de les llibertats de circulació. Això no obstant, fins i tot en aquest cas, mentre duressin les negociacions per a l'adhesió es podrien adoptar mesures transitòries que facilitessin la continuïtat en l'aplicació, ni que fos parcial, del dret europeu. De fet, l'aplicació de règims transitoris és freqüent en la majoria dels processos d'adhesió.

El procediment de l'article 49 TUE, si fem una abstracció de les modulacions que hi poguéu introduir la UE en aplicar-lo a un cas com el català, s'inicia mitjançant la sol·licitud d'ingrés adreçada al Consell, el qual hauria d'acceptar-la per unanimitat, després de consultar la Comissió i el Parlament Europeu. En cas que s'acordés així en el Consell, s'iniciaria un procés de negociació de durada incerta, malgrat que, objectivament, sembla que hauria de ser més breu que el procés seguit fins ara amb altres països candidats, precisament perquè les disposicions del dret originari i del dret derivat requereixen modificacions més limitades i perquè en deriven menys exigències per a Catalunya.

L'instrument jurídic en el qual es materialitzaria aquest procés seria el Tractat o Acta d'adhesió de Catalunya a la UE, que hauria d'incorporar els principis que regeixen l'adhesió, les adaptacions de caràcter institucional, les adaptacions tècniques de dret derivat, les mesures transitòries en els diferents àmbits materials i les disposicions d'aplicació de l'Acta.

El procediment aplicat en aquesta fase és, normalment, el següent: la Comissió dirigeix les negociacions i n'informa degudament el Parlament i el Consell. Els termes acordats en relació amb els diferents capítols de negociació es concreten en el Tractat d'adhesió i, abans de signar-lo, cal comptar amb el dictamen conforme del Parlament Europeu aprovat per la majoria absoluta dels seus membres i l'acord del Consell per unanimitat.

Finalment, aquestes modificacions dels Tractats són objecte d'un acord entre els Estats

membres i l'Estat candidat. El Tractat d'adhesió ha de ser ratificat per tots els Estats membres i també per l'Estat candidat seguint les respectives normes constitucionals internes. A diferència del procediment de l'article 48 TUE, aquí no es preveu cap mecanisme de resposta per part de la UE davant d'una eventual situació de bloqueig.

Adhesió ordinària. El tercer possible escenari, el d'adhesió ordinària, implicaria fer cas omís de la pertinença de Catalunya a la Unió durant quasi trenta anys i, en conseqüència, situaria Catalunya en la mateixa posició en la qual es troben avui els Estats declarats oficialment candidats a l'adhesió, com Islàndia, Turquia, Macedònia, Montenegro o Sèrbia. En el cas de Catalunya, aquesta opció tindria sens dubte un clar component sancionador o dissuasiu, component que seria més clar encara en la quarta hipòtesi, l'escenari d'exclusió.

Escenari d'exclusió. Són moltes les perplexitats que es podrien plantejar en aquest escenari d'exclusió, i que implicaria la negativa de la Unió Europea d'acceptar cap mena de relació amb Catalunya.

Així per exemple, en el supòsit que fos l'Estat espanyol qui no reconegués la independència de Catalunya, aquest fet impediria poder modificar l'àmbit d'aplicació dels Tractats de la UE en el territori de Catalunya. La conseqüència seria la continuïtat en l'aplicació del dret europeu a Catalunya i als catalans, fins i tot en el supòsit que Catalunya hagués declarat la seva independència i hagués començat a actuar com a Estat independent.

Des de la perspectiva procedimental, és molt discutible que en un supòsit de bloqueig del procediment d'ingrés de Catalunya a la Unió fos directament aplicable l'article 50 TUE (introduït pel Tractat de Lisboa). En rigor, aquest article s'aplica exclusivament en cas de retirada voluntària d'un Estat membre de la UE. De tota manera, al marge d'aquest debat, és significatiu que aquest precepte exigeixi

negociacions prèvies a la sortida d'un Estat membre, fixi el marc de les futures relacions amb la Unió i es doni un marge de dos anys per deixar d'aplicar el dret europeu. L'article 50 TUE posa de manifest la gran complexitat que representa, tant per al territori afectat com per a tota la UE, la sortida de la Unió d'un territori que n'ha format part fins aquest moment.

3.4.3 Flexibilitat i pragmatisme de la UE

En analitzar els possibles escenaris en relació amb la UE no es pot obviar que aquesta ha adoptat tradicionalment una actitud flexible i pragmàtica davant de qüestions complexes que no tenien una resposta expressa en els Tractats. Aquesta flexibilitat i pragmatisme s'han posat de manifest des de l'inici del procés de construcció del que després seria la UE fins a l'actualitat. Basta recordar, per exemple, que en la primera modificació de fronteres que va tenir lloc en el marc de la Comunitat Econòmica del Carbó i de l'Acer (CECA), l'any 1957, la regió del Sarre va passar de França a Alemanya (RFA), sense que es produís cap renegociació del Tractat de la CECA.

Un altre exemple rellevant de pragmatisme, en aquest cas en relació amb la reforma de l'àmbit territorial d'aplicació dels Tractats, és el de Grenlàndia. Els seus ciutadans, que l'any 1979 havien obtingut un règim d'autonomia política dins de l'Estat danès, el 1982 van votar a favor de sortir de les Comunitats Europees. Després d'un període de negociacions, Grenlàndia va adoptar un estatut d'associat a les Comunitats a través de la fórmula de "països i territoris d'ultramar". L'acord va permetre a Grenlàndia continuar rebent fons europeus i tenir lliure accés al mercat europeu per als productes de pesca. El cas grenlandès va ser el resultat d'un procés polític no previst en cap article dels Tractats.

La Comunitat Europea va emprar també la mateixa flexibilitat i pragmatisme en relació

amb el procés d'integració de l'Alemanya unificada a les Comunitats Europees. El Consell Europeu d'abril de 1990 va decidir que la integració seria efectiva en el moment en què la unificació de les dues alemanyes fos legalment establerta, i va descartar així qualsevol aplicació de les clàusules d'adhesió o de revisió dels Tractats. Va ser una negociació política ràpida en què els Estats membres van ratificar les condicions en les quals tindria lloc el procés d'absorció d'un nou territori, dels seus ciutadans i de les seves empreses per un altre Estat ja membre de la UE, utilitzant el principi d'autodeterminació dels pobles previst en la Llei fonamental de la República Federal d'Alemanya per justificar la reunificació dels *Lands* occidentals i orientals.

És també paradigmàtic el cas de Xipre, quan l'any 2004 va esdevenir membre de la UE com una illa *de facto* dividida. Davant la impossibilitat d'arribar a un acord entre la part turco-xipriota i la part greco-xipriota, es va decidir que tota l'illa seria membre de la UE, però que el dret europeu només s'aplicaria a la part greco-xipriota.

Un altre exemple, que posa en relleu el pragmatisme de la UE davant situacions complexes, és la decisió presa en el Consell de la Unió sobre l'obertura de negociacions per concloure un acord d'associació i estabilització amb Kosovo. En el debat entre els representants dels Estats membres en el Consell de la Unió, per tal d'evitar que l'acord hagués de ser ratificat per tots els Estats membres de la UE –i, en definitiva, per tal d'evitar que s'haguessin de pronunciar sobre la ratificació de l'acord Estats que actualment encara no han reconegut formalment l'Estat de Kosovo–, es va acordar per consens del Consell que el futur acord no se signaria com a acord mixt (UE i Estats membres) sinó que el signaria únicament la UE, malgrat que el projecte actual afecta algunes competències de naturalesa molt discutible exclusiva de la UE.

La flexibilitat i el pragmatisme de la Unió podrien ser majors en el cas de Catalunya, en

què, atesa la seva pertinença prèvia a la UE i la manca de regulació expressa d'aquest supòsit, les normes jurídiques aplicables deixen un marge de llibertat encara superior al d'altres supòsits.

3.4.4 Probabilitats d'aplicació dels diferents escenaris

Tant les institucions de la UE com els Estats membres tenen un ampli marge de llibertat a l'hora d'acceptar o no la incorporació d'un nou Estat i, en cas que l'acceptin, a l'hora de decidir quin escenari i quin procediment s'aplicarà.

Els motius que poden aduir les institucions europees i els Estats per adoptar una posició o una altra no estan legalment explicitats ni taxats. En principi poden ser de qualsevol naturalesa (jurídics, polítics o econòmics, entre d'altres) i la probabilitat que la UE i els Estats membres es decantin per un o altre dels quatre escenaris esmentats dependrà fonamentalment de la força persuasiva que per a ells tinguin els diversos arguments –sobretot la dels arguments econòmics– que s'addueixin en el debat que susciten les peticions d'ingrés o de permanència. Probablement prevaldran els arguments relacionats amb els valors i objectius de la UE i els que tinguin en compte els interessos econòmics i l'estabilitat de tota la UE.

És previsible, en aquest sentit, que com a arguments contraris a l'escenari de permanència o d'integració ràpida amb règim transitori es puguin esgrimir la "capacitat d'absorció" de la UE, és a dir, de les dificultats de gestionar una Unió amb la incorporació d'un nou Estat, o el temor d'alguns Estats europeus en els quals existeixen reivindicacions territorials que es produeixi un "efecte emulació".

També s'ha sostingut, amb una argumentació discutible, que la incorporació a la UE d'un futur Estat català independent, si el procés de separació s'hagués fet sense acord amb l'Estat espanyol, suposaria una vulneració del principi d'integritat territorial previst a l'art. 4.2

TUE, i s'ha argumentat que un futur Estat català no hauria estat una part contractant dels Tractats constitutius de la UE i, per tant, hauria de demanar l'ingrés com si es tractés d'un Estat tercer, aliè a la Unió.

D'altra banda, els arguments que es poden emprar a favor de l'escenari de la permanència o de la incorporació ràpida i amb règim transitori són tant arguments relacionats amb els valors que sempre ha defensat la UE com arguments de tipus pragmàtic.

Entre els primers es podria esmentar el fet que un dels principals objectius fundacionals de UE ha estat sempre aconseguir la màxima integració possible dels Estats radicats geogràficament a Europa, i seria anar contra els seus propis objectius i naturalesa excloure, ni que sigui temporalment, un Estat com el català que complís, com compliria, tots els requisits d'admissió i que, a més, ja forma part de la UE.

També caldria tenir present que negar la incorporació d'un futur Estat català a la Unió Europea, o allargar aquest procés d'integració, equivaldria a excloure de la ciutadania europea set milions i mig de persones que, des de fa dècades, gaudeixen d'aquest estatus. De fet, els principis i valors que regeixen la UE impediria que les seves institucions es desentenguessin dels drets de les persones, de les empreses, del manteniment de les relacions econòmiques i comercials i, especialment, dels drets recollits a la Carta de drets fonamentals de la UE.

Des d'una perspectiva estrictament econòmica, sembla clar que la permanència d'un futur Estat català a la UE o la integració ràpida i amb règim transitori d'aquest Estat tindrien més avantatges per a la Unió i els actuals Estats membres que no pas l'expulsió definitiva o durant un llarg lapse de temps mentre es produís l'adhesió per una via ordinària. La no-aplicació a Catalunya dels Tractats i el dret de la UE, el restabliment d'aranzels i la suspensió de les llibertats de circulació de persones, béns, serveis i capitals afectaria nega-

tivament la UE, tots els Estats membres i, molt especialment, els inversors i les empreses d'aquests Estats amb interessos industrials i financers a Catalunya. D'altra banda, tampoc no es pot oblidar que, segons els càlculs existents en l'actualitat, un futur Estat català no seria un Estat "receptor" sinó "contribuïdor fiscal net" al pressupost de la UE. Aquest és un element que sol prendre's en consideració en les negociacions d'ingrés.

El que s'ha dit permet concloure que, a l'hora de decidir la incorporació d'una Catalunya independent a la UE i el procediment que se seguiria, és probable que, per a la UE i els seus Estats membres, tinguin més força persuasiva els arguments favorables a la permanència o, com a mínim, a la integració ràpida i amb règim transitori. I si això fos així, també sembla clar que, des de la perspectiva d'un elemental pragmatisme, els arguments favorables a la permanència (escenari primer) haurien de prevaler sobre els arguments relatius a la integració ràpida i amb règim transitori (escenari segon), ja que no té sentit fer sortir de la Unió un territori i uns ciutadans que en formen part per tornar-los a admetre després ni que sigui de manera ràpida.

No sembla raonable ni versemblant que la UE i els Estats membres estiguin disposats a perjudicar-se econòmicament i a trair els seus objectius fundacionals deixant fora de la Unió un Estat com el català, que compleix tots els requisits per ser-ne membre i que està perfectament integrat a Europa. Per tant, el dilema, en realitat, no és si Catalunya acabarà formant part de la UE, sinó quan i com ho farà. La lògica i el pragmatisme més elementals sembla que propicien l'escenari de permanència, malgrat que en cas que es produeixi un vet sancionador, no es pot descartar l'escenari d'una integració ràpida i amb règims transitoris que garantiria l'aplicació sense interrupció del dret europeu a Catalunya mentre durés el procés d'adhesió.

Al mateix temps, sembla evident que si Catalunya fes el procés de separació d'acord amb

l'Estat espanyol no tindria cap dificultat a l'hora de romandre dins de la UE per la via de la permanència o d'integrar-s'hi de manera ràpida i amb règim transitori per una via *ad hoc*. Tanmateix, també sembla clar que, si aquest acord no existís però Catalunya pogués demostrar de manera fefaent que ha intentat l'acord de manera reiterada i de bona fe amb l'Estat espanyol, i que ha instat l'aplicació de les vies legals pertinents i ha seguit un procés

escrupolosament democràtic, aquesta dada no podria ser indiferent per a la UE ni per als seus Estats membres.

De fet, en cas d'absència d'acord entre Catalunya i l'Estat espanyol, les institucions europees hauran d'analitzar el comportament de les dues parts sota el prisma dels principis de democràcia, cooperació lleial, bona fe i proporcionalitat.

3.5 Alternatives a la no-permanència o la no-integració ràpida

3.5.1 Acord bilateral Catalunya-UE

Aquest tipus d'acord podria establir-se a través de dues vies. En primer lloc, Catalunya i la UE podrien decidir de manera unilateral, però recíproca, no imposar aranzels a la circulació de les mercaderies fabricades i comercialitzades en els seus territoris respectius. En segon lloc, ambdues entitats podrien signar un acord bilateral per tal de garantir el lliure comerç de productes i serveis, i també per definir un marc de cooperació.

Basant-se en la seva competència externa, la UE conclou una àmplia gamma d'acords internacionals amb tercers Estats no membres de la UE i amb organitzacions internacionals. La tipologia d'acords que sol concloure són: acords comercials, acords d'associació i acords de cooperació. El Tractat de Lisboa facilita la conclusió d'acords bilaterals comunitaris, és a dir, conclusos exclusivament per la UE i no pels seus Estats membres. A més, aquest Tractat ha modificat el sistema de votacions en el Consell per tal de facilitar la presa de decisions per majoria qualificada, de manera que s'ha passat del sistema de majoria qualificada establert pel Tractat de Niça (majoria d'Estats, vots ponderats i població) a un sistema de doble majoria (Estats i població) que no requereix la ponderació dels vots, sinó que estableix una majoria d'un 55% dels Estats membres (actualment 15 Estats) i d'un 65% de la població europea.

En el cas de Catalunya, caldria valorar la possibilitat d'estendre al màxim l'adopció d'un acord comercial, un acord de cooperació o un acord d'associació amb la UE utilitzant la presa de decisions per majoria qualificada.

Així, per exemple, la UE i Suïssa tenen un ampli nombre d'acords bilaterals que permeten al país helvètic beneficiar-se del mercat únic, sense ser membre de la UE, i alhora mantenir un elevat nivell d'autonomia econòmica i política, especialment en l'àmbit monetari, fiscal, comercial i agrícola.

3.5.2 Adhesió a l'EFTA, EEE i Schengen

Una altra possibilitat de la Catalunya independent seria demanar l'adhesió a l'Associació Europea de Lliure Comerç (EFTA) i entrar a formar part dels nombrosos acords amb tercers països que s'han subscrit en aquest marc. Actualment, són membres de l'EFTA: Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa, i aquest tractat cobreix els àmbits de la lliure circulació de persones, serveis, moviments de capital i protecció de la propietat industrial i intel·lectual. L'EFTA no és, doncs, una unió duanera, sinó una zona de lliure comerç, i els seus Estats membres tenen certa autonomia per poder concloure acords de lliure comerç pel seu compte. Per poder adherir-se a l'EFTA cal l'acord per unanimitat dels Estats membres.

La participació de Catalunya a l'EFTA suposaria haver de fer una contribució econòmica menor que a la UE, la qual cosa li restaria una àmplia llibertat per negociar acords econòmics i comercials. Ateses les característiques de Catalunya, no sembla que hi pogués haver grans dificultats perquè s'adherís a aquesta organització, que mostra a més una preferència per incloure Estats de mida petita o mitjana, amb un nivell de desenvolupament similar i amb voluntat d'obrir-se a l'exterior, característiques que Catalunya ja reuneix actualment.

Amb l'excepció de Suïssa, els altres tres membres de l'EFTA (Noruega, Islàndia i Liechtenstein) són part d'un acord d'associació amb la UE: l'Espai Econòmic Europeu (EEE). L'acord EEE integra l'*acquis* comunitari sobre el mercat interior i algunes polítiques europees, com la lliure competència, un seguit de normes socials, la protecció als consumidors i un seguit de mesures mediambientals. També incorpora instruments de cooperació en temes de recerca, desenvolupament, turisme i protecció civil.

Per tal d'esdevenir part de l'EEE, cal primer accedir a l'EFTA. Els països de l'EFTA que participen en l'EEE apliquen les normes europees sobre el mercat interior i gaudeixen de les llibertats econòmiques, sense participar, però, en el procés de presa de decisions de la UE.

A més a més, tots els membres de l'EFTA formen part també de l'espai Schengen, que conforma un territori en el qual s'han eliminat els controls de les fronteres internes i s'apliquen normes comunes per al control de les fronteres externes. Actualment formen part de l'espai Schengen un conjunt de vint-i-sis països (aviat vint-i-vuit amb la incorporació de Romania i Bulgària), mentre que quatre Estats de la UE no en formen part (Irlanda, el Regne Unit, Xipre i Croàcia). Formar part de l'espai Schengen pot ser de l'interès de Catalunya, però encara ho pot ser més per als altres membres de la UE i per a la mateixa UE, atès l'enorme interès que han mostrat en relació amb l'objectiu de garantir la seguretat de les fronteres externes per tal de controlar la immigració irregular, les xarxes de crim organitzat, les rutes de la droga i tota mena de pràctiques de corrupció.

Catalunya, sense ser membre de la UE, podria ser membre de l'espai Schengen, especialment si és membre de l'EFTA, però hauria de complir un seguit de requisits. En primer lloc, requisits relatius a les fronteres externes; així, per exemple, hauria de demostrar que pot dur a terme un control eficaç de les seves noves fronteres externes i aplicar correctament la normativa Schengen. També hauria de gestionar correctament les diferents bases de dades que s'han creat entorn del control i la gestió integrada de les fronteres externes i posar en marxa els corresponents instruments de cooperació amb les diferents agències europees vinculades al funcionament del sistema Schengen.

3.5.3 Acords de lliure comerç o unions duaneres

En el supòsit que s'obstaculitzés una integració ràpida i amb règim transitori de Catalunya a la UE, caldria establir una eficaç estratègia alternativa d'internacionalització. En aquest cas, Catalunya recuperaria les competències per poder concloure acords comercials bilaterals i multilaterals amb aquells països que estiguessin interessats a mantenir-hi relacions comercials, econòmiques i financeres. El marc internacional que cal respectar per poder concloure aquests tipus d'acords és el de les normes que s'integren en l'OMC (Organització Mundial del Comerç), que permet als seus membres poder aconseguir una major liberalització comercial mitjançant l'adopció d'acords de lliure comerç o unions duaneres.

3.6 La integració a la comunitat internacional

La integració del nou Estat català a la comunitat internacional requereix de tres elements. En primer lloc, cal aconseguir que la comunitat internacional, especialment un nombre significatiu dels altres Estats existents, reconegui el nou Estat. En segon lloc, cal la incorporació a l'ordenament propi dels principis, valors i normes del dret internacional, a més de la signatura dels tractats internacionals més rellevants. I finalment, cal la incorporació a les organitzacions internacionals intergovernamentals (OIG).

3.6.1 El reconeixement del nou Estat

El reconeixement d'un Estat per un altre és un acte discrecional i polític, unilateral, en el qual l'Estat X reconeix l'Estat Y, perquè el dret internacional no obliga els Estats al reconeixement d'altres Estats. Tanmateix, tot i ser un acte lliure, genera efectes jurídics. El reconeixement pot fer-se de maneres diferents: de manera explícita, amb un acte jurídic i formal de reconeixement; o de manera tàcita, tot establint relacions diplomàtiques o votant favorablement l'ingrés d'un Estat determinant en una organització intergovernamental. En tots els casos el reconeixement implica que qui reconeix aprecia que l'altre és un "igual", un Estat, que compleix els requisits "d'estatalitat".

La concreció pràctica de la noció "d'estatalitat" bàsica està continguda en els criteris o principis de Montevideo (1933), que estableixen que cal tenir:

- població permanent
- territori definit
- govern, amb control clar sobre aquesta població i aquest territori
- capacitat d'entrar en relació amb altres Estats

Mostrar fefaentment el compliment de les quatre condicions és la primera fase del procés de reconeixement, que va acompanyada de negociacions, reconeixements, clàusula de recepció del dret internacional i primeres demandes d'adhesió a organitzacions internacionals.

En el cas concret de Catalunya, abans d'engegar un procés formal de demanda de reconeixement, és convenient que el nou Estat:

- Estigui en condicions de mostrar que ho és, és a dir, que es compleixen els criteris i estàndards internacionals. Això implica mostrar clarament que l'Estat té una població, que aquesta accepta majoritàriament la situació nova, que hi ha un territori definit i que una autoritat legítima exerceix de forma eficaç les seves competències sobre població i territori, malgrat que si el procés no és plenament acordat es poden plantejar, temporalment, alguns problemes d'encavalcament d'autoritat o de control territorial.
- Cerqui, abans de la proclamació d'independència, possibles suports per al procés de reconeixement, amb eventuais valedors i impulsors. Si es fa així, s'assegura *a priori* un mínim de reconeixement, bilateral i multilateral, que servirà també de demostració pràctica de l'acompliment del quart criteri de Montevideo (estar en condicions d'establir relacions amb altres Estats membres de la comunitat internacional).
- Estableixi una estratègia clara –progressiva, amb prioritzacions ben pensades, realistes i molt treballades– per anar aconseguint reconeixements bilaterals i multilaterals, tot combinant accions diplomàtiques convencionals amb ofertes diverses que impliquin compartir beneficis en el

present i en el futur. Resulta especialment important elaborar una sistematització creïble dels valors afegits i dels avantatges comparatius que el nou Estat pot aportar a la comunitat internacional.

- Tingui ben present, i comuniqui a la població, que el procés de reconeixement és sempre progressiu, per raons polítiques i també tècniques, i que la seva culminació exigeix temps.
- Eviti les demandes prematures, sobretot en el cas del reconeixement multilateral, i tingui en compte “cas per cas” els eventuals efectes de “vots grupalment orientats”.

3.6.2 La incorporació al dret intern del dret internacional i dels tractats

La primera mesura que hauria d'adoptar un eventual Estat català independent seria la d'establir una clàusula formal de recepció del dret internacional en la llei constitucional provisional. La clàusula hauria de declarar que els principis i les regles generals del dret internacional, especialment en matèria de drets fonamentals, es consideren part integrant del dret de Catalunya.

Aquesta recepció del dret internacional no hauria de ser, però, merament una proclamació, sinó que hauria d'incloure la voluntat de respectar-lo.

Cal tenir en compte de forma especial que la ratificació dels tractats internacionals és un instrument fonamental per assegurar la integració del nou Estat en la comunitat internacional. Hi haurà casos en els quals la ratificació dels tractats tindrà lloc de manera gairebé automàtica, perquè es considerarà el nou Estat català successor de l'Estat espanyol. Però atès que aquesta no és una regla perfectament establerta, caldrà que el nou Estat analitzi amb cura i cas per cas els tractats que pretén ratificar i decideixi si li convé demanar la successió o si, en canvi, és millor obrir un procés de ratificació.

3.6.3 L'adhesió a organitzacions internacionals intergovernamentals

Les organitzacions internacionals intergovernamentals (OIG), tot i ser un fenomen relativament recent de les relacions internacionals, s'han desenvolupat molt durant aquests dos darrers segles. Avui n'hi ha milers i abasten tots els àmbits de la vida internacional. Han esdevingut tan importants que es pot sostenir que 250 OIG “convencionals” tenen un paper cabdal com a ens reguladors de la conducta i les relacions dels Estats. Fan moltes més coses que, simplement, executar acords establerts pels seus Estats membres: prenen decisions que afecten tots i cadascun dels racons o punts del planeta i, per tant, la vida dels seus habitants, ja que s'ocupen de temes vinculats amb la sobirania interna o domèstica, de competències que fins fa ben poc molts Estats consideraven privatives dels governs nacionals.

Per al cas de Catalunya, resulta clar que pertànyer a les OIG és un camí imprescindible per al reconeixement i per a l'efectiva integració en la comunitat internacional.

En termes conceptuals, hi ha tres maneres d'esdevenir membre d'una OIG: mitjançant un procés formal d'adhesió, a partir d'un simple acte unilateral o mitjançant la successió, atesa una provisió expressa en el tractat regulador de l'organització.

A la pràctica, però, la via bàsica i més usada és la del procés formal, ja que s'han reduït molt els exemples de casos amb declaració unilateral i només hi ha un cas significatiu de successió per provisió expressa (Cort Permanent d'Arbitratge). Per tant, la norma és el procediment d'adhesió formal que, al seu torn, mostra una heterogeneïtat enorme.

A l'hora de decidir les OIG a les quals s'hauria d'incorporar el nou Estat cal tenir en compte dos elements essencials: d'una banda, el relleu pràctic i simbòlic les seves funcions, i

d'una altra, el grau de dificultat dels procediments exigits per formalitzar l'adhesió.

Des d'aquesta perspectiva, malgrat l'heterogeneïtat, es poden distingir dos grans supòsits per als procediments formals d'adhesió com a nou membre d'una OIG:

- organitzacions amb procediments d'admissió restrictius i complexos
- organitzacions amb procediments relativament senzills i oberts

En el primer cas, les restriccions deriven de sistemes de presa de decisions per unanimitat, que permeten vet, o en menor mesura de sistemes amb majories qualificades que permeten establir minories de bloqueig. En aquests casos, és recomanable fer-ne una anàlisi acurada, abans de sol·licitar l'ingrés. En el segon cas, es tracta d'organitzacions que tenen un sistema de presa de decisions amb procediments oberts, tot i que en alguns casos el procediment pot ser administrativament llarg.

Cal assenyalar, addicionalment, que algunes OIG tenen, a més del procediment formal, costums i procediments particulars, per exemple competències per adaptar els procediments estàndards a casos singulars. Això s'esdevé, per exemple, en les institucions derivades dels acords de Bretton Woods (Fons Monetari Internacional, Grup del Banc Mundial).

Atesa la dificultat d'establir regles genèriques, s'ha optat per classificar les OIG en grans categories, relativament discrecionals, i fer-ne un estudi parcial, per grups i casos.

a) Consell d'Europa

El Consell d'Europa, com a institució fins i tot prèvia a les Comunitats Europees, es considera cabdal i prioritària, pel seu simbolisme, per les seves competències i funcions i pel seu procediment d'adhesió. Es recomana perseguir l'estatus d'Estat de ple dret des de la primera fase del reconeixement internacional, però considerar també en paral·lel aco-

llir-se a un dels tres supòsits dels Estats amb estatus intermedi, el de convidat especial.

Se subratlla que no hi ha cap dificultat tècnica rellevant, o en l'àmbit d'estàndards de drets humans, però que, tot i que no hi ha vet, el tràmit és més o menys ràpid en funció de la voluntat política dels seus membres. El cas de Montenegro, per exemple, es va resoldre en menys d'un any. D'aquí l'interès de tenir, mentre es negocia, l'estatus de convidat especial.

Addicionalment, s'assenyala que un informe recent del Govern britànic considera que, pel que fa a la Convenció Europea dels Drets Humans, podria fer-se la successió quasi automàtica. Concretament, en aquest punt Crawford i Boyle sostenen que –a partir dels precedents de Montenegro i Txecoslovàquia i decisions ja fermes del Tribunal Europeu de Drets Humans– l'aplicació de la Convenció pot considerar-se ininterrompuda. Naturalment, el mateix es podria dir del cas de Catalunya.

b) Nacions Unides i el seu sistema

La pertinença a l'ONU, i per tant, la presència regular als seus òrgans principals, ha esdevingut el símbol de plena culminació de la integració a la comunitat internacional, tot i que, formalment, les NU no reconeixen pas Estats. Ser membre de l'ONU no vol dir formar part només dels seus òrgans principals, sinó que sovint és possible accedir també mitjançant un acte unilateral a molts dels organismes especialitzats, i finalment, a molts dels seus mecanismes particulars (fons, programes, comissions especialitzades o d'àmbit regional, instituts de recerca i de formació, organismes subsidiaris, entre d'altres). Això no obstant, en alguns casos no és necessari ser membre de les NU per ser membre d'algun dels seus organismes especialitzats.

Per a l'adhesió a l'ONU cal seguir un procediment precís i ben pausat:

- El país candidat envia una notificació formal al secretari general de les NU, acom-

panyada d'un instrument formal d'acceptació de les obligacions presents a la Carta de les NU.

- El secretari general n'informa el Consell de Seguretat.
- Si el Consell no disposa el contrari, el seu president trameta el tema al Comitè d'Admissions de nous membres, que analitzarà la petició i presentarà les seves conclusions al Consell.
- El Consell ha de decidir si recomana o no l'ingrés del candidat, o si ajorna la sol·licitud. L'aprovació, en tractar-se d'una qüestió substantiva, exigeix almenys nou vots afirmatius i cap vot en contra dels cinc membres permanents del Consell.
- Si la decisió del Consell recomana l'ingrés, aleshores cal considerar-la a l'Assemblea General. Si voten favorablement almenys dues terceres parts dels membres, el secretari general comunica la decisió al país sol·licitant i l'admissió té efecte immediat.
- En el cas que el Consell no recomani l'accés o ajorni la decisió, l'Assemblea General pot estudiar en profunditat el tema i decidir el reenviament de la sol·licitud, amb l'acta completa de la discussió, al Consell de Seguretat per tal que reexamine el cas i formulï una recomanació o un informe.

Es pot parlar de cinc condicions que cal complir, com a condició necessària:

- Ser un Estat.
- Ser amant de la pau.
- Acceptar les obligacions de la Carta.
- Estar en condicions de poder complir les condicions suara esmentades.
- Tenir la voluntat explícita i fefaent de fer-ho.

Les condicions segona, tercera i quarta, tot i que poden ser evidents, incloses en la sol·licitud d'adhesió, convé explicitar-les mitjançant declaracions solemnes i explícites.

En el cas de Catalunya, la feina fonamental no rau a aconseguir els cinc requisits esmentats, sinó a aconseguir la votació favorable, nou vots a favor almenys sense cap vot en contra al Consell de Seguretat, primer, i almenys dos terços dels

vots favorables de l'Assemblea General, després.

Com a recomanació final, s'insisteix en el fet que no és convenient preveure la demanda d'ingrés a les NU, tot i el seu caràcter simbòlic, de manera ràpida o precipitada. Cal assegurar, almenys, que hi hagi un gruix important de reconeixements, un coneixement suficient de les raons i del paper del nou Estat en la comunitat internacional i un escenari de relacions bilaterals amb Espanya mínimament assentat i de col·laboració.

Pel que fa als organismes especialitzats del sistema de les Nacions Unides, cal entendre que deriven de la llarga història de l'organització, creada l'any 1945, i en particular de la pluralitat de funcions que pot aconseguir per millorar la governança internacional i la cooperació mundial.

Fons Monetari Internacional. FMI. Es dedica a promoure la cooperació monetària a escala mundial, a assegurar l'estabilitat financera, a facilitar el comerç internacional i a fomentar l'ocupació i el creixement econòmic i la reducció de la pobresa arreu.

La seva importància i simbolisme és cabdal. Pel que a la pertinença a aquest organisme, convé destacar dues coses: La primera, es tracta d'una organització relativament oberta. Això explica que a hores d'ara Kosovo en sigui membre, a diferència del que passa a la major part d'organitzacions del sistema de NU; i la segona, ser membre de l'FMI és un requisit previ per ser membre del Banc Mundial.

El procediment d'adhesió formal es pot resumir així:

- El país candidat envia una sol·licitud formal d'adhesió, que rep el Directori Executiu (*Executive Board*, EB).
- L'EB examina detalladament la sol·licitud.
- L'EB presenta un informe a la Junta de Governadors amb les recomanacions que proposa (un esborrany de la resolució

d'adhesió, *Membership Resolution*). L'informe conté:

- import de la quota que ha de satisfer
 - forma de pagament
 - eventuals condicions i termes relacionats amb l'ingrés com a membre
- La Junta de Governadors aprova, si escau, la resolució esmentada i s'inicia el període per fer efectiva la pertinença, amb els procediments legals –interns i internacionals– que permetin signar els acords i complir les obligacions que en deriven.

La principal obligació del nou membre és satisfer la quota decidida per la Junta, que, en el cas d'un país com Catalunya, pot ser elevada. Tenen interès els precedents de Montenegro (secessió acordada) i de Kosovo (secessió unilateral) respecte de Sèrbia. En tots dos casos, l'FMI considera que l'Estat continuador era Sèrbia, a tots els efectes, per la qual cosa va conservar la condició de membre, la quota, els actius i els passius. Montenegro i Kosovo van entrar, doncs, com a nous membres. Sembla probable que en el cas de Catalunya s'actuari de manera semblant.

Les característiques de l'FMI fan que sigui, probablement, la primera de les portes d'entrada al sistema de les NU per a un nou Estat que busca la seva integració en la comunitat internacional.

Grup del Banc Mundial. Cal distingir entre el Banc Mundial (BM) i el Grup del Banc Mundial (GBM). Al primer només hi pertanyen el Banc Internacional per a la Reconstrucció i el Desenvolupament (BIRD) i l'Associació Internacional per al Desenvolupament (AID/IDA), mentre que el Grup engloba cinc organitzacions.

El sistema d'ingrés al Grup està condicionat per un doble requisit. Primer, cal ser membre de l'FMI (Conveni constitutiu del BM). Segon, cal accedir al BIRD, que condiona la pertinença a les altres quatre institucions del Grup.

El procediment pot resumir-se així:

- El país membre de l'FMI candidat a ser part del GBM presenta una sol·licitud, que

es prepara conjuntament amb el Banc, amb tota la informació que es considera pertinent i rellevant.

- La Junta de Directors Executius del BIRD (formada per vint-i-cinc persones elegides a partir de criteris de representació) informa de la sol·licitud la Junta de Governadors, en la qual estan representats tots els Estats membres. Quan la presentació és positiva, la Junta de Directors Executius acompanya el seu informe de tota la documentació que considera necessària, inclosa una proposta del nombre d'accions de capital que el nou membre hauria de subscriure (quantitat que s'haurà determinat amb consultes prèvies), i de les condicions que cregui pertinents.
- La Junta de Governadors pren la decisió per majoria de vots (els vots estan determinats per les accions subscrites per cada país). Per tant, el vet o les minories de bloqueig petites són poc rellevants, si no és que provenen justament dels països amb més pes en les votacions pel seu nombre d'accions, com els EUA.
- Un cop s'és membre del BIRD, l'adhesió a les altres quatre institucions requereix simplement un tràmit administratiu, normalment signar el Conveni constitutiu (*Articles of Agreement*), dipositar un instrument formal d'adhesió al Secretariat Corporatiu del GBM i rebre'n l'acceptació.

FAO. És l'organització de les NU per a l'agricultura i l'alimentació. L'admissió a aquesta organització està regulada per l'article II.2. del seu tractat constitutiu. Cal presentar la sol·licitud acompanyada d'un instrument formal d'acceptació de les obligacions prescrites pel tractat constitutiu i les normes derivades de l'organització en el moment de la presentació. La decisió correspon a la Conferència General de l'organització i requereix la majoria dels dos terços dels vots emesos, sempre que hi siguin presents la majoria dels Estats membres.

Es podria demanar l'ingrés en la primera fase, dins del procés de reconeixement internacional.

OIT. És l'organització internacional del treball. El procediment d'admissió el regulen els articles 1.3. i 1.4 dels tractats constitutius, o constitució, de l'organització. Qualsevol Estat membre de les NU pot demanar-hi l'accés mitjançant sol·licitud al director general de l'OIT, acompanyada de la declaració de la voluntat d'acceptar els tractats constitutius i les obligacions que en deriven. El paràgraf 1.4. estableix, però, un altre mecanisme possible: "La Conferència General de l'OIT podrà també admetre un Estat en qualitat de membre de l'organització per majoria de dos terços dels delegats presents en la reunió, inclosos dos terços dels delegats governamentals presents i votants".

En tots dos casos, la sol·licitud se substancia en la reunió anual de la Conferència General i requereix una majoria de dos terços dels vots emesos, sempre que estiguin presents almenys dos terços dels delegats governamentals. Es fa efectiva un cop el director general rep els instruments formals d'acceptació.

Es recomana demanar l'ingrés en la primera fase, dins del procés de reconeixement internacional.

OMS. És l'organització mundial per a la salut. L'admissió està regulada pels articles 4, 6 i 79 del tractats constitutius de l'organització. Qualsevol Estat membre de les NU pot demanar-hi l'accés mitjançant sol·licitud al Secretari General de les NU, atès que és dipositari del Tractat, acompanyada de la declaració de la voluntat d'acceptar els tractats constitutius i les obligacions que en deriven. També es pot demanar l'admissió directament i es pot ingressar si s'obté majoria simple en la reunió anual de l'Assemblea Mundial de la Salut.

Es recomana demanar l'ingrés en la primera fase, dins del procés de reconeixement internacional.

UIT. La Unió Internacional de Telecomunicacions és un organisme de pertinença mixta, format per Estats i també per entitats acadè-

miques i privades. El procediment d'admissió està regulat pels articles 2 i 53 dels tractats constitutius de l'organització. Qualsevol Estat membre de les NU pot demanar-hi l'accés mitjançant dipòsit d'un sol instrument formal d'adhesió estandarditzat a la Constitució i Convenció de la UIT davant del secretari general. El secretari general n'informa els altres Estats membres i n'envia còpia certificada. Hi ha, però, una segona via: presentar directament la demanda d'adhesió. La decisió es pren en la Conferència Plenipotenciària, que té lloc cada quatre anys, per majoria de dos terços. Quan la sol·licitud es presenta entre dues sessions, el secretari general consulta tots els Estats membres, que han de respondre en un termini de quatre mesos i, si no ho fan, es considerarà que s'abstenen. Un cop presa la decisió, cal dipositar l'instrument formal d'adhesió, que té efectes immediats.

Tot i la majoria qualificada, es recomana endegar el procés d'adhesió com a part del procés de reconeixement internacional.

UNESCO. És l'organització de les NU per a l'educació, la ciència i la cultura. El procés d'admissió està regulat per l'article II del tractat constitutiu de l'organització i per les regles 50 i 51 de procediment del Consell Executiu. Qualsevol Estat membre de les NU pot demanar-hi l'accés mitjançant comunicació al *Foreign and Commonwealth Office*, com a dipositari del tractat, en què ha de fer constar l'acceptació formal dels tractats constitutius.

És possible també la demanda directa: "a reserva dels termes de l'acord que s'ha d'establir entre aquesta organització i les Nacions Unides, de conformitat amb allò previst a l'article X de la present Constitució, els Estats no membres de les Nacions Unides podran, prèvia recomanació del Consell Executiu, ser admesos com a membres de la Organització, per majoria de dos terços dels vots de la Conferència General" (article II.2).

En tots dos casos, el procediment d'aprovació és doble: primer es requereix la majoria simple

del Consell Executiu; posteriorment, la majoria de dos terços de la Conferència General.

Tot i la majoria qualificada, es recomana endegar el procés d'adhesió en la primera fase, dins del procés de reconeixement internacional.

OMT. És l'organisme de les NU encarregat de la promoció d'un turisme responsable, sostenible i accessible per a tothom. A la pràctica, és la principal organització internacional en l'àmbit turístic.

El mecanisme d'adhesió, segons l'article 3.5. dels Estatuts, diu, respecte de l'adhesió, que cal presentar candidatura i que ha de ser aprovada per l'Assemblea General, per majoria dels dos terços dels membres efectius presents i votants (a reserva que aquesta majoria compregui la majoria dels membres efectius de l'organització).

Atesa la importància del turisme per a Catalunya, es recomana demanar l'adhesió a aquesta organització en la primera etapa del procés de reconeixement.

OMPI. L'Organització Mundial de la Propietat Intel·lectual (OMPI) és un organisme de llarga trajectòria que l'any 1974 va esdevenir organisme especialitzat de les NU.

La participació i adhesió, regulada pels articles 5 i 14 de la Convenció de l'organització, és oberta, mitjançant simple signatura formal, ratificació o instrument d'accés dipositat davant del director general de l'organització, sempre que es reuneixi alguna de les tres característiques següents:

- Ser Estat membre de la Unió de París o de la Unió de Berna.
- Ser membre de les NU, d'un dels organismes especialitzats, de l'Organització Internacional de l'Energia Atòmica o part de l'Estatut de la Cort Internacional de Justícia.
- Ser un Estat al qual l'Assemblea General de l'OMPI hagi convidat a ser-ne part.

Atès que per ser membre de les unions de París i de Berna n'hi ha prou amb comunicar formalment l'adhesió, resulta obvi que ser part de l'OMPI depèn simplement de la voluntat de ser-ho i de demanar-ho formalment. Per tant, forma part de la llista d'organitzacions a les quals Catalunya hauria de demanar l'accés en la primera fase del reconeixement internacional.

c) OTAN i altres organismes de seguretat internacional (OSCE, estructures de seguretat de la UE, relacions transatlàntiques amb els Estats Units...)

En entrar en l'apartat de la seguretat internacional, cal recordar que Catalunya, com a part d'Espanya, ha estat part del procés progressiu d'incorporació de l'Administració central a la comunitat internacional dut a terme des de la transició, amb fortes implicacions en temes de seguretat. Del franquisme, Espanya ha heretat relacions diplomàtiques relativament incompletes (com en el cas de Mèxic i d'Israel), una relació asimètrica en temes de seguretat i defensa amb els Estats Units d'Amèrica (EUA) i la no-incorporació a l'OTAN.

Durant la transició es va produir l'ingrés al Consell d'Europa (1977) i, posteriorment, a l'OTAN (1982) i a la UE (1986). A partir de la dècada de 1990, es constata una incorporació plena a les estructures de seguretat atlàntiques i europees, així com als organismes i les xarxes internacionalment importants. També es van subscriure i ratificar la totalitat de tractats rellevants en matèria de seguretat interna i internacional.

Per tant, cal tenir present que, si Catalunya esdevé un Estat independent, haurà de resoldre, en el marc de la integració plena a la comunitat internacional, molts temes relatius a la presència en organismes de seguretat, tractats sobre el tema, i, sobretot, coordinació en matèria de seguretat internacional. Fins ara tots aquests temes han estat responsabilitat de l'Administració central.

Les decisions que caldrà prendre afecten sobretot quatre espais de la seguretat exterior: les relacions transatlàntiques i amb els EUA; la pertinença a l'OSCE; la pertinença a l'OTAN, i la pertinença a estructures i organismes de seguretat de la UE.

Relacions transatlàntiques. El diàleg transatlàntic, en procés de reestructuració en els darrers anys, es duu a terme tant de manera bilateral com multilateral, en aquest cas a través de l'OTAN i d'altres organitzacions afins, algunes de naturalesa privada. A més, la relació bilateral d'Espanya amb els EUA ha estat un element cabdal de la política de seguretat espanyola des de 1953.

Pel que fa al tractat bilateral en matèria de defensa, cal dir que actualment Catalunya no disposa d'instal·lacions operatives previstes en el tractat, a diferència del que succeïa fa anys amb l'estació Loran-C de l'Estartit. Per tant, no hi ha cap problema important per resoldre, tot i que, atesa la importància que, fins i tot per al procés de reconeixement, té la relació amb els Estats Units, caldria deixar clar des del principi l'interès de Catalunya a mantenir relacions privilegiades.

OSCE. Pel que fa a l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE), hereva de la Conferència de Seguretat i Cooperació a Europa, creada l'any 1973 i desenvolupada des de la signatura de l'Acta final d'Hèlsinki (1975), aquesta organització ha esdevingut, fruit de les transformacions dels Estats europeus en la postguerra freda, una organització de cinquanta-set països: tots els europeus (inclosos tots els membres de la UE), la Federació Russa i les repúbliques asiàtiques abans membres de la URSS, a més del Canadà i els EUA.

L'organització té una línia de treball molt activa en diplomàcia preventiva, gestió de conflictes, protecció dels drets humans i protecció de les minories. A més, va ser l'organització que va simbolitzar, mitjançant diversos documents i declaracions, la transformació de la

regió paneuropea en un espai de pau i de cooperació, després de superar els antagonismes de la Guerra Freda.

L'OSCE, però, manté el mecanisme de presa de decisions per unanimitat, fet que permet a qualsevol dels Estats membres la possibilitat de vetar noves adhesions.

Les actuacions immediates que caldria adoptar són manifestar l'interès de Catalunya de ser-ne membre i subscriure i aplicar els principis i acords de tots els documents i acords de la història de l'OSCE.

OTAN. L'OTAN és el resultat de la progressiva formalització organitzativa del Tractat de Washington (1949). Tècnicament és una organització basada en un tractat de defensa col·lectiva que compromet tots els seus membres, encara que sense clàusula automàtica (article 5 del Tractat). És una organització regional de seguretat, d'acord amb les previsions del capítol VIII de la Carta de les Nacions Unides.

Certament, el tema de la pertinença a l'OTAN és important, per la qual cosa, abans de considerar algunes actuacions convé recordar com s'hi accedeix.

Pel que fa als mecanismes d'adhesió, l'article 10 del Tractat estableix clarament que, a excepció del Canadà i els EUA (membres fundacionals), els nous membres només poden ser europeus i, a més, han de ser acceptats per unanimitat de tots els Estats. No es preveuen mecanismes de successió. Caldria, doncs, negociar l'adhesió.

Si que es pot preveure la possibilitat d'associació, a través de l'Associació per la Pau, a la qual, en diversos graus, pertanyen gairebé tots els països europeus.

Les actuacions immediates que caldria adoptar són demanar i negociar la participació en l'Associació per la Pau i prendre la decisió sobre l'eventual adhesió en una fase posterior, un cop decidides en el marc del procés constitucional les grans opcions en matèria de defensa i de seguretat.

Estructures de seguretat de la UE. Finalment, pel que fa a les estructures de seguretat de la Unió Europea, cal remarcar que la pertinença a la UE porta implícita la participació en alguns instruments molt importants en el terreny de la seguretat internacional, bàsicament intergovernamentals, com la Política Comuna de Seguretat i de Defensa, PCSD, part de la Política Exterior i de Seguretat Comuna. LA PCSD ha adquirit gran rellevància des de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, en reforçar les seves capacitats i els seus instruments reals d'actuació.

Concretament, possibilita l'establiment d'una cooperació estructurada i permanent entre els Estats membres més disposats i millor dotats en matèria d'armament i de capacitats defensives. Té una rellevància especial la "clàusula de defensa comuna", continguda en l'article 42 del Tractat de la Unió, que estableix que si un Estat membre és objecte d'una agressió armada al seu territori, la resta haurà de prestar-li ajut i assistència amb tots els mitjans al seu abast. Convé tenir-ho present a l'hora de dissenyar la seguretat internacional de Catalunya, atesa la ferma vocació de ser membre de la UE.

Les actuacions immediates que caldria adoptar són: tenir present com a punt de partida, com ja s'ha dit de forma genèrica, en el disseny de la política de seguretat internacional de Catalunya, el que s'ha previst per als tractats, les estratègies i els diversos instruments i agències de la UE, i comunicar a la UE aquesta decisió.

d) Altres organismes internacionals

Cort Penal Internacional. Creada el 1998, a partir de l'Estatut de Roma, vigent des del 2002, és un tribunal de justícia penal internacional permanent, per a crims de guerra, genocidi i delictes de lesa humanitat (i en el futur també per a l'agressió). Tot i que només en són membres 122 Estats, amb absències importants, ha esdevingut un símbol de la lluita contra la impunitat i la injustícia.

El procediment d'adhesió és simple: està obert a qualsevol Estat que presenti l'instrument formal d'adhesió al secretari general de les Nacions Unides, organització depositària de l'Estatut de Roma. Un cop se signa l'Estatut, s'assoleix la consideració d'Estat observador de l'Assemblea de les Parts i, un cop notificada la ratificació, la de membre de ple dret.

Sembla clar que Catalunya hauria de demanar ràpidament l'adhesió a aquest organisme, en la primera fase del procés de reconeixement internacional.

Cort Permanent d'Arbitratge. Es tracta d'una OIG de llarga trajectòria, creada el 1899 a resultes de la Conferència de Pau de l'Haia, especialitzada en la provisió de serveis d'arbitratge i de resolució de disputes i controvèrsies a Estats, entitats estatals, OIG i, en alguns casos, a entitats privades. Tot i els vincles evidents, quant a principis i a funcions, no forma part del sistema de les NU.

Regulada per dos convenis (de 1899 i 1907), en formen part 115 països i està tenint un reviscolament significatiu els darrers anys, probablement per la seva vinculació a temes de dret mercantil internacional i de dret del mar.

És una adhesió òbvia per a un nou Estat com Catalunya, amb llarga tradició de foment de la pau, però la necessitat de ser membre de l'ONU exigeix deixar-la per a la segona o tercera fase.

Organització Mundial del Comerç. L'OMC és l'organització creada l'any 1995 i successora de l'Acord General d'Aranzels i Comerç (GATT) que supervisa els acords comercials que regulen i defineixen les relacions comercials entre els Estats membres. El seu objectiu a mitjà i llarg termini és reduir o eliminar completament les barreres internacionals al comerç. No forma part del sistema de les NU ni, per tant, de les institucions financeres internacionals, tot i que admet formes de col·laboració i cooperació. Els darrers anys ha passat per una crisi important en estar blo-

quejada la ronda de Doha, fet que ha facilitat el sorgiment de molts acords comercials multilaterals i sobretot acords "bilaterals" de tipus comercial, al marge de l'OMC. Tanmateix, la reunió de Bali (novembre de 2013) ha permès l'adopció d'alguns acords i la millora de certes normes de funcionament de l'organització.

Està actualment formada per 159 membres de ple dret i 25 observadors, tots ells (llevat del cas del Vaticà) en procés d'adhesió. El procediment requereix una majoria de dos terços de la Conferència Ministerial. En principi, qualsevol territori duaner o Estat amb autonomia completa respecte de les polítiques comercials pot adherir-se a l'OMC, és a dir, a l'Acord fundacional i als diversos acords comercials multilaterals. La complexitat és també tècnica: l'adhesió als acords de l'Annex 4 s'ha de fer per separat i està regida per les normes pròpies de cada acord. A la pràctica, això significa verificar fefaentment que les estructures juridicocomercials del candidat poden respectar els principis i acords de l'OMC.

En tot cas, per a un país que ha estat membre de la UE com a part d'un altre Estat i cerca la via per continuar essent-ne part de forma ràpida no hauria de comportar gaires dificultats.

El procés formal d'adhesió es pot resumir així:

- El candidat prepara un informe que descriu tots els aspectes de les seves polítiques comercials que tenen vincles amb els acords de l'OMC. Aquest informe o memoràndum serà examinat per un comitè de treball de l'OMC, obert a tots els seus membres.
- A partir del moment en què els principals temes substantius de principis i polítiques han estat examinats, s'inicien converses bilaterals entre els candidats i cadascun dels Estats membres. El procés acaba de manera multilateral, atès que, tot i la negociació bilateral, el principi de no-discriminació obliga a aplicar els compromisos del candidat de forma igual per a tots els països.
- Un cop acabada la feina del comitè de treball (anàlisi del règim comercial del can-

didat i negociacions bilaterals), s'emet un informe, un esborrany de protocol d'adhesió i una llista calendaritzada dels compromisos que tindria el nou membre, si fos acceptat.

- Aquests tres documents es presenten al Consell General o a la Conferència Ministerial, que els han d'aprovar per majoria de dos terços, sense possibilitat de vet. Es tracta d'una majoria important, però les dificultats principals, si n'hi hagués de tipus polític, s'haurien manifestat ja en la fase bilateral. En cas que s'aprovin, després de la signatura del protocol i de l'eventual ratificació si ho exigeix el dret nacional, s'adquireix la condició de membre.

Dues consideracions finals, atesa la importància que tindria per a Catalunya com a Estat independent pertànyer a l'OMC.

Primer, la necessitat d'analitzar de manera minuciosa els pros i contres de la condició d'observador, que ja hem dit que implica per a quasi tots els casos una condició prèvia a la plena adhesió, compatible amb les negociacions pertinents, negociacions que s'han d'iniciar en un termini no superior als cinc anys des de l'inici de la condició d'observador.

Segon, cal recordar que els Estats membres de la UE tenen una condició dual a l'OMC, com a Estats individuals i com a part de la UE, fet que sovint implica que s'opina i es vota com a bloc, atès que la UE té la competència exclusiva en política comercial.

Un factor que cal tenir en compte, atès que a la pràctica vincula informalment l'adhesió a l'OMC amb les vies d'integració de Catalunya a la UE. Això vol dir que la integració de Catalunya a l'OMC seria immediata quan Catalunya esdevingués membre de la UE, atès l'important abast competencial que s'ha atribuït a la Unió en matèria de política comercial.

Cal també tenir ben present en el marc de les relacions de Catalunya amb l'OMC, en funció dels compromisos negociats, els efectes d'un

eventual acord de lliure comerç o acord duaner que, de manera transitòria, es podria concloure entre Catalunya i la UE. Aquest acord podria quedar integrat dins de l'OMC com un acord comercial preferencial de la UE o una unió duanera, constitutius d'una excepció a la clàusula de la nació més afavorida, d'acord amb els articles XXIV del GATT i V del GATS.

Cal, en resum, preparar i endegar el procés d'adhesió des de la primera fase, i decidir si se sol·licita o no la condició de membre observador. En qualsevol cas, el procés és sempre llarg per raons tècniques, com mostra la llista, pública, de negociacions en curs.

Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic. L'OCDE, fundada l'any 1961 i hereva dels mecanismes de concertació europea impulsats pels EUA en el marc del Pla Marshall d'ajut a la reconstrucció regional de postguerra, està formada per 34 països. La seva funció principal és fomentar el progrés econòmic i el comerç mundial, així com la democràcia i l'economia de mercat. Té molts òrgans subsidiaris, en forma de comitès, grups de treball i d'experts, etcètera. En alguns d'aquests òrgans subsidiaris poden participar els països candidats.

Tot i que formalment és un simple fòrum o una plataforma, el fet que les decisions es prenguin per unanimitat li confereix més rellevància, en particular al Consell de l'OCDE, el seu màxim òrgan decisor.

El procés d'adhesió és feixuc i llarg, potencialment, atès que es fonamenta en una sèrie d'exàmens per avaluar la idoneïtat del candidat i la seva capacitat real de complir els estàndards de l'organització. Coexisteixen dues vies per negociar l'adhesió:

- Les negociacions en curs segons decisió del 2007 (Eslovènia, Estònia, Federació Russa, Israel i Xile, que han dipositat el seu instrument d'adhesió).
- El mecanisme anomenat *enhanced engagement*, adreçat a economies o països emergents.

El procediment habitual es pot resumir així:

- Elaboració d'un full de ruta de l'adhesió.
- Revisions, sense un període temporal pre-determinat, els resultats de les quals hauran de ser comunicats al Consell.
- Decisió del Consell, per unanimitat, que implica poder de vet, que permet al candidat dipositar l'instrument d'adhesió davant del dipositari del tractat, França.

La complexitat i, sobretot, la unanimitat fan que sigui prudent esperar a una fase ja tardana del procés d'integració en la comunitat internacional per posar en marxa el procés d'adhesió.

Organització Internacional de les Migracions. L'OIM, fundada l'any 1951, té ara 155 Estats membres i 11 observadors. Les seves funcions són justament les migracions: assessora governs i persones migrants. No forma part del sistema de les NU. Té una estructura flexible, amb oficines i projectes a més d'un centenar de països, i el seu procés d'adhesió és senzill.

El seu Tractat constitutiu estableix les condicions i els procediments següents:

- Demostrar l'interès i el compromís clar del candidat amb el principi de lliure circulació de les persones.
- Demostrar que es vol i pot fer una contribució financera a l'organització, no inferior a les despeses administratives, una xifra que s'acordarà entre el candidat i el Consell de l'OIM.
- Acceptació del candidat per majoria de dos terços del Consell.
- Acceptació formal del Tractat constituent de l'organització per part del nou membre.

Per tant, sembla una organització de la qual Catalunya, per interès propi i per interès del sistema, hauria d'intentar ser membre a l'inici del procés de reconeixement.

Interpol. Creada l'any 1923, l'Organització Internacional de Policia Judicial, té actualment 190 membres i la seva tasca se centra en seguretat pública, terrorisme, delinqüència organitzada, tràfic de persones, armes i

drogues, pornografia infantil, blanqueig de diners i delictes econòmics, i corrupció, principalment. Té dos òrgans principals, l'Assemblea General i el Comitè Executiu, a més de la Secretaria General.

S'hi ingressa per votació favorable de dos terços dels membres de l'Assemblea General.

Ateses les circumstàncies actuals del combat contra certes formes de terrorisme internacional, sembla obvi que no interessaria ningú que Catalunya en quedés fora. Per tant, cal demanar l'ingrés en la primera fase d'integració en la comunitat internacional.

Més informació:

www.govern.cat
www.gencat.cat/presidencia/catn

