

---

# L'Estat autonòmic: antecedents històrics i elements definidors de l'autonomia

---

PID\_00245198

Marcel Mateu Vilaseca  
Joan Lluís Pérez Francesch

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 8 hores

---





*Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>*

# Índex

<b>Introducció.....</b>	<b>5</b>
<b>Objectius.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Introducció històrica a les institucions polítiques de Catalunya.....</b>	<b>7</b>
1.1. Des dels orígens fins al 1714 .....	7
1.1.1. La Generalitat (medieval) neix de les Corts .....	7
1.1.2. La Generalitat adquireix caràcter polític .....	13
1.1.3. La Generalitat a l'edat moderna .....	15
1.1.4. De la revolta catalana de 1640 al Decret de Nova Planta (1716) .....	18
1.2. Catalunya dins de l'Estat centralista contemporani .....	25
1.2.1. Del Decret de Nova Planta (1716) fins al final del segle XIX.....	25
1.2.2. La Mancomunitat de Catalunya .....	27
1.3. L'autonomia de Catalunya durant la Segona República espanyola .....	28
1.4. Catalunya sota el règim franquista i la Generalitat a l'exili (1939-1977) .....	30
1.5. El restabliment provisional de la Generalitat i la transició cap a l'Estat democràtic .....	31
<b>2. La comunitat autònoma de Catalunya dins de l'Estat espanyol.....</b>	<b>33</b>
2.1. La gènesi històrica de l'Estat de les autonomies .....	33
2.2. Els models d'organització territorial .....	35
2.3. L'Estat autonòmic com a Estat compost .....	39
2.4. Els principis constitucionals de l'Estat autonòmic .....	40
2.5. Les vies d'accés a l'autonomia i l'elaboració de l'EAC de 1979 ....	43
2.6. L'evolució de l'Estat autonòmic .....	45
2.7. L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006: procés d'elaboració i característiques generals .....	48
2.8. Les impugnacions de l'Estatut i les sentències del Tribunal Constitucional .....	53
2.8.1. El recurs d'inconstitucionalitat del PP .....	53
2.8.2. El recurs d'inconstitucionalitat del Defensor del Poble .....	53
2.8.3. Els recursos d'inconstitucionalitat presentats per les comunitats autònomes .....	54
2.8.4. Les sentències del Tribunal Constitucional .....	54

2.8.5. El "dret a decidir" i el procés sobiranista .....	60
<b>3. Elements definidors de l'autonomia de Catalunya.....</b>	<b>67</b>
3.1. La definició de Catalunya (com a nació i nacionalitat). Els drets històrics .....	67
3.2. La Generalitat com a institució d'autogovern .....	70
3.3. El territori .....	71
3.4. La delimitació del territori .....	71
3.5. L'organització territorial .....	72
3.6. La condició política de català .....	74
3.7. El règim jurícolingüístic: llengua pròpia i llengües oficials .....	75
3.8. Els símbols .....	79
<b>Resum.....</b>	<b>82</b>
<b>Activitats.....</b>	<b>85</b>
<b>Exercicis d'autoavaluació.....</b>	<b>85</b>
<b>Solucionari.....</b>	<b>89</b>
<b>Abreviatures.....</b>	<b>90</b>
<b>Glossari.....</b>	<b>91</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>92</b>

## Introducció

Catalunya és una nació mil·lenària que, actualment, l'ordenament constitucional espanyol emmarca com a comunitat autònoma. Però Catalunya com a nació no neix el 1978, amb la Constitució espanyola, ni té tancada democràticament cap possibilitat de futur.

La Constitució espanyola reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i les regions que integren l'Estat. L'Estatut d'autonomia és la norma que completa la Constitució i crea la comunitat autònoma. Pel que fa a Catalunya, el 1979 es va aprovar un Estatut que ha estat vigent fins el 2006, any en que se'n va aprovar un de nou.

En els mòduls didàctics següents s'estudiaran els diferents temes que regula l'EAC de 2006. I en concret, en aquest mòdul didàctic, s'estudiaran els aspectes següents:

- a) Els antecedents històrics de les institucions polítiques actuals i l'origen històric de l'autonomia de Catalunya.
- b) El reconeixement de l'autonomia de Catalunya en la Constitució espanyola de 1978, i la seva concreció a l'Estatut d'autonomia de 2006.
- c) La determinació dels elements definitoris de l'autonomia de Catalunya: la definició de Catalunya (com a nació i nacionalitat), els drets històrics, la Generalitat com a institució d'autogovern, el territori, la condició política de català, el règim juridicolingüístic i els símbols nacionals.

## Objectius

Els objectius principals d'aquest mòdul didàctic són els següents:

- 1.** Conèixer el procés històric de configuració de l'autogovern de Catalunya.
- 2.** Analitzar el model territorial de l'Estat espanyol, com a Estat de les autonomies, dissenyat a la Constitució de 1978.
- 3.** Saber quin ha estat el procés d'elaboració de l'Estatut d'autonomia i observar l'encaix de les previsions estatutàries en el conjunt de les regulacions constitucionals.
- 4.** Identificar els elements definidors de l'autonomia de Catalunya i conèixer el seu règim jurídic.

# 1. Introducció històrica a les institucions polítiques de Catalunya

Les pàgines que segueixen són una síntesi de les dates clau per les quals passen les principals institucions polítiques de Catalunya, des del segle XII fins a la constitució de Catalunya com a comunitat autònoma de l'Estat espanyol mitjançant l'Estatut d'autonomia de 1979. Aquestes pàgines no pretenen ser un resum d'història de Catalunya, sinó una síntesi més modesta per tres motius: perquè ens referirem bàsicament a les institucions deixant de banda la història de les persones a les quals servien aquestes institucions; perquè només repassarem els fets més destacats a partir de les dates que considerem claus, i perquè ho farem seguint alguns dels principals historiadors que han estudiat a fons cada un dels diversos períodes.

## 1.1. Des dels orígens fins al 1714

### 1.1.1. La Generalitat (medieval) neix de les Corts

La Generalitat de Catalunya, amb les característiques bàsiques que avui coneixem, neix al segle XX, durant la Segona República espanyola. Recupera el nom d'una institució medieval que sorgeix de les Corts o Cort General, el precedent remot del Parlament, que endinsa les seves arrels en els primers moments de la formació nacional de Catalunya.

Com en d'altres aspectes de la història de Catalunya, **els orígens més reculats de la institució parlamentària els hem d'anar a buscar uns mil anys enrera**, en el decurs de la feudalització, **amb la divisió de la Cort comtal** –a partir del s. XII– en dos òrgans distints (el Consell, on es tractaven els aspectes polítics, i la Cúria, dedicada principalment a l'administració de justícia) **i amb el naixement i l'extensió de les assemblees de Pau i Treva**, institució que apareix a Catalunya el primer terç del segle XI.

**La institució de la Pau de Déu** sorgida a França (que pretenia fixar el criteri que la violència entre els membres de la noblesa no havia de recaure sobre les víctimes més pobres) **va ser seguida a Catalunya a instàncies d'Oliba, bisbe de Vic i abat de Ripoll i de Cuixà, que hi va afegir el concepte de treva** (la suspensió de tot tipus de lluita en determinades èpoques de l'any). La primera notícia sobre una assemblea de bisbes i abats per a proclamar una pau i treva

de Déu data de l'any 1027 i va tenir lloc a la localitat rossellonesa de Toluges. Al segle XI, les assemblees més importants van ser les de Vic (1030 i 1033), Barcelona (1064) i Girona (1068).

### El moviment de la Pau i Treva

Segons Gener Gonzalvo, el moviment de la Pau i Treva, actiu durant la plenitud del feudalisme europeu (segles XI-XIII), si bé nasqué com a reacció, per part de l'Església, al clima de violència i de manca d'autoritat de l'època feudal, a Catalunya aviat va ser vist amb interès per les jerarquies comtals (Ramon Berenguer I, Ramon Berenguer III) que s'interessaren per aquesta institució i la utilitzaren com a eix de restauració del poder públic.

Amb els comtes reis, i especialment amb Jaume I, les constitucions de Pau i Treva, al costat dels *Usatges de Barcelona*, foren el suport legislatiu del país, i les seves assemblees foren convertides, durant el regnat de Jaume I, en l'embrió de les Corts Catalanes.

D'aquesta manera, la Pau i Treva contribuï decidivament a la formació i la consolidació de l'estat medieval de Catalunya.

A partir de l'assemblea de Barcelona les penes que s'imposen deixen de ser exclusivament espirituals: l'autoritat civil comença a participar en la institució i a imposar penes de presó o multes; i l'any 1173, les assemblees van ser convocades per primera vegada per un monarca, el rei Alfons I el Cast, el qual les va utilitzar per a consolidar el paper de la monarquia enfront de la noblesa. Les assemblees de Pau i Treva fins i tot van començar a prendre un caire econòmic, ja que l'any 1188 una d'aquestes assemblees va aprovar la concessió d'un subsidi al sobirà. Posteriorment, l'any 1192, es van incorporar a l'assemblea representants dels habitants de la ciutat dedicats al comerç i a l'artesanía, amb la qual cosa els tres estaments més influents de la societat –nobles, eclesiàstics i burgesos de la ciutat– ja coincidien per primera vegada en una institució.

Vegeu **Gonzalvo, Gener** (1986). *La Pau i la Treva a Catalunya. Origen de les Corts Catalanes*. Barcelona: La Magrana.

Al segle XII no es convocaren gaires assemblees, però **la majoria d'acords de Pau i Treva es prengueren en la mateixa Cort del príncep** (comte de Barcelona i rei d'Aragó des del 1137). **D'aquesta manera entroncaren una institució i l'altra. Moltes disposicions de Pau i Treva foren codificades en els *Usatges de Barcelona*, primer text legislatiu català, promulgats pel comte Ramon Berenguer I, i s'incorporaren al dret civil i constitucional català de la baixa edat mitjana i de l'època moderna. Algunes han perdurat en el dret civil actual.**

**La Cort comtal catalana es formà durant el segle XI, com a derivació de la Cúria reial dels francs, a mesura que els comtes de Barcelona es consolidaren com a prínceps sobirans. Era integrada per magnats civils i eclesiàstics, per alts consellers i per jutges. Tenia un caràcter mixt, com a organisme col·laborador en la presa de decisions del sobirà tant en els aspectes legislatius i fiscals com en l'exercici de la potestat judicial.**

**Durant el regnat de Jaume I el Conqueridor (1213-1276), la Cort comtal esdevingué Corts Generals de Catalunya en ampliar progressivament el nombre de membres convocats i, sobretot, en consolidar-se la incorporació de l'estament burgès, representat pels prohoms de viles i ciutats. Però el pas decisiu fou fet en el regnat del seu fill, Pere II el Gran (1276-1285), quan, en les Corts de Barcelona del 1283, mitjançant la constitució "Volem, estatuim", es va establir el sistema de sobirania pactada característic del dret constitu-**

#### Lectura recomanada

Vegeu **Santiago Sobrequés; Josep Maria Font** (1978). *Història de la producció del dret català fins al Decret de Nova Planta*. Girona: Col·legi Universitari de Girona.



**onal català medieval i modern.** Segons aquest sistema, **només eren vàlides les normes sorgides de les Corts per acord entre el sobirà i els estaments de la terra**, fossin a iniciativa del primer (*constitucions*) o dels segons (*capítols de cort*). També havien de ser sancionades per les Corts les disposicions promulgades pel rei en l'interval en què les Corts no eren reunides (*actes de cort, privilegis, pragmàtiques i altres drets*). De fet, el rei renunciava a ser el poder legislador exclusiu.

Les Corts catalanes es componien de tres estaments o *braços*: el braç militar, que reunia els representants de la noblesa; el braç eclesiàstic, amb els representants de la jerarquia religiosa, i el braç reial, amb els representants de les ciutats i viles del domini del monarca. De fet, sempre restaren exclosos de representació amplis sectors del país, com la pagesia i la menestralia. Per això i pel sistema d'elecció, les Corts, **tot i que era una institució molt avançada en la seva època**, responien a la concepció política i l'estructura social de la societat feudal i estamental i **no es poden analitzar segons els conceptes propis de les democràcies contemporànies**.

Les Corts només podien ser convocades pel rei, en qualsevol ciutat de Catalunya, i les havia de presidir ell personalment, o el seu lloctinent. Malgrat els intents de fixar una certa regularitat pel que fa a les convocatòries, **la irregularitat fou la constant**; hi va haver monarques que les van convocar amb molta freqüència i d'altres no gaire sovint, segons les conveniències polítiques de cada regnat.

### Convocatòria de Corts

Un cop convocades, els membres dels braços tenien l'obligació d'assistir-hi, tret que tinguessin un impediment just i legítim. Hi havia una sessió plenària d'obertura, en què el rei feia la seva *proposició*, explicant el seu projecte polític i el que pretenia obtenir, i els braços responien. Per tal de consensuar els acords, que eren llegits i votats en sessió plenària, es duia a terme un treball de deliberació en cambres separades per a cada braç i amb mitjancers (anomenats *tractadors*) entre cada cambra i el amb rei. En una sessió plenària final el rei sancionava solemnement els acords adoptats. Una convocatòria de Corts podia durar setmanes o mesos, o de vegades més d'un any, amb interrupcions més o menys llargues.

Així doncs, els historiadors situen la naixença de les Corts Catalanes en l'assemblea celebrada l'any 1214, durant el regnat de Jaume I (1213-1276), però les Cort Generals no van rebre la institucionalització definitiva fins a les Corts de Barcelona del 1283 (durant el regnat del seu fill, Pere II, el Gran –1276-1285–), època en què, mitjançant la constitució coneguda pel seu encapçalament "Volem, estatuïm", s'establí el sistema de sobirania pactada característic del dret constitucional català medieval i modern.

El paper de les Corts es va consolidar durant el regnat de Pere III el Cerimoniós (1336-1387), de nou no pel fet que aquest monarca estigués especialment disposat a compartir el seu poder amb els estaments representats en les assemblees, sinó perquè es va trobar immers en constants conflictes bèl·lics i

necessitava, per fer-se càrrec de les despeses, que li concedissin diners per la via dels impostos, que era la font més important dels recursos de la monarquia. Durant el seu regnat, les Corts van ser convocades pel rei vint-i-una vegades, el major nombre de convocatòries de la història en un sol regnat. Aquest fet va provocar que les "comissions" encarregades de procedir al cobrament dels impostos als ciutadans i de la seva posterior tramesa al rei, esdevinguessin permanents, perquè moltes de les obligacions assumides pels braços, sobretot la de recaptar i pagar el donatiu al rei, no podien acomplir-se en el breu temps de celebració de la Cort.

### **Sobre les obligacions dels braços**

Respecte a les dificultats dels braços per poder assumir les seves obligacions, una opció podia haver estat que els aquests estaments n'abandonessin la gestió en favor de l'administració fiscal reial però, al marge d'estar prou carregada amb la percepció de les rendes ordinàries del patrimoni, aquesta administració representava els interessos de la contrapart en el contracte.

"La solució més òbvia –no pas exclusiva de Catalunya– fou la comissió a una representació reduïda dels braços o estaments de la tasca de dur a la realitat, després de la reunió, la part que els pertocava en els acords que hom hi havia conclòs, bo i vigilant el compliment d'allò que s'havia convingut per part del monarca. Aquestes comissions, que al començament foren de caràcter ocasional i de curta durada, arribaren en alguns països a consolidar-se en institucions regulars i permanents, que es plantejaren, amb major o menor amplitud, la relació dialèctica d'on treien la seva justificació i que no sols obtenien facultats de vigilància de l'aplicació de les lleis i, virtualment, de supervisió de determinats aspectes de l'administració reial, sinó que reforçaren llurs funcions fiscals i financeres amb l'exercici de poders que avui considerem propis de l'Estat. Trobem així, entre d'altres, la Diputació de l'Imperi de la dieta del Sacre Imperi romanogermànic, la *Verordnung* del ducat de Baviera, la Comissió Restringida dels estaments Württemberg, el Col·legi dels Consellers Diputats d'Holanda, institucions similars d'alguns Estats provincials de França (*Syndics généraux*, *Abregé des États*) i les diputacions generals dels regnes hispànics, entre les quals les dels Estats de la Corona d'Aragó adquiriren i conservaren, fins a la fi de la seva existència, una estabilitat, un grau d'estructuració i una importància política i administrativa destacades. Pensem només en el contrast entre la Diputació del General de Catalunya, que caigué literalment amb les armes a la mà, lluitant contra l'absolutisme foraster i el trist paper a què es trobaven reduïts per la mateixa època, a Castella, els diputats del regne, integrats en la *Sala de Millones* del Consell d'Hisenda."

Ferro, Víctor (1987). *El Dret Públic Català. Les institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta* (pàg. 243-244). Vic: Eumo Editorial.

**Aquest procés s'inicià a Catalunya a la Cort de Montsó del 1289, amb el nomenament d'una comissió encarregada de recollir el donatiu atorgat a Alfons II. Són les "comissions estamentals gestores del donatiu", el precedent immediat del que serà la primera Generalitat o Diputació de General, delegació del "General de Catalunya" (els tres braços de les Corts reunits).**

### **Fita de la Cort de Montsó**

Des d'aleshores, intermitentment, i fins a la Cort General de Cervera de 1359, la Cort que concedia una prestació al rei –que tenia la naturalesa de donatiu, per tant no obligatori–

"podia establir a través d'un mecanisme de procuració una comissió de membres delegats seus per establir la recaptació, la gestió o l'administració, la jurisdicció plena relativa a aquesta matèria, la despesa o lliurament al rei i la fiscalització final del procés al marge del monarca. Aquest darrer quedava configurat únicament com a beneficiari final aliè al procés i subjecte, per jurament, a la despesa reglada de les quantitats del donatiu. L'ús que se'n féu en la primera meitat del tres-cents va ser més aviat escàs, atesa la resistència dels braços –excepció feta del braç reial– a fer donatius. La qüestió important era que la concepció del procés estava ja fixada i que només calia un context propici perquè es desenvolupés amb plenitud".

Albert Estrada i Rius (2000). *Una casa per al General de Catalunya* (pàg. 21). Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Per Estrada i Rius,

"el resultat realment transcendental i innovador d'aquest procés fou l'assumpció precoç de l'existència d'un erari estamental, la titularitat del qual s'atribuïa al General de Catalunya; tanmateix, atesa la naturalesa fictícia o jurídica d'aquest erari, s'encarregava la seva administració a un òrgan col·legiat o consistorial integrat, en qualitat de procuradors, administradors o delegats –en català medieval, *deputats*–, per unes persones físiques que, tenint la qualitat de representants estamentals, n'havien d'exercir el govern ordinari quan la manifestació solemne de la comunitat general o el General de Catalunya a la Cort General es dissolgués. Era un erari que apareixia, doncs, presidit per l'extraordinarietat i la temporalitat per fer front a circumstàncies –la defensa de la terra– en principi igualment extraordinàries i temporals"

Albert Estrada. *Una casa per al General de Catalunya* (pàg. 21-22)

Per Víctor Ferro,

"o anem molt equivocats, o el General de Catalunya era un dels eraris públics més antics d'Europa, feta excepció de les repúbliques urbanes; pertoca als historiadors de les finances públiques de dir-ho. El *Consolidated Fund* anglès, on s'aboquen tots els ingressos fiscals de l'Estat –àdhuc els del reial patrimoni– i del qual no es pot llevar cap quantitat sense aprovació parlamentària, considerat un model en el gènere, fou creat el 1786".

Ferro, Víctor, *El Dret Públic Català...*, op. cit. (pàg. 261-263)

### **Naixement de la Diputació del General o Diputació**

En temps de Pere III, la freqüència amb què se celebraren corts féu que l'actuació contínua de la comissió encarregada de recollir el donatiu es consolidés en una institució permanent (1359). Així neix, primer de fet i després de dret, com moltes de les institucions polítiques, la Diputació permanent de les Corts catalanes o (en llenguatge del temps) la Diputació del General de Catalunya.

Efectivament, la Diputació del General o Generalitat sorgeix ja d'una forma més estructurada en les Corts de Barcelona-Vilafranca-Cervera dels anys 1358-1359. Segons Maria Teresa Ferrer Mallol,

"tots els historiadors moderns han coincidit a assenyalar les Corts celebrades a Cervera el 1359 com a origen de la Diputació del General, ja que els capítols aprovats per aquestes Corts s'ocuparen d'una manera molt àmplia i detallada de delimitar les funcions dels diputats, encarregats per delegació de les Corts de recollir i administrar l'ajuda concedida pels tres braços al rei, tasca en la qual havien d'actuar amb independència total respecte al monarca i als seus oficials".

Per a aquesta autora, "la raó per la qual fou precisament en aquestes Corts que començà a configurar-se la institució de la Diputació del General sembla que cal buscar-la en l'ajut econòmic sol·licitat pel rei, molt més considerable que en altres ocasions, que l'obligà a cedir més facultats a la delegació de les Corts".

M. T. Ferrer i Mallol (1984). "Els primers diputats de la Generalitat de Catalunya (1359-1412)". A: *Miscel·lània d'homenatge a M. Coll i Alentorn* (pàg. 222). Barcelona: Barcino.

Així, el naixement d'una institució amb una importància tan gran per a Catalunya fou un naixement accidental i no pas deliberat, foren les circumstàncies les que hi portaren. Els capítols de Corts de 1359 preveïen que aquesta

comissió tindria vida tan sols mentre durés l'administració del donatiu, i de fet fou així, tot i que enllaçà directament amb una altra comissió de Corts i així successivament.

### **Comissions gestores**

De fet, tal com remarca Estrada i Rius, el 1359 es configuren dues comissions gestores del donatiu, separades cadascuna amb uns capítols del donatiu singulars; l'una aplegava el braç reial i l'altra els braços eclesiàstic i militar. En les successives Corts de 1363, 1364 i 1365, ja es va establir una comissió única (*Una casa per al General de Catalunya, op. cit.*, pàg. 24).

Aquesta primera Diputació del General o Generalitat estava formada inicialment per dotze diputats, i se li afegiren posteriorment tres oïdors de comptes. **En la seva estructura definitiva (1413), la Generalitat serà una comissió formada per sis persones –tres diputats que exercien funcions executives i representatives, i tres oïdors que exercien funcions administratives i comptables–, representants dels tres estaments i triats triennalment, essent-ne el president el diputat eclesiàstic.**

### **Estructura de la Generalitat**

L'estructura definitiva, l'elaboren les primeres corts de la dinastia dels Trastàmara (1413): la Diputació del General es reduí a tres diputats (un per cada braç) i tres oïdors, i els càrrecs de diputats i oïdors foren triennals. A partir de l'any 1413, la renovació triennal es respecta estrictament, com es pot comprovar en el llistat de presidents que ha elaborat Francesc Gordo-Guarinos.

Vegeu **Gordo-Guarinos, Francesc** (2000). *De Berenguer de Cruïlles a Jordi Pujol. Els 125 presidents de la Generalitat de Catalunya* (pàg. 36 i seg.). Lleida: Pagès Editors.

El president era el diputat representant del braç eclesiàstic; aquest criteri es mantingué sempre, des del primer president fins al Decret de Nova Planta. També es reglamentà la presa de decisions internes d'aquest consistori de tres diputats i tres oïdors (majoria simple, amb la condició de presència d'un membre per braç) i el sistema de renovació dels càrrecs d'acord amb el procediment de cooptació en el cas que no actués l'òrgan delegant o Cort General. Els oïdors de comptes que, en un principi, s'havien limitat a les funcions que la seva denominació suggereix, arribaren a ser equiparats a gairebé tots els efectes amb els seus col·legues de consistori, però conservaren, a més i en exclusiva, les seves funcions inicials.

### **Els diputats i l'administració de la Generalitat**

A partir de la darrerïa dels anys seixanta del tres-cents, fixada ja la seu a Barcelona, un seguit d'oficials del General ajudaran els magistrats principals o directius (diputats i oïdors):

"a la majoria dels caps de vegueria s'hauria d'establir una administració perifèrica dirigida, primer, per uns comissaris i, posteriorment, per uns *deputats* locals sotmesos als *deputats* residents a Barcelona. Aquests *deputats* locals, que ocupaven un càrrec unipersonal per districte, eren els encarregats de gestionar els afers de la *Deputació* dins la circumscripció assignada. A Barcelona un equip d'escriuans i notaris, porters i assessors o advocats, al costat d'experts en comptabilitat, com el *regent els comptes*, assistiran en les seves tasques els *deputats* i oïdors, i també altre personal adscrit, com el drassaner, que tenia cura de les naus de guerra de titularitat del General de Catalunya."

A. Estrada i Rius. *Una casa per al General de Catalunya, op. cit.*, pàg. 26.

Les Corts aniran preveient la designació de tots aquests oficials auxiliars, a vegades directament, a vegades facultant per a això els magistrats suprems de la Generalitat. Al llarg

del temps, la burocràcia de la institució creixerà i motivarà periòdicament queixes i intents reformadors de la Cort General.

Mentre dura la consolidació de la Generalitat, **el 1410 mor sense successió legítima Martí I l'Humà, el darrer monarca de la casa de Barcelona**. Durant el dos anys que Catalunya va estar sense rei, **les Corts es van encarregar de l'administració del país** i van adquirir un protagonisme creixent. El Compromís de Casp entronitzà, el 1412, una nova dinastia a la Corona d'Aragó (els Trastàmara, una branca secundària de la casa reial castellana).

### **1.1.2. La Generalitat adquireix caràcter polític**

A partir del 1413, amb l'estructuració definitiva de la Generalitat, **la Generalitat adquireix caràcter polític: d'institució indispensable per a l'administració financera passa a ser un organisme polític encarregat de controlar a la monarquia i de defensar les constitucions i les lleis del Principat**.

#### **Les Corts de 1413**

Les Corts de 1413, les primeres del breu regnat de Ferran I, dit d'Antequera (1412-1416), foren l'escenari d'una formidable ofensiva pactista, sense precedents des del regnat de Pere II, el Gran. Els partidaris d'una "monarquia limitada" triomfaren plenament: Ferran I, sense haver pogut consolidar encara el seu poder, i en plena rebel·lió del comte d'Urgell, hagué de cedir a la major part de les peticions presentades pels representants dels tres estaments. La Generalitat, que fins aleshores havia tingut únicament unes funcions fiscals, assumí importants responsabilitats polítiques: li fou encomanada la tasca de defensar les constitucions i les lleis del Principat de Catalunya, i també la defensa de les lleis pactades en corts. L'imperi del dret en la societat catalana estarà teòricament garantit per la facultat atribuïda a la Generalitat d'erigir-se en part actora en el cas que, en l'exercici de la seva jurisdicció, el rei o els seus oficials no observin les lleis.

El 1455 és una altra data important perquè **es reforma del sistema de designació dels membres de la Diputació del General i s'adopta un sistema mixt entre cooptació i extracció**.

#### **L'elecció dels càrrecs**

La corrupció començava a estendre's pels estaments administratius com ara municipis, Consell de Cent (que era com s'anomenava la corporació municipal de Barcelona) i la mateixa Generalitat de Catalunya, especialment pel que fa la fórmula d'elecció dels càrrecs. A partir de l'any 1455 canvia el sistema de designació dels membres de la Generalitat i s'estableix un sistema mixt de cooptació i extracció: fins aquell moment els diputats i oïdors sortints escollien els entrants. A partir d'aquell moment, cada membre que acabava deixava el càrrec triava sis noms per a cadascuna de les sis places a proveir i pel sistema de la sort elegien els càrrecs del braç eclesiàstic i militar. En el braç reial s'havia de seguir un torn rigorós de rotació a fi i efecte que totes les viles reials i ciutats d'importància estiguessin degudament representades en la Generalitat de Catalunya.

**Aviat esclatarà una guerra civil que va durar deu anys (1462-1472)**. Quan el rei Joan II s'enfrontà amb el seu fill, el príncep Carles de Viana, la Generalitat i el Consell de Cent ho aprofitaren per formar un Consell del Principat, que prengué partit a favor de Carles. En canvi, els remences s'alçaren a favor del Rei per a defensar l'abolició de les servituds feudals. La lluita, una veritable guerra civil, va durar del 1462 al 1472.

## La guerra civil

Però la guerra civil són en realitat diverses guerres civils alhora: un conflicte urbà dins de Barcelona (la Biga i la Busca), un conflicte agrícola, un conflicte entre institucions (Generalitat, Consell de Cent i el Rei) i un conflicte dinàstic. La Generalitat defensa en aquell moment les línies més oligàrquiques (la Biga i els senyors de la terra). El Rei, per poder tallar les ales als poders polítics més forts –en el camí d'instaurar una monarquia autoritària–, s'alia més aviat amb els remences i la Busca.

La Generalitat, després de la mort del príncep de Viana, elegí tres monarques sense que la sort l'acompanyés en cap ocasió: Enric IV de Castella, el conestable Pere de Portugal i, per últim, Renat d'Anjou. **La guerra es cloqué amb la Capitulació de Pedralbes (1472)**, sense vencedors ni vençuts. El remences foren els únics que es veieren marginats de l'acord, fins a la sentència arbitral de Guadalupe (1486).

## Sentència arbitral de Guadalupe (1486)

Aquesta sentència va afectar com a mínim una quarta part de la població de Catalunya, en substituir el pagès semiserf de remença pel pagès enfitèutic, i assegurà l'estabilitat de l'estructura social i econòmica del camp català fins a l'època contemporània. Amb aquesta sentència es posà fi, d'una manera pacífica i pactada, a un conflicte que havia originat dues guerres, encapçalades pel bàndol remença per Francesc de Verntallat, la primera, i per Pere Joan Sala, la segona. Un any després d'aquesta famosa sentència arbitral de Guadalupe, Ferran II pren una altra decisió important respecte de Catalunya: la introducció de la inquisició anomenada castellana (1487), malgrat que al Principat no hi havia problemes amb els conversos.

Si Joan II va aconseguir acabar militarment amb la guerra civil, la solució política d'aquella guerra l'aconseguí el seu fill, Ferran II el Catòlic.

Durant el regnat de Ferran II (1479-1516), es reprendrà la col·laboració entre els grups dirigents i la monarquia a partir d'un compromís de base: l'obligació del monarca de governar segons les lleis i les constitucions del país, però sense abandonar el principi de l'autoritat reial. Per a la resolució dels conflictes que poguessin presentar-se entre la monarquia i les Corts, aquestes aprovaren el 1481 la Constitució *Poc valria* també anomenada *Constitució de l'Observança*, que **confirma el règim pactista moderat** que es mantindrà –amb alts i baixos– a través dels Àustries fins al 1714.

## El Tribunal de Garanties

La Constitució afirmava que "poc valria fer Leys de Constitucions si no eren per Nós de nostres oficials observades". Per a aconseguir-ho, la Generalitat continuaria vetllant pel seu compliment, i la Reial Audiència dictaminaria en última instància sobre les denúncies formulades per la Diputació del General. Així es constituí –tal com ho ha escrit Vicens i Vives– un Tribunal de Garanties. Fórmula que molts pobles no han conegut fins a l'època contemporània.

Vegeu **Vicens Vives, Jaume** (1956) *Els Trastàmars, segle xv*. Barcelona: Vicens Vives.

Les reformes polítiques que Ferran II iniciarà, tant en la Generalitat com en l'estructura municipal (especialment a la ciutat de Barcelona) i en els organismes de delegació del poder reial, constituïran la base del govern de Catalunya durant dos segles.

Malgrat el prolongat absentisme del monarca, **la remodelació de les institucions catalanes dotarà el Principat d'una profitosa estabilitat institucional. En les Corts de 1493, Ferran II reforma les eleccions a diputats i oïdors de la Generalitat introduint el sistema d'insaculació en l'elecció dels càrrecs.**

### El sistema d'insaculació

Aquest sistema (també anomenat de sac i sort) es basava en la matrícula –una llista per a cadascun dels sis llocs de diputats i oïdors– de possibles candidats aptes, el nom dels quals es col·locava en una tira de pergamí dins una bola de cera (rodolí). Introduïts tots els rodolins en bosses o sacs, era l'atzar, és a dir, el sorteig, el que designava els càrrecs.

"Amb aquest sistema d'elecció a sorts, el rei pretenia acabar amb el control que algunes famílies tenien sobre determinats càrrecs. De fet, el monarca es va reservar el dret de donar el vistiplau a aquells noms que entraven en el sorteig, dret que va utilitzar constantment Ferran, però que no es va convertir en costum per als seus successors."

Jordi Vidal Pla (1992). *En temps dels Àustries* (pàg. 32). Barcelona: Barcanova.

### Lectura recomanada

Vegeu A. Simon i Tarrés (1999). *Els orígens ideològics de la revolució catalana de 1640* (pàg. 289). Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat.

### 1.1.3. La Generalitat a l'edat moderna

L'aliança matrimonial de Ferran II i Isabel I de Castella no va suposar la unitat política dels diversos regnes de la monarquia sota unes mateixes institucions i directrius. Era una unió personal de les dues corones, juntes pel vincle matrimonial dels seus titulars respectius.

### Lectura recomanada

Vegeu Ferran Soldevila (1995). *Síntesi d'història de Catalunya* (pàg. 181). Barcelona: Abadia de Montserrat.

### La unió de les dues Corones

Aquesta unió, però, com remarca Xavier Arbós, no era estrictament cap novetat: la unitat política de la Corona d'Aragó reposava sobre el mateix principi.

Vegeu Arbós, Xavier (2001). "Els antecedents històrics de l'autonomia de Catalunya". A: **Barceló, Mercè; Vintró, Joan** (coords.) (2008). *Dret Públic de Catalunya* (pàg. 32). Barcelona: Cedecs.

Al llarg dels segles XVI i XVII, cada regne conservarà les seves pròpies lleis i institucions, diferents, com a mínim, en la capacitat de limitar l'autoritat del monarca, que anava derivant cap a l'absolutisme. Els estudis històrics posen de relleu l'existència de dues formes diferents de governar que, amb una certa simplificació, poden descriure's com a **monarquia absoluta i monarquia limitada**. A Catalunya, el rei i el seu representant (el virrei) continuaran sense poder imposar noves lleis ni reclutar soldats sense el consentiment de les Corts.

En morir Ferran II (el 1516), el seu nét Carles heretà el govern efectiu de les corones de Castella-Lleó, Catalunya-Aragó i Nàpols-Sicília, jurídicament a mans de la seva mare, Joana I de Castella, dita la Boja, que des de 1506 havia estat declarada incapaç per a governar. Durant el regnat de Carles I (1516[19]-1556),

les Corts es reuniren en set ocasions, i el rei n'aconseguí subsidis molt notables, la qual cosa posa de manifest que la ruptura del pactisme d'arrel medieval encara era lluny de produir-se; tot i que tampoc no es tracta d'un període idíl·lic en les relacions entre el rei i els catalans.

Al llarg de l'època regida per la monarquia dels Àustries (1517-1700), les Corts catalanes van continuar existint com a institució, però tant per les poques vegades que van ser convocades com per l'activitat i el funcionament intern que van desplegar, cal reconèixer que van anar experimentant una progressiva decadència.

**El 1599 se celebren les últimes Corts en què hi ha un clima d'acord entre la monarquia dels Àustries (1517-1700) i les Corts catalanes.**

**En canvi, per a la Diputació, tal com remarca Miquel Pérez Latre, el temps de Felip II (1556-1598), no és un temps de decadència d'una institució medieval, sinó ben al contrari, el d'una majoria d'edat guanyada entre dificultats.** La Diputació col·laborà en la creació i reflectí alhora la vertebració d'un espai polític, jurídic i cultural específic al Principat. Esdevingué primer signe institucional de la consolidació d'un patriotisme.

**Així, la segona meitat del segle XVI fou una època daurada d'expansió i consolidació de la Generalitat arreu del territori català (amb més funcionaris i més edificis).** Aquest creixement institucional comportà la implicació d'amplis sectors socials –cadascun dominant un dels estrats de la jerarquia de l'administració– en la gestió de la Diputació, amb una traducció política en la construcció del sentiment patriòtic que es volia lligat a la institució.

### **La consolidació de la Generalitat**

En definitiva, el paper polític de la Generalitat anà a l'alça durant la segona meitat del segle XVI, no només com a defensora d'interessos socials sinó també d'interessos socials alternatius als de la monarquia. La Generalitat assoleix una notable capacitat de generar adhesions i fusionar interessos familiars, socials i nacionals, que permet a certs elements en ascens (vinculats als nous vectors de creixement econòmic) apropiarse a l'exercici del poder. La Diputació contribueix decisivament al procés de vertebració política del nostre país a través del desplegament d'una densa xarxa administrativa que posa en relació tot el territori. La penetració a la vida local es manifesta tant en la construcció de noves seus a les principals ciutats com en el reclutament massiu d'oficials procedents de tots els graons de l'escala social. Alhora, la institució lliga el nou prestigi al de la devoció a Sant Jordi, potenciant-ne la popularització del culte i l'admiració per les justes i els tornejos de les confraries del sant. Aquests i altres factors faran que la identificació entre els interessos de la Diputació i els del país es faci més i més estreta, cosa que afectarà, a més dels grups privilegiats, importants segments populars. Així, durant els anys finals del segle, quan els interessos del rei i les llibertats de la terra es presentin com a antagònics, no faltaran homes dins la Diputació decidits a lluitar fins al final pel prestigi d'aquesta representació al crit de *Visca lo General y muyren los traydors a la terra*.

A partir de Felip III, els reis de la Casa d'Àustria admeten cada vegada menys el pactisme institucional. Per altra banda, al llarg del segle XVII, Catalunya viu en una inestabilitat social i econòmica mantinguda, és a dir, en una profunda crisi caracteritzada principalment pel creixent bandolerisme (que anava minant

### **Lectura recomanada**

Vegeu M. Pérez Latre (2001). "L'arrelament de la Diputació del General. Pàtria i vertebració política a finals del cincents" (pàg. 32). A: J. Albareda (coord.) (2001). *Del patriotisme al catalanisme. Societat i política (segles XVI-XIX)*. Vic: Eumo Editorial.



la ja feble estructura social del país) i la seva repressió (que provocava greus conflictes de jurisdicció entre els virreis i els senyors jurisdiccionals, nobles o eclesiàstics), els atacs dels pirates a les costes, i els efectes de l'expulsió dels moriscos (1610) en la demografia i en l'economia agrícola (que se sentiren molt més al regne de València que a Catalunya). **En aquest clima de crisi social, política i econòmica, el rei Felip IV (que succeí el seu pare a l'edat de 16 anys), seguint el costum de deixar el govern en mans d'un favorit o "valido" amb plens poders, el 1622 escollí la persona de Gaspar de Guzmán, comte duc d'Olivares.**

**El comte duc d'Olivares va iniciar un seguit de reformes que van afectar tots els territoris de la monarquia;** va intentar limitar la influència que l'alta noblesa tenia a la Cort i reorganitzà també l'administració reial. Segons Jordi Vidal Pla

"aquestes reformes anaven dirigides a un sol objectiu: dotar la monarquia hispànica d'instruments suficients de govern per poder mantenir la supremacia política i militar a Europa. Aquesta supremacia, si bé era clara en el regnat de Felip II, s'havia anat erosionant en benefici de França durant el regnat del seu fill Felip III. **Bona part d'aquestes reformes, i en particular les que afectaven l'organització de l'Estat, no eren sinó un reflex del pensament absolutista. Per a Olivares, la pràctica de l'absolutisme equivalia a la castellanització de tots els regnes de la monarquia hispànica i, alhora, significava la desaparició de les lleis pròpies dels territoris que la componien.**"

Jordi Vidal Pla. *En temps dels Àustries (segles XVI i XVII)* (pàg. 59-60). Barcelona: Barcanova.

D'aquesta manera, només accedir al poder, Felip IV i el comte duc van involucrar la monarquia en la coneguda com a guerra dels Trenta Anys (1618-1648).

### **El projecte Unió d'Armes**

La guerra, que va acabar amb la pau de Wesfàlia, es va iniciar com un conflicte de caràcter religiós entre protestants i catòlics però va esdevenir aviat una lluita entre Àustries i Borbons per al control de l'hegemonia europea. Per poder fer front a aquesta nova guerra, Olivares va idear el projecte anomenat Unió d'Armes (1625), amb la pretensió d'aconseguir un exèrcit de 140.000 homes i fer participar tots els regnes de la monarquia en la defensa davant els enemics exteriors. Segons aquest projecte, Catalunya havia d'aportar i pagar 16.000 homes, xifra molt elevada si tenim en compte el potencial demogràfic català d'aleshores: Portugal, que tenia el doble de població que Catalunya, havia d'aportar la mateixa quantitat d'homes. Aquest fet demostra el desconeixement que tenia la monarquia respecte de l'estat econòmic i demogràfic en què es trobava el Principat.

Per poder implantar la Unió d'Armes, Felip IV va haver de convocar Corts Generals als tres regnes de la Corona d'Aragó. **La resposta dels braços catalans a les Corts de Barcelona de 1626 va ser invocar la legalitat constitucional, que estava regida per criteris defensius que s'infringien amb la Unió d'Armes del comte duc d'Olivares** (l'usatge *Princeps nomque* establia que els catalans només podien ser cridats a servir el rei en cas d'invasió). Els braços no van acceptar les propostes reials, i el monarca va marxar de Catalunya sense voler concloure la Cort General, que va intentar reprendre sis anys més tard (el 1632), sense gaire més èxit.

Durant el segle XVII, les Corts ja no es va reunir més. Efectivament, l'últim del Àustries, Carles II, ja no les va convocar cap vegada durant el seu regnat (1665-1700). D'aquesta manera, **des de 1599, l'organisme legislatiu de Catalunya restà paralitzat, la qual cosa comportà un envelliment de les lleis catalanes.**

**La progressiva pèrdua de poder de les Corts farà recaure el pes de la defensa de la doctrina i de la filosofia pactista sobre la Diputació del General i els Consellers de la ciutat de Barcelona.** L'absentisme reial, consolidat amb la creació el 1494 del Consell d'Aragó (òrgan consultiu del rei integrat majoritàriament per nobles no catalans), molt fort d'ençà del regnat de Felip II, produirà un canvi en l'antagonista principal de les classes dirigents, que passarà a ser el virrei.

#### Lectura recomanada

Vegeu **Joan Reglà** (1970). *Els virreis de Catalunya*. Barcelona: Vicens Vives.

L'acompanyaran, en aquest paper, altres organismes amb residència a Catalunya (Audiència, Inquisició, Governació) i a Madrid (Consell d'Aragó, sobretot). Les topades entre les autoritats catalanes i les que representen la monarquia directament o tenen el seu origen a la cort castellana seran més violentes que mai, sobretot al segle XVII.

#### 1.1.4. De la revolta catalana de 1640 al Decret de Nova Planta (1716)

**La revolta catalana del Corpus de Sang i la consegüent guerra dels Segadors (1640) significa el trencament amb la monarquia hispànica.** Les continuades demandes de soldats i els allotjaments esdevindran el nexa d'unió de la protesta política dels dirigents de la Generalitat amb el descontentament pagès. **Pau Claris és el president de la Generalitat en el trienni 1638-1641.**

Els enfrontaments entre les institucions catalanes i el govern central de la monarquia en el llinar de la revolució de 1640 reflectien concepcions diferents sobre la naturalesa del poder reial i sobre les atribucions de les Corts i de la Generalitat (malgrat que els posicionaments jurídics i ideològics esgrimits per part catalana no eren homogenis).

#### Citació d'Antoni Simon

Així, Antoni Simon considera que "la confrontació institucional i fiscal no fou aliena al desenvolupament de dues concepcions o models de poder divergents. D'una banda, un poder reial absolut d'inspiració bodiniana, que defensava que el Príncep no era obligat a guardar les lleis civils, el dret positiu, i que interpretava la diversitat institucional de la Monarquia com a font de feblesa –raó per la qual pretenia una unificació orgànica dels regnes de la Monarquia per mitjà d'una política de castellanització. I, d'altra banda, una concepció de poder i de sobirania que, sense qüestionar el principi de govern monàrquic, restringia i limitava les seves prerrogatives sobre la base d'una idea contractual de la formació de la república, i fonamentava, en darrera instància, la sobirania de la comunitat política en mans del poble o, més precisament, de la representació estamental".

A. Simon i Tarrés. *Els orígens ideològics de la revolució catalana de 1640* (pàg. 295-296).

En l'època en què Maquiavel, Bodin i Hobbes, principalment, posaven les bases teòriques de l'estat absolutista regit per la raó d'estat, Catalunya continuava aferrada a un positivisme historicojurídic que implicava la limitació dels poders del rei per part de les corts i que la legalitat estava marcava pel respecte a allò acordat, encara que fos en disposicions que dataven de feia dos, tres, quatre o, fins i tot, cinc segles abans. Amb aquestes concepcions tan contrastades, qualsevol problema podia derivar en enfrontament. I els allotjaments no eren un problema qualsevol.

### Els fets del Corpus de Sang

De problemes derivats dels allotjaments de tropes se n'havien produït, com a mínim, des de l'any 1626, però va ser a partir del 1635, any en què França va declarar oficialment la guerra a Felip IV, quan el trànsit de soldats pel Principat va ser més generalitzat. Catalunya es va convertir en un dels escenaris de la guerra dels Trenta Anys. El problema d'allotjament es va agreujar durant la primavera i l'estiu del 1640 amb el retorn de les tropes de les campanyes del Rosselló. En aquest clima hem de situar els fets del Corpus de Sang i les accions empreses per la Diputació del General i el Consell de Cent, primer, per aturar els aldarulls i posar fi a la situació que havien provocat els segadors, i més tard, per a passar a una veritable revolució: el trencament amb la monarquia hispànica.

El 22 de maig de l'any 1640, un grup de segadors amb el beneplàcit dels habitants de Barcelona va entrar a la ciutat i va alliberar el diputat del braç militar Francesc de Tamarit, empresonat per ordre del virrei (o lloctinent general) perquè s'havia mostrat contrari als allotjaments. Aquest motí barceloní fou el preludi del que va passar al Corpus de Sang. El 7 de juny, diada de Corpus, uns cinc-cents segadors vinguts de les comarques properes van entrar a Barcelona, com era costum, per a llogar-se de jornalers per a la sega. La tensió que havia viscut el camp català durant la primavera va esclatar a dins de Barcelona arran d'un petit incident i "els segadors van dirigir les seves ires contra els béns dels oficials de la monarquia i contra les institucions que més s'havien significat en matèria d'allotjaments, i en definitiva, les que havien aplicat les polítiques uniformitzadores d'Olivares". Al saqueig de cases de membres de l'Audiència, s'hi van afegir les del lloctinent i del mestre racional, i la insurrecció va culminar amb l'assassinat del lloctinent general, el comte de Santa Coloma, i d'un membre de l'Audiència. La revolta va dominar, durant una setmana, la ciutat de Barcelona i es va estendre al camp. **De la cançó popular *Els segadors*, que recorda aquella revolta, en neix l'actual himne nacional de Catalunya (Llei 1/1993, de 25 de febrer).**

L'expulsió de les tropes del Principat per part dels pagesos, l'assassinat del virrei i la impotència o passivitat de les autoritats catalanes van exasperar el comte duc. La resposta de la cort de Madrid va ser contundent. Inicialment es van exigir responsabilitats polítiques a les autoritats catalanes, i davant de la negativa d'aquestes van decidir ocupar militarment Catalunya. Les autoritats catalanes, encapçalades per Pau Claris, president de la Generalitat, es van preparar per a la resistència. Políticament, la resistència es va organitzar des del municipi de Barcelona i des de la Generalitat. Va ser, però, la Junta General de Braços, autèntiques Corts sense el rei, la que dirigí el país, organitzà militarment la defensa i justificà i legitimà l'enfrontament amb Felip IV. Les tropes castellanes envaïren Catalunya al començament del mes de desembre del 1640 i van avançar ràpidament fins a prop de Barcelona. **Amb aquesta situació militar, i davant d'una pressió política francesa ben calculada, la Junta General de Braços va decidir posar Catalunya sota la sobirania del rei de França, Lluís XIII.** El 23 de gener de 1641, Pau Claris, president de la Diputació del General, va proclamar l'obediència al rei Lluís XIII amb l'objectiu d'aturar les tropes de Felip IV, que havien entrat al Principat pel sud i que havien arribat fins a la ciutat de Barcelona. **Amb l'ajut francès, la revolució catalana estava consolidada i això va obligar Felip IV a una llarga guerra per a recuperar**

**Catalunya.** No havia nascut la República catalana; **Catalunya havia canviat de monarquia.** Havia trencat amb Felip IV i s'havia lliurat a la sobirania francesa.

#### **Avalots contra l'exèrcit francès**

Però a partir del 1641, les queixes catalanes contra les tropes franceses no van ser gaire diferents de les que havien provocat els terços. Els problemes dels allotjaments, amb exèrcits mal pagats continuaven i els avalots contra l'exèrcit francès van sovintejar. Aquest clima antifrancès va facilitar la recuperació militar de les tropes de Felip IV. La ciutat de Barcelona va resistir encara quinze mesos de setge, de fam i de pesta.

**Amb la capitulació de Barcelona (1642), Catalunya es reincorpora a la monarquia espanyola** i malgrat la victòria, Felip IV va considerar prudent tornar a jurar l'observança de les lleis del Principat. **Però la guerra entre Espanya i França no acaba fins el 1659, amb el tractat dels Pirineus.** Tanmateix, Catalunya seguirà essent escenari continu de guerres fins el 1714.

#### **El tractat dels Pirineus (1659)**

El tractat dels Pirineus (1659) va significar la cessió a la sobirania francesa del Rosselló, el Conflent, el Capcir i de la meitat de la Cerdanya. Els Pirineus esdevenien frontera de les dues monarquies i Catalunya quedava mutilada, **perdia aproximadament una sisena part de la població i una cinquena part del seu territori, i la segona ciutat del país (Perpinyà).** Aquesta fragmentació del territori català no només era totalment il·legal sinó que estava en contradicció amb les constitucions que Felip IV havia jurat abans i després del 1640. Malgrat que hi van haver oferiments francesos per a bescanviar els comtats per d'altres possessions hispàniques a Europa, els reis hispànics s'hi van negar sempre.

#### **Lectura recomanada**

Vegeu Josep Sanabre, (1978). *El tractat dels Pirineus i la mutilació de Catalunya*. Barcelona: Barcino.

Si al llarg dels segles XVI i XVII les relacions entre la monarquia i les institucions catalanes s'havien anat fent cada cop més difícils com a resultat dels intents d'augmentar les atribucions i la jurisdicció reials en detriment de les institucions de la terra, **a partir del 1659, tot i que es manté el marc institucional català, la tendència a l'absolutisme es consolida.**

#### **Neoforalisme**

Des del tractat dels Pirineus fins a la guerra de Successió, la monarquia, seguint les tendències de l'absolutisme de l'època, pretén eixamplar el seu poder i transgredeix repetidament les constitucions catalanes i la mecànica del pactisme. La monarquia vol imposar un model unitari, centralitzat i absolutista, mentre que les institucions catalanes continuaran defensant el manteniment de les relacions heretades de la baixa edat mitjana. No és, doncs, un període exempt de tensions polítiques, el que s'ha anomenat amb un terme impropri però explícit, *neoforalisme*.

**El conflicte per al control de les insaculacions, perdut per les institucions catalanes el 1652, representa una veritable fita en el camí vers l'absolutisme.** Però l'absolutisme monàrquic d'estat estava obligat a seguir els camins de l'uniformisme marcats per Olivares; hi havia altres mitjans de control, més subtils, però no menys efectius. Catalunya, en efecte, conserva després de 1650 les seves institucions autonòmiques, però els homes que les han de dirigir estan controlats pels organismes del poder central. Els informes de depuració política confirmen, si és que calia, que la rebel·lió de 1640 no havia

estat únicament una revolta pagesa sinó també una revolució política. I aquest control forçosament hauria de tendir a transformar el tremp de la classe política catalana de la segona meitat del segle XVII.

Des del 1660 fins al 1714, durant el regnat de Carles II i els primers anys de Felip V, Catalunya va ser un escenari de guerres contínues. La guerra amb França, especialment la dels Nou Anys (1689-1697), va generar moments de forta tensió, tant a l'interior de la societat catalana (l'exponent més important de la qual va ser la revolta dels Gorretes o Barretines), com en les relacions entre les institucions catalanes i les de la monarquia.

### **Citació d'Albareda**

Segons Albareda, "aquesta tensió tenia l'origen en la ineficaç defensa del territori per l'exèrcit, el qual, d'altra banda, carregava el feixuc pes de les tropes damunt la població. La guerra va castigar més les comarques frontereres i les zones de l'interior, on la represa econòmica es manifestava més lentament i va llegar un sentiment de francofòbia generalitzat que va ser, sens dubte, un dels principals components del moviment austriacista del 1705 en iniciar-se la guerra de Successió a Catalunya".

J. Albareda; P. Gifre (1999). *Història de la Catalunya moderna* (pàg. 87). Barcelona: UOC/Pòrtic.

**L'any 1700, Carles II, l'últim rei de la casa dels Àustria, mor sense successió i transfereix la corona de la monarquia hispànica dels Àustries als Borbons.** S'inicia l'enfrontament entre els partidaris del Borbó Felip d'Anjou, nét de Lluís XIV de França, i els que donaven suport a l'arxiduc Carles de la casa d'Àustria: el setembre de 1701 se signà la Gran Aliança antiborbònica de La Haia entre Àustria, Anglaterra i Holanda, i pel maig de l'any 1702 les potències aliades declaraven la guerra a les dues corones del Borbons.

Mentrestant, el pretendent **Felip de Borbó va convocar les Corts l'any 1701 i hi va jurar les constitucions i altres drets de Catalunya**, cosa que no havien fet els reis de la casa d'Àustria en més de cent anys.

### **La convocatòria de Corts de Felip V**

No obstant això, el gest de Felip V de convocar les Corts i de jurar les constitucions no fou immediat ni completament espontani. Al contrari, tal com ha explicat Santiago Albertí, quan Felip d'Anjou passà la frontera el gener de 1701, des d'Irun estant, ja despatxà un bon plec d'ordres i nomenaments, entre els quals el de virrei del Principat a favor de Gaspar de Portocarrero, comte de Palma. Aquest fet era tot un senyal del tarannà del nou monarca: era una il·legalitat que el rei fes nomenaments abans que jurés els privilegis i constitucions de Catalunya, requisit previ per exercir-hi actes vàlids. Els enviats de la Generalitat, el Consell de Cent i els representants del braç militar que li volien fer veure aquesta irregularitat foren empresonats. No fou aquesta l'única topada amb les autoritats catalanes abans de decidir convocar les Corts (vegeu **Albertí, Santiago** (1964). *L'onze de setembre*. (pàg. 33-36). Barcelona: Albertí Editor). En qualsevol cas, les Corts foren convocades just després que un exèrcit austríac envaís el Milanesat, possessió de la corona espanyola, fet que significava la guerra entre Espanya i l'Imperi; és a dir, quan "la gravetat d'aquells esdeveniments imposava una suavització de la política catalana de Felip d'Anjou", seguint les explícites instruccions que Lluís XIV li féu arribar (S. Albertí, *L'onze de setembre*, pàg. 36).

**Les Corts de 1701 foren les primeres i les últimes que Felip IV de Catalunya i Aragó (i V de Castella) celebrà al Principat; el rei va fer concessions importants, tant amb relació a assumptes econòmics com polítics (però no renuncià al poder de desinsacular) i rebé a canvi un donatiu limitat a pagar en set anys.**

### **El Tribunal de Contrafaccions**

Entre les concessions de caràcter polític cal remarcar la creació del Tribunal de Contrafaccions,

"una mena de tribunal de garanties constitucionals que defensava els drets del recurrent davant els oficials reials i baronials."

J. Albareda (2000). *La Guerra de Successió i l'onze de setembre* (pàg. 39). Barcelona: Empúries.

En aquesta cort s'aprovà l'anomenada *Nova Constitució de l'Observança*. Segons Bartrolí,

"amb l'aprovació d'aquesta Nova Constitució de l'Observança es recollí la vella aspiració dels comuns del Principat que no fos la Reial Audiència la que hagués de jutjar els casos de contrafaccions, quan precisament eren els seus mateixos oficials i els altres oficials reials els que les cometien, i es creava així un nou tribunal encarregat de jutjar-les."

J. Bartrolí (1979). "La Cort de 1701-1702: un camí truncat". A: *Recerques* (núm. 9, pàg. 57-75). Barcelona: Curial.

Aquest Tribunal de Contrafaccions estava equitativament format per tres representants del rei (el regent de la Reial Cancelleria i els dos doctors més antics de la Reial Audiència) i tres dels braços (el conseller en cap de Barcelona, el protector del braç militar i l'arquebisbe de Tarragona). La constitució disposava que les decisions finals del Tribunal s'havien de prendre per majoria, i en cas d'empat, s'havia d'elegir a la sort un dels sis membres del Tribunal, perquè tornés a votar i trenqués així la igualtat. Per a Bartrolí,

"en realitat, com la pràctica demostrà, això significava que des de llavors les causes de contrafaccions serien decidides a Catalunya per la sort, puix que el resultat de les votacions fou continuament d'empat a tres. Tanmateix, això no deixava de representar una gran millora respecte a la situació anterior, ja que almenys, i si el càlcul de probabilitats no fallava, es guanyarien la meitat dels casos."

J. Bartrolí (1979). "La Cort de 1701-1702: un camí truncat". A: *Recerques* (núm. 9). Barcelona: Curial.

**A partir de l'any 1702 va emergir el partit austriacista, amb una força creixent, impulsat per membres del braç militar (que va intervenir decididament a la cort general en defensa del pactisme i del sistema constitucional català), per membres de la burgesia i per nobles aplegats a l'Acadèmia dels Desconfiats (nascuda el 1700) entre els quals hi havia personatges destacats com Antoni de Peguera o Feliu de la Penya.**

### **El factor clau de l'església**

El nucli austriacista de primera hora estava ben connectat amb representants de les potències aliades (com el príncep Jordi de Hessen-Darmstadt, membre de la família imperial austríaca i darrer virrei a Catalunya d'aquesta casa). Aquesta connexió va ser essencial perquè reeixís el pacte de Gènova del 1705 amb Anglaterra. Tanmateix, l'element clau per l'expansió de l'austriacisme va ser l'activisme dels eclesiàstics, que va desenvolupar una tasca fonamental de difusió d'idees i consignes antifilipistes i van oferir els mitjans organitzatius imprescindibles al naixent partit austriacista (llocs de reunió, contactes, publicació de romanços i cançons, prèdiques, entre altres).

**Així doncs, a Catalunya, l'acceptació inicial de Felip V va donar pas a un creixent ambient d'hostilitat, motivada no només per la francofòbia (que era un punt de confluència que compartien els diferents estrats de la societat**

catalana) sinó també per la por a l'absolutisme borbònic que s'anava explicitant amb l'acció de govern, l'esperança d'aconseguir majors beneficis amb l'arxiduc Carles i l'oposició a França per motius econòmics. Així, **malgrat que Felip V havia jurat les constitucions, la pràctica de govern absolutista del virrei Velasco (1703-1705) va posar en guàrdia les institucions catalanes** i va fer decantar cap al partit austriacista un ampli sector de la societat que inicialment acceptava Felip V, **i portà finalment al decantament majoritari dels catalans, l'any 1705, per part de l'arxiduc Carles**. Tot i així, la pauta que va caracteritzar l'actuació de les institucions de govern catalanes i els municipis va ser mantenir-se a l'expectativa bo i guardant el respecte a la legalitat aleshores vigent, temerosos de la repressió de Velasco.

El 1705, després que s'hagués establert un pacte amb les potències europees adversàries de França, **esclata una rebel·lió favorable a l'arxiduc Carles d'Àustria**. Aquest entrà a Barcelona el 1705, convocà les Corts i hi jurà les constitucions. Foren les últimes Corts convocades per un monarca.

### **Carles d'Àustria a Barcelona**

Ja a Barcelona, l'arxiduc rei Carles va rebre l'obediència d'una nodrida representació de la societat catalana, inclosos –ara sí– la Diputació del General i el Consell de Cent de Barcelona. Carles d'Àustria va afalagar molts dels seus partidaris amb l'atorgament de títols i es va afanyar a convocar les Corts generals a Barcelona. Fou una assemblea marcada per les exigències econòmiques i de mobilització de la guerra (mentre va durar l'assemblea les tropes borbòniques van assetjar Barcelona), però també pels resultats profitosos obtinguts pels representants catalans. Tanmateix, no hi mancaren les tensions. La cort general, que va ampliar el braç reial amb l'increment de les ciutats que hi eren representades (onze més), va refermar i encara ampliar les concessions que havia fet Felip V amb tota una sèrie de mesures encaminades a augmentar l'activitat mercantil i a afavorir el lliure comerç. Políticament, les Corts també van ser fructíferes. Es van millorar les bases per al funcionament del Tribunal de Contrafaccions i es va resoldre, finalment, el problema de l'intervencionisme reial en el procés insaculatori, que no havia cessat des de la fi de la guerra dels Segadors. No obstant això, la pràctica de govern de l'arxiduc, sens dubte condicionada per la guerra, es va acostar a la d'un monarca absolut, controlant les nòmines d'insaculació o imposant mesures d'excepció (empresonaments, deportacions, confiscacions de béns) als partidaris de Felip V. Tanmateix, el que probablement resultava més irritant per als ciutadans, i intolerable per a les institucions catalanes en aquella època, era el simulacre de ficció cortesana que s'havia instaurat a Barcelona, rodejada d'una fastuositat i d'una ostentació inimaginables per a un país en guerra, que contrastava de manera lacerant amb la misèria de les tropes i amb les penalitats irreparables a què havia d'encarar-se quotidianament la majoria de la població.

Durant aquests anys de govern austriacista, Ramon de Vilana Perlas, des del seu càrrec de Secretari del Despatx Universal, va esdevenir gairebé un *primer ministre* de l'arxiduc.

Durant els primers anys de guerra hi van haver ofensives i reculades importants per a ambdós bàndols. Després de la batalla d'Almansa (Albace, 25 d'abril del 1707), un decret de Felip V abolia els furs valencians i aragonesos i augurava mals presagis per als catalans.

### **Furs i privilegis**

Cal tenir present que furs i privilegis són expressions que avui en dia poden induir a una certa confusió, perquè ens són evocadores no només d'excepcionalitat sinó també de concessió per part del govern central. Furs a Catalunya no eren sinó costums locals; l'equivalent dels furs valencians, dels *fors* biarnesos o navarresos, o aragonesos, i els *pri-*

*vilegis* eren a Catalunya *constitucions*, i de la seva violació se n'ha de dir (com deien els coetanis) *contrafaccions de constitucions* o, abreujat, *contrafaccions* a seques.

Vegeu N. Sales (1999). *Els botiflers, 1705-1714* (pàg. 11). Barcelona: R. Dalmau Editor ("Episodis de la Història, 250").

El tarannà absolutista de Felip V no permetia dubtes sobre el futur que esperava als països de la Corona d'Aragó, dominats, deia, pel "justo derecho de conquista", els quals quedaven assimilats "a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y Tribunales, gobernándose igualmente todos por las leyes de Castilla, tan loables y plausibles en todo el universo".

Pocs mesos després de la batalla d'Almansa queien Lleida, Tàrraga i Cervera, mentre que Tortosa ho feia el juliol del 1708, enmig d'una repressió que pretenia ser exemplaritzant. A la desfeta de les posicions austriacistes es va afegir un greu problema, que va capgirar les expectatives inicials de la guerra. L'emperador Josep I va morir (17 d'abril de 1711) després d'haver nomenat hereu el seu germà, l'arxiduc Carles, que va ser proclamat emperador (Carles VI).

**A partir de la proclamació de Carles VI, el conflicte bèl·lic deixà pas a la negociació diplomàtica, en la qual els catalans, malgrat els compromisos adquirits pels anglesos en virtut del pacte de Gènova, van ser abandonats a la seva sort.** Una vegada més, Catalunya esdevenia moneda de canvi en el tauler de negociacions de les grans potències.

### **Catalunya de nou sense rei**

El setembre de 1711 l'arxiduc marxà de Barcelona, i deixà la seva jove esposa com a governadora i capitana general de Catalunya i de la resta de territoris peninsulars. Després del breu període del 1705 al 1711, Catalunya tornava a estar sense rei, com ho havia estat durant els últims tres segles.

**Les converses internacionals van culminar amb dos principals tractats que configuraven un nou equilibri europeu (Utrecht, 1713, i Rastatt, 1714), gràcies als quals Anglaterra assolí concessions importants de França i d'Espanya. De fet, per a Catalunya, el tractat d'Utrecht va representar l'evacuació de les tropes imperials, que van lliurar les places militars a les tropes borbòniques, desarticulant tota la força defensiva del Principat. No obstant això, la Junta de braços va optar finalment per la resistència.**

### **A tall de síntesi**

Tal com sintetitza J. Galofré

"al principi de juliol de 1713, davant la gravetat de la situació, es va reunir la Junta de braços –no les Corts, perquè no hi ha el rei–. El braç eclesiàstic es va inhibir. Al braç militar es van imposar els partidaris de la submissió, que van argumentar que pràcticament tot Catalunya es trobava ocupada per l'enemic i que no hi havia cap esperança d'ajuda estrangera. Al braç popular, en canvi, després d'un debat molt viu, es van imposar els partidaris de la resistència, decisió que va provocar que el braç militar reconsiderés la seva postura i es decantés també per la resistència."

J. Galofré. "Documents de Catalunya. Recull de textos històrics", *op. cit.*, pàg. 133.



Inicialment la Generalitat es mostrà reticent a executar l'acord dels braços, bloquejada pels dos representants eclesiàstics, però finalment l'assumí per raons legals i el 9 de juliol de 1713 proclamà públicament la resistència. Segons Santiago Albertí, a partir d'aquell moment,

"en la pràctica, el Principat hauria de regir-se com una improvisada república, per més coronada que es considerés oficialment."

S. Albertí (1964). *L'onze de setembre* (pàg. 144). Barcelona: Albertí Editor.

De fet, quan el 22 de juliol de 1713 cessà legalment el període de mandat dels components de la Generalitat i es procedí a l'extracció dels qui havien de succeir-los, els elegits del braç eclesiàstic renunciaren i calgué fer noves extraccions per tal de cobrir-ne els càrrecs. La renúncia no deixa de ser molt significativa. Era un moment dur, crucial per a la història de Catalunya, i la Generalitat no va trobar en l'estament eclesiàstic el líder que el país necessitava per a evitar els conflictes de poder i millorar-ne l'eficàcia defensiva. El fet que la Generalitat deixés de dirigir la resistència n'anticipava la desaparició, que arribaria l'11 de setembre de 1714.

## 1.2. Catalunya dins de l'Estat centralista contemporani

### 1.2.1. Del Decret de Nova Planta (1716) fins al final del segle XIX

Amb la capitulació de Barcelona, el govern d'ocupació no va trigar a establir-se. El 15 de setembre de 1714 fou nomenada pel general Berwick la "Real Junta Superior de Justicia y Gobierno" que, presidida pel superintendent José Patiño, havia de regir des de llavors el Principat.

#### La fi de l'Estat català

El mateix dia 15 fou nomenada una junta d'administradors per a la governació municipal de Barcelona (setze administradors triats entre persones de fidelitat provada i nomenades a dit). La dissolució del Consell de Cent, la Generalitat i el braç militar fou decretada el dia 16, i comunicada als interessats en una breu cerimònia de to força humiliant. També s'abolí la figura del virrei, representant directe i permanent del rei en el sistema pactista, així com el governador, el Consell d'Aragó, la Reial Audiència, els veguers i la resta d'organismes executius del poder reial. En els municipis desapareixia la representació estamental, substituïda per membres de les jerarquies nobiliàries i benestants. S'havien fet realitat els temors dels resistents catalans: era la fi de l'Estat català i de la monarquia paccionada de tradició secular.

El 1715 s'ordenà la construcció d'una ciutadella o fort militar a Barcelona, que esdevindrà el símbol per excel·lència de l'opressió borbònica, però que amb el pas del temps, passarà a ser la seu de l'actual Parlament de Catalunya.

**El Decret de Nova Planta (1716) suprimeix les principals institucions polítiques de Catalunya.** S'aboleixen les Corts i la Generalitat i les seves funcions jurisdiccionals i governatives passen a la Reial Audiència (presidida per l'autoritat militar del capità general). S'aboleix també el règim municipal existent i les institucions representatives locals. **El final de les institucions es-tronca les fonts pròpies del dret públic de Catalunya.**

#### La supressió de la Generalitat i les Corts

Suprimida la Generalitat i les Corts ja no hi havia oposició ni limitació al poder reial, el qual deixava de sentir-se obligat per les Constitucions de Catalunya. I aquest seria el sentit i la filosofia de la peça de legislació bàsica del nou ordenament de Catalunya, l'anomenat *Decret de Nova Planta* de 16 de gener de 1716, on s'establia –literalment– la "Nueva Planta de la Real Audiencia del Principado de Cataluña", document que partia, tal com quedava clarament expressat en la seva exposició de motius, d'una consideració bàsica: la justificació dels canvis institucionals operats era una de sola, el dret de conquesta. El Decret de

Nova Planta representà la substitució del sistema d'autogovern històric per les disposicions centralistes que les armes havien pogut imposar. Tal com remarca J. Nadal,

"la nova ordenació de Catalunya no és continguda enterament en aquest Decret, sinó que aquest és la peça central de tota una constel·lació de peces legislatives que la completarien i ampliarien."

J. Nadal (1977). *L'onze de setembre i el centralisme borbònic* (pàg. 39). Barcelona: Dopesa.

El Palau de la Generalitat va ser convertit en la seu de la "Real Audiencia". D'altra banda, la liquidació de la Generalitat i la substitució del sistema municipal autòcton pels corregidors de tipus castellà, comportà un procés d'aristocratització de l'administració catalana, que sovint va recaure en funcionaris no catalans, poc vinculats per tant a la realitat del país.

Aquest és segurament un dels elements que afavoreix l'aparició del distanciament entre la majoria dels catalans i l'Administració, que hauria perviscut pràcticament fins a la Segona República espanyola. El divorci entre el país oficial i els impulsos vitals del país real deixarà la seva petja –a la llarga– en una percepció bastant negativa de l'Administració, que, com a mínim fins a la Constitució de 1978, no es veurà tant com un instrument al servei de la ciutadania sinó com un mitjà de control i de repressió o, en el millor dels casos, com una nosa a suportar de la qual no se n'espera cap ajuda.

**Així doncs, l'any 1714 desapareix un sistema polític, social i jurídic que ofería un conjunt remarcable de llibertats i de garanties als individus i als estaments. Els catalans queden exclosos de l'alta política i només poden aspirar, com a molt, a la política municipal. Se sobrecarrega el país de tributs, s'exclou progressivament la llengua catalana de tots els àmbits de la vida pública i s'imposen lleves militars forçoses. Si no hi va haver més accions de reivindicació del dret i de les institucions anteriors al 1714 va ser, en bona part, per la duresa del règim de la Nova Planta.**

### **Les reivindicacions de l'antic dret**

D'entre les reivindicacions de la primer meitat del s. XVIII es poden destacar *Via fora els adormits* (1734), el *Record de l'Aliança* (1736) o *La enfermedad crónica y peligrosa de los Reinos de España* (1741), obres fruit del moviment reivindicatiu austriacista. També fou important el memorial dels diputats a corts de les capitals dels antics regnes de la Corona d'Aragó adreçat al rei, que impulsà l'ajuntament de Barcelona i conegut com a *Memorial de greuges de 1760*, que recordava i reclamava l'antic dret i, indirectament, les antigues institucions.

Amb la invasió i l'ocupació francesa de 1808, Catalunya va poder gaudir d'una llibertat que no havia tingut des del 1714. Però això no va impedir que Catalunya fos el territori on els francesos tingueren més dificultats. Perquè històricament, l'animadversió envers França era molt superior a la que se sentia envers Castella, i contribuïren a mantenir-la les incompatibilitats industrials i comercials i, en aquells anys, una Església catòlica gelosa dels seus privilegis i enemiga de les idees revolucionàries franceses.

Vegeu un repàs d'aquestes reivindicacions a **Sebastià Solé; Joan Lluís Pérez** (2004). "La reivindicació de les institucions catalanes sota el règim de Nova Planta i el constitucionalisme (1714-1931)". A: Diversos autors. *L'autogovern de Catalunya* (pàg. 65-71). Barcelona: Fundació Lluís Carulla.

El 1812 es promulga la primera constitució liberal a l'Estat espanyol. I tant en aquesta com en les altres constitucions espanyoles del s. XIX (amb l'excepció de la Constitució de 1931) domina una concepció centralista i uniformitzadora de l'Estat, inspirada en el model jacobí francès de l'estat nació, que ignora la realitat plurinacional de l'Estat espanyol.

Des de l'inici del segle XIX, la centralització liberal topa amb resistència a Catalunya de la mateixa manera que el Decret de Nova Planta havia trobat oposició. Aviat començarà un llarg camí cap a la recuperació de l'autogovern: als inicis domina l'oposició al règim liberal, però quan comencin les guerres carlines, l'any 1833, la reivindicació de l'autogovern pren actituds més liberals (sobretot a Barcelona). Entre l'any 1814 i el 1873 s'anomenà *provincialisme* la defensa (des de posicions liberals i democràtiques) de les llibertats, de les institucions i de l'autogovern de Catalunya. Després arriben les reivindicacions federalistes i les regionalistes i catalanistes.

#### Lectura recomanada

Vegeu J. A. González Casanova (1974). *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938)*. Barcelona: Curial.

#### El Memorial de greuges

D'entre aquestes reivindicacions destaca el Memorial de greuges, presentat a Alfons XII el 1885. Redactat per Valentí Almirall, tingué un gran ressò social i es pot considerar la primera iniciativa organitzada de reivindicació de la catalanitat. Aquest mateix polític i pensador, a *Lo Catalanisme* (1886) féu una proposta d'organització de Catalunya en el marc d'un Estat compost.

Els plantejaments d'Almirall foren rebutjats pels sectors tradicionalistes i conservadors del catalanisme, que el 1887 s'escindiren del Centre Català i formaren la Lliga de Catalunya. Aquesta entitat presentà un *Missatge a la reina regent* (1888), on es reivindicava l'autonomia de Catalunya i es demanava que la nació catalana tornés a tenir les seves Corts. El 1889 s'inicià una campanya a favor del dret civil català i en contra de la uniformitat del codi civil. Aquests foren uns anys d'efervescència del catalanisme conservador, que portaren a la formació de la Unió Catalanista, el 1891; a l'elaboració de les Bases de Manresa, el 1892; i a les campanyes pel concert econòmic el 1898 o al tancament de caixes el 1899.

### 1.2.2. La Mancomunitat de Catalunya

Les llargues pressions dels partits polítics catalans, sobretot de dreta i de centre, van aconseguir que el 1914 es constituís la Mancomunitat de Catalunya.

#### La Mancomunitat de Catalunya

De fet, un decret del Govern central de 18 de desembre de 1913 permetia la creació de la Mancomunitat de diputacions provincials "para fines exclusivamente administrativos, que sean de la competencia de las provincias", però l'única que es constituí fou la de Catalunya.

Malgrat que formalment només era una mera unió de les quatre diputacions provincials catalanes, sense més recursos ni competències que les de les diputacions que la componien, tingué una gran importància perquè és la primera institució autònoma que regeix tot el país des de l'any 1714.

La Mancomunitat té una autonomia de caràcter administratiu (no té potestat legislativa). La seva estructura està formada per tres òrgans: un president, una assemblea general i un consell permanent.

#### Estructura de l'Assemblea

L'Assemblea estava formada pels diputats provincials de les diputacions mancomunades (trenta-sis de la de Barcelona, i vint de cadascuna de les altres tres diputacions de Girona, Tarragona i Lleida). Entre tots elegien el president (per un període de quatre anys), que ho era també del Consell Permanent i de la Mancomunitat. Les principals funcions de l'Assemblea, explícitament indelegables, eren aprovar els pressupostos i prendre acords de caràcter econòmic. El Consell era responsable de la preparació dels pressupostos, de l'execució dels acords de l'Assemblea i de la direcció dels serveis de la Mancomunitat.

**La Mancomunitat de Catalunya fou presidida per Enric Prat de la Riba,** fins a la seva mort el 1917, **i per Puig i Cadafalch,** des del 1917 fins al 1923. D'alguna manera, Catalunya tornava a tenir un president i un govern que, amb una acció política hàbil i ambiciosa, dugueren a terme nombrosos projectes en infraestructures (projectes tan diversos com la construcció de carreteres o l'establiment de línies telefòniques, i la creació de la Biblioteca de Catalunya i la xarxa de biblioteques populars) i en ensenyament (escoles de formació professional), i promogueren la llengua i la cultura catalanes i reforçaren la consciència de catalanitat dels ciutadans.

**A més de realitzar una obra de govern important, la Mancomunitat impulsa el projecte d'Estatut d'autonomia de 1919.**

El setembre de 1923 es produeix el cop d'estat del general Primo de Rivera i la seva dictadura es caracteritza per la repressió contra qualsevol signe de catalanitat com ara la Mancomunitat, que va entrar en una etapa de desaparició progressiva fins que va ser dissolta el 1925. És justament durant la dictadura (1923-1931) quan es produeix una recomposició de les forces catalanistes. La Lliga perd la posició preeminent i les forces republicanes i les de base obrera apropen posicions, fet que dona pas a nou un relleu en el lideratge del catalanisme. Finalment serà ERC el partit que apareixerà com a força hegemònica en el moment de la proclamació de la República.

### **1.3. L'autonomia de Catalunya durant la Segona República espanyola**

Els partits republicans guanyen les eleccions municipals del 12 d'abril de 1931. El 14 d'abril, Francesc Macià proclama la República catalana. Es pot considerar una revolució pacífica. Hores més tard, a Madrid, es proclama la Segona República espanyola (també pacíficament). Tres dies més tard, i després de pactar-ho amb tres ministres del Govern provisional de la República espanyola (vinguts expressament a Barcelona), Macià renuncia a l'Estat català (17-4-1931) per a aconseguir una autonomia política dins de la República espanyola.

#### **El Pacte de Sant Sebastià**

Així s'actualitza i es concreta el Pacte de Sant Sebastià (1930) entre forces republicanes catalanes i espanyoles que havien acordat donar una sortida política a la crisi de la monarquia i al "problema català".

Hi ha dos decrets d'estructuració de la Generalitat principals:

- **El Decret de 21 d'abril del Govern provisional de la República,** que reconeix la Generalitat com a institució d'autogovern, sanciona la desaparició de les diputacions provincials i reconeix la competència del Govern provisional de la Generalitat perquè pugui organitzar una assemblea provisional amb representants dels ajuntaments de Catalunya.
- **El Decret de 28 d'abril del president de la Generalitat F. Macià,** que estableix la composició de la Generalitat fins a l'Estatut de 1932: un president, un Govern i una Diputació provisional de la Generalitat (assemblea

elegida pels regidors dels ajuntaments catalans, **amb la principal missió de nomenar una ponència que redacti un projecte d'Estatut de Catalunya**).

**El 20 de juny de 1931, a Núria, s'aprova el projecte d'Estatut de Catalunya, pensat per a una constitució federal. Però la Constitució de la Segona República, que finalment s'aprova el 9 de desembre de 1931, no és federal** (que és el que desitjaven les forces polítiques majoritàries a Catalunya) sinó que estableix un "Estat integral, compatible amb l'autonomia dels municipis i les regions".

El 1932, fracassat el cop d'estat del general Sanjurjo, es desencalla la tramitació parlamentària de l'Estatut, **que va ser estremadament llarga. Finalment l'Estatut s'aprova el 9 de setembre de 1932 a les Corts**, i el president de la República espanyola, Niceto Alcalá Zamora, promulga l'Estatut d'autonomia de Catalunya a Sant Sebastià (15 de setembre), en record d'aquell pacte que havien fet els republicans el 1930.

El 20 de novembre **es fan les primeres eleccions al Parlament de Catalunya, en les quals resulta guanyadora ERC, amb una majoria absoluta molt àmplia**. El 6 de desembre Lluís Companys és elegit president del Parlament i el Parlament escull Francesc Macià per al càrrec de president de la Generalitat. El 19 de desembre és nomenat el primer govern. **Macià delega les funcions executives, primerament en J. Lluhí Vallescà** (cap del Consell executiu) i després en C. Pi i Sunyer (conseller delegat).

El 1933 el **Parlament aprova l'Estatut interior** de Catalunya (que fixa finalment el nom de **conseller primer** per a qui rep la delegació presidencial de funcions executives) i comença el llarg debat del Projecte de Llei de contractes de conreu.

**L'1 de gener de 1934 el Parlament elegeix Lluís Companys president de la Generalitat** per substituir Macià (que havia mort el dia de Nadal del 1933). El mateix gener del 1934 **desapareixen els governs civils i la Generalitat assumeix competències en matèria d'ordre públic**. Aquesta és l'etapa de **major dinamisme legislatiu**: s'aproven, entre d'altres, la Llei municipal, la Llei de majoria d'edat als 21 anys, la Llei d'organització del Tribunal de Cassació i la Llei de contractes de conreu.

Després de l'entrada de ministres de la CEDA en el govern de Lerroux (4 d'octubre del 1934) i en un context revolucionari a tot l'Estat, **el 6 d'octubre Lluís Companys proclama l'Estat català de la República federal espanyola**. Es proclama l'estat de guerra i fracassa la revolta. **Companys i els seu govern són empresonats**. La presidència de la Generalitat és assumida provisionalment per l'exèrcit. La situació d'excepcionalitat és resolta a través de **la Llei de 2 de gener de 1935, que suspèn la vigència de l'Estatut**. Estarà suspès

**durant més d'un any, fins que el febrer del 1936 es dissolen les Corts i es convoquen eleccions (16 de febrer), que donaran el triomf al Front Popular (Front d'Esquerres a Catalunya).**

A través del Decret llei de 26 de febrer **s'autoritza el restabliment de l'Estatut i la represa de les activitats del Parlament** que, per aclamació, confirma el mateix govern del 6 d'octubre del 1934. **Però el retorn a la normalitat estatutària durarà ben poc. Abans de cinc mesos hi ha un cop d'estat i comença la guerra.**

El 17 de juliol de 1936 es produeix la insurrecció militar que a Catalunya és sufocada el 19 de juliol. **S'inicia la guerra.** En aquestes circumstàncies, **Companys delega les funcions executives** que li corresponien com a president de la Generalitat, primer en **Joan Casanovas** (dues vegades consecutives) i **posteriorment** la delegació recau, en tres ocasions, en **Josep Tarradellas**.

El 1937, davant de la impossibilitat de convocar eleccions, **es prolonga el mandat del Parlament i el de Lluís Companys** al davant de la Presidència de la Generalitat.

El 1938 les tropes franquistes entren a Catalunya. El 5 d'abril, des de Burgos, el general Franco dicta una disposició que **deroga l'Estatut ("en mala hora concedido")**. Franco torna a abolir la Generalitat tal com ho havia fet Felip V (1714).

El febrer de 1939, el president de la Generalitat i els altres membres del Govern, com milers d'altres ciutadans, es veuen obligats a exiliar-se.

#### **1.4. Catalunya sota el règim franquista i la Generalitat a l'exili (1939-1977)**

L'any 1940, amb la petició de les autoritats franquistes, **és detingut a la França ocupada pels nazis el president de la Generalitat, Lluís Companys**. Companys va ser lliurat al govern de Franco i jutjat al Castell de Montjuïc de Barcelona per un tribunal militar en un judici sumaríssim. Va ser condemnat a mort i **fou executat** el 15 d'octubre de 1940.

D'acord amb les previsions de l'Estatut interior de Catalunya de 1933, **el president del Parlament de Catalunya, Josep Irla, assumí interinament la presidència de la Generalitat (a l'exili, en uns moments molt difícils)**. El 1954, el president Irla (malalt i d'avançada edat) dimiteix (7 de maig), havent delegat les funcions executives en **Josep Tarradellas**, a qui nomena conseller primer (24 abril).

A l'ambaixada espanyola de Mèxic, país que no havia reconegut el règim de l'Espanya franquista instaurat el 1939, alguns diputats del Parlament de Catalunya elegeixen Josep Tarradellas com a president de la Generalitat (7 d'agost de 1954). Tarradellas no formà mai govern fins que tornà a Catalunya com a president de la Generalitat l'any 1977.

### **1.5. El restabliment provisional de la Generalitat i la transició cap a l'Estat democràtic**

Amb la mort de Franco (20-11-1975) s'obrirà lentament un període de transició fins a l'aprovació de la Constitució espanyola de 1978. Les primeres eleccions (quasi) democràtiques que es van fer van ser les del 15 de juny de 1977 i, a Catalunya, les van guanyar les esquerres. Pocs dies després de conèixer els resultats de les eleccions, s'iniciaren les converses entre representants del president del Govern espanyol i el president de la Generalitat a l'exili. Després d'una manifestació multitudinària de reivindicació de l'Estatut a Barcelona, l'11 de setembre de 1977, el Reial decret 41/1977, de 29 de setembre, restableix la Generalitat de Catalunya, de manera provisional. Josep Tarradellas és nomenat president de la Generalitat el 17 d'octubre, i forma un govern d'unitat (de dotze consellers, amb representació d'UCD, CDC, ERC, PSC i PSUC).

Mentre s'inicia la redacció d'un nou Estatut d'autonomia, es traspassen les primeres competències en matèria d'agricultura, indústria, urbanisme i comerç.

Per tant, abans que s'aproves la Constitució espanyola i en plena transició, ja es va restablir la Generalitat, que va passar a ser el primer ens preautonòmic. Posteriorment, i seguint l'exemple de Catalunya i del Consell General Basc, les denominades preautonomies s'estengueren a pràcticament tot el territori de l'Estat. Així, excepte algunes províncies, les preautonomies es generalitzen a tot l'Estat. Però és important destacar que a les preautonomies només se'ls reconegué autonomia administrativa. Al llarg de més d'un any, des del setembre de 1977 fins a l'octubre de 1978, es van anar creant les preautonomies, que van condicionar notablement el futur desplegament constitucional, no només com a precedent de la generalització de les CA sinó perquè se'ls van atribuir funcions importants en el procés autonòmic, d'acord amb la Disposició transitòria primera (segons aquesta Disposició podien substituir la iniciativa del procés autonòmic que l'art. 143.2 CE atribuïa a les diputacions provincials o als òrgans interinsulars corresponents).

#### **La DT 1a. CE**

La DT 1a. CE estava pensada com a excepció a la regla general de l'art. 143.2 CE. El que va succeir és que, com que quasi tots els territoris tenien una preautonomia, la utilització d'aquesta DT 1a. es va convertir en regla general d'aplicació, ja que la iniciativa autonòmica en aquests territoris va ser exercida pels seus òrgans preautonòmics. Per tant, passa d'excepció a regla general.

No obstant això, algunes preautonomies no van funcionar a la pràctica: hi va haver organismes preautonòmics sense competències durant més de dos anys, perquè no es va arribar a produir el traspàs de competències.



## 2. La comunitat autònoma de Catalunya dins de l'Estat espanyol

### 2.1. La gènesi històrica de l'Estat de les autonomies

La Constitució de 1978, elaborada i aprovada durant la transició, **havia de donar resposta a alguns dels problemes pendents de la història** constitucional espanyola: la posició de la monarquia, l'assentament d'un sistema democràtic, la subjecció de l'Exèrcit a les institucions civils, les relacions entre l'Església catòlica i l'Estat i, **molt especialment, l'anomenada "qüestió nacional"**. Aquesta última, a diferència de les altres, **no estava resolta socialment ni políticament a finals de la dècada dels setanta del segle passat i**, per aquest motiu, s'havia de solucionar constitucionalment. I no només no estava resolta, sinó que era la qüestió constitucional clau.

#### El problema constitucional

El "problema" basc i català es vincula a l'estructura de l'Estat per dir que és "un problema de ser o no ser", perquè

"no se trataba de cómo estructurar mejor el poder territorial del Estado, sino, en el límite, de formar parte o no de ese Estado."

F. Tomás y Valiente. "La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)". A: *Revista Vasca de Administración Pública* (nº 36, 1993, pàg 42).

Dotar l'Estat d'una nova organització territorial que donés resposta a les aspiracions polítiques de les denominades nacionalitats històriques era potser el problema constitucional més difícil, però sens dubte el més decisiu dels que la desafortunada història política del segle XIX deixava en llegat als constituents de 1977.

**La descentralització política reflectida a la Constitució podia perseguir altres objectius addicionals** (apropar el poder públic als ciutadans, augmentar l'eficàcia de l'Administració, col·laborar en una millor distribució de recursos), però el seu origen concret es troba en la voluntat d'integrar unes comunitats amb un nom propi en una unitat política més àmplia, l'Estat espanyol.

#### L'Estat autonòmic

Certament l'Estat autonòmic també es proposa de substituir el vell Estat unitari espanyol, que té un caràcter autoritari, burocràtic i centralitzat heretat del franquisme, per un Estat més modern, participatiu i eficaç. Això és el que porta al professor Linz a parlar de la *simultaneïtat de les dues transicions polítiques* a l'Estat espanyol: la d'un règim autoritari a un règim democràtic i la d'un Estat unitari i centralista a un Estat políticament descentralitzat en autonomies (vegeu **Juan J. Linz** (1985). "De la crisi de un Estado unitario al Estado de las Autonomías". A: F. Fernández Rodríguez (ed.). *La España de las Autonomías*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.).

De fet, la transició espanyola coincideix cronològicament amb un moviment de regionalització en alguns països d'Europa, entre els quals fins i tot França i Gran Bretanya, encara que tardanament i de forma limitada. Tot i que el 1979 fracassa un primer projecte de "devolució" de poders a Escòcia i a Gal·les, durant la dècada dels setanta es van posar en marxa a Itàlia les autonomies regionals d'Estatut ordinari, es crearen les regions lingüístiques de Bèlgica (reformes constitucionals de 1970 i 1980), es va acceptar una autono-

mia parcial a Portugal i fins i tot a França –paradigma del centralisme contemporani– es parlava de regionalització.

**Però l'arrel de l'Estat de les Autonomies només es pot comprendre des d'una perspectiva històrica, o si es vol, historicista; apareix, en el procés constituent, com una fórmula específicament dissenyada per a resoldre uns problemes concrets, plantejats en els últims dos segles (i fins i tot abans), entre el poder central i les comunitats basca i catalana, i en menor mesura, la gallega, que mantenen una identitat col·lectiva diferenciada i manifesten políticament una voluntat d'autogovern.**

### **L'objectiu de l'Estat de les autonomies**

Tal com recorda E. Fossas, la construcció institucional de l'Estat espanyol durant els segles XVIII i XIX no aconseguí crear una comunitat nacional estable. Al segle XIX la monarquia borbònica intentà imposar un Estat uniforme i centralista inspirat en els esquemes del jacobinisme francès, utilitzant el constitucionalisme, la codificació, l'exèrcit i el mercat. No obstant això, ni l'Estat espanyol va reeixir, com el francès, a eliminar o diluir les comunitats nacionals preexistents, ni aquestes, per la seva banda, no van tenir mai projectes secessionistes hegemònics. Tampoc no van tenir èxit els intents de trobar fórmules constitucionals per a integrar aquestes comunitats en una organització política descentralitzada o composta. Més aviat van acabar malament: la Primera República, amb la Restauració; la Mancomunitat, amb la dictadura de Primo de Rivera, i la Segona República espanyola, amb el règim autoritari del general Franco (vegeu E. Fossas. (1998). "El model de l'Estat de les Autonomies a la llum de les diferents experiències comparades". A: Joaquim Colominas (coord.) *Catalunya-Espanya. Les relacions històriques, culturals i polítiques* (pàg. 98-99). Barcelona: Fundació Ramon Trias Fargas / Columna).

Com ha escrit Carles Viver, l'objectiu últim de l'Estat autonòmic és

"la creación de una organización estatal acorde, por primera vez en nuestra historia reciente, con la existencia de diversas naciones o nacionalidades que han mostrado reiteradamente su voluntad de autogobierno."

C. Viver i Pi-Sunyer (1994). *Las autonomías políticas* (pàg. 9). Madrid: IEE.

**No s'hauria d'oblidar, doncs, quan s'analitza (i quan es desenvolupa) el sistema autonòmic que el seu origen últim no és la solució d'un problema tècnic, sinó fonamentalment la d'un problema polític complex i secular.**

Per tant, l'acomodació en una mateixa organització política estatal dels diferents pobles que avui constitueixen l'Estat espanyol és una qüestió problemàtica i mai no resolta satisfactòriament en la història espanyola contemporània. **Només en períodes molt breus i abruptament trencats –coincidents amb els de més democràcia– s'ha intentat donar resposta a les aspiracions d'autogovern d'alguns territoris**, d'entre els quals, molt especialment, Catalunya. Al llarg de la història constitucional espanyola, **només durant el breu període de vigència de la Constitució republicana de 1931 s'havia posat en pràctica una fórmula de distribució del poder alternativa al model centralista**, que és el que ha imperat a l'Estat espanyol –gairebé sense interrupció– des del final de la guerra de Successió (1714).

## 2.2. Els models d'organització territorial

**Històricament hi ha dos models d'organització territorial, l'Estat unitari i l'Estat federal, que varen sorgir al final del segle XVIII, a França i als EUA, respectivament.**

### L'Estat unitari

L'Estat unitari sorgeix de la Revolució Francesa a partir de les idees racionalistes d'una part dels revolucionaris, els anomenats *jacobins*; després d'una etapa inicial revolucionària molt breu en què s'intentà imposar una organització administrativa uniforme però descentralitzada i democràtica. Des de la Constitució de 1791, els jacobins van establir una organització uniforme i centralitzada, que Napoleó va culminar, i que es va estendre durant els segles XIX i XX per molts estats europeus, entre els quals l'Estat espanyol (entrellaçant-se amb un model que procedia de la dinastia borbònica, des de 1714).

L'Estat unitari centralitzat es caracteritza perquè només té una instància dotada de capacitat de direcció política i, per tant, un únic centre amb capacitat legislativa; concentra, doncs, tot el poder de l'Estat en unes úniques institucions polítiques (només un parlament, només un govern i una administració única, i un sol poder judicial) que exerceixen les seves atribucions sobre tot el territori de l'Estat. D'aquest centre, en depenen tots els òrgans de l'Administració, en una relació de subordinació jeràrquica, i tenen la funció d'executar de manera uniforme en el conjunt del territori les decisions i les normes adoptades pels òrgans polítics centrals; les possibles divisions territorials existents (municipis, departaments, regions, províncies) només tenen el caràcter de circumscripcions administratives per a la prestació de serveis estatals. L'ordenament jurídic, en conseqüència, és també únic, el mateix per a tots els ciutadans, i per tant, la unitat jurídica no es basa només en una única constitució sinó en les mateixes lleis i les mateixes normes infralegals amb eficàcia per a tot el territori i vinculants per a tots els ciutadans. L'Estat unitari, en contraposició a l'Estat federal, es basa en tres principis: la unitat (un sol Estat), la uniformitat (la mateixa llei per a tot el territori) i la centralització (la direcció política i la decisió administrativa s'exerceixen des del centre, i es concentren a la capital de l'Estat).

Al llarg del segle XX, l'Estat unitari ha experimentat una evolució notable. Al costat del model inicial centralitzat, i per donar resposta als símptomes de crisi i d'esgotament que presenta, sorgeixen altres fórmules de descentralització territorial del poder, amb una descentralització de caràcter administratiu amb ens territorials dotats d'òrgans propis; descentralització administrativa que cal diferenciar de la descentralització política (també anomenada *autonomia política*). Sintèticament, podem dir que l'Estat unitari amb descentralització administrativa és l'Estat en el qual, tot i haver-hi un únic centre amb ple poder polític i de poder legislatiu, reconeix una certa capacitat d'autoadministració als ens territorials (municipis, departaments, províncies o regions), per decidir la forma d'aplicar al seu territori les decisions preses pel poder central; els òrgans d'aquests ens territorials són elegits

pels ciutadans i disposen de capacitat de decisió administrativa i potestat reglamentària. En aquests tipus d'Estat es **descentralitzen l'Administració i la decisió administrativa, però no la decisió política.**

**L'autonomia política suposa anar més enllà en el procés descentralitzador i distribuir la capacitat de decisió política i la potestat legislativa entre els òrgans centrals de l'Estat i els òrgans territorials.** En aquest tipus d'Estat es manté una única Constitució però, al costat dels òrgans generals de l'Estat, **es creen uns ens polítics territorials amb capacitat no tan sols per a autoadministrar-se sinó també per a autogovernar-se**, és a dir, amb capacitat per a establir (dins el seu àmbit de competències) les seves pròpies lleis i, per tant, les seves pròpies orientacions polítiques. **Aquest tipus d'Estat sorgeix amb la Constitució de la Segona República espanyola (1931),** que crea el denominat *Estat integral*, en un intent de trobar una fórmula a mig camí entre l'Estat unitari i el federal. El model de la Segona República espanyola **va servir d'inspiració per a l'Estat regional previst a la Constitució italiana de 1947,** tot i que només es va començar a desplegar a partir de la dècada dels setanta. També hi ha elements d'aquests tipus d'Estat regional a Bèlgica i a Portugal.

#### **Diferències entre estats autonòmics i federats**

Malgrat algunes semblances entre aquest tipus d'estats amb autonomia política i l'estat federal actual, es mantenen certes diferències: d'una banda, els ens territorials no tenen un poder constituent propi i independent, no participen com a tals en la formació de la voluntat estatal ni en la reforma de la Constitució i, d'altra banda, i potser més important encara, estan sotmesos a controls molt més rigorosos que els dels estats federats. Tanmateix, sí que hi ha una certa coincidència entre els estats amb descentralització política i els estats federals i aquesta es troba en **els motius que poden impulsar aquest tipus d'organització territorial del poder: motius tècnics o d'eficàcia** (com més a prop es viuen els problemes millor es poden conèixer en tota la seva complexitat, i es poden resoldre més eficaçment); **motius democràtics** (acostar el poble a les instàncies des d'on es prenen les decisions polítiques donant-los la possibilitat d'una participació més gran i més directa en la gestió pública i un control més gran i més eficaç; val a dir que la participació i el control són la base de la democràcia), i **motius de respecte a les nacions o nacionalitats** diverses que hi pot haver dins de l'Estat (el reconeixement de la seva existència i la capacitat d'autogovernar-se en determinades matèries pot facilitar la convivència en els estats plurinacionals, com són la majoria dels estats actuals, encara que no ho reconeguin constitucionalment).

**L'estat federal sorgeix amb la Constitució dels Estats Units d'Amèrica del 1787,** fruit d'un pacte entre diversos estats preexistents (les antigues colònies) que decideixen integrar-se per a crear un estat nou (l'estat federal), que és comú a tots; aquests estats independents que es federen i que ja estaven associats sota l'estructura d'un confederació. Així doncs, **l'origen de l'estat federal es troba en el pacte, un pacte entre iguals,** entre diversos estats sobirans que decideixen la creació, a través d'una constitució, d'una nova entitat (l'estat federal) en què s'integraran tots i a la qual delegaran algunes competències (aquelles que volen exercir conjuntament, com ara defensa, relacions internacionals, comerç, pesos i mesures, o la moneda). Els estats membres es reserven la resta de competències: gràcies a la clàusula anomenada *residual* (que funcionava a favor dels estats membres) es considerava que totes les competències que la Constitució no atribuïa explícitament a l'estat federal els pertanyien.

Així, tal com sintetitzen Enric Fossas i Joan Lluís Pérez Francesch, **l'estat federal és un "Estat d'Estats" en què el poder polític s'exerceix des de dues instàncies: la instància central (federació), que disposa d'uns òrgans propis (parlament, president, tribunals), els quals exerceixen les seves funcions sobre tot el territori de l'estat federal; i la instància territorial (estats membres), que disposen individualment d'una constitució pròpia, d'una organització política pròpia i d'uns poders polítics propis que exerceixen només sobre el territori de l'estat membre. No hi ha només una divisió clàssica funcional (horitzontal) del poder (legislatiu, executiu, judicial), d'acord amb el principi de l'estat de dret, sinó també una divisió territorial (vertical) que fa que aquell poder (ja dividit) es trobi també repartit territorialment.**

#### Lectura recomanada

E. Fossas; J. L. Pérez Francesch (1994). *Lliçons de Dret Constitucional* (pàg. 174-176). Barcelona: Enciclopèdia Catalana.

#### A tall de síntesi

L'estat federal comporta, doncs, un repartiment del poder que es duu a terme precisament a través de la norma que el crea, la Constitució, la qual articula tècnicament una distribució de competències entre la federació i els estats membres atribuint-los respectivament uns àmbits de poder (legislatiu, executiu, judicial) dins dels quals poden actuar lliurement. Això genera una pluralitat de centres de decisió política que, dins del camp de competències que tenen atribuït, poden determinar les seves pròpies orientacions adoptant solucions diverses enfront del mateixos problemes.

Els estats membres, a causa del mateix origen (pacte) de l'estat federal, no tan sols mantenen un àmbit de poder polític garantit constitucionalment que els permet exercir unes competències sobre el seu territori, sinó que **disposen d'un poder de participació en la voluntat de l'estat federal**, és a dir, que poden prendre part en aquelles decisions adoptades pels òrgans que exerceixen el poder sobre tot el territori. **La manifestació més important d'aquesta participació és l'existència dins del parlament federal d'una segona cambra (el Senat), en què es troben representats directament els estats membres (a través, per exemple, de delegats dels seus òrgans de govern). Una altra manifestació del poder de participació dels estats membres es troba en la reforma constitucional;** així doncs, per reformar la constitució del Estat dels Estats Units d'Amèrica cal encara l'aprovació de les tres quartes parts dels parlaments dels estats federats. **Així mateix, en aquest federalisme inicial, els estats membres tenien un poder constituent molt ampli per concedir i reformar la seva pròpia Constitució i, en conseqüència, podien tenir fins i tot formes d'estat i de govern diferents a cada estat membre com succeïa a Alemanya al final del segle XIX.**

Així doncs, en contraposició a l'estat unitari, **l'estat federal es basa en tres principis: pluralitat** (de centres de poder), **diversitat** (de normes i d'orientacions polítiques) i **descentralització o no centralització** (distribució territorial de la capacitat de decisió). Tanmateix, com remarquen Fossas i Pérez Francesch, **l'estat federal combina els elements anteriors amb la unitat:** continua essent una unitat de poder que actua com a tal de cara a l'exterior (amb relació als altres estats), que manté unes estructures unitàries de cara a l'interior (exèrcit, moneda, sistema econòmic, duanes, comunicacions, símbols), i que disposa d'uns òrgans que exerceixen algunes competències sobre tot l'estat federal i que, per tant, adopten les mateixes solucions per a tot el territori.

#### El model de l'Estat federal dels EUA

El model d'Estat federal nascut als Estatuts Units d'Amèrica fou adoptat posteriorment al continent europeu per Suïssa (1848), Alemanya (1871) i també per alguns països iberoamericans (Mèxic, Brasil o Argentina, entre d'altres); però actualment també trobem estats federals a l'Àfrica (per exemple al Camerun o la República Sud-africana) i a països de l'Àsia com l'Índia o Malàisia.

L'esquema inicial d'Estat federal també ha experimentat una profunda evolució (com el model d'Estat unitari), igualment per raons diverses: consolidació de l'Estat social, homogeneïtzació de les societats, conveniències del sistema econòmic. A grans trets es podria dir que l'evolució del model federal ha tingut lloc a través de tres fenòmens: 1) la centralització, que es manifesta en l'increment de competències per part de la federació; 2) la disminució de la participació dels estats en la formació de la voluntat federal (ja sigui pel canvi en la composició i les funcions de les segones cambres, ja sigui per l'exclusió dels estats membres del poder de reforma constitucional); i 3) per les tècniques de l'anomenat federalisme cooperatiu, que parteix de la necessitat de l'exercici conjunt de funcions sobre els mateixos àmbits.

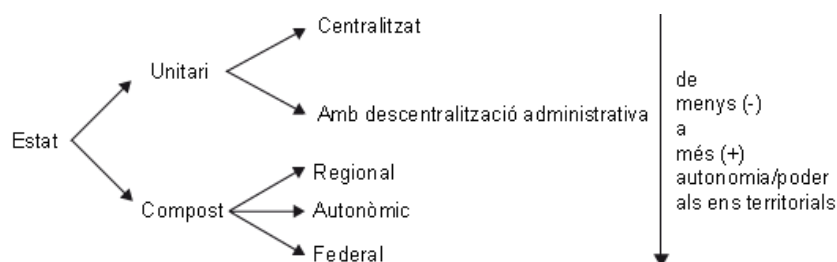
Per tant, l'esquema tradicional tant de l'Estat federal com de l'Estat unitari ha sofert una sèrie d'alteracions i matisos durant aquests dos últims segles a causa, per una banda, de l'evolució experimentada per aquestes dues formes d'estat en els països on sorgiren (EUA i França), i, per una altra banda, pel fet que aquests models d'organització territorial foren adoptats per molts estats que, al seu torn, hi van introduir característiques específiques pròpies.

#### Nota

L'Estat federal dels EUA o l'Estat unitari centralista francès van servir de model a molts altres estats, que van "imitar" totalment o parcialment aquests models històrics, fet que va provocar, a la pràctica, concrecions molt diferents.

Per poder encabir tots els tipus d'organització territorial que trobem avui dia en els diferents estats i per explicar millor l'evolució d'aquells dos models històrics (unitari i federal), **actualment una part de la doctrina ha proposat una nova categoria, l'Estat compost, que inclou tots els estats que reconeixen diversos centres de poder polític (l'Estat federal, l'autonòmic i el regional).**

#### Models d'organització territorial del poder



Així, deixant de banda el sistema confederal (que no és pròpiament una forma d'organització territorial d'un estat sinó una forma d'organització internacional formada per diversos estats), **actualment podem considerar que hi ha dos grans models d'organització territorial: l'Estat unitari**, en què es parteix d'un criteri d'organització unitària en la qual **només es reconeix un únic centre de poder polític**; i **l'Estat compost**, que pot ser federal, autonòmic o regional, però parteix d'un criteri d'organització pluralista **en què s'estableixen diversos centres de poder polític**. L'Estat unitari és, doncs, aquell en el qual hi ha un únic nivell d'institucions polítiques (un parlament, un govern i uns òrgans jurisdiccionals) que concentren tot el poder de l'Estat, de manera que tots els ciutadans del territori es troben vinculats per les mateixes decisions de

govern. Contràriament, a l'Estat compost hi ha dues instàncies territorials de poder, cadascuna amb les seves pròpies institucions de decisió política de manera que les normes que cadascuna produeix es projecten sobre àmbits propis i diferenciats. Així, l'Estat en el seu conjunt té un parlament, un govern i un poder judicial que prenen decisions que afecten tot el territori i tots els ciutadans de l'Estat, però juntament amb aquest centre de poder conviuen una pluralitat d'altres centres de poder en cadascun dels territoris que formen l'Estat. Aquests ens territorials es troben organitzats, com a mínim, per un parlament i un govern que aproven normes a les quals només es troben subjectes els ciutadans del seu territori. **Les instàncies territorials no es troben subordinades a les instàncies centrals sinó que gaudeixen d'autonomia política, és a dir, tenen capacitat d'autogovern, capacitat legislativa**, que els permet desenvolupar una política pròpia i diferent de les altres en les matèries en les quals tenen competència.

Segons el que acabem d'exposar, **el model d'organització territorial que sorgeix d'ençà de l'aprovació de la Constitució espanyola de 1978 respon a l'esquema de l'Estat compost.**

### 2.3. L'Estat autonòmic com a Estat compost

Tal com s'ha vist a les assignatures de *Dret constitucional*, la Constitució espanyola de 1978 conté tres decisions fonamentals, i estructurals, que defineixen el règim constitucional espanyol:

- **La forma d'Estat:** l'Estat social i democràtic de dret (art. 1.1 CE).
- **La forma de govern:** el sistema parlamentari en la seva variant monàrquica, és a dir, la monarquia parlamentària (art. 1.3 CE).
- **L'organització territorial de l'Estat:** el que denominem l'Estat de les autonomies.

Però la fórmula *Estat de les autonomies* o *Estat autonòmic* no apareix en el text constitucional. Per a definir el tipus d'organització territorial, la CE no conté una fórmula definitòria similar a les que trobem amb relació a la forma d'estat o a la forma de govern. **La doctrina ha utilitzat aquestes expressions (*Estat de les autonomies* o *Estat autonòmic*) per a definir el tipus d'organització territorial de la Constitució espanyola de 1978.**

Així doncs, l'expressió *Estat autonòmic* o *Estat de les autonomies* fa referència a la forma d'organització territorial de l'actual Estat espanyol, que és **un tipus d'Estat compost**, diferent de l'Estat federal on, com s'explicarà més endavant, el poder polític es troba descentralitzat en les diverses comunitats autònomes que s'hi constitueixen. Ja hem vist com l'Estat federal ha evolucionat molt i té múltiples manifestacions, però podem considerar que es caracteritza per ser

un Estat d'estats, on els poders executiu, legislatiu i judicial es troben dividits territorialment. A més, es manté la idea de pacte entre els diferents territoris, concepte que es mostra en la gènesi i en la reforma de la Constitució i també en la integració de les parts –estats membres– en la federació. **L'Estat autonòmic, en canvi, distribueix territorialment el poder polític, però és conseqüència de la descentralització d'un estat unitari, en el qual el poder constituent i de reforma és únic, el poder judicial no es troba dividit, i els estatuts d'autonomia completen una Constitució volgudament oberta.**

Les raons de la descentralització es troben tant en la voluntat d'acostar el poder polític a la ciutadania com en el reconeixement de la personalitat nacional pròpia, de Catalunya i d'altres territoris, dins el conjunt de l'Estat. No obstant això, el desenvolupament pràctic de les previsions constitucionals després de més de trenta anys de vigència de la Constitució porta a considerar que s'ha aconseguit més el primer propòsit que no pas el segon, a causa de la generalització autonòmica i la tendència a la uniformitat, que col·loquialment s'ha anomenat *café para todos*. Durant els treballs constituents la majoria de forces polítiques foren partidàries de la descentralització política, però el segon dels elements esmentats només va ser defensat pels partits nacionalistes bascos i catalans, mentre que d'altres forces sostenien una estructura federal de l'Estat.

**El model autonòmic representa un tipus d'Estat compost, que no és un Estat federal.** El poder polític es divideix entre uns òrgans centrals o generals, i les comunitats autònomes. El poder judicial és únic per a tot el conjunt de l'Estat, la qual cosa no vol dir que no s'organitzi en el territori, sinó que no està afectat pel principi de la divisió territorial del poder polític. Els estatuts d'autonomia completen la Constitució i formen part del **bloc de constitucionalitat** que distribueix les competències entre els òrgans centrals o generals i els autonòmics. Només hi ha un poder constituent, que d'acord amb el que s'estableix a la Constitució resideix en la nació espanyola i de la qual també deriva el poder de reforma constitucional (les comunitats autònomes només poden participar en la fase d'iniciativa, segons l'art. 166 CE).

Però, almenys fins ara, les comunitats autònomes no acaben de participar realment en les institucions generals de l'Estat: pensem en la composició del Senat, del Tribunal Constitucional, del Consell General del Poder Judicial, etc. Per aquesta via observem les dificultats de la integració del pluralisme territorial en els òrgans de l'Estat espanyol.

## 2.4. Els principis constitucionals de l'Estat autonòmic

L'article 2 de la Constitució de 1978 recull el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions, emmarcat en el context de la unitat espanyola:



"La Constitució es fonamenta en la indissoluble unitat de la Nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols, i reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que la integren i la solidaritat entre totes elles."

Com es pot observar es tracta d'una redacció molt reiterativa que reflecteix l'intercanvi entre punts de vista diferents (i, fins a cert punt, contradictoris) amb relació a l'organització territorial de l'Estat espanyol.

### Reformulacions de l'art. 2

Els projectes successius al llarg del procés d'elaboració de la Constitució varen ser modificats, que se sàpiga, com a mínim quatre vegades com a conseqüència de **la pressió militar** (vegeu **Bonifacio de la Cuadra; Soledad Gallego-Díaz** (1981). *Del consenso al desencanto* (pàg. 53 i 112-114). Madrid: Editorial Saltés), entre les quals la més important de totes: **obligà a reformular l'art. 2, introduint-hi el concepte de "Nación española, patria común e indivisible"**. Tant Miquel Roca com Jordi Solé Tura, membres de la ponència constitucional, han explicat com es va negociar l'art. 2:

"quan vaig negociar personalment a la Moncloa amb Adolfo Suárez la inclusió del terme *nacionalitats* a la Constitució, a l'habitació del costat hi havia un conjunt de militars amb qui anava consultant." (Entrevista a Miquel Roca, *Avui*, 6-12-1998, pàg. 22)

Solé Tura també posa de manifest la intervenció decisiva de les Forces Armades quan explica l'acceptació de la redacció de l'art. 2 CE (**Jordi Solé Tura** (1985). *Nacionalidades y nacionalismos en España* (pàg. 100). Madrid: Alianza; vegeu també la versió catalana, parcialment diferent i, en aquest aspecte que comentem, més explícita: **Jordi Solé Tura** (1987). *Autonomies, Federalisme i Autodeterminació* (pàg. 82). Barcelona: Laia).

En el primer esborrany elaborat per la ponència parlamentària durant la primera lectura, dedicada a convertir en un sol text els diferents esborranys dels partits, l'art. 2 presentava la redacció següent:

"La Constitución reconoce y la Monarquía garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España, la unidad del Estado y la solidaridad entre sus pueblos." Fixem-nos que, a més d'aparèixer ja el terme nacionalitats, es parla dels diferents pobles de l'Estat i la unitat fa referència a l'Estat i no, com en el text actualment vigent, a la Nació espanyola, que és un concepte que no hi és present, com tampoc no hi trobem la referència a la "patria común e indivisible de todos los españoles."

Així doncs, la presència del terme *nacionalitats* és conseqüència de la voluntat dels grups nacionalistes. S'està pensant en Catalunya, Euskadi i Galícia, malgrat que no són esmentades expressament, i en tot cas, es vol diferenciar uns territoris que presenten un fort sentiment d'identitat preexistent d'altres en què no és així. Com veurem, però, no s'ha associat fins ara cap conseqüència jurídica específica als estatuts d'autonomia que han optat per la definició d'un territori com a nacionalitat o com a regió.

D'altra banda, a l'art. 2 CE es recullen **els principis a l'entorn dels quals s'estructura l'Estat: la unitat i l'autonomia**.

La **unitat** comporta que l'Estat espanyol és un únic Estat sobirà, els poders del qual emanen del poble espanyol (art. 1.2 CE). El principi d'autonomia no pot articular-se en contra del principi d'unitat ja que és en el marc d'aquest que adquireix tot el seu significat. Per això **la Constitució estableix tècniques d'integració per tal de reconduir la diversitat a un règim unitari**, com ara la solidaritat (art. 2 i 138, entre d'altres), la igualtat de drets i obligacions de tots els ciutadans en qualsevol part del territori espanyol (art. 139.1), la llibertat de circulació i d'establiment de persones i la lliure circulació de béns (art. 139.2), l'ordenació del repartiment de competències, amb les clàusules de

tancament corresponents i la clàusula de supletorietat (art. 149.3), els mecanismes de resolució de conflictes competencials mitjançant la intervenció del Tribunal Constitucional (art. 161.1c) i el deure de cooperació lleial entre les diferents instàncies de poder.

**L'autonomia és un principi estructurador de tot l'ordenament jurídic**, perquè afecta la divisió anomenada vertical (o territorial) del poder polític, entre totes les instàncies en què s'organitza territorialment l'Estat espanyol. **El títol VIII CE desenvolupa els principis i els procediments per tal de posar en funcionament l'Estat de les autonomies, però no trobem al text constitucional un únic model tancat i acabat d'organització territorial.**

**L'art. 137 reconeix dos tipus d'autonomia, la local i la de les comunitats autònomes, qualitativament diferents.** Aquestes darreres gaudeixen d'un grau més intens d'autonomia, segons ha expressat la jurisprudència constitucional (STC 4/1981, de 2 de febrer; STC 35/1982, de 14 de juny), perquè són titulars de la potestat legislativa i perquè gaudeixen d'unes competències pròpies que han assumit en els respectius estatuts d'autonomia. Cal recordar que l'autonomia política de les comunitats autònomes deriva del bloc de la constitucionalitat format per la Constitució i els estatuts d'autonomia, i no es troba disponible per a l'Estat. Ara bé, **l'autonomia es configura com un àmbit de poder o de decisió limitat per definició**, com descriu l'expressió autonomia no és sobirania. **Però tot i així, implica capacitat d'autogovern, d'autoorganització institucional, de crear polítiques públiques pròpies, d'elaborar normes jurídiques.** En tot cas, el poder polític que deriva de l'autonomia comparteix les característiques del poder estatal (en aquest sentit podem dir que la Generalitat de Catalunya és part de l'Estat espanyol), atès que s'exerciten funcions legislatives i executives. També cal recordar la importància de l'autonomia financera, aspecte discutit en els darrers temps en el sentit de gaudir de la suficiència de recursos per a fer front a les competències assumides.

#### Vegeu també

Sobre l'autonomia financera, vegeu el mòdul "La hisenda de la Generalitat de Catalunya".

Un altre element important que cal destacar de les previsions constitucionals és **el principi dispositiu**. Es tracta d'un principi no escrit però que és a la base de tot el procés autonòmic i constitueix una singularitat de la **Constitució espanyola**. Perquè la Constitució no estableix cap mapa autonòmic, no diu quines comunitats autònomes hi haurà, ni les competències concretes de cadascuna. Els estatuts d'autonomia són els textos jurídics que completen la Constitució en aquest punt. La Constitució estableix uns principis (unitat, autonomia, solidaritat) i uns procediments perquè els diferents territoris accedeixin a l'autonomia. Estableix diverses vies d'accés a través de les quals es condiciona el nivell de competències que es poden assumir en un primer moment. D'altra banda, els estatuts d'autonomia són aprovats per les Corts Generals, com a lleis orgàniques, de manera que són reconeguts pel propi Estat i formen part també del seu ordenament jurídic.

## 2.5. Les vies d'accés a l'autonomia i l'elaboració de l'EAC de 1979

La Constitució estableix diverses vies d'accés a l'autonomia. Les dues més importants són la via general de l'article 143 i següents, i l'especial dels articles 151 i següents, tot i que el títol VIII CE recull altres particularitats per a situacions concretes. En el cas de Catalunya, com també d'Euskadi i Galícia, es va fer servir la via especial, però matisada pel que estableix la disposició transitòria segona de la CE, que afirma que aquells territoris que haguessin plebiscitat un règim d'autonomia en el passat (referència implícita a la Segona República espanyola), i que en el moment de promulgar-se la Constitució tinguessin un règim provisional d'autonomia, resten exonerats del requisit del referèndum d'iniciativa autonòmica, és a dir, es considera que ja han demostrat en un altre moment històric llur interès per tal d'accedir a l'autonomia.

De les comunitats autònomes que accediren per l'anomenada via ràpida només Andalusia va haver de recórrer al referèndum d'iniciativa autonòmica. La resta de comunitats autònomes es constituïren per la via lenta de l'art. 143 i seg., amb un nivell de competències menor en un primer moment, però amb la facultat d'assolir més competències quan haguessin transcorregut cinc anys. En canvi, els territoris que en el passat haguessin plebiscitat afirmativament un projecte d'estatut d'autonomia i gaudissin d'un règim preautonòmic, només amb el vot favorable de la majoria absoluta de llurs executius autonòmics, ja podien iniciar els tràmits per a accedir a l'autonomia per la via de l'art. 151 CE (aquest fou el cas de Catalunya, Euskadi i Galícia).

En síntesi, la via d'accés a l'autonomia dels territoris que ho van fer a través del procediment ràpid o especial (Catalunya, el País Basc, Galícia i Andalusia) era la descrita a continuació. En assemblea integrada pels parlamentaris del territori que pretén accedir a l'autogovern (diputats i senadors elegits en les eleccions generals anteriors) es redacta un projecte d'estatut d'autonomia que, un cop aprovat, es remet a la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats on assisteixen també delegats parlamentaris del territori per a defensar el projecte. En aquest moment s'examina el projecte en el si d'aquesta Comissió i cal que s'arribi a un acord i s'aprovi el text que posteriorment s'haurà de sotmetre a referèndum en les províncies del territori que es veurà afectat per l'Estatut d'autonomia. Aquest referèndum requereix, per tal de ser aprovat, una majoria simple dels vots. Si el projecte d'estatut és aprovat a cada província per la majoria dels vots emesos vàlidament, serà elevat a les Corts Generals. Els plens de totes dues cambres decidiran sobre el text per mitjà d'un vot de ratificació. Si l'estatut s'aprova, el rei el sanciona i el promulga com a llei orgànica.

En el procediment que acabem de comentar es pot observar una certa idea de pacte, que no es troba en els estatuts de la via lenta els quals, un cop dipositats a les Corts Generals, són aprovats com a llei orgànica, però amb les esmenes corresponents entre altres elements, i no requereixen cap referèndum en el seu procés d'elaboració.

**L'elaboració de l'Estatut d'autonomia de 1979 és simultània i paral·lela a la de la Constitució espanyola.** Sintèticament, les seves etapes més rellevants són les següents:

- En una primera fase, el text estatutari és redactat pels parlamentaris catalans de les Corts Generals (diputats i senadors) escollits a les eleccions del 15 de juny de 1977. Ens trobem en plena transició política i es decideix esperar que es coneguin les grans bases del projecte de la Constitució per a tirar endavant el projecte estatutari per tal que la iniciativa no es vegi truncada com va succeir durant la Segona República espanyola.

#### **Nota**

De la mateixa manera que en la Segona República, **la redacció de l'Estatut s'inicia abans que s'aprovi la Constitució**, però en aquest cas es va esperar que el procés constituent estigués prou avançat i es coneguessin els grans trets característics de la nova organització territorial de l'Estat. Es vol evitar "l'error" d'un text plebiscitat pel poble que després sigui *corregit* per les Corts.

El 15 de juny de 1978 es reuneix l'Assemblea de parlamentaris catalans i es decideix iniciar l'elaboració del projecte de l'Estatut. En primer lloc, **es va nomenar una comissió de vint parlamentaris per a redactar un avantprojecte**. Les reunions tingueren lloc principalment al **parador de Sau**, nom amb què es coneixerà l'avantprojecte de text estatutari.

- **L'Assemblea de parlamentaris discuteix l'avantprojecte** a partir del 10 de novembre de 1978, a Barcelona, un cop conegut el text final del projecte de Constitució. El 16 de desembre **el Ple de l'Assemblea**, sempre reunida de manera no oficial, **aprova el projecte d'Estatut**. El mateix dia que es publicà la Constitució al BOE i entrà en vigor (29 de desembre), **el president de la Generalitat convocà oficialment l'Assemblea de parlamentaris, la qual va aprovar solemnement i sense debat el Projecte d'Estatut, i el va remetre immediatament a les Corts**.
- Un cop constituït el nou Congrés de Diputats (després de les eleccions celebrades l'1 de març de 1979), **es va iniciar el procés de discussió i d'aprovació**. Després de la **discussió** dels "motius de desacord" presentats pels diversos grups parlamentaris **en el si de la Comissió Constitucional**, juntament amb una delegació de l'Assemblea de parlamentaris catalans. Després d'un debat extens, i d'una negociació llarga que comportà canvis importants, **la comissió mixta** (Comissió Constitucional del Congrés - Delegació de l'Assemblea de Parlamentaris catalans) **arriba a un acord sobre un text comú i definitiu** el 13 d'agost de 1979.

- El 25 d'octubre de 1979 se celebra el referèndum que resultarà positiu amb l'aprovació per una majoria del 88% dels vots emesos vàlidament, amb una participació del 60% del cens electoral.
- El text va ser ratificat per ambdues cambres com a llei orgànica i el 18 de desembre de 1979 va ser sancionat pel rei. El 22 de desembre de 1979 es va publicar en el BOE l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979. El 20 de març de 1980 van tenir lloc les primeres eleccions autonòmiques.

## 2.6. L'evolució de l'Estat autonòmic

L'Estat de les autonomies que tenim actualment ha estat "una concreció" de les disposicions constitucionals, però amb el mateix text constitucional haurien pogut haver-n'hi d'altres. De fet, l'Estat de les autonomies s'ha forjat per mitjà d'un procés que encara no ha acabat de desenvolupar-se.

Així, l'Estat de les autonomies és un model en part preconstitucional perquè, com hem vist, abans que s'aprovés la Constitució es donaren uns règims provisionals d'autonomia (les anomenades preautonomies), que van condicionar, si més no parcialment, la situació posterior i en part subconstitucional, perquè la concreció d'alguns dels seus trets característics no es troben en la Constitució mateix, sinó que s'han concretat, en primer lloc, per part dels estatuts d'autonomia i per la legislació estatal que, conjuntament amb la Constitució, formen l'anomenat bloc de la constitucionalitat; i, en segon lloc, per la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

D'altra banda, del tenor literal de la Constitució es desprèn una diversitat de vies d'accés a l'autonomia i una heterogeneïtat inicial en la configuració de l'Estat de les autonomies, que després s'ha anat uniformitzant. El procés, però, a hores d'ara encara no està acabat, ja que continuen pendents diverses reformes estatutàries, a més de les produïdes els darrers anys, de manera que es pot parlar de la inexistència d'un únic model d'Estat autonòmic, de l'obertura del model i de la dificultat de tancar-lo en algun moment.

En el desenvolupament de l'Estat de les autonomies podem parlar de diferents períodes temporals o etapes:

1) En un **primer moment (1978-1983)** es consolida la generalització de les comunitats autònomes i es defineix un mapa autonòmic inicial. Durant aquests anys entren en vigor tots els estatuts d'autonomia, disset en total, la qual cosa afecta tot el territori de l'Estat espanyol menys les ciutats de Ceuta i Melilla. Excepte el País Basc, Catalunya, Andalusia i Navarra, la resta accediren a l'autonomia per la via general de l'art. 143, i en alguns casos amb particulari-

tats com és el cas de Madrid, que va seguir les previsions de l'art. 144.a) CE. Trobem un primer punt d'inflexió el 1981, amb el pacte autonòmic entre la UCD i el PSOE, acordat després de l'intent de cop d'estat del 23-F, l'adopció definitiva del "café para todos" i l'harmonització frustrada per part de la LO-HAPA, ja que la STC 76/1983, de 5 d'agost, declarà inconstitucional una part important d'aquesta Llei.

**2) De 1983 a 1993** el PSOE ocupa el govern central, sense necessitat de suport parlamentari nacionalista ni català ni basc. És una etapa de desenvolupament estatutari, amb els corresponents traspassos però amb una gran conflictivitat competencial, durant la qual el Tribunal Constitucional té un paper d'àrbitre important. És una etapa en què el legislador estatal realitza una activitat intensa, en algunes ocasions establint les bases que condicionaran l'actuació autonòmica. Aquesta etapa acaba amb la signatura dels segons pactes autonòmics, en aquest cas entre el PSOE i el PP, el 1992. Aquests pactes comportaren, primer, una llei orgànica de transferència complementària que facultava les comunitats autònomes que van accedir a l'autogovern per la via lenta de l'article 143 CE per a ampliar el seu sostre competencial inicial; i segon, les diferents reformes estatutàries que recullen aquesta facultat concedien més competències. Es consagra així una tendència homogeneïtzadora, que toparà amb el desig de mantenir una personalitat singular en el cas de comunitats com Euskadi o Catalunya, que entenen que la igualació –encara que no hauria de ser necessàriament així– acabarà comportant finalment una rebaixa de les seves expectatives d'autogovern.

**3) Del 1993 al 2000**, és una etapa en què els governs de l'Estat, primer el PSOE i després el PP, no gaudeixen de majoria absolutal, situació que els obliga a cercar pactes, en especial amb CiU, els nacionalistes bascos i els canaris. Es consagra el model 17 + 2 (Ceuta i Melilla tindran el 1995 el seu estatut d'autonomia com a ciutats autònomes, sense potestat legislativa). Es comencen a plantejar noves reivindicacions: millores en el finançament autonòmic, l'Administració única, nous traspassos de serveis encara no resolts, la reforma del Senat, etc. D'altra banda, augmenta la insatisfacció davant l'autonomia política, en especial al País Basc i a Catalunya.

**4) Del 2000 al 2004**, el govern del PP obté majoria absoluta i es tanca davant de les reivindicacions autonòmiques, en nom de l'anomenat *patriotismo constitucional*. En especial, destaca la incomunicació amb el Govern basc, el qual presenta l'any 2003 un projecte de reforma estatutària (el pla Ibarretxe) que el Govern central impugna des del primer moment de la seva tramitació.

**5) Del 2004 al 2011**, etapa de govern socialista, amb el suport inicial de grups d'esquerres i nacionalistes, marcada pel fre al Pla Ibarretxe en el Congrés dels Diputats pel vot conjunt principalment del PSOE i el PP, el 2005 (després que el Tribunal Constitucional, per la Interlocutòria 135/2004, de 20 abril, permetés continuar-ne la tramitació). En aquesta etapa es porten a terme reformes dels estatuts d'autonomia de la Comunitat Valenciana, Catalunya, Andalusia,

les illes Balears, Aragó, Castella-Lleó i Extremadura, i també de la Llei orgànica de reintegració i millora del règim foral de Navarra. I és una etapa que es podria considerar que es tanca amb les sentències del 2010 del Tribunal Constitucional sobre l'EAC de Catalunya de 2006 i amb la reforma de la Constitució (estiu del 2011), feta sense el consens d'algunes forces polítiques com CiU i d'alguns dels seus representants històrics (com Miquel Roca) que van afirmar públicament que consideraven que s'havia trencat el consens sobre el qual es va fer la Constitució de 1978. La reforma de l'article 135 CE posa nous límits a l'autonomia financera de les comunitats autònomes, ja que vincula l'actuació de totes les administracions al principi d'estabilitat pressupostària i reenvia al seu desenvolupament ulterior a una llei orgànica.

**6) Del 2011 al 2016**, nova etapa del PP amb majoria absoluta, caracteritzada, d'una banda, per la falta de diàleg i la gestió de la crisi econòmica, amb un important fre en la despesa pública, basat en bona part en les retallades de serveis bàsics i les prestacions públiques pròpies de l'Estat social, gestionades majoritàriament per les comunitats autònomes, que es veuen afectades per les restriccions pressupostàries imposades des del Govern central, i de l'altra, per una tendència recentralitzadora constant, i per una conflictivitat amb Catalunya que "judicialitza" les decisions polítiques de la Generalitat (dret a decidir i procés sobiranista) i les trasllada al Tribunal Constitucional, mentre que en paral·lel a Catalunya augmenten notablement els partidaris de la independència, fet que es fa evident tant en les massives manifestacions que es fan cada 11 de setembre com pels resultats en les eleccions al Parlament. En les eleccions generals del juny del 2016 el PP torna a guanyar, però aquesta vegada, igual que en les del 20 de desembre de 2015, sense aconseguir la majoria absoluta. Finalment, després de més de tres-cents dies de govern en funcions, Mariano Rajoy torna a aconseguir ser investit president del Govern (octubre del 2016) gràcies a un pacte explícit amb Ciudadanos i a l'abstenció de la majoria de diputats del PSOE, fet que suposa per a aquest partit una forta crisi, que inclou la dimissió del secretari general (Pedro Sánchez) i una certa tensió en les relacions amb el PSC, els diputats del qual van votar en contra de la investidura de Rajoy. Amb el nou govern, amb aquest pacte inicial a tres bandes, comença una nova etapa encara per definir, però en la qual s'apunta un horitzó de creixent confrontació, fins que s'arribi a la data prevista de l'anunciada "desconnexió" de Catalunya respecte de la resta l'Estat espanyol.

En conclusió, el desenvolupament de l'Estat autonòmic ha anat evolucionant –no sempre d'una manera lineal– com a conseqüència de diferents conjuntures, pactes polítics i criteris jurisprudencials que han contribuït a concretar un model d'entre les diferents opcions que permetia un marc constitucional per naturalesa permanentment obert a canvis. L'obertura del sistema autonòmic no ha significat més inestabilitat estructural de la que és normal en qualsevol Estat compost que vol anar adaptant-se a la realitat social. Aquest model, amb alguns elements que compten ja amb una notable consolidació, ha satisfet les expectatives inicials de descentralització i fins i tot les novíssimes aspiracions d'autogovern que han sorgit en algunes CA creades a partir de 1981, però ha tendit a administrativitzar el caràcter polític de l'autonomia i no ha resolt –si ens fixem en els resultats electorals i en diverses enquestes coincidents– el que semblà, en origen, la raó fonamental de ser: l'acomodació de les denominades nacionalitats històriques en la unitat de l'Estat.

## **2.7. L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006: procés d'elaboració i característiques generals**

Després de molts anys d'aplicació de l'Estat de les autonomies, amb el model de disset comunitats autònomes i dues ciutats autònomes, es pot afirmar que a l'Estat espanyol s'ha produït un gran procés de descentralització. Ara bé, des de determinats sectors es considera que cal millorar la qualitat d'aquesta descentralització, augmentar els mecanismes de col·laboració entre les comunitats autònomes i l'Estat, i també incrementar la participació autonòmica en les institucions generals de l'Estat i en les institucions europees. Des de Catalunya i des d'altres zones de l'Estat, en especial les que tenen una major sensibilitat nacionalista, no es valora positivament el punt d'arribada de la descentralització, ja que es considera que s'ha produït una igualació competencial, que fa menys visible els fets diferencials de les comunitats amb més vocació identitària i dificulta l'augment de l'autogovern.

**A Catalunya, en un primer moment, es defensa una relectura de la Constitució i de l'Estatut en clau més autonomista**, que va perdent força en l'etapa de la majoria absoluta del PP (2000-2004) i **que finalment és deixada de banda per la reforma estatutària**. Els canvis en el Govern català el desembre de 2003 (formació del primer govern tripartit) i a l'Estat espanyol el març de 2004 (govern socialista) ajudaren a decantar-se en favor d'aquesta darrera opció. De fet, l'any 2000 ja s'havia format al Parlament de Catalunya una comissió d'estudi per a la millora de l'autogovern, amb el vot en contra del PP. La reforma estatutària apareix com un punt de coincidència entre les forces polítiques que signen el pacte per un govern tripartit d'esquerreres, i estratègicament permet enfrontar-se amb el PP, encara al Govern central. El març de 2004, la victòria del PSOE fa que el president del Govern central, el Sr. Rodríguez Zapatero,



declari que donarà suport a una reforma de l'Estatut d'autonomia aprovada pel Parlament de Catalunya. A partir d'aquest moment, el PP comença una campanya (mediàtica i jurídica) per tal d'impedir que la reforma tiri endavant i, un cop aprovada, presenta un recurs d'inconstitucionalitat.

Formalment, la reforma de l'Estatut es porta a terme segons el procediment de reforma previst a l'art. 56 EAC de 1979. Les fases del procés d'elaboració es poden resumir en quatre: 1) iniciativa de la reforma al Parlament de Catalunya; 2) tramitació a les Corts Generals i aprovació mitjançant llei orgànica; 3) referèndum positiu dels electors de Catalunya; 4) publicació i entrada en vigor.

### 1) Iniciativa de la reforma al Parlament de Catalunya

El primer moment de la reforma és l'acord de promoure la iniciativa per part de tots els grups presents al Parlament de Catalunya i el nomenament d'una ponència amb vint membres, quatre diputats per grup. La proposta va ser elaborada totalment en seu parlamentària tot i que, a més de les propostes inicials dels partits polítics (CiU, ERC, ICV i PSC), es partí dels documents de treball elaborats per l'Institut d'Estudis Autonòmics. El 29 de juliol de 2005 es va aprovar el Dictamen de la Comissió.

Tots els grups parlamentaris acordaren sol·licitar al **Consell Consultiu un dictamen per tal de clarificar la constitucionalitat** dels articles aprovats i de les esmenes presentades. El Dictamen 269/2005, de l'1 de setembre, va ser lliurat al Parlament el 5 de setembre.

#### **El Dictamen del Consell Consultiu**

Dels set membres integrants del Consell Consultiu, tres no van emetre cap vot discrepant mentre que quatre, de manera individual o també, en alguns casos, amb la concurrència d'altres consellers (evidentment, fins a un màxim de tres), van emetre vots particulars respecte d'alguns dels preceptes del Dictamen.

**El Consell Consultiu va concloure que el contingut total o parcial de vint articles era inconstitucional i en trenta-nou dels casos adoptava una conclusió de caràcter interpretatiu** segons la qual els preceptes esmentats eren constitucionals si s'interpretaven en el sentit del fonament corresponent. Declarà la constitucionalitat del concepte de nació aplicat a Catalunya, la incorporació d'un títol dedicat a regular drets, la classificació de les competències i el model de finançament; conceptes que havien estat polèmics. Però, al mateix temps, adverteix de la inconstitucionalitat d'altres punts, com ara alguns títols competencials (règim local, educació, etc.) perquè no es podien considerar exclusius de la Comunitat autònoma, o com les competències del Síndic de Greuges, la imposició a l'Estat de l'obligació de modificar determinades lleis, referències legitimadores dels drets històrics o alguns aspectes del finançament.

**El 30 de setembre el Ple del Parlament de Catalunya va aprovar el projecte de reforma de l'EAC amb cent vint vots a favor i quinze en contra (PP), una majoria més àmplia que els dos terços exigibles.**

### **El text aprovat**

Respecte de les conclusions en les quals el Consell Consultiu declarà la inconstitucionalitat, de vint preceptes considerats, el text aprovat pel Ple del Parlament de 30 de setembre de 2005 va seguir el criteri del Consell en setze ocasions, en una ho va fer parcialment i, en canvi, en tres no el va seguir. Cal afegir, a més, que el preàmbul no fou sotmès a la consideració del Consell. En canvi el text finalment aprovat incorpora també un preàmbul llarg i innovador.

## **2) La tramitació a les Corts Generals**

### **a) La tramitació al Congrés dels Diputats**

El primer tràmit va ser **el debat de totalitat i la votació sobre l'admissió del projecte** presentat pel Parlament de Catalunya.

### **El recurs d'empara del PP**

El mateix dia en què es produeix el debat de totalitat el PP presenta **un recurs d'empara** contra l'Acord de la Mesa del Congrés dels Diputats de 18 d'octubre de 2005 que va qualificar la proposta de reforma de l'EAC. Els diputats del PP consideraven que el text presentat pel Parlament de Catalunya hauria de ser qualificat com una reforma de la Constitució i que el fet d'incloure-ho dins d'una reforma estatutària vulnerava el seu dret a la participació i a la representació política. **L'ATC 85/2006, de 15 de març**, no admet a tràmit el recurs, en entendre que no hi ha cap base normativa que permeti fer una reforma constitucional encoberta a través de la reforma estatutària, però en tot cas cinc magistrats (contra set) presenten un vot particular.

**El debat de totalitat** de la proposta va tenir lloc el 2 de novembre de 2005, amb la defensa del text per part d'una delegació del Parlament de Catalunya, integrada pels diputats Sr. Artur Mas, Sra. Manuela de Madre i Sr. Josep Lluís Carod-Rovira. La votació de totalitat de la proposta del Parlament de Catalunya va ser aprovada per 197 vots a favor, 146 en contra i 1 abstenció.

La fase següent era la **presentació d'esmenes** dels diferents grups parlamentaris. Acte seguit procedia reunir la **Ponència conjunta**, entre els ponents de la delegació del Parlament de Catalunya i els ponents de la Comissió Constitucional, a fi i efecte que redactessin l'informe sobre la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia. La Ponència conjunta es va formar amb onze diputats de la Comissió Constitucional (tres del grup socialista, vint-i-dos del PP, i un de la resta de grups: CiU, ERC, PNV, IU-ICV, CC-NC i Grup Mixt) i onze de l'Assemblea legislativa proposant (quatre de CiU, tres del PSC, dos d'ERC, un del PP, i un d'ICV-EUiA).

En aquest moment **destaca l'acord a què arriben a final de gener de 2006 el president del Govern central, Sr. Rodríguez Zapatero, i el president de CiU, Sr. Artur Mas** que, tot i la sorpresa que provocà, va servir per a encarrilar el procés d'aprovació de l'Estatut. En aquest context **es reuneix la Ponència per a redactar el seu informe**, acabat el 6 de març, **el qual comportarà un canvi important amb relació al text aprovat pel Parlament de Catalunya.**

Alguns dels temes més agosarats desapareixen: el preàmbul es redueix i es moderen les expressions, i la referència de Catalunya com a nació que figurava al text articulat apareix ara només al preàmbul. Es defineix Catalunya com a nacionalitat, es redueix el camp d'acció dels drets històrics com a fonament de l'autonomia a aspectes concrets; el deure de conèixer el català es limita als ciutadans de Catalunya i no a totes les persones; es millora la redacció de la part de drets del títol primer; es modifica en profunditat el títol III relatiu al Poder Judicial a Catalunya; el títol IV sobre competències també pateix modificacions importants, i també les relacions institucionals de la Generalitat al títol V, o el finançament de la Generalitat.

El text que havia de ser objecte de discussió va passar després a **la Comissió Constitucional del Congrés, que va emetre el seu dictamen**. Els debats tingueren lloc del 9 al 21 de març de 2006. Un cop feta la votació el resultat va ser: de la Comissió constitucional, vots a favor 22, en contra 17 i dels vots de la delegació del Parlament de Catalunya, a favor 28 i en contra 10. S'aprova el projecte i es requereix la tramitació en el **Ple del Congrés mitjançant un vot de ratificació**. El 30 de març de 2006 es vota aquesta ratificació amb el següent resultat: 189 vots a favor (PSOE, PSC, CiU, PNV, IU-ICV, CC-NC, BNG), 154 en contra (PP, ERC, EA, PPC) i dues abstencions (CNA i NBai).

#### **b) La tramitació al Senat**

**Un cop aprovat el text al Congrés dels Diputats, va passar al Senat. La discussió en aquesta cambra va tenir lloc a la Comissió General de les Comunitats Autònomes**. Es va constituir una ponència conjunta amb la delegació del Parlament de Catalunya el 24 d'abril de 2006, i el seus treballs van durar fins al 5 de maig. Després dels debats es va fer la votació, i es rebutjaren totes les esmenes. El resultat va ser: senadors membres de la Comissió, a favor 25, en contra 24 i 1 abstenció; membres de la delegació catalana, a favor 36 i en contra 10.

**El projecte aleshores es va sotmetre al Ple del Senat per a la seva ratificació**. El 10 de maig de 2006 aprovà la proposta, amb el següent resultat: vots a favor 128 (PSOE, PSC, CIU, PNV, CC, ICV-EUiA i BNG), en contra 125 (PP), abstencions 6 (ERC, EA i PAR).

Així es podia considerar aprovat per les Corts Generals el projecte de reforma de l'Estatut com a llei orgànica.

#### **3) El referèndum**

El pas següent va ser sotmetre el text a referèndum per part del poble de Catalunya. Pel Decret 170/2006, de 18 de maig, el president de la Generalitat va convocar el referèndum per al dia 18 de juny. La posició dels partits davant del referèndum va ser: Sí: CiU, PSC, ICV-EUiA; no: ERC, PP. El cens electoral va estar integrat per 5.202.291 votants. La **participació: 49,41 %, l'abstenció:**

**50,59%**. El vots emesos es repartiren de la següent manera: **Sí: 73,90%**; no: 20,76%; en blanc: 5,34%; nuls: 0,90%. **El referèndum, per tant, va donar un resultat afirmatiu, però amb una abstenció molt elevada.**

#### 4) Publicació i entrada en vigor de l'Estatut

Un cop signada (sancionada i promulgada) pel rei, la Llei orgànica de reforma de l'EAC (LO 6/2006, de 19 de juliol) es va publicar al BOE del 20 de juliol de 2006. També es va publicar el mateix dia al DOGC. D'acord amb allò que estableix la disposició derogatòria única, es deroga la Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre, és a dir, l'EAC anterior. Segons les regles generals les normes entren en vigor als 20 dies de la seva publicació al BOE si no es disposa una altra cosa i així **la LO 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya entrà en vigor el 9 d'agost de 2006.**

Així doncs, l'Estatut del 2006 és el resultat d'un procés d'elaboració llarg que es desenvolupa en un context d'una confrontació política notable, sobretot en l'àmbit estatal, i que sense reformar la Constitució espanyola de 1978 pretén millorar la quantitat i la qualitat de l'autogovern que havia tingut Catalunya a partir de l'Estatut del 1979. Aquestes circumstàncies determinen en gran mesura **les característiques generals de l'EAC de 2006:**

a) És un text d'una extensió notable, 223 articles (el de 1979 en tenia només 57), amb una incorporació de noves matèries estructurades en nou títols.

b) Crea un nou marc de referència competencial, que afectarà la jurisprudència constitucional i el bloc de constitucionalitat en el qual caldrà integrar el nou text estatutari.

c) Condiciona la legislació estatal, perquè preveu la modificació de diverses lleis estatals, unes trenta, de les quals vint són orgàniques.

d) Comporta adaptar la legislació anterior (més de cent lleis).

e) Conté una llarga llista de drets, que també caldrà desenvolupar legislativament.

f) És un text redactat de manera força genèrica i ambigua, per la qual cosa sovint el seu desenvolupament i grau de concreció haurà de ser negociat amb l'Estat central.

g) És un Estatut impugnat davant del Tribunal Constitucional mitjançant diversos recursos d'inconstitucionalitat, que cal interpretar d'acord amb les sentències que resolen aquests recursos, la 31/2010 i la 137/2010 com a més importants (però també les STC 46 a 49/2010 i 138/2010).

#### STC 31/2010

Actualment l'EAC compta amb 222 articles, després que el Tribunal Constitucional en declarés inconstitucional un article sencer mitjançant la STC 31/2010.

## 2.8. Les impugnacions de l'Estatut i les sentències del Tribunal Constitucional

A diferència del de 1979, l'Estatut del 2006 va ser objecte de set recursos d'inconstitucionalitat. D'una banda, els recursos presentats pel Partit Popular i pel Defensor del Poble afectaven elements vertebradors del text. De l'altra, els presentats per diverses comunitats autònomes afectaven aspectes puntuals: bàsicament, la competència sobre l'aigua i l'Arxiu General de la Corona d'Aragó.

### 2.8.1. El recurs d'inconstitucionalitat del PP

El recurs instat per diputats del PP es va presentar el dia 31 de juliol, un cop publicat el text, però quan encara no havia entrat en vigor.

Els punts en què es basa el recurs d'inconstitucionalitat són:

- La inclusió del terme *nació* en el preàmbul, ja que consideren que segons la Constitució l'única nació és l'espanyola.
- El tractament que rep la *llengua catalana*, en establir-se un deure per a tots els qui viuen a Catalunya.
- Una carta de *drets i deures* diferent per als ciutadans de Catalunya.
- La regulació del *poder judicial*, ja que entén que fractura la unitat d'aquest poder segons la Constitució.
- Una distribució de *competències* entre la Generalitat i l'Estat, que deixa l'Estat com a residual a Catalunya.
- El principi de *bilateralitat*, en les relacions entre la Generalitat i l'Estat.
- Les *relacions internacionals* pròpies de Catalunya.
- El *sistema de finançament*, que és considerat insolidari.

### 2.8.2. El recurs d'inconstitucionalitat del Defensor del Poble

El Defensor del Poble també presentà un recurs d'inconstitucionalitat, que coincideix a grans trets amb els arguments del recurs del PP. Es tracta també d'una impugnació dels elements més significatius del nou Estatut: sobirania, drets històrics, règim dels drets, llengua, competències, nou model judicial a Catalunya, finançament i bilateralitat.

A més, entén que l'EAC, en regular les funcions del Síndic de Greuges, ha usurpat una part de les seves funcions, ja que l'art. 78.1 afirma que aquesta institució

"supervisa amb *caràcter exclusiu* l'activitat de l'Administració de la Generalitat, la dels organismes públics i privats vinculats o que en depenen [...]"

topant amb el que estableix l'art. 12 de la Llei orgànica reguladora del Defensor del Poble, el qual li atribueix competències supervisores sobre *totes* les administracions.

El recurs del Defensor del Poble va ser fortament criticat per amplis sectors polítics a Catalunya, mentre que el titular de la institució es va escudar en l'afirmació que estava defensant els drets dels ciutadans i que es limitava a exercir la seva funció.

### **2.8.3. Els recursos d'inconstitucionalitat presentats per les comunitats autònomes**

Els governs de les comunitats autònomes de les Illes Balears, Aragó, la Comunitat Valenciana, Múrcia i la Rioja, presentaren també els corresponents recursos d'inconstitucionalitat.

En els casos d'Aragó, les Illes Balears i, en part, del presentat pel Govern de la Comunitat Valenciana, la impugnació es dirigeix contra la disposició addicional tretzena, en entendre que modifica les previsions dels estatuts respectius referents a l'Arxiu General de la Corona d'Aragó i posa en perill, segons diuen, la indivisibilitat d'aquest centre de recerca. En el cas de la Comunitat Valenciana, la impugnació se centra en la regulació dels recursos hídrics a l'art. 11.7, el qual estableix un informe preceptiu de la Generalitat per qualsevol transvasament, i en el sistema de finançament acordat, que és considerat insolidari. Uns arguments semblants trobem en el recurs de la Regió de Múrcia. Pel que fa a la Rioja, a més dels dos motius d'impugnació anteriors, critica també el principi de bilateralitat, tot argumentant que es trenca el principi d'igualtat de tracte entre totes les comunitats autònomes.

### **2.8.4. Les sentències del Tribunal Constitucional**

Les tensions entorn de l'EAC van continuar en el Tribunal Constitucional, en un procés de llarga durada, amb un PP amb una oposició frontal i en què la política partidista va provocar serioses fractures en aquesta institució. Després de moltes tensions, mitjançant la Interlocutòria 26/2007, de 5 de febrer, el Tribunal Constitucional va admetre la recusació contra el magistrat Pablo Pérez Trepms, amb cinc vots particulars, que van mostrar la divisió d'aquesta institució, en un escenari insòlit d'instrumentalització del Tribunal Constitucional.

D'altra banda, d'una manera molt relacionada amb la sentència sobre l'Estatut que havia de dictar el Tribunal Constitucional, la tensió també es va manifestar en el recurs d'inconstitucionalitat presentat també pel PP en contra de la reforma de la LOTC, operada mitjançant la Llei orgànica 6/2007, de 24 de maig, que, entre altres punts, prorrogava el mandat de la presidenta del Tribunal (art. 16.3 LOTC), fins a la renovació del Tribunal i la presa de possessió dels nous magistrats. La reforma de la LOTC també afectava l'elecció dels quatre magistrats del TC que corresponen elegir al Senat, ara a partir dels candidats presentats per les assemblees legislatives de les comunitats autònomes, d'acord amb el reglament de la cambra, de manera que cada parlament autonòmic pot proposar al Senat dos candidats a magistrats del Tribunal Constitucional (art. 184.7 RS). **La STC 49/2008, de 9 d'abril, va avalar la reforma de la LOTC i la STC 101/2008, de 24 de juliol, va confirmar la constitucionalitat de la reforma del Reglament del Senat.** En tots els afers anteriors, el debat sobre la constitucionalitat de l'EAC en el si del mateix Tribunal Constitucional va estar molt present, i va condicionar negativament el procés per arribar a acords per a renovar els magistrats dins els terminis establerts en la LOTC. Per tant, en els mesos abans de dictar la sentència 31/2010 el TC es va situar al centre del debat polític, i des de diversos àmbits polítics i mediàtics se'n va qüestionar la legitimitat per a resoldre el contenciós estatutari, no solament pel retard a dictar la sentència com a conseqüència de la gran dificultat dels seus membres per arribar a un acord sinó també per les diverses filtracions d'esborranys de sentència, que van fer públiques les suposades posicions d'alguns magistrats sobre alguns apartats fonamentals. Finalment la llargament esperada sentència la va aprovar un TC format no per dotze sinó per deu magistrats (hi havia una vacant per mort i un magistrat recusat), quatre dels quals amb el mandat ordinari vençut més de dos anys abans (concretament el desembre del 2007).

Després de gairebé quatre anys de deliberacions, amb tres ponents i set esborranys, **la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010 resol el recurs presentat pel PP**, amb cinc vots particulars. En cadascun dels apartats d'aquests materials s'aniran comentant els diferents pronunciaments del TC, però per a tenir-ne una primera visió general i sintètica es pot destacar que dels cent catorze articles impugnats, el TC en va declarar inconstitucional un (l'art. 97, sobre el Consell de Justícia de Catalunya) i en part tretze més, però entre ells preceptes tan rellevants com ara que es consideri el català la llengua "preferent" de l'Administració, la definició de les competències compartides entre l'Estat i la Generalitat (que era un dels elements importants del blindatge competencial i que afecta per tant indirectament moltes competències concretes) o la condició d'un esforç fiscal similar de les altres CA per a poder ajustar els recursos financers de la Generalitat a l'hora de garantir un anivellament dels serveis socials principals prestats dels governs autonòmics. També es consideren inconstitucionals alguns aspectes de la regulació del Consell de Justícia de Catalunya (pràcticament buidat de contingut), del Consell de Garanties Estatutàries i el Síndic de Greuges, al qual retalla l'exclusivitat de supervisar l'administració catalana, com exigia el defensor del poble. A més d'aquests catorze preceptes declarats inconstitucionals, l'alt tribunal en reinterpreta vint-i-

set (vint-i-tres articles i quatre disposicions) i trasllada aquesta interpretació a la decisió, i encara alguns articles més respecte dels quals la interpretació de la sentència (malgrat que no es trasllada a la decisió) limita de manera rellevant l'abast dels continguts respectius. Entre els preceptes interpretats que figuren en la decisió, sobresurten el 6.2 amb la referència al deure de conèixer el català i tota una sèrie de qüestions relacionades amb la llengua (el dret de relacionar-se en català amb els òrgans constitucionals de l'Estat –art. 33–, alguns aspectes dels drets lingüístics dels consumidors i usuaris –art. 34–, en l'àmbit de l'ensenyament –art. 35.1 i 2–, i en l'ús del català per part dels poders públics de Catalunya –art. 50.5–); també es dona una interpretació restrictiva respecte als articles 90 (vegueries) i 91.3 i 4 (consell de vegueries que substitueixen les províncies), als drets històrics i a clàusules de garantia (com l'expressió "en tot cas") que pretenien blindar les competències enfront de futures invasions per part de l'Estat, a més de diferents competències concretes (consultes populars, cultura, dret civil o immigració, entre moltes d'altres). La definició de nació, en el preàmbul, no es declara inconstitucional perquè es considera que no té validesa jurídica, com tampoc la referència a la "realitat nacional de Catalunya". Pel que fa a les finances de la Generalitat, la sentència afecta, entre d'altres qüestions, tres dels seus pilars bàsics: el principi d'ordinalitat (art. 206.5), la bilateralitat (art. 210) i l'establiment d'uns mínims d'inversió en infraestructures de l'Estat a Catalunya (DA 3a.), que no es consideren una obligació vinculant per al govern de l'Estat.

#### **Lectura recomanada**

Sobre el contingut de la Sentència vegeu DA (2010). *Revista catalana de dret públic*. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. I d'aquesta mateixa revista el número 43: Justícia constitucional i estats compostos: reflexions a partir de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

**A primera vista és una sentència molt extensa** (491 pàgines del BOE, 395 de la sentència pròpiament dita i la resta dels vots particulars), **però una part important de la doctrina coincideix a assenyalar que**, tenint en compte la quantitat i la importància dels temes tractats i el nombre de preceptes impugnats, **és realment una sentència massa breu i mancada de la profunditat en l'argumentació** que requeriria la rellevància del que decideix, especialment si es posa en relació amb la tradició del TC, en què abunden sentències especialment extenses i fins i tot prolixes en l'argumentació que conté en els seus fonaments jurídics.

#### **Lectura recomanada**

En aquest sentit, entre d'altres, vegeu **Enoch Albertí**, "La sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'Estatut i l'estat de les autonomies", o **Lluís M. Alonso González** "El finançament de la Generalitat (sentència 31/2010, de 28 de juny)", tots dos articles a DA (2010). Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. A la *Revista Catalana de Dret Públic*.



D'alta banda, entrant una mica més en el contingut i seguint les ressenyes de J. Tornos i C. Viver, **els pronunciaments principals de la STC 31/2010**, agrupant-los per temes, serien sintèticament els següents:

**a) Pel que fa a la naturalesa, funció i contingut de l'Estatut d'autonomia:**

L'Estatut expressa un poder constituït i no pot definir conceptes constitucionals, i la jurisprudència constitucional no es veu afectada pel nou contingut estatutari. L'Estatut té un contingut necessari, que preveu l'article 147.2 CE, però també un contingut implícit en tant que norma institucional bàsica de la comunitat autònoma. El contingut dels seus preceptes està vinculat a la prevalença del concepte constitucional i de la interpretació que n'hagi fet o en faci en el futur el Tribunal Constitucional. L'Estatut d'autonomia, malgrat que és formalment una llei orgànica estatal, no pot fer requeriments al legislador estatal ni imposar-li models organitzatius (FJ 3 a 6).

**b) El concepte de nació** és polisèmic, però com a concepte jurídic i constitucional, la Constitució no reconeix cap altra nació que l'espanyola i la sobirania nacional de la qual és titular el poble espanyol, la qual cosa afecta l'origen dels poders de la Generalitat i la qualificació dels seus símbols (FJ 7 a 12).

**c) Pel que fa a la llengua**, es manté la regulació estatutària de l'oficialitat del català i dels drets i deures lingüístics que en deriven, si bé s'afirma una naturalesa distinta respecte del deure de coneixement del castellà de l'article 3.1 CE. Respecte de la llengua pròpia de les administracions catalanes i dels seus mitjans de comunicació es disposa que l'Estatut no pot imposar l'ús preferent del català, si bé s'admet tot seguit que el legislador ordinari pot dispensar un tracte diferent a qualsevol de les dues llengües oficials per a corregir situacions històriques de desequilibri. I en l'ensenyament es manté intacta la regulació del català com a llengua vehicular preferent, tot i que no única, i es nega l'existència d'un dret individual a la tria de la llengua de la docència (FJ 14 i 21 a 24).

**d) Es reconeix**, de manera més clara que en sentències anteriors, la **possibilitat d'establir en l'Estatut un catàleg de drets i deures** dels ciutadans, diferenciats dels drets fonamentals i que només vincularan el legislador autonòmic (FJ 16 i 17).

**e) En l'àmbit de les institucions d'autogovern** només són afectats dos aspectes: el caràcter vinculant per al Parlament dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries relacionats amb els drets dels ciutadans i l'exclusivitat de la funció supervisora del Síndic de Greuges en relació amb l'Administració autonòmica, que haurà de compartir amb el Defensor del Poble en relació amb drets constitucionals (FJ 32 i 33).

**f) En relació amb el poder judicial** la sentència admet les previsions estatutàries relatives a qüestions que afecten les competències dels òrgans judicials, tot i que amb limitacions importants i sempre que es remeti la concreció a les

**Lectura recomanada**

Vegeu les ressenyes que n'han fet J. Tornos i C. Viver en el número especial esmentat de la *Revista Catalana de Dret Públic*, que es pot consultar en obert.

lleis orgàniques estatals. Aquesta regla només s'exceptua respecte del Consell de Justícia, que no pot preveure l'Estatut, alhora que no es nega la possibilitat que una llei orgànica estableixi un òrgan territorial desconcentrat similar del Consell General del Poder Judicial a les comunitats autònomes (FJ 47 a 49).

g) La sentència limita de manera important **la funció de l'Estatut com a norma delimitadora de les competències autonòmiques i estatals** i la seva funció constitucional com a normes integrades en el bloc de la constitucionalitat (noció jurisprudencial que ara omet). En conseqüència, bona part de les novetats introduïdes en la definició de la tipologia de competències exclusives, compartides i executives resten desactivades per la sentència, i es permet que el legislador estatal precisi en cada cas l'abast de les distintes competències sectorials, amb l'únic control del Tribunal Constitucional (FJ 56 a 61). A banda d'això, en els fonaments jurídics següents es delimita l'abast de diverses matèries competencials en termes restrictius per a l'autogovern.

h) **La regulació estatutària de l'acció exterior de la Generalitat** i de les seves relacions amb l'Estat, la resta de comunitats autònomes i la Unió Europea es manté, però amb l'excepció important que els manaments adreçats al legislador estatal (per exemple, perquè incorpori a diversos organismes persones escollides amb la participació de la Generalitat) es redueixen per la sentència a meres recomanacions no vinculants (FJ 110 i subsegüents).

i) En relació amb **el sistema de finançament**, de manera semblant al que passa amb les competències, la sentència declara en relació amb bona part dels preceptes estatutaris que el seu contingut no vincula el legislador estatal (FJ 130 a 142). Així passa, per exemple, amb els preceptes que estableixen els percentatges que corresponen a la Generalitat en cadascun dels impostos cedits o les inversions que s'han de fer en infraestructures.

D'altra banda, si ens fixem en la **tipologia de pronunciaments que conté la STC 31/2010**, hem de remarcar que es pot considerar una sentència multiinterpretativa, ja que a més dels pronunciaments interpretatius "típics", en els quals una decisió desestimatòria es remet a un fonament per a establir la interpretació adequada del precepte, inclou moltes altres fórmules interpretatives. Així Díaz Revorio destaca que hi ha pronunciaments "pseudodesestimatoris" o "interpretatius encoberts", en els quals un precepte és objecte d'una interpretació determinada, però aquesta no té cap reflex en la decisió; també hi ha pronunciaments que aquest autor qualifica com a "ultrainterpretatius", que, en la determinació del contingut normatiu del precepte, van més enllà del que en permet la literalitat; i hi ha, en no pocs casos, "desactivació" de les conseqüències jurídiques de determinades disposicions, que així resten inalterades en la seva literalitat, però mancades d'efectes jurídics o debilitades en aquests. Tot això genera no pocs problemes des de la perspectiva de la segu-

retat jurídica, i dificulta la precisió dels efectes jurídics de la sentència sobre aquests preceptes. Per això la sentència és molt criticable des de la perspectiva de la tècnica emprada.

### Lectura recomanada

**Francisco Javier Díaz Revorio** (2011). "La tipologia dels pronunciaments en la STC 31/2010 i els seus efectes sobre l'Estatut català i altres normes de l'ordenament vigent". *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 43). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Finalment, cal destacar que la STC 31/2010 és el primer cas de control constitucional d'un estatut d'autonomia de l'article 151 CE, aprovat en referèndum popular, i, tant per aquest mateix fet com per la importància de les qüestions que aborda, és per ara una de les resolucions amb un impacte més fort sobre l'estat autonòmic. I una sentència molt negativa per a l'autonomia de Catalunya, que implica el fracàs, en més o menys mesura, dels objectius principals que es volien aconseguir amb l'Estatut del 2006.

### Valoració de la sentència

En aquest sentit, coincidim bàsicament amb la valoració que en fan els coordinadors del número especial esmentat sobre la STC 31/2010 de la *Revista Catalana de Dret Públic*, quan remarquen que "l'anàlisi dels autors presenta una àmplia coincidència tant pel que fa a la determinació dels grans objectius perseguits per l'Estatut com pel que fa al nivell d'assoliment d'aquests objectius després de la intervenció del Tribunal. En el primer cas, hi ha un consens generalitzat sobre els quatre o cinc grans objectius perseguits per l'Estatut: 1) el reconeixement nacional de Catalunya; 2) l'elevació a rang estatutari del model lingüístic adoptat; 3) la garantia jurídica de les competències; 4) la nova articulació de les relacions amb l'Estat, amb el reforçament de les relacions bilaterals i la consagració de la participació de la Generalitat en les institucions, els organismes i la presa de decisions de l'Estat; i 5) l'establiment d'un sistema de finançament capaç de garantir la suficiència de recursos, així com el condicionament de la contribució catalana a la solidaritat interterritorial. Però el consens encara és més alt quan es tracta d'avaluar l'èxit d'aquests objectius: tots els preceptes estatutaris que pretenien consagrar aquests objectius han estat completament desactivats, invalidats, buidats de contingut i de sentit jurídic o laminats. L'efecte principal de la Sentència és, per tant, el de la desactivació o eliminació de totes les garanties que l'Estatut pretenia establir. I, en conseqüència, el fracàs, gairebé absolut, dels seus objectius principals. D'altra banda, aquesta situació resulta, en bona part, de les declaracions concretes d'inconstitucionalitat contingudes a la decisió del Tribunal, però en una altra part, probablement més important, de les interpretacions conformes a què el Tribunal subjecta els preceptes examinats, tant si l'establiment d'aquestes interpretacions es porta a la decisió jurisdiccional com, sobretot, quan no se'n dóna compte enlloc més que en la fonamentació jurídica de la Sentència. Per aquest motiu, també hi ha un gran acord entre els autors a l'hora de qualificar el pronunciament del Tribunal com una sentència essencialment interpretativa i, en força ocasions, manipulativa".

### Lectura recomanada

**Mercè Barceló, Xavier Bernadí; Joan Vintró** (2010). "Balanz i perspectives". *Revista Catalana de Dret Públic*. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006.

**Durant el 2010 també es van anar resolent els altres sis recursos d'inconstitucionalitat que quedaven pendents.** Com s'ha apuntat, a part de la STC 31/2010, la més extensa és la 137/2010, de 16 de desembre, que resol el recurs presentat pel defensor del poble, tot i que bàsicament es remet a la primera, tant pel que fa les declaracions d'inconstitucionalitat com respecte a les interpretacions conformes a la Constitució. La resta de STC en relació amb l'Estatut de autonomia de Catalunya són les STC 46 a 49/2010 i 138/2010, i encara són més clarament remissions a la 31/2010.

Com a resposta a la Sentència 31/2010 del TC sobre l'Estatut, més d'un milió de persones (1'5 milions segons els organitzadors i 1'2 milions segons la policia local) es van manifestar a Barcelona el 10 de juliol del 2010 sota el lema "Som una nació. Nosaltres decidim", finalment consensuat per l'entitat convocant –Òmnium Cultural– i els partits i sindicats principals que s'hi van adherir. El crit que més s'hi va sentir va ser "Independència".

### 2.8.5. El "dret a decidir" i el procés sobiranista

Arran del desencís de bona part de la societat catalana provocat pel resultat frustrat de la reforma estatutària, el debat polític es configura en un primer moment en la defensa del "pacte fiscal", per a situar-se després en el "dret a decidir" i la voluntat de celebrar una consulta sobre el futur polític de Catalunya que ha anat explicitant una tensió progressiva amb l'Estat espanyol, fins a ubicar-se definitivament en els conceptes de sobirania i d'independència. Ens trobem davant d'un "**procés de ràpida acceleració**", especialment durant els anys 2012-2015, **que ha comportat també una reformulació del sistema de patits** dels darrers anys (trencament de la federació CiU, desaparició d'UDC com a força parlamentària, aparició del PDECaT com a successor de CDC, escissions al PSC per confluïr, en alguns casos, amb ERC, i sorgiment d'una nova força política entorn de diversos partits preexistents, com ara ICV-EUiA i Podem).

CiU torna al govern arran de les eleccions al Parlament de Catalunya del 2012. L'11 de setembre d'aquest any una gran manifestació reivindica "Catalunya, nou Estat d'Europa". El president de la Generalitat, Artur Mas, es reuneix amb Mariano Rajoy el 20 de setembre, sense aconseguir cap acord sobre la proposta de "pacte fiscal", que va rebre el suport del Parlament de Catalunya, i el dia 28 de setembre el president Mas dissol el Parlament per tal de convocar unes eleccions per al 25 de novembre, on CiU defensa la celebració d'un referèndum sobre el futur polític de Catalunya. El 25 de setembre se celebra el debat sobre l'orientació política general del Govern i s'aproven un seguit de propostes de resolució que es recullen en la **Resolució 742/IX del Parlament de Catalunya**, sobre l'orientació política general del Govern. D'entre els punts de la resolució aprovada en destaquen el reconeixement de la importància de la manifestació de l'11 de setembre i la voluntat de recollir el clam ciutadà; es lamenta la manca de voluntat per encaixar Catalunya dins de l'Estat espanyol malgrat els esforços que es fan des de Catalunya i **s'expressa la necessitat que Catalunya exerceixi el dret a decidir durant la legislatura següent**. Els suports per aprovar aquests punts de la Resolució van ser 84 diputats a favor (CiU, ERC, ICV-EUiA, SI i el diputat Laporta), mentre que 21 van votar en contra (PPC i C's) i 25 que es van abstenir (PSC).

A partir de la gran manifestació de l'11 de setembre de 2012 i les eleccions autonòmiques del novembre d'aquell mateix any –CiU passarà de 62 a 50 diputats i cercarà una estabilitat amb ERC, que puja dels 10 als 21 escons–, s'obre una nova etapa en les relacions entre Catalunya i el conjunt de l'Estat espa-

nyol. Els ponts institucionals comencen a trencar-se, i la crisi econòmica, amb les corresponents retallades i limitacions financeres de la Generalitat, crispa els ànims. Des del Govern de la Generalitat es culpa el Govern de Madrid, en mans del PP, de fer una política de recentralització. En tot cas, hi ha una decantació important envers plantejaments independentistes.

En aquest context, destaca l'aprovació de la Resolució 5/X, **la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya**, el 23 de gener de 2013. Aquesta declaració parlamentària proclama la sobirania del poble de Catalunya, però no comporta l'exercici d'aquesta sobirania. Hem de recordar que no és la primera declaració en aquest sentit. Es proclama la sobirania del poble de Catalunya, com a subjecte polític i jurídic; la legitimitat democràtica del dret a decidir, el diàleg i la negociació amb l'Estat, amb les institucions europees i amb el conjunt de la comunitat internacional, i el respecte als marcs legals existents, com a aspectes més destacats del que ara ens interessa.

#### **Una declaració institucional, programàtica i sense un valor jurídic immediat**

Vegeu l'editorial "Matisos a una declaració", *La Vanguardia*, 27 de gener de 2013, pàg. 20. El dret a decidir seria una forma d'apel·lar a l'autodeterminació; la sobirania del poble de Catalunya com a ens polític i jurídic entra en conflicte amb el que disposa la Constitució espanyola (art. 1.2 CE), però el text és una mera declaració programàtica sense efectes jurídics, tot i el gran valor simbòlic que té; pel que fa a la celebració d'una consulta a Catalunya no és un problema jurídic sinó polític (tot i que no és interpretat així des del govern de Madrid, malgrat que el TC afirmarà que si hi ha acord es pot fer). Vegeu un resum del debat parlamentari a: *Anuari Polític de Catalunya* (2013). ICPS. Pàg. 34 i ss.

Finalment, **la declaració fou aprovada per 85 vots a favor**, amb el suport de CiU, ERC, ICV-EUiA, cinc diputats del PSC i un diputat de la CUP; 41 en contra, amb el vot negatiu del PSC, PPC i C's, i dues abstencions per part de la CUP; aquest últim grup acordà dividir els seus vots per posar de manifest que la declaració no comptava amb el conjunt dels Països Catalans i demanà que es votés la plena sobirania de Catalunya, incloent-hi la decisió sobre la permanència en una Unió Europea que considerarà al servei dels mercats. En canvi, la votació produí una forta tensió en el si del grup socialista, on, malgrat la crida a la disciplina de vot, cinc diputats hi votaren a favor i cinc abandonaren la sala per evitar votar en contra del text.

Però la resolució va ser impugnada pel Govern de l'Estat i el centre de gravetat pel que fa a les tensions amb la Generalitat de Catalunya se situa a partir d'ara en el Tribunal Constitucional, en què es jurisdiccionalitza la política. Hem de recordar la asimetria processal entre els òrgans centrals i autonòmics, mitjançant la interpretació àmplia que s'ha fet a la LOTC de l'art. 161.2 CE, en què s'estableix fins i tot un procediment específic al títol V de la LOTC per a impugnar –sempre amb suspensió automàtica– qualsevol actuació autonòmica. Per tant, la mera impugnació per part del Govern central comporta la suspensió automàtica de la norma o declaració autonòmica durant un màxim de cinc mesos, que després el TC podrà mantenir o aixecar. Amb aquesta regulació es trenca el principi d'igualtat d'armes propi de l'estat de dret.

#### **Lectura recomanada**

Vegeu J. Vintró (2013). "La Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya: un apunt jurídic". *Bloc de la Revista Catalana de Dret Públic* (7 de febrer).

#### **Lectura recomanada**

Vegeu J. L. Pérez Francesch (2007). "La impugnación de disposiciones y resoluciones autonómicas sin rango de ley". *Working Papers*. ICPS (núm. 263).

A la STC 42/2014, de 25 de març, el Tribunal Constitucional entén que la declaració del Parlament té efectes *ad extra* i que afecta articles tan nuclears com l'art. 1.2, l'art. 2, l'art. 9 i l'art. 168 CE. El sentit de la impugnació del Govern, que comporta la suspensió immediata de la declaració, és de tipus "preventiu", la qual cosa podem considerar que no es preveu ni a la Constitució ni a la llei orgànica del Tribunal Constitucional, ja que el Govern central entén que hi ha una *finalitat* que és inconstitucional. Sobta que es pugui considerar que un Parlament, en el ple ús de les seves competències, no pugui fer declaracions expressant lliurement el que la majoria de diputats vota, i que a més es consideri inconstitucional l'inici d'un camí en el qual encara no s'ha fet ni un sol pas. Però la decisió del TC no deixa lloc a dubtes. **La STC 42/2014 entén per unanimitat que és inconstitucional l'apartat primer en la mesura que afirma que Catalunya és un subjecte polític sobirà**, perquè contradiu el principi de sobirania nacional i d'unitat de la nació espanyola. **Però el TC sosté que el dret de decidir es pot concretar en una consulta, sempre que sigui acordada amb l'Estat**, ja que és una conseqüència de l'activitat política i per tant té encaix constitucional. El dret a decidir comporta una consulta que no pot ser exercici del dret d'autodeterminació, però que no és considerada inconstitucional *ex radice*, sinó que a judici del TC té un marge per a celebrar-se dins l'ordenament constitucional. El TC apel·la així a la necessitat de fer política que condueixi a la possibilitat de celebrar un referèndum si es considera convenient (FJ 3).

### En síntesi

Segons la STC 42/2014, la Resolució 5/X no és un mer acte polític, sinó que se'n deriven efectes jurídics i és per això impugnable (FJ 2), i la clàusula primera, que proclama el caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà del poble de Catalunya, ha de ser considerada inconstitucional i nul·la (FJ 3). En canvi, la manera com es formula el dret a decidir permet una interpretació conforme a la Constitució d'aquest dret.

El debat de política general celebrat al Parlament de Catalunya entre els dies 25 i 27 de novembre de 2013, conclogué amb l'aprovació d'una **Resolució del dret a decidir del poble de Catalunya, que instà a portar una petició al Congrés dels Diputats per tal de poder celebrar una consulta**, aprovada amb vuitanta-sis vots a favor i quaranta-set en contra. En aquest context podem destacar, a banda dels intents reiterats per a flexibilitzar la llei reguladora del referèndum, la proposta de resolució **rebutjada al Congrés dels Diputats**, el 26 de febrer de 2013, que instava el Govern central a iniciar un diàleg amb el Govern de la Generalitat per possibilitar la celebració d'una consulta a la ciutadania de Catalunya sobre el seu futur. Es visualitzà de manera explícita un xoc de voluntats (el que alguns n'han dit *xoc de trens*) entre la majoria parlamentària al Congrés dels Diputats i la majoria parlamentària catalana. **La proposició de llei orgànica** avalada per una majoria del Parlament de Catalunya, en la qual es demanava la delegació a la Generalitat de la competència per autoritzar, convocar i celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya (d'acord amb les previsions de l'article 150.2 CE), **donà com a resultat la votació negativa a la proposició** (299 vots en contra, 47 a favor i 1 abstenció), el 27 de febrer de 2014.

Un cop la via de la transferència o delegació competencial per a celebrar el referèndum es veié que no donava fruits, **s'inicia el camí per a una llei de consultes catalana**. Amb un dictamen favorable del Consell de Garanties Estatutàries –en el qual quatre dels nou vocals van formalitzar un vot particular discrepant de la majoria–, el 19 de setembre de 2014 el **Parlament aprova la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana**, amb una majoria de 104 vots sobre els 135 del Parlament (amb el suport de CiU, ERC, ICV-EUiA i també del PSC). El dissabte 27 de setembre, **el president Artur Mas signa el Decret de convocatòria de la consulta**. Dilluns 29 de setembre, en una convocatòria d'urgència, el Tribunal Constitucional accepta els recursos presentats pel Govern espanyol –reunit el diumenge 28– per aturar la llei i la convocatòria de la consulta<sup>1</sup>, de manera que **el Govern català es veié obligat a aturar-la**. Però el Govern presentà una nova estratègia per a poder salvar la celebració del 9N en convertir-lo en un "procés participatiu", una consulta oficiosa, amb el suport de ciutadans voluntaris. **Aquesta reconversió també va ser impugnada pel Govern central**, que va aplicar com sempre la suspensió automàtica de tota decisió impugnada.

<sup>(1)</sup>Els recursos d'inconstitucionalitat contra la llei de consultes i el Decret de convocatòria van ser presentats el 29 de setembre de 2014 i resolts mitjançant dues sentències consecutives (SSTC 31/2015 i 32/2015, de 25 de febrer), en les quals s'afirma que la consulta que es propugna és realment un referèndum encobert.

Des d'un punt de vista de la participació popular<sup>2</sup>, el 9N va ser considerat un èxit pels qui l'havien convocat, sobretot pel Govern i molt especialment per Artur Mas. Malgrat totes les dificultats, els advertiments i les incerteses, hi va haver més de 2.340.000 participants, dels quals pràcticament 1.900.000 van dipositar una papereta amb el doble "sí".

<sup>(2)</sup>Vegeu tota la informació sobre la participació de la consulta del 9N al web: <http://www.participa2014.cat/>

### Resultats del procés participatiu del 9N

El 9 de novembre de 2014 es van constituir 6.695 meses de participació als diversos municipis de Catalunya i en algunes ciutats d'altres països, on es van registrar al final de tot el procés (que es va allargar, en una insòlita pràctica, fins al 25 de novembre) 2.344.828 ciutadans residents majors de 16 anys. D'aquests, 1.897.274 van votar afirmativament a les dues preguntes formulades, 234.848 van votar afirmativament a la primera pregunta ("Vol que Catalunya esdevingui un Estat?") i negativament a la segona ("Vol que aquest Estat sigui independent?"), i la resta (212.706) van votar "no" a les dues preguntes o van votar en blanc o altres opcions considerades nul·les.

La convocatòria del procés participatiu va ser impugnada pel Govern central i suspesa pel TC, i els màxims representants governamentals catalans d'haver-lo possible (el president Mas, la vicepresidenta Ortega, la consellera d'Ensenyament Rigau i el conseller de la Presidència Homs) van ser acusats per la via penal per la Fiscalia General de l'Estat després d'una forta controvèrsia interna entre els fiscals de Catalunya i la Fiscalia General de l'Estat. Així, després que la líder del PP català, Alicia Sánchez-Camacho, exercint com una mena de portaveu de la Fiscalia, assegurés que la querella es presentaria i que era "sòlida", els nou fiscals del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya van acabar decidint (després de diverses reunions) per unanimitat no presentar la querella pel procés del 9N perquè no hi veien indicis de delictes, si bé el fiscal general de l'Estat finalment va ordenar formalitzar la querella.

El paper actiu d'entitats de la societat civil com l'Assemblea Nacional Catalana (ANC), Òmnium Cultural o l'Associació de Municipis per la Independència (AMI) –que agrupa actualment les quatre diputacions provincials, els 37 consells comarcals i 787 dels 947 municipis de Catalunya–, o els mateixos partits que impulsaven la convocatòria del procés participatiu, va ser rellevant també per a la celebració, que va aconseguir un notable ressò als mitjans de comunicació internacionals. Dins d'aquest context polític sobiranista, i amb la voluntat de donar a conèixer encara més el "procés" fora de Catalunya, s'aprova la Llei 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i relacions amb la Unió Europea, que crea el Consell de la Diplomàcia Pública Catalana (DIPLOCAT).

Totes cinc possibilitats per a fer una consulta que l'Institut d'Estudis Autonòmics havia anunciat com a possibles havien estat infructuoses<sup>3</sup>: reforma constitucional, 150.2 CE, llei de consultes via referèndum, llei de consultes no referendàries i referèndum consultiu via l'art. 92.1 CE. La mateixa llei de consultes catalana va ser considerada constitucional i estatutàriament legítima pel Consell de Garanties Estatutàries (CGE), per bé que després, en la seva sentència, el TC afirma que no hi ha consultes diferenciades (pel cens, per l'òrgan convocant) que no siguin referèndum, de manera que assumeix l'opinió minoritària del CGE.

<sup>(3)</sup>Vegeu l'*Informe sobre els procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poden ser consultats sobre llur futur polític col·lectiu* (IEA, 2013).

### Lectures recomanades

Vegeu l'argumentació favorable a la celebració d'una consulta a:

J. L. Pérez Francesch (2014). "La consulta y la Constitución". *Agenda Pública* (16/2/2014).

J. L. Pérez Francesch (2016). "Catalunya quiere ser reconocida como sujeto político". *Mundiarío* (16/7/2016).

En sentit contrari, en part:

A. López Basaguren (2016). "Demanda de secesión en Catalunya y sistema democrático. El "procés" a la luz de la experiencia comparada". *UNED. Teoría y Realidad Constitucional* (núm. 37, pàg. 163-185).

### Les dues opinions

Vegeu el Dictamen del 19/2014, de 19 d'agost, sobre la Proposició de llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana. L'opinió majoritària del Consell de Garanties Estatutàries entén que és possible fer una consulta a Catalunya sobre el seu futur polític emparada per aquesta llei, atès que és una consulta no referendària, mentre que una minoria considera que pel tipus de consulta que és s'està situant en el camp del referèndum i, per tant, excedeix la competència de la Generalitat de Catalunya segons l'EAC.

Després del 9N, les eleccions al Parlament europeu del mes de maig del 2015 van donar un nou impuls a les forces defensores de la consulta (ERC se situava com a primera força amb el 23,7% dels vots, CiU obtenia el segon lloc amb el 21,8% i ICV-EUiA, la quarta posició amb el 10,3%) i es preparen noves eleccions al Parlament de Catalunya, enteses pels sectors sobiranistes com a "plebiscitàries", que van tenir lloc el 27 de setembre de 2015. El sistema de partits configurat fins aleshores havia canviat de manera important. La candidatura sobiranista integrada per CDC i ERC amb el nom de Junts pel Sí (JxSí) obtingué un èxit notable, però no assolí la majoria absoluta, la qual cosa comportà



cercar aliances amb la CUP per a formar una majoria estable que obligà Artur Mas a fer "un pas al costat" i renunciar a presentar-se a una nova investidura, i suposà també l'elecció de Carles Puigdemont (de JxSí), que des d'un primer moment anuncià que en aquella legislatura es proposava portar Catalunya a les portes de la independència.

### **Canvi d'escenari**

L'escenari del 2015 era molt diferent del del 2012, quan d'alguna manera començà tot el debat entorn del dret a decidir i els partits es començaren a posicionar. La mateixa federació de Convergència i Unió s'havia presentat a les eleccions anticipades del novembre del 2012 situant-se al capdavant d'un procés sobiranista que reivindicava el "dret a decidir" del poble de Catalunya, tot i les fortes tensions internes. En aquest primer moment no s'explicita un projecte diàfanament independentista, com sí que era el cas d'Esquerra Republicana de Catalunya, amb qui va signar un acord de governabilitat amb la mirada posada en la celebració, en el termini màxim de dos anys, d'una consulta o referèndum sobre la independència (J. Marcet, *Anuari Polític de Catalunya 2014*, pàg. 35). La resta de partits catalans o es van situar en oberta oposició al procés (C's i PP), o van demanar un acord amb el Govern central (PSC, UDC) o van mostrar una considerable ambigüïtat (ICV-EUiA). En tot cas, "la reacció del Govern i dels partits polítics estatals als plantejaments provinents de Catalunya tampoc no van ajudar a solucionar el problema polític ni a asserenar el debat. El Govern del PP, i el mateix president, Mariano Rajoy, es van moure inicialment entre la indiferència i l'oposició frontal a la petició catalana, sense expressar cap voluntat pràctica de diàleg o d'oferta d'alternativa" (Marcet, *APC*, 2014, pàg. 37).

El 25 de febrer de 2015 es van conèixer les sentències 31/2015 i 32/2015 del Tribunal Constitucional, que anul·laven determinats preceptes de la Llei de consultes i de manera definitiva el Decret de convocatòria de la consulta referendària del 9 de novembre de 2014 (substituïda en el seu moment per l'anomenat "procés participatiu del 9N"). Aquest darrer, tot i que es tractava d'una activitat no convocada formalment, demanava actes de preparació i de desenvolupament, i també va ser impugnat pel Govern central i resolt per la **STC 138/2015, d'11 de juny de 2015**. La discussió jurídica sobre l'abast de la prohibició del TC al Govern de la Generalitat ja des del primer moment obrí tot un debat jurídic, que acabà en el procés judicial penal que encara avui és viu.

**Un any després del procés participatiu, el 9 de novembre de 2015, s'aprova la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya sobre l'inici del procés polític a Catalunya** com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015; una resolució pactada entre Junts pel Sí i la CUP, i que rebé els vots a favor d'aquests dos grups (72) i en contra de la resta de formacions (63). La resolució incloïa el compromís d'adoptar les mesures necessàries per assolir l'objectiu que Catalunya esdevingués un estat independent, proclamava l'obertura d'un procés constituent no subordinat, considerava pertinent la tramitació de tres lleis –la de procés constituent, la de seguretat social i la d'hisenda pública– i explicitava el compromís polític de no supeditació a les decisions de les institucions de l'Estat espanyol, i en particular del Tribunal Constitucional. D'aquesta manera, el Parlament instava el futur Govern a complir exclusivament els mandats emanats de la cambra catalana i a iniciar negociacions per tal de fer efectiva la creació d'un estat català independent en forma de república.

## El contingut de l'annex

L'annex de la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya recollia les mesures que el futur Govern hauria d'assumir per tal de garantir els drets bàsics de la ciutadania, tals com el desplegament reglamentari i l'aplicació de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica; la garantia d'accés a l'atenció sanitària i farmacèutica amb independència de la situació administrativa i econòmica, i la paralització de tots els nous concursos per a la gestió de centres d'atenció primària. Alhora establia blindar les competències de les administracions catalanes en educació i no aplicar la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, de millora de la qualitat educativa; a més de desoir altres lleis estatals, com la Llei orgànica 4/2015, de protecció de la seguretat ciutadana, la 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, i aquelles que en matèria d'avortament contradiguessin el que havia estipulat la Llei catalana 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes. Per acabar, l'annex incloïa l'exigència de donar asil al màxim nombre de persones refugiades i demanava alliberar recursos per dotar un pla de xoc social, que reduís la càrrega del deute mitjançant la renegociació.

L'11 de novembre de 2015 el Govern de l'Estat presentà una impugnació davant el Tribunal Constitucional contra aquesta resolució anomenada *de desconexió*, amb la conseqüent suspensió. La **STC 259/2015, de 2 de desembre**, declarà la inconstitucionalitat i la nul·litat de la resolució parlamentària, tot entenent que atempta contra el principi de la sobirania nacional de tot el poble espanyol perquè "declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un estado catalán independiente en forma de república", en una unilateralitat que ignora de manera deliberada els procediments de reforma de la Constitució.

D'altra banda, el Parlament de Catalunya continua treballant en el "full de ruta" del procés sobiranista, que, sense entrar ara en detalls, planteja un horitzó de confrontació i "desconnexió" de l'Estat espanyol de conseqüències impredecibles. El procés penal per inhabilitar la presidenta del Parlament, Carme Forcadell, i les noves atribucions del TC per a iniciar processos d'inhabilitació de càrrecs, han tensat encara més l'ambient polític.

### 3. Elements definidors de l'autonomia de Catalunya

La Constitució espanyola i l'EAC reconeixen el dret a l'autonomia de Catalunya. L'art. 147 CE prescriu que els estatuts d'autonomia han de recollir l'organització de les institucions pròpies de la comunitat autònoma, les competències que s'exerciran, la reforma de l'Estatut, la denominació que millor identifiqi la comunitat històricament, la delimitació del territori, i la denominació i la seu de les institucions. L'art. 3.2 CE estableix que els estatuts hauran de regular l'oficialitat de les altres llengües que no siguin el castellà juntament amb aquesta llengua, i el reconeixement de banderes i ensenyes (art. 4.2 CE).

Els elements definidors de l'autonomia de Catalunya es troben al títol preliminar (art. 1 a 14) de l'EAC. Es regulen aspectes propis i diferenciats d'una organització política inserida dins de l'Estat espanyol, que es constitueix en comunitat autònoma.

#### 3.1. La definició de Catalunya (com a nació i nacionalitat). Els drets històrics

L'article 1 EAC defineix Catalunya com a "nacionalitat", que:

"exerceix el seu autogovern constituïda en comunitat autònoma, d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut, que és la seva norma institucional bàsica."

Cal relacionar aquest article amb el que estableix la Constitució (art. 2) que, com hem vist, afirma que "reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de nacionalitats i regions". D'una banda, **de les dues opcions possibles, l'EAC tria la definició de nacionalitat**, que justifica amb més raó de ser el dret a l'autonomia que s'exercita en elaborar-se i aprovar-se l'Estatut. D'altra banda, la redacció de l'article 1 EAC posa èmfasi en el fonament constitucional de l'autonomia i, seguint la terminologia de l'article 147 CE, també es refereix a l'EAC com a *norma institucional bàsica* de la Comunitat Autònoma de Catalunya (definició que hem de completar amb la referència que l'article 81 CE realitza als estatuts d'autonomia, en dir que són un dels continguts de les *lleis orgàniques*).

Quan es va elaborar la Constitució, el fet d'introduir la paraula *nacionalitat* a l'art. 2 CE es podia considerar un pas endavant en la història del constitucionalisme espanyol, ja que comportava la possibilitat d'entendre l'Estat d'una manera diferent a la tradició uniformista. Ara bé, la CE no fa una llista de quins territoris són nacionalitats i quins regions, amb la qual cosa deixa en mans de cada territori la definició en l'estatut d'autonomia respectiu. En un primer moment els estatuts del País Basc, Catalunya i Galícia les definien com

a nacionalitat. Després, també el d'Andalusia, el de les Illes Balears i el de la Comunitat Valenciana. Més tard, amb la reforma d'alguns estatuts s'ha incorporat el mot nacionalitat als estatuts d'autonomia d'Aragó i de Canàries. De tota manera, cal subratllar que de la definició com a nacionalitat o com a regió no s'han derivat fins ara conseqüències jurídiques. És més aviat un concepte que té sobretot una càrrega simbòlica.

Com ja hem vist, la Constitució estableix uns principis (unitat, solidaritat, autonomia, i implícitament el principi dispositiu) i diverses vies d'accés a l'autonomia (les anomenades via ràpida i via lenta), però deixa molt obert en tot moment el procés. La reforma dels estatuts pot comportar un augment de competències, sense que això estigui condicionat per la definició que realitzi el seu Estatut sobre nacionalitat o regió del territori.

Pel que fa a la definició de Catalunya cal fer esment al text del *preàmbul*:

**"El Parlament de Catalunya, recollint el sentiment i la voluntat de la ciutadania de Catalunya, ha definit Catalunya com a nació d'una manera àmpliament majoritària. La Constitució espanyola, en l'article segon, reconeix la realitat nacional de Catalunya com a nacionalitat."**

En la Sentència 31/2010 el Tribunal Constitucional recorda la seva doctrina en el sentit que els preàmbuls no tenen valor normatiu, però en el benentès que això no significa que no tinguin valor jurídic com a criteri interpretatiu, en la mesura que poden ser un element singularment rellevant per a determinar el sentit de la voluntat legislativa i, en conseqüència, per a la interpretació adequada de la norma legislada. Així, tot i que el preàmbul té més un valor jurídic interpretatiu de la resta del text que no pas d'aplicació directa en si mateix considerat, aquesta referència a la idea de nació ha estat uns dels aspectes que van generar més polèmica, essent objecte de recurs d'inconstitucionalitat pels parlamentaris del PP i pel defensor del poble. En el procés d'elaboració de l'EAC es va situar finalment aquesta referència en el preàmbul per a minimitzar determinats efectes adversos, però sembla que aquesta estratègia no va aconseguir apaivagar els ànims dels recurrents. En la Sentència 31/2010 el Tribunal Constitucional no declara inconstitucional la referència del preàmbul a "Catalunya com a nació" ni a "la realitat nacional de Catalunya" però sí que remarca que no tenen cap eficàcia jurídica interpretativa. La Sentència (FJ 12) admet que Catalunya es pot autorepresentar com a nació, entesa en sentit històric, ideològic o cultural, però subratlla que, des del punt de vista constitucional, l'única nació sobirana és la nació espanyola.

De la conjunció del text de l'EAC amb el de la CE podem afirmar, en definitiva, que Catalunya apareix associada a un alt grau de consciència col·lectiva com a poble. Jurídicament, però, segons la STC 31/2010 i la interpretació dominant de l'article 2 CE amb relació a l'article 1.2 CE, de Nació, amb majúscules, només n'hi hauria una que és l'espanyola, titular del poder constituent, que és la totalitat del poble espanyol. Dins d'aquesta unitat estatal, en la mateixa línia interpretativa, Catalunya gaudeix d'autonomia i no de sobirania, la qual cosa

dificultaria l'exercici del dret a l'autodeterminació. Tot i això, hi ha d'altres plantejaments possibles, no tan rígids, de la interpretació del text constitucional de 1978.

D'altra banda, també és destacable en la Sentència 31/2010 que el Tribunal justifica la possibilitat –no aplicada mai fins ara– que els preàmbuls, malgrat no ser objecte directe del recurs, siguin accessibles a un pronunciament del Tribunal en tant que "posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa". Aquesta nova doctrina és la que permet incloure en la part decisòria de la sentència una declaració expressa sobre el Preàmbul en el sentit que no té eficàcia jurídica interpretativa. Intervenció que el Tribunal també justifica perquè el preàmbul, malgrat la condició d'interpretació qualificada del legislador, tampoc no es pot sostreure de l'autoritat interpretativa del Tribunal com a màxim intèrpret de la Constitució.

Com a novetat, l'EAC de 2006 també es fonamenta en els drets històrics del poble català: el preàmbul afirma que

"La llibertat col·lectiva de Catalunya troba en les institucions de la Generalitat el nexa amb una història [...]."

per després proclamar solemnement que

"L'autogovern de Catalunya es fonamenta en la Constitució i també en els drets històrics del poble català, que, en el marc d'aquella, donen origen en aquest Estatut al reconeixement d'una posició singular de la Generalitat."

I l'article 5 EAC sosté que

"L'autogovern de Catalunya es fonamenta també en els drets històrics del poble català, en les seves institucions seculares i en la tradició jurídica catalana, que aquest Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució, dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació al dret civil, la llengua, la cultura, la projecció d'aquesta en l'àmbit educatiu, i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat."

El problema de fons és la justificació o fonamentació de l'autonomia de Catalunya, que ara té una fonamentació constitucional, com no pot ser d'altra manera, però dins d'una interpretació que l'Estatut volia oberta a uns elements que han de permetre una posició singular de la Generalitat en els àmbits que s'esmenten. La intenció, doncs, era fonamentar una protecció especial de determinades competències considerades molt importants, davant possibles invasions competencials de l'Estat central. Ara bé, la STC 31/2010 (FJ 10), declara que "el art. 5 EAC no es contrario a la Constitución interpretado en el sentido de que su inciso 'en los derechos históricos del pueblo catalán' no remite al contenido de la disposición adicional primera de la Constitución ni es fundamento jurídico propio del autogobierno de Cataluña al margen de la Constitución misma" i en els mateixos termes s'ha d'entendre, segons el TC, l'afirmació del preàmbul de l'Estatut que inclou la referència als drets històrics.

#### Lectura recomanada

Una crítica clara i rotunda a aquests pronunciaments de la Sentència a Jaume Vernet (2010): "Drets històrics", dins del número especial dedicat a la STC 31/2010 de la *Revista Catalana de Dret Públic*.

### 3.2. La Generalitat com a institució d'autogovern

L'art. 2 de l'EAC considera la Generalitat el

"sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya."

Podem dir que som davant una institució d'institucions, que integra en el seu si el Parlament, la Presidència de la Generalitat, el Govern, i "les altres institucions que estableix el capítol V del títol II" (art. 2.2 EAC), és a dir, el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya. A més, l'apartat 3 de l'art. 2 afirma:

"Els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquest s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia."

Amb aquesta redacció es vol potenciar la presència dels ens locals en l'estructura institucional de la Generalitat, però es deixa sempre salvada la garantia institucional de l'autonomia local.

#### Integració de la Generalitat

La Generalitat està integrada per uns òrgans generals, principals i constitucionalment necessaris (el Parlament, la Presidència de la Generalitat i el Govern); uns òrgans generals i de rellevància estatutària però no constitucionalment necessaris (el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya); els ens locals (municipis, vegueries, comarques i els altres ens locals que les lleis determinin), i l'organització institucional pròpia de l'Aran.

#### Vegeu també

Al mòdul "Les institucions de la Generalitat de Catalunya (I)" ho veurem amb més detall.

**Pel que fa a la legitimitat dels poders de la Generalitat l'apt. 4 de l'art 2 proclama que**

"Els poders de la Generalitat emanen del poble de Catalunya i s'exerceixen d'acord amb el que estableixen aquest Estatut i la Constitució."

Es tracta d'una legitimitat democràtica que es canalitza, d'acord amb els paràmetres del constitucionalisme democràtic, a través del dret, encapçalat per la Constitució i l'Estatut. Cal posar en relació, per tant, aquest article amb l'art. 1 EAC. **També cal tenir en compte** allò que estableix l'art. 5 EAC: **que l'autogovern es fonamenta en els drets històrics del poble català**, actualitzats d'acord amb la mateixa Constitució, segons que acabem de comentar més amunt i tenint present el que estableix la STC 31/2010 (FJ 10).

#### STC 31/2010

Vegeu la interpretació conforme que en fa la STC 31/2010 en el FJ 9 del terme "poble de Catalunya".

Cal fer esment, finalment, de l'art. 3 EAC, atès que aquest article defineix **els principis de relació de la Generalitat amb l'Estat central**, que es fonamenten sobre el principi de lleialtat institucional mútua, i es regeixen pel principi general que la Generalitat és Estat (és Estat espanyol en un sentit ampli com a part del conjunt d'institucions estatals), **pel principi d'autonomia**, **pel de bilateralitat** i **pel de multilateralitat**. L'Estatut també proclama que

Catalunya té en l'Estat espanyol i la Unió Europea el seu espai polític de referència i incorpora els valors, els principis i les obligacions que deriven del fet de formar-ne part (art. 3.2 EAC).

La Generalitat és, per tant, una institució que aplega tot un conjunt d'institucions o poders públics que gaudeixen de naturalesa estatal. Millor dit, són part de l'Estat espanyol, i al mateix temps representa l'exercici del dret a l'autonomia de la nacionalitat catalana d'acord amb la Constitució. D'altra banda, cal tenir present que, d'acord amb l'Estatut del 2006, la *Generalitat* és un terme que engloba les institucions autonòmiques i les locals a Catalunya, però no les que depenen de l'Estat central presents al territori de Catalunya.

### 3.3. El territori

El territori d'una comunitat autònoma és un dels seus elements constitutius. Cal, però, que analitzem per separat, d'una banda, la *delimitació del territori* i, de l'altra, l'*organització territorial*.

### 3.4. La delimitació del territori

La *delimitació del territori* és un dels continguts obligats de tot estatut d'autonomia, segons l'art. 147.2,b) CE. A més, cal tenir present que l'art. 145.1 CE prohibeix la federació entre comunitats autònomes, tot i que la disposició transitòria quarta de la Constitució preveu una hipotètica incorporació de Navarra al País Basc.

La referència al territori de la Comunitat Autònoma de Catalunya és més aviat lacònica a l'art. 9 EAC:

"El territori de Catalunya és el que correspon als límits geogràfics i administratius de la Generalitat en el moment de l'entrada en vigor d'aquest Estatut."

L'Estatut de 1979 definia el territori com aquell comprès en les comarques dins les quatre províncies catalanes (art. 2). Un cop creades les comarques i no alterats, però, els límits provincials preexistents, s'entén millor el que diu l'EAC.

També s'ha de tenir en compte que l'art. 141.1 CE estableix que qualsevol modificació dels límits provincials haurà de ser aprovada per llei orgànica de les Corts Generals, i que segons la STC 385/1993, de 23 de desembre, la modificació de les províncies es considera d'interès supraautonòmic i, per tant, de competència estatal.

La importància del territori rau en què com a principi general és l'àmbit al qual s'apliquen les competències de la Generalitat. L'art. 14.1 afirma que

"Les normes i disposicions de la Generalitat i el dret civil de Catalunya tenen eficàcia territorial, sens perjudici de les excepcions que es puguin establir en cada matèria."

En ocasions, per tant, es poden donar excepcions al principi de la territorialitat. Per exemple, s'aplicarà el dret civil català encara que el causant hagi mort fora del territori de Catalunya. L'EAC afirma, també a l'art. 14.1, que hi haurà situacions que s'hauran de regir per l'estatut personal o per altres normes d'extraterritorialitat. L'art. 14.2 EAC per la seva banda, diu que

"Els estrangers que adquireixen la nacionalitat espanyola resten sotmesos al dret civil català mentre mantinguin el veïnatge administratiu a Catalunya, llevat que manifestin llur voluntat en contra."

### 3.5. L'organització territorial

Pel que fa a l'*organització territorial*, cal dir que la Generalitat té competència per establir la delimitació comarcal i la creació d'altres ens locals. No té competència, com hem dit, per a alterar els límits de les províncies, però sí per a modificar els termes municipals, d'acord amb allò que estableix el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya, tot respectant les condicions bàsiques de la legislació estatal de règim local (Llei de bases de règim local), respondent, així, al caràcter bifront d'aquesta matèria segons que ha definit la jurisprudència constitucional. La comarca ha estat durant molt de temps l'opció prioritària per tal de desenvolupar una nova estructura territorial a Catalunya, en aplicació d'allò que permet l'art. 152.3 CE i el mateix EAC. Destaquem així les diferents lleis del Parlament de Catalunya referents a l'organització comarcal: Llei 6/1987, de 4 d'abril, i Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya.

Amb l'EAC del 2006, però, la vegueria s'incorpora amb força com a ens que es vol desenvolupar i s'aprova la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries. Tanmateix, la Llei 4/2011, de 8 de juny, fent referència al moment de crisi que pateix Catalunya, modifica aquesta llei posposant la constitució dels consells de vegueria fins que no s'hagi produït l'aprovació de les modificacions de la legislació estatal que permeti configurar l'organització veguerial en els termes que estableix la Llei 30/2010.

Com ja hem vist, l'EAC del 2006 afirma a l'art. 2.3 que els *ens locals integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia*. La paraula integració, per tant, no es pot interpretar com el fet de deixar sense contingut les entitats locals, ans al contrari, com la voluntat d'augmentar el seu pes dins del sistema institucional de Catalunya, tot respectant-ne l'autonomia. En desenvolupament de la idea anterior, el capítol VI del Títol II relatiu a les institucions regula una sèrie de previsions sobre *El Govern Local*. Així, l'art. 83 afirma a l'apt. 1 que



"Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries",

i a l'apt. 2 que

"l'àmbit supramunicipal és constituït, en tot cas, per les comarques",

per finalment preveure a l'apt. 3 que la Generalitat pot crear altres ens supramunicipals fonamentats en la voluntat de col·laboració i associació de municipis. A l'art. 84 eleva a rang estatutari les competències pròpies dels governs locals, d'acord amb les lleis en la matèria, i **l'art. 85 crea el Consell de Governos Locals**, com a òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat. El Consell de Governos Locals es va constituir formalment el 26 d'octubre del 2011, després que el Parlament en va aprovar la regulació amb la Llei 12/2010, de 19 de maig (modificada posteriorment per la Llei 8/2011, de 27 de desembre).

#### Vegeu també

El Consell de Governos Locals s'analitza amb més detall al mòdul "Les institucions de la Generalitat de Catalunya (III)".

**L'EAC defineix el municipi com a ens local bàsic de l'organització territorial de Catalunya** (art. 86.1), li garanteix l'autonomia

"per a l'exercici de les competències que té encomanades i la defensa dels interessos propis de la col·lectivitat que representa." (art. 86.3)

**L'opció per a la vegueria és potser la novetat més important en aquest àmbit de l'EAC de 2006, "govern intermunicipal", que es concep com la**

"divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització dels seus serveis." (art. 90.1)

El més agosarat és la pretensió que **"Els consells de vegueria substitueixen les diputacions"**, ja que com hem vist la supressió o modificació d'aquestes darreres no depèn de la Generalitat. Per això, com diu l'art. 91.4 EAC cal una llei del Parlament que desenvolupi tot el règim jurídic de les vegueries, mentre que l'alteració dels límits provincials és una competència de l'Estat, d'acord amb l'art. 141.1 CE. Les comarques, els altres ens supramunicipals (com, per exemple, les àrees metropolitanes), i també l'organització institucional pròpia de l'Aran completen les previsions de l'EAC sobre les institucions de govern local (art. 92 a 94 EAC).

Finalment, dins el títol preliminar, **l'art. 10 EAC estableix que la capital de Catalunya es la ciutat de Barcelona, seu permanent de les institucions autonòmiques, sens perjudici de reunions puntuals en altres indrets de Catalunya**, i l'art. 89 li garanteix un règim especial establert per llei del Parlament. L'art. 11 EAC reconeix les particularitats del règim d'autogovern de la Vall d'Aran, que com hem vist es regulen en els seus aspectes bàsics a l'art. 94 EAC. L'art. 12 exigeix que la Generalitat fomenti l'establiment de vincles amb els territoris amb lligams històrics, lingüístics i culturals amb Catalunya i l'art. 13 les relacions amb les comunitats catalanes a l'exterior.

### 3.6. La condició política de català

L'article 7 reproduceix bàsicament allò que ja establia l'Estatut de 1979, tot i que ara **identifica la condició política de català a la ciutadania de Catalunya**, amb la intenció de donar-li més consistència conceptual, encara que sense associar-li per aquest motiu cap conseqüència jurídica nova.

La condició política de català s'adquireix pel veïnatge administratiu, és a dir, que gaudeixen d'aquesta situació aquells ciutadans de l'Estat espanyol, majors d'edat, que es troben empadronats en algun municipi de Catalunya. La conseqüència de gaudir de la condició política de català és la d'exercir drets polítics (fonamentalment votar i accedir a càrrecs públics) d'acord amb l'Estatut i les lleis (art. 7.1 *in fine*).

#### Article 7.2

L'article 7.2, estableix un supòsit més excepcional:

"Gaudeixen, com a catalans, dels drets polítics definits per aquest Estatut els espanyols residents a l'estranger que han tingut a Catalunya el darrer veïnatge administratiu, i també llurs descendents que mantenen aquesta ciutadania, si així ho sol·liciten, en la forma que determini la llei."

Per tant, **és molt important diferenciar entre el veïnatge administratiu i el veïnatge civil:**

- **Veïnatge administratiu:** consisteix a estar empadronat en un municipi de Catalunya. L'art. 16 de la Llei de bases de règim local defineix el padró municipal com el registre administratiu on consten els veïns d'un municipi, que comporta la prova de la residència en el municipi i del domicili habitual.
- **Veïnatge civil:** definit fonamentalment a l'art. 14 del Codi civil, en el qual s'afirma que la subjecció al dret civil comú o a l'especial o foral es determina pel veïnatge civil. L'apartat 5 de l'article esmentat estableix que el veïnatge civil s'adquireix per la residència continuada durant dos anys, sempre que l'interessat manifesti aquesta voluntat, o per la residència continuada durant deu anys, sense declaració en contra durant aquest termini. Caldrà manifestar-ho en el Registre Civil.

**Els drets associats a la condició política de català o ciutadania catalana són el dret de sufragi actiu i passiu i el dret d'accedir a determinats càrrecs públics.** Així, en primer lloc, **poden ser electors i elegibles en les eleccions al Parlament de Catalunya, i en el seu cas, en els referèndums que tinguin lloc a Catalunya**, com ha estat recentment el de la reforma de l'Estatut. L'article 10 de la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, president i Consell Executiu (actualment derogada per la Llei 13/2008) ja establia el requisit de la ciutadania per tal d'exercir el dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions au-

tonòmiques, aspecte ara reiterat per l'art. 29.2 EAC. En segon lloc, **la condició política de català s'exigeix per a ocupar determinats càrrecs públics**. L'EAC ho exigeix per a ocupar càrrecs com ara el Síndic de Greuges (art. 7.1.a i art. 6 de la Llei 24/2009), però no per a ser membre d'òrgans de naturalesa semblant com per exemple el Consell de l'Audiovisual, o de la Sindicatura de Comptes. En canvi, tot i que no ho exigeixi l'Estatut, la Llei del Consell de Garanties Estatutàries sí que ho requereix (art. 3.1 de la Llei 2/2009), i també s'exigeix per als membres de la Comissió Jurídica Assessora (art. 3.1 de la Llei 5/2005, de 2 de maig). Es pot dir, per tant, que no hi ha un criteri clar a la normativa actual. Ara bé, **en el cas dels funcionaris públics, el dret d'accés als càrrecs públics comporta que no es pugui exigir una determinada condició política o veïnatge administratiu**. Per a accedir a la funció pública no es poden reservar places als residents en una determinada comunitat autònoma, o donar prioritat com un mèrit preferent, segons reiterada jurisprudència, atès que vulneraria el principi d'igualtat de l'art. 14 CE. L'accés als càrrecs públics funcionaris s'ha d'ajustar a les condicions de mèrit i capacitat (art. 23.2 i 103.3 CE). A més, tots els ciutadans dels estats membres de la Unió Europea poden accedir en condicions d'igualtat amb els espanyols a càrrecs públics funcionaris, amb algunes excepcions com són els àmbits militars o policials.

### 3.7. El règim juridicolingüístic: llengua pròpia i llengües oficials

Qualsevol reflexió sobre la llengua catalana ha de partir de l'art. 3 CE, el qual si bé consagra l'oficialitat del castellà a tot l'Estat, remet als estatuts d'autonomia per tal que declarin oficial també la llengua pròpia en el territori corresponent. També cal remarcar el fet que la llengua catalana és una senya d'identitat de Catalunya.

L'EAC de 2006, seguint amb la lògica de l'Estatut de 1979, defineix a l'art. 6.1 la llengua catalana com a "**llengua pròpia de Catalunya**". A aquesta definició s'associa la conseqüència següent: "Com a tal, el català és la llengua d'ús normal i preferent de les administracions públiques i dels mitjans de comunicació públics a Catalunya, i és també la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament".

#### STC 31/2010

En la STC 31/2010 es declara que és inconstitucional i, per tant, nul·la l'expressió "i preferent" de l'apartat 1 del article 6 EAC.

La consideració de llengua pròpia fa que tingui un tractament diferent al de la llengua oficial. Segons l'art. 6.2 EAC tant el **català com el castellà són llengües oficials a Catalunya**, però la segona ho és perquè és llengua oficial de l'Estat. Aquesta distinció no respon només a una diferència de caràcter històric o sociològic sinó també al fet que s'estableix el que en podríem dir *un model de doble oficialitat asimètric*, és a dir, amb preeminència de la llengua oficial que a més és la llengua pròpia. L'art. 6.2 EAC afegeix que

"Totes les persones tenen el dret d'utilitzar les dues llengües oficials i els ciutadans de Catalunya tenen el dret i el deure de conèixer-les."

#### STC 31/2010

Segons la STC 31/2010, l'apartat 2 de l'article 6 no és inconstitucional, sempre que s'interpreti en els termes que estableix el fonament jurídic 14 b).

Per això més tard diu que "no hi pot haver discriminació per l'ús de qualsevol de les dues llengües", i l'art. 32 EAC consagra el **principi de no-discriminació per raó de llengua**. Com correspon a una llengua oficial, els actes jurídics realitzats en qualsevol de les dues llengües tenen plena validesa i eficàcia (art. 32 EAC).

Tal com sintetitza Jaume Vernet, la jurisprudència del TC i la del TS ja s'han referit al deure constitucional de conèixer la llengua castellana (STC 84/1986), tot i que aquest deure, a efectes pràctics, està força desvirtuat perquè en realitat no es tracta d'un veritable deure jurídic, atès que no s'estableix cap sanció per a preservar-lo. La configuració d'aquest deure és més aviat la d'una càrrega jurídica: la de presumpció del coneixement de la llengua (STC 74/1987), que no permet, en principi, al·legar-ne vàlidament el desconeixement. Tanmateix, el mateix TC ha admès que l'exercici de determinats drets fonamentals pot ser un límit a aquesta presumpció: el dret a la tutela judicial efectiva (STC 74/1987), el dret de defensa (STC 183/1994) o el dret a la intimitat (STC 201/1997).

Segons Vernet:

"això fa pensar que s'ha d'interpretar com una mena d'imperatiu ètic que es tradueix en un deure social dirigit més aviat als poders públics, d'acord amb el qual aquests han de posar els mitjans perquè els ciutadans coneguin les llengües oficials."

(*op. cit.*, pàg. 154)

Per aquest autor, aquesta interpretació relativa a la llengua castellana és traslladable al deure de coneixement de la llengua catalana que estableix l'Estatut; no obstant això, en la sentència 31/2010, Vernet considera que el TC

"fa un distinció mancada de raonament entre el deure de coneixement del castellà i el del català, i afirma que és general el primer i limitat a certs col·lectius el segon. El Tribunal diu, amb una argumentació força simple, que el deure de coneixement del castellà és constitucional perquè està establert en la Constitució, cosa que no succeeix amb el deure estatutari de coneixement del català, que no hi és. Aquesta feble argumentació jurisprudencial no priva que la legislació de desenvolupament faci equivalents les conseqüències jurídiques derivades dels deures de coneixement d'ambdues llengües, ja que el Tribunal no ha declarat la inconstitucionalitat del deure estatutari de coneixement de la llengua catalana. Així, a efectes pràctics, la diferència pot ser innòcua i tot dependrà del desplegament dels dos deures."

(*op. cit.*, pàg. 155)

**L'EAC fa un esment especial a l'aranès (art. 6.5)**, llengua occitana denominada aranès a l'Aran, a la qual considera **"llengua pròpia" de la Vall d'Aran i oficial a Catalunya** d'acord amb el que s'estableix a l'Estatut i a les lleis de normalització lingüística. L'art. 36 EAC delimita a l'àmbit territorial de l'Aran el dret de totes les persones de conèixer i utilitzar l'aranès, de relacionar-se amb les administracions públiques i les entitats públiques i privades que en depenen. Però d'acord amb la idea d'oficialitat, *els ciutadans de l'Aran* (per tant s'entén també fora d'aquest territori) tenen el dret d'utilitzar l'aranès en llurs

#### Lectura recomanada

J. Vernet (2011). "Elements definidors de l'autonomia". A: M. Barceló; J. Vintró (coordinadors). *Dret Públic de Catalunya* (pàg. 154). Barcelona: Atelier.

relacions amb la Generalitat. Finalment, l'EAC remet a la llei el desenvolupament del règim lingüístic de l'aranès (Llei 35/2010, d'1 d'octubre, de l'occità, aranès a l'Aran).

**L'art. 6 EAC encomana a la Generalitat l'impuls de mesures de promoció del català**, per tal de facilitar l'exercici del dret d'utilitzar les dues llengües, i el compliment del deure de conèixer-les; que s'emprenguin mesures per tal de reconèixer l'oficialitat del català a la Unió Europea, i es promogui l'ús del català en àmbits com els organismes internacionals i en els tractats internacionals de contingut cultural o lingüístic. L'estatut també posa èmfasi en mesures de foment del català en la promoció i difusió exterior, envers comunitats de la mateixa àrea lingüística. D'altra banda, l'art. 50 EAC dins l'apartat de principis rectors del títol I, encomana a la Generalitat la protecció del català en tots els àmbits i sectors, tot prestant una atenció especial a la docència i a l'ensenyament, a les institucions estatal i europees, a l'etiquetatge, l'embalatge i les instruccions dels productes, el seu ús en les relacions interadministratives i dins del sector públic de Catalunya, i l'ús de la llengua de signes catalana (utilitzada per unes 32.000 persones a Catalunya, de les quals aproximadament més de 7.000 persones sordes usuàries). En aquest últim àmbit, el Parlament va aprovar la Llei 17/2010, de 3 de juny, de la llengua de signes catalana.

**L'Estat central també hauria de ser sensible a aquesta tasca de promoció i de protecció del català**, tal com exigeix l'art 3.3 de la Constitució. Així, a l'art. 50.5, l'Estatut vol comprometre l'Estat, d'acord amb la Constitució, a l'assoliment dels objectius que propugna l'Estatut en la promoció i defensa de la llengua catalana. D'altra banda, l'art. 143 EAC estableix

"la competència exclusiva en matèria de llengua pròpia que inclou, en tot cas, la determinació de l'abast, els usos i els efectes jurídics de la seva oficialitat, i també la normalització lingüística del català".

La declaració de la doble oficialitat i la consideració de llengua pròpia del català ja es va establir a l'EAC de 1979 (art. 3), que va ser desenvolupat primer mitjançant les previsions de la Llei de normalització lingüística de 1983 (LNL) i després per la vigent Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística (LPL).

**El Tribunal Constitucional, per la seva banda, ha reconegut la competència de les comunitats autònomes per tal de regular la llengua pròpia i oficial**, però condicionant-la a la necessitat de matisos i modulacions, a fi i efecte de crear les condicions que permetin una igualtat final entre les dues llengües oficials. Això no obstant, la STC 46/1991, de 28 de febrer, ja **considerà com a raonable que el coneixement de la llengua pròpia fos un requisit per a**

**accedir a la funció pública**, i la STC 337/1994, de 23 de desembre, **valida la política d'immersió lingüística** en entendre que el català és la llengua de l'administració educativa i dels centres docents radicats a Catalunya.

Així mateix, la **Llei 1/1998, de política lingüística, que després de l'aprovació de l'Estatut de 2006 continua íntegrament vigent**, ja va extreure dues conseqüències jurídiques importants a la definició del català com a *llengua pròpia* (art. 2 LPL):

a) És la llengua de totes les institucions que hi ha a Catalunya i la *preferentment* emprada per l'Administració de l'Estat. Totes les institucions de Catalunya han d'utilitzar la llengua catalana, la qual cosa afecta de manera directa l'Administració de la Generalitat, l'Administració local, les corporacions públiques, les empreses i els serveis públics, els mitjans de comunicació institucional, l'ensenyament i la toponímia (art. 2.2 LPL). Això vol dir que s'exclou la possibilitat de triar una llengua oficial per part de l'Administració, que sempre haurà d'expressar-se en català, sens perjudici de respectar el dret que tenen els ciutadans d'escollir la llengua oficial en què desitgen ser atesos per l'Administració. La idea de llengua preferent implica que, pel que fa a l'Administració de l'Estat i les institucions que en depenguin, es podrà concretar la manera com es garanteix aquest ús preferent, com també les entitats o empreses que prestin un servei al públic. Tanmateix, tal com ja hem destacat, a partir de la STC 31/2010, es declara que és inconstitucional la part de la definició de la llengua pròpia de l'apartat 1 del article 6 EAC que indica que aquesta té un ús "preferent". No obstant això, en aquesta sentència, el TC sí que reconeix que la llengua pròpia pugui tenir un ús normal i, a més, que pugui ser objecte de mesures de política lingüística adequades i proporcionades a fi de corregir les situacions històriques de desequilibri d'una llengua respecte a l'altra (FJ 14 a).

b) El foment de la llengua catalana correspon a totes les institucions que es troben a Catalunya.

**La doble oficialitat lingüística a Catalunya comporta el deure de conèixer les dues llengües, tot i les dificultats per tal d'associar-hi una sanció en cas de desconeixement.** La STC 74/1987, de 25 de maig, configurà aquest deure com una presumpció de coneixement. D'aquí podem deduir que no es admissible al·legar-ne el desconeixement. A la STC 82/1986, de 26 de juny, es considera oficial aquella llengua adoptada com a vehicle de comunicació dels poders públics i entre aquests i els ciutadans. Tot i així, s'ha de tenir en compte que és una presumpció que es podria desvirtuar si es vulneressin drets fonamentals considerats superiors a l'esmentat deure de conèixer les llengües oficials, com és el cas del dret a la tutela judicial efectiva (STC 74/1987, de 25 de maig), el dret de defensa (STC 183/1994, de 20 de juny) o el dret a la intimitat (STC 201/1997, de 25 de novembre). És també molt important el dret a no ser discriminat per raó de la llengua oficial emprada.

Finalment, com hem apuntat més amunt, hem de tenir present que l'EAC de 2006 estableix un règim de doble oficialitat asimètric, amb preeminència de la llengua pròpia. L'oficialitat té a veure amb els drets i els deures dels ciutadans, mentre que el caràcter de llengua pròpia es relaciona amb aquella emprada normalment per una institució pública.

**Com a complement del que acabem d'exposar, al mòdul "Els drets, deures i principis rectors" analitzarem els drets i els deures lingüístics** (tant davant de les administracions públiques i les institucions estatals, com els drets lingüístics dels consumidors i dels usuaris i els drets lingüístics en l'àmbit de l'ensenyament).

### 3.8. Els símbols

Tota comunitat política, com ho és una comunitat autònoma, té uns símbols, és a dir, representacions d'idees que, de forma sintètica, musical, gràfica o d'una altra mena, la identifiquen. Els símbols han estat considerats per la jurisprudència constitucional (STC 94/1985, de 29 de juliol) com a elements integradors, representatius i identificadors. D'acord amb l'art. 167 EAC, correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre la regulació, l'ordenació, la configuració i la preservació dels símbols de Catalunya.

**A l'EAC hi ha tres símbols que són definits com a "nacionals". L'EAC del 1979 només donava rellevància estatutària a la bandera, però el 2006 ha elevat a rang estatutari la diada i l'himne.** Una altra vegada cal tenir present aquí la STC 31/2010 que, de manera semblant al que ja s'ha apuntat anteriorment amb relació al concepte de nació, fa una interpretació de l'expressió "símbols de Catalunya" de l'article 8 EAC: "con la calificación como 'nacionales' de los símbolos de Cataluña se predica únicamente su condición de símbolos de una nacionalidad constituida como Comunidad Autónoma en ejercicio del derecho que reconoce y garantiza el art. 2 CE, pues así expresamente se proclama en el art. 1 EAC y se reitera en el art. 8 EAC. Se trata, en suma, de los símbolos propios de una nacionalidad, sin pretensión, por ello, de competencia o contradicción con los símbolos de la Nación española"; i conclou el Tribunal remarcant que "el término 'nacionales' del art. 8.1 EAC es conforme con la Constitución interpretado en el sentido de que dicho término está exclusivamente referido, en su significado y utilización, a los símbolos de Cataluña, 'definida como nacionalidad' (art. 1 EAC) e integrada en la 'indisoluble unidad de la nación española' como establece el art. 2 CE" (FJ 12).

#### a) La bandera

La bandera de Catalunya és la tradicional de quatre barres vermelles en fons groc. Ha de ser present als edificis públics i en els actes oficials que tinguin lloc a Catalunya (art. 8.2 EAC).

Pel que fa l'ús de la bandera catalana en relació a l'espanyola, **la Llei estatal 39/1981, de 28 d'octubre**, per la qual es **regula l'ús de la bandera d'Espanya i de les altres banderes i ensenyes**, precisa que en tot cas la bandera d'Espanya ocuparà sempre un lloc destacat, visible i d'honor i no pot tenir una mida més petita que la resta que es col·loquin (art. 6). La bandera autonòmica ha d'onejar juntament amb l'espanyola en els edificis civils radicats a la comunitat autònoma (art. 4). Segons, l'art. 8.2 EAC la bandera catalana ha de ser present al edificis públics i en els actes oficials que tinguin lloc al territori de Catalunya.

D'altra banda, amb relació a l'ordre protocol·lari de col·locació de les diverses banderes autonòmiques, la catalana ha de ser la segona en compliment del Reial decret 2099/1983, de 4 d'agost, que segueix el criteri cronològic d'aprovació dels diferents estatuts d'autonomia.

Els darrers anys hi ha hagut diversos conflictes en relació amb les banderes (el que alguns han anomenat *guerra de banderes* en al·lusió al que va succeir anys enrere al País Basc), especialment en l'àmbit local, quan nombrosos ajuntaments no han hissat la bandera espanyola o fins i tot quan, en un nombre encara més gran, han col·locat l'estelada a la façana de l'ajuntament o en algun altre espai públic. La Delegació del Govern ha estat molt activa en aquest tema, i ha exigit judicialment la retirada d'estelades en edificis públics o la col·locació de l'espanyola.

## b) La festa nacional

La festa de Catalunya és la Diada de L'Onze de Setembre (art. 8.4 EAC). La Llei 1/1980, de 12 de juny, ja declarà aquesta Diada la festa nacional. Fou la primera llei aprovada pel Parlament de Catalunya en constituir-se l'any 1980, i destaca que "El poble català en el temps de lluita va anar assenyalant una diada, la de l'onze de setembre, com a Festa de Catalunya. Diada que, si bé significava el dolorós record de la pèrdua de les llibertats, l'onze de setembre de 1714, i una actitud de reivindicació i resistència activa enfront de l'opressió, suposava també l'esperança d'un total recobriment nacional. Ara, en reprendre Catalunya el seu camí de llibertat, els representants del Poble creuen que la Cambra Legislativa ha de sancionar allò que la Nació unànimement ja ha assumit".

## c) L'himne de Catalunya

L'himne de Catalunya és *Els Segadors* (art. 8.4 EAC). La Llei 1/1993, de 25 de febrer, l'establí com a himne nacional de Catalunya.

El text literari actual és d'Emili Guanyavents i data de 1899. Utilitza elements de la tradició oral que ja havia recollit anteriorment l'escriptor i filòleg Manuel Milà i Fontanals el 1882. La versió musical és de Francesc Alió, que la compongué l'any 1892 adaptant la melodia d'una cançó ja existent. Cal, doncs,

### Vegeu també

Sobre els orígens de l'himne, repasseu l'apartat 1 d'aquest mateix mòdul.



veure darrere l'himne una cançó primitiva nascuda arran dels fets històrics de 1640: la guerra dels catalans contra el rei Felip IV, en la qual els pagesos protagonitzaren episodis importants.

L'himne té les característiques d'una crida aferriçada a la defensa de la llibertat de la terra. Solemne i ferm, uneix voluntats a favor de la supervivència d'un poble que proclama la seva realitat nacional. L'enregistrament oficial sonor fou realitzat i divulgat l'any 1994.

#### **d) Altres símbols propis de la Generalitat**

L'escut i el senyal són altres símbols propis de la Generalitat. L'escut actualment forma el tercer quarter de l'escut de l'Estat espanyol (art. 1 de la Llei 33/1981, de l'escut d'Espanya). El senyal (regulat al Decret 97/1981, de 2 d'abril, i als protocols d'identificació visual aprovats pel Govern de la Generalitat) fou creat el 1931 i és un centre de forma ovalada amb la impressió de quatre pals vermells sobre fons d'or, amb tres fulles de llorer, que apareixen a cadascun dels quatre angles.

**Pel que fa a la protecció jurídica dels símbols, l'art. 8.6 EAC remet a la protecció que reben els altres símbols de l'Estat, la qual cosa comporta la protecció penal (art. 543 CP) que castiga la crema de banderes, i en general**

"les ofenses o els ultratges de paraula, per escrit o de fet a Espanya, a les seves comunitats autònomes o als seus símbols o emblemes, efectuats amb publicitat."

Finalment l'EAC estableix que cal que per llei del Parlament es regulin "les diverses expressions del marc simbòlic" i se'n fixi l'orde protocol·lari (art. 8.5 EAC).

## Resum

Al llarg dels segles Catalunya ha gaudit de diverses situacions polítiques. Al segle xx, la Mancomunitat de Diputacions (a partir del 1919) i l'EAC de 1932, sota règims ben diversos, mostraren la voluntat d'autogovern de Catalunya. Després de la llarga etapa del franquisme, la transició política menà a l'aprovació de la Constitució de 1978 i a la recuperació de l'autonomia.

Però Catalunya com a nació no neix el 1978 ni el 1931, sinó que té una història mil·lenària i ha estat regida per diverses institucions, algunes de les quals modèliques i molt avançades per a la seva època, tot i que també hi ha hagut episodis de corrupció. Hem fet una síntesi de l'origen de les institucions, i especialment de les Corts Catalanes i la primera Generalitat medieval (s. XIII-XIV), i hem apuntat algunes dates clau en la història de l'autogovern de Catalunya com ara l'extinció de la dinastia catalana, la guerra dels Segadors i el distanciament de la monarquia (s. XV-XVII), la guerra de Successió (en el context de la política europea del s. XVIII) i la caiguda de Barcelona i l'abolició de la Generalitat (1714-1716), les reivindicacions per recuperar l'autogovern (s. XIX-XX), la primera Generalitat de Catalunya de l'època contemporània (1931-1939), la Generalitat de Catalunya a l'exili (1931-1977) i la segona Generalitat contemporània restablerta els anys 1977-1980.

Convé recordar que la Generalitat de Catalunya, amb les característiques bàsiques que avui té, neix al segle xx, durant la Segona República espanyola, però recupera el nom d'una institució medieval, la Diputació del General o Generalitat, que neix com a institució permanent el 1359, i fins a la seva abolició (el 1714), pot ser considerada la institució de govern cabdal de Catalunya. En la seva estructura definitiva, era una comissió formada per sis persones –tres diputats que exercien funcions executives i representatives, i tres oïdors que exercien funcions administratives i comptables–, representants dels tres estaments i triats triennalment (amb una regularitat extraordinària). Si bé originàriament la Diputació del General actuava com a comitè permanent de les Corts i vetllava perquè es complissin els acords de caràcter fiscal presos en les seves sessions, durant el segle XVI i XVII, amb el rei absent del Principat i les Corts escassament convocades, la Generalitat, que va augmentant el seu poder econòmic, adquireix un caràcter més polític quan li és encomanada la tasca de defensar les Constitucions i les lleis del Principat de Catalunya i actua en representació del Principat davant del rei o dels seus representants. La Generalitat va representar els interessos de la classe dirigent del país, però alhora va ser també la principal defensora contra els intents absolutistes de la monarquia hispànica i va mantenir la vigència de les Constitucions i de les lleis generals del Principat i la forma política que les feia possibles: el pactisme. Així, de la mateixa manera que s'havia oposat al rei durant l'època medieval, va encap-

çalar l'oposició política davant d'una monarquia que, des de Ferran el Catòlic (1479) fins a Felip IV (i el seu *valido* el comte duc d'Olivares) feia constants intents per imposar un estil de govern autoritari i castellanitzat.

La Constitució de 1978 ha fet possible el desenvolupament d'un Estat compost, l'Estat de les autonomies, a partir del reconeixement del dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regions. Els principis d'autonomia i el d'unitat conformen els dos eixos sobre els quals s'ha construït l'Estat espanyol des de la perspectiva de l'organització territorial. El principi dispositiu, per la seva banda, permet als diversos territoris d'exercir el dret a l'autonomia i impulsar l'aprovació de l'estatut d'autonomia respectiu.

En el marc de l'art. 151 i seg. CE i la disposició transitòria segona, es va aprovar l'Estatut de 1979, una via d'accés a l'autonomia que és va anomenar ràpida, amb un sostre de competències més alt en un primer moment que altres comunitats autònomes que havien accedit per la via lenta (art. 143 CE). Temporalment, l'Estatut del 1979 es discuteix de forma paral·lela a la Constitució. Més tard, el 2006, tot seguint el procediment de reforma establert a l'EAC de 1979 es va fer un nou Estatut, que és vigent actualment. Les fases del procés d'elaboració es poden resumir en quatre: 1) Iniciativa de la reforma al Parlament de Catalunya. 2) Tramitació a les Corts Generals i aprovació mitjançant llei orgànica. 3) Referèndum positiu dels electors de Catalunya. 4) Publicació i entrada en vigor. A diferència del de 1979, l'Estatut del 2006 va ser objecte de diversos recursos d'inconstitucionalitat. D'una banda, els recursos presentats pel Partit Popular i pel Defensor del Poble, afecten elements vertebradors del text. De l'altra, els presentats per diverses comunitats autònomes afecten aspectes puntuals: la competència sobre l'aigua i l'Arxiu General de la Corona d'Aragó. El 2010 van arribar les sentències del TC, primer la STC 31/2010, la més extensa i important, i posteriorment les altres, les STC 46 a 49/2010 i 138/2010, que es poden que bàsicament contenen remissions a la 31/2010.

La Constitució espanyola i l'EAC reconeixen el dret a l'autonomia de Catalunya. L'art. 147 CE prescriu que els estatuts d'autonomia han de recollir l'organització de les institucions pròpies de la comunitat autònoma, les competències que s'exerciran, la reforma de l'estatut, la denominació que millor l'identifiqui històricament, la delimitació del territori i la denominació i la seu de les institucions. L'art. 3.2 CE estableix que els estatuts hauran de regular l'oficialitat de les altres llengües que no siguin el castellà juntament amb aquesta llengua, i el reconeixement de banderes i ensenyes (art. 4.2 CE). L'Estatut d'autonomia és la norma institucional bàsica de la comunitat autònoma i és aprovat finalment mitjançant una llei orgànica estatal.

Els elements definidors de l'autonomia de Catalunya es troben al títol preliminar (art. 1 a 14) de l'EAC. Es regulen aspectes propis i diferenciats d'una organització política inserida dins l'Estat espanyol, que es constitueix en Comunitat Autònoma. L'EAC defineix Catalunya com a nacionalitat (tot i que també s'hi refereix com a nació al preàmbul), fonamenta els poders de la Generalitat

a la Constitució però també en els drets històrics, considera la Generalitat el sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya, delimita i estableix l'organització del territori, estableix qui té la condició política de català o la ciutadania catalana, el règim jurícolingüístic amb la definició del caràcter de pròpia i d'oficial assignat a les llengües, i defineix els símbols nacionals. La STC 31/2010 ha interpretat molts aspectes d'aquests elements definidors, tal com s'ha explicat.

## Activitats

1. Busqueu arguments a favor i en contra de la constitucionalitat del reconeixement de Catalunya com a nació al preàmbul de l'Estatut de 2006. Podeu consultar els diversos recursos d'inconstitucionalitat presentats, les al·legacions del Parlament de Catalunya i les SSTC.
2. L'Estatut vigent es publica al BOE i al DOGC com a Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya: Argumenteu si ens trobem davant una reforma estatutària o davant un nou estatut.
3. Quina opinió us mereix que el Tribunal Constitucional examini un recurs d'inconstitucionalitat d'un text com l'EAC, un cop ha estat aprovat per referèndum?
4. Argumenteu jurídicament a favor i en contra del dret de Catalunya a l'autodeterminació (a partir de la Constitució de 1978 i del dret internacional sobre la matèria).
5. Conseqüències jurídiques que es deriven de la definició estatutària de la llengua catalana com a llengua pròpia de Catalunya, d'acord amb la STC 31/2010.

## Exercicis d'autoavaluació

### 1. La disposició addicional primera de la Constitució:

- a) Està pensada per a facilitar l'ampliació de les competències dels territoris que hagin tingut règim foral en el marc, això sí, dels seus estatuts d'autonomia.
- b) Va permetre a Catalunya d'accedir a l'autonomia sense necessitat de seguir el complex procés previst a l'art. 151.
- c) Va ser la via d'accés a l'autonomia que va seguir el País Basc.
- d) No ha estat utilitzada per a elaborar cap estatut d'autonomia.

### 2. El sistema constitucional actual de distribució de competències:

- a) No preveu que el Senat bloquegi aquells projectes de llei que afecten les competències de les comunitats autònomes.
- b) Determina al text constitucional les competències que assumeixen totes i cadascuna de les comunitats autònomes.
- c) No preveu mecanismes per a resoldre els conflictes competencials.
- d) No permet que la reforma dels estatuts d'autonomia inclogui reconeixement de drets de manera complementària als previstos constitucionalment sense una reforma constitucional prèvia.

### 3. La disposició transitòria segona de la Constitució:

- a) Està pensada per a ampliar les competències dels territoris que hagin tingut règim foral en el marc, això sí, dels seus estatuts d'autonomia.
- b) Va permetre a Catalunya d'accedir a l'autonomia sense necessitat de seguir el complex procés previst a l'art. 151.
- c) Va ser la via d'accés a l'autonomia que va seguir Extremadura.
- d) Està pensada per a regular l'autonomia de les comunitats autònomes que han tingut règim foral absolutament al marge del contingut constitucional.

### 4. Quina naturalesa jurídica té l'Estatut d'autonomia?

- a) És una ordenança dictada pel rei.
- b) És un decret llei signat pel president del Govern de l'Estat.
- c) És una llei orgànica aprovada per les Corts Generals.
- d) És un decret acordat pel Govern de la Generalitat.

### 5. Quina institució no té atribuïda per l'Estatut d'autonomia de Catalunya cap participació en el procés de reforma de l'Estatut?

- a) Els ajuntaments.
- b) Les diputacions provincials.
- c) El Parlament de Catalunya.
- d) Les Corts Generals.

**6. El sistema constitucional actual...**

- a) determina en el text constitucional les competències que assumeixen totes i cadascuna de les comunitats autònomes.
- b) necessita ser complementat pels estatuts d'autonomia per saber quin és el repartiment final i concret de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.
- c) no permet la reforma dels estatuts d'autonomia sense una reforma constitucional prèvia.
- d) preveu que el Senat veti aquells projectes de llei que afecten les competències de les comunitats autònomes.

**7. Qualsevol reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya requereix...**

- a) l'aprovació per part de les tres cinquenes parts del Parlament de Catalunya.
- b) l'aprovació de les Corts espanyoles per una majoria de les dues tercers parts dels seus membres.
- c) l'aprovació en referèndum per part del poble de Catalunya.
- d) l'aprovació en referèndum prèviament a la seva aprovació per part de les Corts Generals.

**8. En el procés d'elaboració de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, els anys 1978 i 1979, van intervenir...**

- a) el Parlament de Catalunya i les Corts Generals.
- b) el poble espanyol i el poble català, mitjançant referèndums d'aprovació d'aquest Estatut.
- c) els diputats i els senadors elegits a Catalunya i els elegits a tot l'Estat.
- d) el rei, el president Tarradellas i els consells comarcals.

**9. Els principis a l'entorn dels quals s'organitza l'Estat de les Autonomies són...**

- a) el principi d'autonomia i el principi de territorialitat.
- b) el principi d'unitat, el principi d'autonomia i el principi de solidaritat.
- c) el principi d'unitat i el principi d'uniformitat.
- d) el principi d'autonomia de la voluntat.

**10. La via d'accés a l'autonomia...**

- a) no repercuteix en l'àmbit de les competències.
- b) repercuteix en l'àmbit de les competències.
- c) en alguna ocasió, ha repercutit en l'àmbit de les competències però aleshores ràpidament el Govern de l'Estat ho ha solucionat mitjançant una llei d'harmonització.
- d) encara no ha repercutit en l'àmbit de les competències i ningú no sap què pot passar en el futur si es desenvolupa la clàusula residual.

**11. Com a precedents de l'actual autonomia política de Catalunya podem incloure (dins el segle XX)...**

- a) les Bases de Manresa, la Diputació del General i la Compilació de dret civil especial de Catalunya.
- b) el Pacte de Tortosa i l'Estatut de 1932.
- c) únicament l'Estatut de 1932, perquè el de 1979 és una reforma de l'anterior.
- d) l'Estatut de 1932 i l'Estatut de 1979.

**12. El principi dispositiu en matèria d'autonomies...**

- a) vol dir que la Constitució recull el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions, però no configura el mapa autòmic. Per tant, han de ser els diferents territoris els que han de manifestar llur voluntat de constituir-se en comunitats autònomes, i com també les competències que assumiran els seus estatuts d'autonomia.
- b) vol dir que gràcies a la Constitució disposen automàticament d'un Estatut d'Autonomia i, per tant, han de disposar de tot allò que la norma fonamental obliga a tenir.

c) significa que si no disposen de prou consciència col·lectiva com a nacionalitats o regions no poden accedir a l'autonomia política i, per tant, només poden gaudir d'autonomia administrativa.

d) comporta que la Constitució posa a disposició dels governs autonòmics la possibilitat de demanar l'autonomia en el termini que estableix el mateix text constitucional i, si no es fa així, estan obligats a elaborar un estatut d'autonomia o a reformar el que ja tenen.

**13. L'Estatut d'autonomia de 2006 va ser aprovat gràcies a una participació popular en el referèndum amb les característiques següents...**

a) una participació del 73,90 % del cens electoral.

b) una participació del 49,41 % del cens electoral.

c) una participació del 50,59% del cens electoral.

d) una participació del 20,48 del cens electoral.

**14. L'Estatut d'autonomia de 2006...**

a) té un fort component de pacte entre els representants del poble de Catalunya i els de tot l'Estat, com es pot observar en el procediment de la seva elaboració.

b) no pot ser mai producte de cap concepció pactista, perquè l'Estat de les autonomies no és un Estat federal.

c) és un pacte d'Estat entre Catalunya i Espanya, com si l'Estat espanyol fos un estat federal.

d) té un fort component de pacte entre els representants del poble de Catalunya i els de tot l'Estat, com es pot observar en el procediment de la seva elaboració i el de la seva reforma.

**15. L'Estatut d'autonomia de 2006...**

a) implica la reforma de moltes lleis estatals i catalanes.

b) obliga a reformar les lleis estatals primer, i després les catalanes.

c) exigeix la reforma de totes les lleis estatals.

d) no pot implicar la reforma de cap llei, perquè això seria inconstitucional.

**16. L'Estatut d'autonomia de 2006...**

a) va ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat per part de parlamentaris del PP i d'una qüestió d'inconstitucionalitat.

b) va ser objecte de set recursos d'inconstitucionalitat.

c) va ser objecte de sis recursos d'inconstitucionalitat.

d) no va ser objecte de cap recurs d'inconstitucionalitat sinó de set recursos d'empres.

**17. L'elaboració de l'EAC de 2006 es va fer seguint les fases següents...**

a) iniciativa del Govern de la Generalitat, tramitació a les Corts Generals, aprovació en referèndum i consulta al Tribunal Constitucional.

b) iniciativa del Parlament de Catalunya, tramitació a les Corts Generals, referèndum del poble de Catalunya, sanció i promulgació del rei, publicació i entrada en vigor.

c) iniciativa del Parlament de Catalunya, tramitació primer al Senat i després al Congrés dels Diputats, publicació, sanció i promulgació del rei, i entrada en vigor.

d) iniciativa del Govern central, publicació en el DOGC, consulta a les Corts Generals, sanció i promulgació del rei, i entrada en vigor.

**18. La condició política de català...**

a) és el requisit *sine qua non* per a gaudir de qualsevol tipus de dret a Catalunya.

b) la tenen tots aquells que resideixen a Catalunya.

c) està lligada a la possessió del veïnatge civil.

d) la poden posseir els nascuts fora de Catalunya.

**19. S'exigeix la possessió de la condició política de català per a...**

a) ser funcionari públic.

b) ser Síndic de la Sindicatura de Comptes.

- c) ser Síndic de Greuges.
- d) Ser jutge o fiscal a Catalunya.

**20. Les banderes de les comunitats autònomes...**

- a) no tenen cap tipus de protecció, a diferència de l'estatal.
- b) són establertes per la Comissió General d'Heràldica.
- c) no són considerades com a símbols oficials.
- d) tenen protecció penal.

**21. Per a tenir la condició política de català cal...**

- a) ser espanyol.
- b) ser espanyol, major d'edat i tenir veïnatge civil català.
- c) únicament ser resident habitual a un municipi de Catalunya (un mínim de 5 anys) i ser major d'edat.
- d) ser resident, estar empadronat i tenir el veïnatge administratiu català.

**22. El territori de Catalunya, segons l'Estatut d'autonomia de 2006...**

- a) no inclou només el Principat de Catalunya, sinó també la Catalunya del Nord i Andorra.
- b) està dividit en comarques i corregiments.
- c) es delimita segons la divisió en regnes establerta pel rei Jaume I el Conqueridor.
- d) és el que correspon als límits geogràfics i administratius de la Generalitat en el moment de l'entrada en vigor de l'Estatut.

**23. Quins són els símbols nacionals de Catalunya regulats a l'Estatut?**

- a) Només la bandera.
- b) La bandera, la festa i l'himne.
- c) La Generalitat i el territori.
- d) El Palau de la Generalitat i la Sagrada Família.

**24. Per a ser funcionari de la Generalitat de Catalunya...**

- a) es pot exigir tenir la condició política de català, però no el coneixement obligatori de la llengua catalana (només pot ser un mèrit).
- b) es pot exigir la possessió de la condició política de català i haver nascut a Catalunya.
- c) no es pot exigir la possessió de la condició política.
- d) cal tenir un coneixement aprofundit del català i tenir el veïnatge civil a Catalunya.

**25. Què forma part de la Generalitat de Catalunya?**

- a) L'Administració de la Generalitat i l'Administració perifèrica de l'Estat.
- b) El Parlament de Catalunya, el Síndic de Greuges i el Consell Consultiu.
- c) El president i els consellers del Govern de la Generalitat.
- d) Les institucions del Principat de Catalunya, les institucions andorranes i l'Alguer.

**26. El català és llengua cooficial...**

- a) per a totes les administracions presents a Catalunya, inclosa la de l'Estat.
- b) a tot el territori de Catalunya, excepte a la Vall d'Aran.
- c) per a tots els qui tenen la condició política de català.
- d) a totes les institucions i les administracions de l'Estat espanyol.



## **Solucionari**

### **Exercicis d'autoavaluació**

1. a

2. a

3. b

4. c

5. b

6. b

7. c

8. c

9. b

10. b

11. d

12. a

13. b

14. d

15. a

16. b

17. b

18. d

19. c

20. d

21. d

22. d

23. b

24. c

25. c

26. a

## Abreviatures

**AMI** *f* Associació de Municipis per la Independència.

**ANC** *f* Assemblea Nacional Catalana.

**APC** *m* Anuari Polític de Catalunya, editat per l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS).

**ATC** *f* (auto)interlocutòria del Tribunal Constitucional.

**BOE** *m* *Butlletí Oficial de l'Estat*.

**CA** *f* comunitat autònoma.

**CE** *f* Constitució espanyola de 1978.

**DOGC** *m* *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

**EAC** *m* Estatut d'autonomia de Catalunya.

**LOTC** *f* Llei orgànica del Tribunal Constitucional.

**LOHAPA** *m* Projecte de llei d'harmonització del procés autonòmic, declarat parcialment inconstitucional a la STC 76/1983, de 5 d'agost.

**STC** *f* Sentència del Tribunal Constitucional.

**UE** *f* Unió Europea.

## Glossari

**autogovern** *m* La facultat que té un país per a decidir per ell mateix i per a organitzar-se políticament.

**Bloc de la constitucionalitat** *m* Conjunt de normes integrat per la mateixa Constitució, els estatuts d'autonomia i altres normes que el Tribunal Constitucional pot tenir en compte per a determinar la constitucionalitat d'una llei.

**contrafaccions** *f pl* Terme històric que fa referència a les violacions de les constitucions de Catalunya.

**Corts Generals de Catalunya** *f* Antecedent remot del Parlament de Catalunya, que es-tigué vigent des d'aproximadament el 1214 fins el 1714. La Cort General (*Curia Generalis*) era la reunió dels Braços del Principat amb el rei, o amb el seu lloctinent especialment habilitat, per a tractar del "bon estament i reformació de la terra" (és a dir, del benestar general del país i de les mesures que les circumstàncies aconsellaven adoptar). S'hi feien les lleis generals pac-cionades, s'hi presentaven i proveïen els greuges comesos pel rei o els seus oficials i, normal-ment, s'hi votava el "donatiu" que els braços feien al sobirà. La reunió era anomenada també *corts* (*curiae*), en plural, en determinats contextos, però la denominació pròpia era la de Cort General. Es componia de tres estaments o braços: el braç militar, que reunia els representants de la noblesa; el braç eclesiàstic, amb els representants de la jerarquia religiosa, i el braç reial, amb els representants de les ciutats i viles del domini del monarca. De fet, sempre restaren exclosos de representació amplis sectors del país, com la pagesia i la menestralia. Per això i pel sistema d'elecció, les Corts, tot i que era una institució molt avançada en la seva època, responien a la concepció política i l'estructura social de la societat feudal i estamental i no es poden considerar segons els conceptes propis de les democràcies contemporànies.

**Constitucions de Catalunya** *f pl* En el context històric del sistema de sobirania pactada característic del dret constitucional català medieval i modern, eren normes sorgides de les Corts per acord entre el sobirà i els estaments de la terra, a iniciativa del primer, a diferència dels *capítols de cort*, que eren iniciativa del segons. També havien de ser sancionades per les Corts les disposicions promulgades pel rei en l'interval en què les Corts no estaven reunides (*actes de cort*, *privilegis*, *pragmàtiques* i *altres drets*).

**Diputació del General** *f* O Generalitat, antiga institució d'autogovern de la que prové l'actual nom de la Generalitat de Catalunya. Neix com a institució permanent el 1359 i fou abolida el 1714. En la seva estructura definitiva, era una comissió formada per sis persones – tres diputats que exercien funcions executives i representatives, i tres oïdors que exercien funcions administratives i comptables –, representants dels tres estaments triats triennalment. El seu president era el diputat eclesiàstic. Si bé originàriament la Diputació del General actuava com a comitè permanent de les Corts i vetllava perquè es complissin els acords de caràcter fiscal presos en les seves sessions, durant els segles XVI i XVII, amb el rei absent del Principat i les Corts escassament convocades, la Generalitat adquireix un caràcter més polític quan li és encomanada la tasca de defensar les Constitucions i les lleis del Principat de Catalunya i actua en representació del Principat davant del rei o dels seus representants.

**dret a decidir** *m* Expressió emprada pels partits catalans que promouen una consulta en la qual el poble de Catalunya pugui decidir el seu futur polític. Més recentment, també s'ha considerat un dret per una part de l'acadèmia, que el situa en el marc de la Constitució de-mocràtica espanyola i el defineix com un dret individual d'exercici col·lectiu dels membres d'una comunitat territorial que li permet expressar i realitzar mitjançant un procediment democràtic la voluntat de redefinir l'estatus polític i el marc institucional fonamentals, in-cloent-hi la possibilitat de constituir un estat independent.

**Estat de les autonomies** *m* Tipus d'Estat compost que prové del procés de descentralit-zació política i administrativa operat per la Constitució de 1978 i els estatuts d'autonomia.

**llengua pròpia** *f* El català és la llengua d'ús normal de les administracions públiques i dels mitjans de comunicació públics a Catalunya, i és també la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament.

**Principi dispositiu** *m* Principi constitucional segons el qual la Constitució no obliga a accedir a l'autonomia sinó que ho deixa a la lliure disposició del territori que així ho demani.

**veïnatge administratiu** *m* Consisteix a estar empadronat en un municipi de Catalunya. L'art. 16 de la Llei de bases del règim local defineix el padró municipal com el registre ad-ministratiu on consten els veïns d'un municipi, que comporta la prova de la residència en el municipi i del domicili habitual. Determina la condició política de català o la ciutadania catalana.

## Bibliografia

**Aja, Eliseo** (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.

**Albertí, Enoch i altres** (2002). *Manual de Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics / Marcial Pons.

**Aparicio Pérez, Miguel A.** (2011). "Posición y funciones de los estatutos de autonomía en la STC 31/2010". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (núm. 12, pàg. 16-43).

**Barceló, Mercè** (2015). "El dret a decidir i els deures de l'Estat". *Diari Ara* (11/9/2015).

**Barceló, Mercè; Corretja, Mercè; González Bondia, Alfonso; López, Jaume; Vilajosana, Josep M.** (2015). *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Barcelona: Atelier.

**Barceló, Mercè; Vintró, Joan** (coords.) (2011). *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Atelier.

**Cagiao Conde, Jorge; Ferraiuolo, Gennaio** (2016). *El encaje constitucional del derecho a decidir: un enfoque polémico*. Madrid: Libros de la Catarata.

**Carrillo, Marc** (2007). *L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

BOPCDictamen de la Comissió d'Estudi per a la Millora de l'Autogovern, 5 de desembre de 2002, núm. 366.

**Diversos autors** (2005). *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.

**Diversos autors** (2010). *Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*. *Revista Catalana de Dret Públic*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

**Diversos autors** (de 2010 a 2015). *Anuari Polític de Catalunya*. Barcelona: ICPS.

**Diversos autors** (2011). "Justícia constitucional i estats compostos: reflexions a partir de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya". *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 43).

**Díaz Revorio, Francisco Javier** (2011). "La tipologia dels pronunciaments en la STC 31/2010 i els seus efectes sobre l'Estatut català i altres normes de l'ordenament vigent". *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 43). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

**Ferret Jacas, Joaquim** (2011). "Nación, símbolos y derechos históricos". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (núm. 12, pàg. 44-60).

**Fossas, Enric** (2007). *El principio dispositivo en el Estado autonómico*. Madrid: Marcial Pons.

*Informe sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2003.

**López Basaguren, Alberto** (2016). *Demanda de secesión en Catalunya y sistema democrático. El "procés" a la luz de la experiencia comparada*. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional* (núm. 37, pàg. 163-185).

**Milian Massana, Antoni** (2009). *El pluralisme a la Constitució espanyola*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

**Muñoz, Santiago** (2007). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (2 vol., 2ª). Madrid: Iustel.

**Ortega, Luis; Martín, Isaac** (2005). *La reforma del Estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**Ridao, Joan** (2011). *Curs de Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Columna Edicions / Grup 62 / Escola d'Administració Pública de Catalunya.

**Pérez Fernández, José Manuel** (coord.) (2006). *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*. Barcelona: Atelier.

**Pérez Francesch, Joan Lluís** (2007). "La impugnación de disposiciones y resoluciones autonómicas sin rango de ley". *Working Papers*. ICPS (núm. 263).

**Tornos, Joaquín** (2007). *Los estatutos de autonomía de Cataluña*. Madrid: Iustel.

**Tornos, Joaquín** (2015). *De Escocia a Cataluña. Referéndum y reforma constitucional*. Madrid: Iustel.

**Vernet, Jaume** (coord.) (2003). *Dret lingüístic*. Valls: Cossetània.

**Viver, Carles** (2006). "L'Estatut de 2006". A: *Activitat Parlamentària* (núm. 10, pàg. 34-57). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Relacions Institucionals i Participació.

