

JOAN RIDAO

CURS DE DRET PÚBLIC DE CATALUNYA

Quarta edició totalment revisada
i actualitzada

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2024

ÍNDIX

	Pág.
ABREVIACIONS	15
PRESENTACIÓ A LA PRIMERA EDICIÓ (MARÇ DE 2007)	21
PRÒLEG A LA SEGONA EDICIÓ (JUNY DE 2011). DESPRÉS DE LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNY, SOBRE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA	25
PRÒLEG A LA TERCERA EDICIÓ (JUNY DE 2018). EL CANVI DE RASANT DEL CATALANISME: DEL GRADUALISME AL «DRET A DECIDIR» I EL «PROCÉS CONSTITUENT»	39
1. EVOLUCIÓ DEL CATALANISME POLÍTIC DES DE L'AUTONOMISME AL «DRET A DECIDIR»	39
2. EL «PROCÉS CONSTITUENT» I LA TEORIA DEL PODER CONSTITUENT.	45
3. EL «DRET A DECIDIR» I EL DRET A L'AUTODETERMINACIÓ: ALGUNES QÜESTIONS BÀSIQUES	47
4. EL FUTUR	51
PRÒLEG A LA QUARTA EDICIÓ (AGOST DE 2024). LES ESTRATÈGIES DE MILLORA O DE SUPERACIÓ DE L'AUTONOMIA POLÍTICA DESPRÉS DEL «PROCÉS SOBIRANISTA», EN UN CONTEXT DE CREIXENT AD- MINISTRATIVITZACIÓ DE L'AUTONOMIA POLÍTICA	53
CAPÍTOL 1. LA CONSTRUCCIÓ DE L'ESTAT AUTONÒMIC	
1. MODELS D'ESTAT EN DRET COMPARAT	59
1.1. De l'Estat-nació a la distribució territorial del poder	59
1.2. Formes d'Estat segons la distribució territorial del poder. Els Estats compostos	61
1.3. L'Estat Federal	62
2. ELS PRECEDENTS DE L'AUTOGOVERN DE CATALUNYA	68
2.1. Els orígens del catalanisme	68
2.2. El catalanisme polític: el Memorial de Greuges, les Bases de Manresa i la Mancomunitat	71
3. LA SEGONA REPÚBLICA ESPANYOLA I L'AUTONOMIA CATALANA	74

	Pàg.
3.1. La Generalitat provisional del 1931 i l'Estatut de Núria	74
3.2. La Constitució de la Segona República i l'Estatut del 1932	75
4. EL RÈGIM DE PREAUTONOMIES I EL DEBAT CONSTITUENT DEL TÍTOL VIII DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA	76
4.1. La Transició a la democràcia i el restabliment de la Generalitat Provisional.....	76
4.2. El procés constituent i el model d'Estat a la Constitució espanyola de 1978	78
4.3. Les etapes de la governabilitat a Catalunya.....	79
Primera etapa: la posada en marxa de l'autonomia i de les institucions, 1980-1984.....	79
Segona etapa: la consolidació de la majoria de govern i el desplegament de les competències, 1984-1995	80
Tercera etapa: el període sense majories absolutes, 1995-2003	82
Quarta etapa: el període de l'alternança: el govern catalanista i d'esquerres i el govern d'Entesa, 2003-2010.....	84
Cinquena etapa: el canvi de signe del catalanisme. Del «peix al cove» als plantejaments entorn al «dret a decidir» i al «procés constituent»	85
Sisena etapa: un període condicionat per les mesures coercitives contra el procés, el diàleg amb l'Estat i la desjudicialització del conflicte polític	88
BIBLIOGRAFIA	91

CAPÍTOL 2. L'ESTAT AUTONÒMIC

1. ELS PRINCIPIS CONSTITUCIONALS I LES VIES D'ACCÉS A L'AUTONOMIA	93
1.1. Els principis constitucionals d'unitat i d'autonomia	93
1.2. El principi dispositiu com a marc d'accés a l'autonomia. Les diverses vies d'accés i les classes de comunitats autònomes	95
1.3. L'accés de Catalunya a l'autonomia	98
1.4. Les etapes del procés autonòmic.....	98
2. L'ESTATUT COM A FONT DE DRET	101
2.1. Naturalesa jurídica i posició en el sistema de fonts.....	101
2.2. El contingut dels estatuts: la vinculació al caràcter de norma institucional bàsica. El contingut de l'Estatut de Catalunya.....	103
2.3. L'elaboració i reforma dels estatuts. L'Estatut de Catalunya de 2006 ...	107
3. LA RESTA DE FONTS DEL DRET A CATALUNYA	110
3.1. Les fonts del dret. Les relacions entre l'ordenament jurídic estatal i l'autonòmic.....	110
3.2. La llei autonòmica ordinària i els tipus específics de lleis: les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut, la llei de pressupostos i el Reglament parlamentari	111
3.3. Les normes del Govern amb rang de llei. Els decrets legislatius i els decrets llei.....	114
3.4. El reglament	120
BIBLIOGRAFIA	124

CAPÍTOL 3. L'AUTONOMIA DE CATALUNYA

INTRODUCCIÓ	127
1. CATALUNYA COM A NACIONALITAT, ELS DRETS HISTÒRICS I ELS SÍMBOLS.....	128
1.1. La identificació comunitària de Catalunya.....	128

	Pàg.
1.2. La Generalitat com a sistema institucional en què s'organitza l'autogovern de Catalunya.....	133
1.3. Els drets històrics.....	134
1.4. Els símbols.....	136
2. LA CIUTADANIA CATALANA I ELS DRETS ESTATUTARIS.....	140
2.1. La ciutadania catalana.....	141
2.2. Els drets i deures estatutaris	141
2.3. Els principis rectors	145
2.4. La garantia dels drets estatutaris	147
3. EL TERRITORI I L'EFICÀCIA TERRITORIAL DE LES NORMES	148
4. EL RÈGIM LINGÜÍSTIC	150
4.1. La recepció constitucional del multilingüisme	150
4.2. L'ordenació lingüística a Catalunya.....	151
4.3. L'article 6.1 EAC. La llengua pròpia i les seves conseqüències.....	155
4.4. Els drets i deures lingüístics.....	158
BIBLIOGRAFIA	167

CAPÍTOL 4. LES INSTITUCIONS DE CATALUNYA

INTRODUCCIÓ	171
1. EL PARLAMENT.....	173
1.1. La Generalitat com a sistema parlamentari. La representativitat, l'autonomia i la inviolabilitat del Parlament. Les fonts del Dret Parlamentari	173
1.2. La composició del Parlament i la durada del seu mandat.....	176
1.3. L'estatut dels membres del Parlament.....	179
1.3.1. L'adquisició de la condició plena de parlamentari.....	180
1.3.2. Les causes d'incompatibilitat	183
1.3.3. Les prerrogatives parlamentàries: la inviolabilitat, la immunitat i l'aforament.....	185
1.3.4. Els drets i els deures dels parlamentaris.....	188
1.3.5. La suspensió i la pèrdua de la condició de parlamentari.....	190
1.4. Organització i funcionament del Parlament	191
1.4.1. Els òrgans de direcció i govern intern	192
1.4.2. Els òrgans de treball parlamentari i decisió política	195
1.4.3. Els òrgans de connexió i d'activació de la vida parlamentària: els grups parlamentaris, el grup mixt i els diputats no adscrits.....	201
1.4.4. L'òrgan de continuïtat parlamentària: la Diputació Permanent.....	208
1.5. Les funcions del Parlament	209
1.5.1. La creació del Govern: la investidura del president de la Generalitat.....	209
1.5.2. El control de l'acció de govern	209
1.5.3. Les possibilitats de control al govern en funcions.....	211
1.5.4. L'impuls de l'acció política i de govern	213
1.5.5. La funció Legislativa.....	218
1.5.6. Altres funcions.....	221
2. LA PRESIDÈNCIA I EL GOVERN DE LA GENERALITAT	232
2.1. El president de la Generalitat. Investidura, nomenament i cessament. Funcions	232
2.2. El conseller primer i el vicepresident del Govern	238
2.3. El Govern. Composició, estatut dels seus membres i funcions.....	239

	Pàg.
2.4. La responsabilitat política del president i del Govern	242
3. LES ALTRES INSTITUCIONS DE RELLEU ESTATUTARI	244
3.1. El Consell de Garanties Estatutàries.....	244
3.2. El Síndic de Greuges.....	246
3.3. La Sindicatura de Comptes	249
3.4. El Consell de l'Audiovisual de Catalunya.....	256
3.5. Altres òrgans rellevants.....	258
4. EL PODER JUDICIAL A CATALUNYA.....	259
4.1. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya	260
4.2. El Fiscal Superior de Catalunya.....	261
4.3. El Consell de Justícia de Catalunya	262
4.4. Competències de la Generalitat sobre l'Administració de Justícia	263
4.5. El règim lingüístic i el coneixement del dret propi de Catalunya	265
BIBLIOGRAFIA	267
 CAPÍTOL 5. L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL I EL RÈGIM LOCAL 	
INTRODUCCIÓ	271
1. ELS PRINCIPIS CONSTITUCIONALS EN MATÈRIA DE RÈGIM LOCAL	273
2. LES COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT EN MATÈRIA DE RÈGIM LOCAL.....	276
3. EL GOVERN LOCAL	279
3.1. El principi intracomunitari del Govern local. El Consell de Govern Locals.....	279
3.2. Els elements integrants del Govern local a Catalunya.....	280
4. ALTRES ENS LOCALS I RÈGIMS ESPACIALS.....	290
4.1. Les àrees metropolitanes. L'Àrea Metropolitana de Barcelona	290
4.2. La Carta Municipal de Barcelona	292
4.3. El règim especial de l'Aran	294
BIBLIOGRAFIA	296
 CAPÍTOL 6. LES COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT 	
INTRODUCCIÓ	299
1. ELEMENTS GENERALS I LA DELIMITACIÓ DELS ÀMBITS COMPE- TENCIALS	302
1.1. El concepte de competència.....	302
1.2. Elements que integren el concepte de competència.....	303
1.3. La delimitació de l'àmbit competencial.....	304
2. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES. NORMES ATRIBU- TIVES DE COMPETÈNCIES I NORMES QUE INCIDEIXEN EN EL SEU EXERCICI.....	304
2.1. El marc constitucional. La distribució de competències en els Estats compostos o descentralitzats.....	304
2.2. Les normes atributives de competències. La modificació extraestatutà- ria de les competències. Les lleis competencials.....	306
2.2.1. La Constitució	306
2.2.2. Els estatuts d'autonomia.....	309
2.2.3. La modificació extraestatutària de competències.....	309

	Pàg.
2.3. Les normes que incideixen en el marc competencial	312
2.3.1. Les lleis d'harmonització	312
2.3.2. La legislació bàsica	314
2.3.3. Els decrets de traspassos	315
3. LES COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA	316
3.1. El contingut de l'Estatut de 2006 en matèria competencial	316
3.1.1. Les competències exclusives (art. 110 EAC)	317
3.1.2. Les competències compartides (art. 111 EAC)	318
3.1.3. Les competències executives (art. 112 EAC)	320
3.1.4. Les competències de participació	321
3.2. Els criteris i principis tendents a preservar el nivell competencial de la Generalitat	321
3.2.1. L'activitat de foment (art. 114 EAC)	322
3.2.2. L'abast territorial de les competències autonòmiques (art. 115 EAC)	323
3.2.3. Les competències autonòmiques i la Unió Europea (art. 113 EAC)	325
4. LES MATÈRIES CONTINGUDES A L'ESTATUT	326
4.1. El detall de les matèries: desenvolupament normatiu, traspassos i conflictivitat	326
4.2. Quadre resum de les matèries i submatèries noves o ampliades amb l'EAC 2006	449
5. ELS CONFLICTES ENTRE L'ESTAT I LA GENERALITAT: LES VIES NEGOCIAL, JURISDICCIONAL I COACTIVA	452
5.1. Els conflictes positiu i negatiu de competències	454
5.2. Els recursos d'inconstitucionalitat	457
5.3. La impugnació del Títol V LOTC	459
6. LA VIA COACTIVA: L'EXECUCIÓ FORÇOSA DE L'ARTICLE 155 CE	460
BIBLIOGRAFIA	466

CAPÍTOL 7. LES RELACIONS INSTITUCIONALS DE LA GENERALITAT

INTRODUCCIÓ	469
1. LES RELACIONS INSTITUCIONALS ENTRE LA GENERALITAT I L'ESTAT	472
1.1. Les relacions de col·laboració entre la Generalitat i l'Estat	475
1.1.1. El deure d'informació i assistència	476
1.1.2. La cooperació	477
1.1.3. Els convenis	483
1.1.4. La coordinació	484
1.1.5. Les tècniques estatutàries que instrumenten la col·laboració	485
1.2. La participació de la Generalitat en institucions i en procediments de presa de decisions estatals	490
1.2.1. La participació a través del Senat, en la designació de mesures d'òrgans constitucionals i en l'exercici de la iniciativa legislativa	491
1.2.2. La participació en la planificació estatal de l'activitat econòmica i en la designació de representants dels organismes econòmics	494
1.2.3. La participació en l'exercici de competències estatals	495
2. LA COL·LABORACIÓ DE LA GENERALITAT AMB LA RESTA DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES	496

	Pàg.
3. LES RELACIONS DE LA GENERALITAT AMB LA UNIÓ EUROPEA.....	498
4. L'ACCIÓ EXTERIOR DE LA GENERALITAT	504
4.1. La distinció entre relacions internacionals i acció exterior. La doctrina constitucional sobre la matèria.....	504
4.2. Les facultats de la Generalitat en l'àmbit de l'acció exterior.....	506
4.2.1. Les oficines a l'exterior.....	507
4.2.2. La projecció exterior en els àmbits cultural, social, turístic i esportiu, i de les organitzacions de Catalunya	507
4.2.3. La cooperació transfronterera.....	508
4.2.4. La cooperació al desenvolupament.....	509
4.2.5. La participació en organismes internacionals. El cas de la UNESCO.....	509
4.3. Els acords de col·laboració i la participació en tractats i convenis internacionals	511
4.3.1. Els acords de col·laboració.....	511
4.3.2. Els tractats i convenis internacional que afecten les competències de la Generalitat.....	512
BIBLIOGRAFIA	513

CAPÍTOL 8. EL FINANÇAMENT DE LA GENERALITAT

INTRODUCCIÓ	517
1. LES PREVISIONS CONSTITUCIONALS EN MATÈRIA DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC: ELS PRINCIPIS D'AUTONOMIA FINANCERA, SOLIDARITAT, COORDINACIÓ I ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA	521
1.1. L'autonomia financera	522
1.2. La suficiència financera i els recursos financers destinats a garantir-la.	523
1.3. La coordinació amb la Hisenda estatal. El Consell de Política Fiscal i Financera	524
1.4. La solidaritat interterritorial	525
1.5. L'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera.....	526
2. CARACTERITZACIÓ DEL RÈGIM COMÚ I DEL RÈGIM DE CONCERT ECONÒMIC I CONVENI TRIBUTARI	527
2.1. El règim de concertació i conveni.....	527
2.2. El model de finançament comú.....	529
3. EL SISTEMA DE FINANÇAMENT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA	530
3.1. L'evolució del model de finançament.....	530
3.2. El contingut estatutari del finançament: la posició de l'Estatut, els principis generals del model i els termes de l'autonomia financera	533
3.2.1. La posició de l'Estatut i els principis generals del model. Els efectes de la STC 31/2010.....	533
3.2.2. Els recursos i les competències financeres de la Generalitat...	535
3.3. La garantia de la suficiència. La disposició addicional tercera sobre les inversions de l'Estat en matèria d'infraestructures de Catalunya.....	537
3.4. Els mecanismes d'anivellament i solidaritat	539
4. EL MODEL DE FINANÇAMENT DEL PERÍODE 2009-2013	540
5. LES FINANCES DELS GOVERNS LOCALS.....	544
BIBLIOGRAFIA	546

PRESENTACIÓ

A LA PRIMERA EDICIÓ (MARÇ DE 2007)

La recuperació de l'autonomia de Catalunya durant la transició política suposà la recuperació de les institucions pròpies i l'assumpció de la capacitat d'autogovern de la Generalitat sobre àmbits de particular transcendència política i social que fins aquell moment havien estat privatisats de l'Estat. En particular, l'Estatut de 1979 comportà la implantació d'institucions polítiques i administratives encarregades de la gestió d'importants serveis, així com d'una intensa activitat normativa en àmbits de dret públic i privat. No endebades, aquesta realitat s'acabà imposant com a conseqüència de la reivindicació exhibida, entre d'altres, per territoris com Catalunya, que tenia, com a antecedents més immediats, l'experiència d'autogovern de la Generalitat del període de la Segona República (1931-1939) i la Generalitat restablerta provisionalment l'any 1977, abans fins i tot que veiés la llum la Constitució de 1978. En conjunt, a més, les reformes operades en el model d'organització territorial de l'Estat suposaren un profund canvi en la seva estructura, especialment si es tenen en compte els precedents de forta centralització existents.

En un altre ordre de coses, és sabut que en el cas espanyol, a diferència d'altres models federals o regionals que tendeixen cap a solucions més precises, el principi dispositiu que inspirà la constitució de les comunitats autònomes (CA), així com la remissió a l'estatut particular de cadascuna d'elles per concretar l'abast del seu autogovern, van constituir durant algun temps unes bases prou flexibles que deixaren obertes diferents opcions dins el marc constitucional, tant pel que fa a la implantació del règim d'autonomia, com pel que fa al seu possible desenvolupament. Amb tot, el model autonòmic final, mediatitzat per l'existència d'una pluralitat de règims preautonòmics com a resultat d'una opció política determinada, es caracteritzà per la generalització de l'autonomia a través de la creació de disset CA i, el que és més rellevant, per una clara tendència a la uniformització del model.

Amb independència d'aquest fenomen estructural, la majoria d'institucions i forces polítiques catalanes iniciaren en el període 2003-2006 la reforma de l'Estatut de 1979, en base a la diagnosi de la majoria de forces polítiques i de la societat civil organitzada, en bona part coincidents amb les expressades abans pel Parlament de Catalunya a través del Document final de la *Comissió d'Estudi*

per a l'*Aprofundiment de l'autogovern* (2002), que posà en relleu l'existència d'importants dèficits en l'autogovern en aspectes com el reconeixement de la singularitat de Catalunya dins el marc d'un Estat de base plurinacional, les competències, la participació en els òrgans de l'Estat o el finançament. L'opció a favor de la reforma de l'Estatut, descartada la via d'aprofitament dels marges existents per modificar la situació sense alterar el marc constitucional i estatutari, posició que havia estat la majoritària dins del catalanisme polític en anteriors etapes, partí de la necessitat, doncs, d'aprofitar una norma com l'Estatut per erradicar els obstacles que a la pràctica havien abocat l'autogovern català a una reducció de les expectatives sobre el seu contingut, provocant una clara descompensació entre una arquitectura institucional pensada inicialment per a l'exercici d'amplis poders i perfil netament polític, amb una capacitat d'actuació final que no tenia la seva deguda correspondència.

En aquest sentit, l'obertura del procés de reforma estatutària tingué com a principal objectiu el de consolidar i impulsar l'autogovern, tot redefinint l'univers simbòlic i la identificació de Catalunya com a comunitat política i cultural; actualitzar i modernitzar el funcionament de les institucions; donar un nou vigor al repartiment competencial contingut en el bloc de la constitucionalitat, a partir d'una redacció més prolixa de les competències, tot evitant la intervenció de l'Estat en matèries en què no disposa de títol per fer-ho; a més de millorar el sistema de finançament, amb l'objectiu de dotar de més autonomia i suficiència financera a la Generalitat. Amb la nova llei fonamental catalana, a més, es volia garantir la presència de la Generalitat en els òrgans constitucionals i altres òrgans generals de l'Estat, a més de preveure els mecanismes per tal que la Generalitat participi en la formació de la voluntat de l'Estat, tot procedint a modificar els fonaments sobre els que s'havia erigit un model autonòmic que no havia pogut resoldre satisfactòriament les relacions entre el govern central i els distints territoris en l'esfera interna *stricto sensu* i en l'àmbit europeu. Precisament, la referència al marc de la Unió Europea, inèdit en el moment de l'aprovació de l'Estatut de 1979, evidencià la necessitat que el nou Estatut incorporés noves fenomenologies i necessitats sobrevingudes després de més d'un quart de segle de vigència de l'Estatut de 1979, com ara la immigració o l'impacte de les noves tecnologies.

La ponència creada ad hoc en el Parlament de Catalunya, en la qual vaig tenir l'honor de participar en la meua condició de parlamentari, presentà finalment un primer text (8 de juliol de 2005), que posteriorment fou modificat durant la tramitació ordinària en comissió (29 de juliol de 2005) i en ple (28, 29 i 30 de setembre de 2005). Abans, la màxima instància jurídica de la Generalitat, el Consell Consultiu, havia afirmat la constitucionalitat dels principals postulats de la proposta, tot i identificar alguns supòsits d'inconstitucionalitat que el mateix Parlament esmenà en el moment de la seva aprovació final el 30 de setembre de 2005. Així, el text de la proposició de llei adoptat finalment, després de mesos d'àrdues negociacions, amb 120 vots favorables sobre els 135 possibles de la Cambra catalana, a més d'ajustar-se a la Constitució, era expressiva del comú denominador assolit entre els legisladors catalans al voltant de la necessitat d'actualitzar i perfeccionar els mecanismes d'autogovern, així com de reforçar el valor d'aquest davant les instàncies polítiques de l'Estat. La posterior tramitació a les Corts Generals, com a conseqüència del caràcter paccionat del text estatutari, introduí tanmateix diferents modificacions que alteraren el contingut inicial del projecte. Els canvis es produïren amb la incorporació de modificacions en alguns apartats com el de la identificació

comunitària, el Poder Judicial, les competències, les relacions institucionals o el finançament. Tot això, abans de la seva aprovació i de ser sotmès a referèndum dels electors catalans el 18 de juny de 2006.

Així doncs, abans que res, el manual que teniu a les mans reflecteix la nova arquitectura de l'ordenament jurídic-públic català i, especialment, les novetats esdevingudes després de l'entrada en vigor del nou Estatut. Al llarg de vuit capítols, es desgranen els principals instituts de l'autogovern de Catalunya, posats al dia, amb l'objectiu que siguin d'utilitat tant als lectors en general com al món acadèmic i els estudiants universitaris en particular.

Amb tot, aquestes pàgines han estat redactades des de la consciència que en aquesta disciplina encara es poden produir diferents canvis, fins al punt que això dificulta avui per avui als estudiosos, i a la resta de persones en general, una aproximació a través d'altres obres amb la mateixa vocació generalista i sistemàtica com la que impulsa la present. És de justícia advertir, doncs, que tant el pronunciament del Tribunal Constitucional, amb motiu dels diversos recursos d'inconstitucionalitat interposats contra l'Estatut, com els canvis de caràcter normatiu i de tot ordre que se'n derivaran de l'aprovació de la llei fonamental catalana, provocaran, sense cap gènere de dubte, ulteriors novetats que caldrà incorporar de forma sobrevinguda.

Per acabar, i en el capítol protocol·lari —però no per això menys sincer—, vull expressar el meu agraïment als companys del Departament de Dret Públic de la Facultat de Ciències Jurídiques de la Universitat Rovira i Virgili i, en especial, al Dr. Jaume Vernet, la Sra. Laura Román, el Dr. Jordi Jaria i el Dr. Jordi Barrat, per totes les seves observacions i aportacions, que per a mi han estat molt valuoses i estimables. Igualment, vull expressar la meua gratitud als meus col·laboradors Núria Cuenca i Gemma Espanyol per la seva col·laboració.

Rubí-Roda de Berà, març de 2007

PRÒLEG A LA SEGONA EDICIÓ (JUNY DE 2011) DESPRÉS DE LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNY, SOBRE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

En el moment d'enllestir el manual que teniu a les mans, ha transcorregut ja quasi un any des que es van fer públiques les distintes sentències del Tribunal Constitucional (TC) sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) que donaven resposta als set recursos d'inconstitucionalitat interposats i, entre ells, el primer recurs en tota la història del període democràtic que impugnava *in extenso* (136 articles i disposicions) la reforma d'un estatut d'autonomia. Amb tot, el més rellevant són els aspectes qualitatius. La STC 31/2010, que va resoldre aquest últim recurs, ha plantejat qüestions de la major transcendència per a la definició futura del «model constitucional de distribució territorial del poder públic» (FJ 1) i en relació el que en termes polítics es coneix com l'«encaix» de Catalunya amb Espanya o el denominat «problema catalán».

Els set recursos presentats davant el TC per ordre cronològic són els següents: el primer, el 31 de juliol de 2006, per més de cent diputats del grup parlamentari popular al Congrés dels Diputats, per entendre que es tractava d'«una Constitució paral·lela», tot impugnant diversos apartats d'un total de 114 articles, nou disposicions addicionals i dues finals, que, en la seva opinió, «fracturaven els principis de llibertat i igualtat entre els espanyols». Abans de l'aprovació de l'Estatut, el 2 de novembre de 2005, el mateix grup parlamentari popular havia ja interposat un recurs d'empara constitucional contra la decisió de la Mesa del Congrés de tramitar el text com a reforma estatutària, per entendre que el procediment acordat constituïa un «fraud de constitució», ja que, segons ell, es produïa un canvi indirecte en la Constitució. El 15 de març de 2006, l'alt tribunal notificà la no admissió a tràmit del recurs. El segon recurs, de 19 de setembre de 2006, fou el del Defensor del Pueblo, que impugnà un total de 112 articles i quatre disposicions addicionals, referit a set aspectes: drets i deures, llengua, competències, justícia, Síndic de Greuges, relacions amb l'Estat, i drets històrics i nació. L'11 d'octubre es feu pública l'admissió a tràmit del recurs, segons que acordà el Tribunal el dia anterior. El mes de novembre, el Parlament de Catalunya i el Govern de la Generalitat van sol·licitar l'acumulació dels recursos presentats en quant a la seva tramitació i resolució, que més tard fou ampliada als recursos interposats per altres CA. El 28 de maig de 2007, el TC rebutjà aquesta pretensió. El ponent designat fou el magistrat Pascual Sala Sánchez. El tercer fou interposat el 25 de setembre de

2006 pel Govern de Múrcia, que va recórrer diversos aspectes de l'article 117 de l'Estatut, relatiu a l'aigua i les obres hidràuliques. Múrcia rebutjava la intervenció de la Generalitat a l'hora de fixar el cabal ecològic del riu Ebre que discorre per 9 CA. El TC admeté a tràmit el recurs el 24 d'octubre.

El quart fou l'11 d'octubre de 2006, per part del Govern de La Rioja, contra dotze articles, set disposicions addicionals i una final, relacionats amb la gestió de l'aigua, denominacions d'origen supracomunitàries, sistema de finançament, i les relacions Generalitat-Estat. El TC va admetre a tràmit el recurs el 24 d'octubre. El cinquè fou el 19 d'octubre de 2006, per part del Govern d'Aragó, que impugnà una disposició addicional sobre l'Arxiu de la Corona d'Aragó. El Govern aragonès, única comunitat governada pel PSOE que va recórrer el text, entenia que l'Arxiu de la Corona d'Aragó —ubicat a Barcelona— constitueix un «ens indivisible» que ha de ser gestionat per les 4 CA implicades —Aragó, Balears, Catalunya i valència— i l'Estat central, i que la regulació de l'Estatut modificava les competències de l'aragonès en aquesta matèria. El 14 de novembre el TC feu pública l'admissió a tràmit del recurs, segons providència aprovada el 8 de novembre. El sisè, de 19 d'octubre de 2006, fou el de la Generalitat valenciana, que va recórrer també aspectes relatius a l'Arxiu de la Corona d'Aragó i els recursos hídrics, així com el model de finançament per entendre que «atemptava» contra la solidaritat entre les CA. El 9 de novembre, el TC publicà la seva admissió a tràmit, segons providència de 8 de novembre. El setè i darrer fou el 20 d'octubre de 2006, del Govern balear, per considerar que contravenia la Constitució en allò referent a l'Arxiu de la Corona d'Aragó, denunciant que «s'apropiava indegudament» d'aquest Arxiu, sobre el que els ciutadans de les illes tenen «uns drets històrics irrenunciables». El 14 de novembre fou anunciada la seva admissió a tràmit, segons providència del 8 de novembre.

Per valorar el contingut de la referida sentència i la seva afectació sobre el text estatutari, vagi per davant que no resulta fàcil objectivar jurídicament una decisió judicial d'aquesta naturalesa, complexa, amb molts matisos. Més si es tracta d'una sentència declarativa (14 preceptes anul·lats), però àmpliament interpretativa (vint-i-set més de forma directa i d'altres de manera menys ostensible), que aparentment consent un cert marge d'aplicació i de desplegament, en tant que manté formalment intacte bona part del text, de manera que, fins i tot, es pot arribar a considerar que davant un nou supòsit plantejat davant el mateix Tribunal, els plantejaments d'aquest podrien variar a través d'un simple mecanisme informal de prescripció.

D'entrada, cal dir que la impugnació que donà lloc a la STC 31/2010 es dirigia contra un estatut d'autonomia totalment nou, distint al de 1979, que fou aprovat en primera instància pel Parlament de Catalunya i posteriorment per les Corts Generals i referendat pel cos electoral de Catalunya. Els principals arguments dels recurrents partien de la concepció dels estatuts d'autonomia com a lleis orgàniques amb un àmbit material reservat i restringit per l'article 147.2 de la Constitució espanyola (CE), motiu pel qual no haurien de poder entrar en l'àmbit reservat a altres lleis orgàniques ni ordinàries, a més de tenir vedada igualment la incorporació en el text de mandats al legislador estatal o de normes interpretatives de la Constitució, ni modificar la jurisprudència constitucional, a pesar de que es tracta de normes integrants del «bloc de constitucionalitat». La majoria d'aquests arguments foren acollits per la referida sentència, de manera que, en coherència, el text estatutari ha quedat seriosament disminuït, desapoderat en bona part del seu valor normatiu. Per

això es pot afirmar que l'Estatut ja no és ni el que el legislador estatutari pretenia que fos, ni el que la ciutadania de Catalunya va tenir l'oportunitat de votar a les urnes.

Cal tenir present una vegada més que el propòsit de la reforma estatutària era cercar una identificació comunitària i del règim lingüístic més acurada; la incorporació *ex novo* de drets, deures i principis rectors; la regulació del Poder Judicial a Catalunya; del règim local, l'acció exterior i les relacions institucionals de la Generalitat amb l'Estat i la Unió Europea; la definició de la tipologia competencial, tot completant el sistema constitucional de distribució constitucional, a més d'incorporar i assegurar un prolix catàleg de matèries i submatèries davant les ingerències del legislador estatal; i, finalment, l'establiment de les bases d'un nou model de finançament que garantis la suficiència financera de la Generalitat. Com els manaments de la llei de Déu, es podria dir que tots aquests objectius es resumien en dos: el reforçament de la singularitat de Catalunya i l'augment i garantia dels poders de la Generalitat. I tot això, a diferència dels arguments expressats per la STC 31/2010, sobre la base de considerar l'Estatut com una norma específica i diferenciada, que actua com a complement indispensable de la Constitució per a la determinació de la distribució territorial del poder i que és part integrant del «bloc de constitucionalitat», a més de ser un instrument normatiu de caràcter paccionat en què hi concorren la voluntat estatal i autonòmica, cosa que fa que un cop aprovat esdevingui immune a qualsevol modificació realitzada per llei orgànica o ordinària. Certament, no es tracta que es pugui regular qualsevol matèria sinó aquelles que serveixen a la seva funció constitucionalment definida, de manera que un cop promulgat, tot el seu contingut hauria de quedar afectat per la congelació.

Aquests objectius no s'han vist acomplerts ja sigui per la declaració d'inconstitucionalitat i anul·lació d'alguns preceptes, ja sigui mitjançant la tècnica de la «interpretació conforme», que ha alterat en la majoria de casos el sentit originari de les normes interpretades. En aquest cas, el Tribunal Constitucional no ha exercit pròpiament d'interpret de la Constitució sinó d'autèntic *comissari del poder constituent*, per utilitzar una clàssica expressió de García de Enterría. Es pot dir, fins i tot, que ha actuat com si es tractés d'un poder constituent directe, com una segona cambra legislativa, negligint el fet que es tracta d'un poder constituït més que no pot donar contingut a la Constitució, que és un text que per definició és obert i flexible, susceptible doncs de ser interpretat també pel legislador estatal i autonòmic.

Val la pena insistir que el *l'iter* legislatiu que donà a llum l'Estatut s'originà amb l'aprovació del projecte per part d'una majoria molt qualificada del Parlament de Catalunya, el 30 de setembre de 2005, seguit de l'aprovació d'un altre text per part de les Corts Generals, que, al seu torn, fou objecte de referèndum per part del cos electoral de Catalunya, per bé que amb substancials diferències entre l'un i l'altre a conseqüència de les modificacions introduïdes al seu pas pel Congrés i el Senat. Tot i amb això, la susdita sentència no només ha disminuït encara més el text sinó que, i això és el més destacable, sembla voler tancar la porta d'un cop sonor i abrupte a la possibilitat que el model autonòmic continuï sent quelcom dinàmic, capaç d'encaixar en cada moment les aspiracions d'autogovern de les nacionalitats i regions, fins convertir la Constitució en una llosa feixuga pel sistema, que per a molts esdevé inviable en la mesura que no garanteix la seva capacitat d'adaptació a la realitat pròpia d'un Estat compost i plenament descentralitzat.

Amb la sentència de l'Estatut, doncs, el Tribunal Constitucional més que exercir el paper de compulsa de la constitucionalitat de l'Estatut ha procedit a fixar de manera impròpia els límits i fites del conjunt de l'Estat autònic, ignorant que, en puritat, aquest ha de ser el resultat d'una acció política conduïda en exclusiva pel legislador, ni que sigui a través de distintes regles constitucionals. I tot això, en un particular moment històric en què el procés de desenvolupament constitucional presenta signes d'esgotament: d'una banda, perquè l'alt tribunal sembla haver exhaurit el periple interpretatiu de la Constitució territorial, i de l'altra perquè ja fa algun temps que s'observa en el terreny polític com, trenta anys més tard de l'inici del procés autònic, el model d'Estat s'aferma a passes agegantades sobre bases cada cop més centralistes, que posen l'accent en la coordinació i la cooperació del sistema, i que malden per aprimar l'Estat autònic i les seves administracions. Aquesta mentalitat és la que, sense dubte, ha esdevingut el principal obstacle amb què ha topat el pacte polític i jurídic que encarnava l'Estatut. El procés autònic, que darrerament s'havia anat construint unilateralment des de l'Estat i el Tribunal Constitucional, sembla encaminar-se ara, irreversiblement, cap a una descentralització política i administrativa de baixa intensitat, en què no es reconeixen altres actors principals que els centrals.

En essència, doncs, el conflicte plantejat per la STC 31/2010 presenta dos vessants: un de formal o procedimental i un altre de més substantiu o de contingut, ambdós igualment controvertits en termes jurídics i polítics. No debades, el punt de partida de la reforma estatutària catalana fou la consideració de les normes de distribució competencial del poder polític com a normes totes elles materialment constitucionals (tant les que figuren a la Constitució com les que figuren en els respectius estatuts), de manera que es pogués considerar la «Constitució territorial» (Cruz Villalón) com un text obert i relativament dúctil.

1. Des del punt de vista formal, a banda de proclamar la indissoluble unitat espanyola, la Constitució també consagra el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que la componen (art. 2). Aquest dret es projecta sobre el procediment d'aprovació i reforma estatutària, que en el cas de l'Estatut català, a més, atorga a la ciutadania la darrera paraula en referèndum. Per això hi ha posicions doctrinals que han arribat a posar en qüestió la mateixa competència del Tribunal Constitucional per judicar la constitucionalitat d'una norma com l'Estatut de Catalunya. És clar que la Constitució és molt sumària a l'hora de referir-se a la reforma dels estatuts, tant si es tracta dels de la via de l'article 143, com dels de la via del 151, ja que dels articles 81, 147.3 y 152.2 CE únicament se'n poden derivar tres elements: l'aprovació de la reforma per llei orgànica (majoria absoluta), que aquesta s'ajusti als procediments establerts en els mateixos estatuts, i en el cas dels estatuts de l'article 151 CE, la celebració d'un referèndum preceptiu entre els electors.

Sense voler discutir a aquestes alçades la competència funcional del Tribunal en termes jurídic-positius, tampoc es pot ignorar que l'article 161.1.a) CE delimita de forma genèrica les normes que són susceptibles de declaració d'inconstitucionalitat: lleis i disposicions normatives amb rang de llei, de l'Estat o de les CA. No fou fins l'aprovació de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional (LOTC) en què de forma més prolixa s'assenyalaren els estatuts com a objectes d'impugnació directa i objectiva en el moment de la seva entrada en vigor, passant a ser normes susceptibles de depuració abstracta de l'ordenament jurídic, independentment del procediment seguit per a la seva aprovació o reforma (art. 27.2). A més, cal tenir present la singular naturalesa dels

estatuts de les comunitats dites històriques, que, d'acord amb l'article 151 CE es converteixen en norma jurídica per acord del Parlament autònom i del Parlament de l'Estat, confirmat posteriorment en referèndum, o bé per la decisió unilateral del Parlament estatal, sempre que aquesta decisió no sigui rebutjada en un ulterior referèndum.

Resulta evident, doncs, no només la singularitat dels estatuts de l'article 151 CE, en quant a la ja expressada concurrència de dues voluntats (la territorial i l'estatal), sinó també pel que fa a la determinació dels continguts estatutaris en relació amb la reserva expressa d'estatut prevista constitucionalment per al procediment de reforma, que inclou en aquest tipus de normes fins la concreció del tipus d'intervenció de les Corts Generals, la precisió de la instància de negociació o conciliació entre els representants autonòmics i les Corts Generals, així com la possibilitat de retirada de la proposta de reforma per part de la comunitat autònoma. Car, efectivament, l'article 152.2 CE estableix en aquests casos que, un cop aprovats, aquests estatuts només podran ser modificats a través del procediment en ells establerts i per la via del posterior referèndum ciutadà. Aquesta especificitat era indubtablement perceptible en estatuts com el català de 1979, que, en virtut de la DT 2.^a i l'article 151 CE fou el segon en aprovar-se, i després, no cal dir, reformat el 2006, a través d'un procediment d'elaboració territorial, mitjançant la intervenció de tres instàncies parlamentàries, un pacte bilateral Generalitat-Corts Generals, i un posterior referèndum de la ciutadania. Hi ha pocs precedents en el dret constitucional comparat (tot i els casos coneguts d'Àustria i Itàlia), en què una cort suprema pugui modificar una norma que va acompanyada d'un plus de legitimitat com és un pacte polític d'aquesta naturalesa i un ulterior referèndum democràtic.

D'aquesta manera es pot arribar a sostenir que cap altre òrgan de l'Estat hauria d'intervenir en el procés d'aprovació o revisió de la decisió obtinguda a través de la via prevista en aquell article. En aquest cas, la garantia de la constitucionalitat del text estatutari residiria essencialment en les Corts Generals. Això fa que resulti, si més no, discutible la usurpació al cos electoral de la darrera decisió, quelcom incompatible amb la definició del nucli essencial del dret constitucional a la autonomia contingut en l'article 151 CE. De *lege ferenda*, doncs, el territori proposant no hauria de perdre mai el control de l'exercici d'aquell dret. En altres paraules, el territori que insta la reforma estatutària no pot exercir unilateralment aquest dret perquè ha de negociar amb l'Estat el seu projecte d'Estatut; però, al mateix temps, l'Estat no hauria d'imposar unilateralment un estatut amb el que no està d'acord.

Per això, precisament, l'article 151 CE preveu un primer supòsit, el de l'acord entre la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats i una delegació del parlament autonòmic proponent, vinculat a la celebració d'un referèndum de ratificació de l'acord. I un segon supòsit, de desacord entre aquelles dues instàncies parlamentàries, de manera que en aquest cas el projecte es tramita com llei orgànica que, en tot cas, ha de ser sotmesa a referèndum a manera d'arbitratge.

En aquest sentit, cal tenir present que en la rellevant STC 247/2007, relativa a l'Estatut d'autonomia del País valencià, el mateix Tribunal exhibí una deferència extrema cap al legislador autonòmic (el principi de presumpció de constitucionalitat acceptat per la seva mateixa jurisprudència) del tot inexistent en la sentència de l'Estatut català. No es pot dir que el TC hagi actuat en el cas català amb el mateix self restraint perquè les seves passes han servit per

alterar substancialment els termes jurídics d'un pacte polític de tan extraordinària naturalesa, més si es te en compte que, com ha dit Cruz Villalón, «en la cultura constitucional espanyola està arrelada la idea de què els estatuts s'han de respectar; és a dir, s'interpreten pels uns o pels altres, però no se'ls declara inconstitucionals, en un extrem o un altre, mentre materialment pugui evitar-se».

En el cas valencià, sense deixar de recordar la subordinació dels estatuts a la Constitució, el Tribunal subratllà alguns aspectes com ara el caràcter complementari de la Constitució en tant que part integrant del «bloc de constitucionalitat» (FJ 5 i 6); el caràcter paccionat del procediment d'elaboració i reforma (FJ 6); la funció de norma atributiva de competències a la comunitat autònoma i delimitadora de l'abast de les competències estatals (FJ 7 i 10); així com el seu contingut vinculat a la funció de norma institucional bàsica i no només limitat a les expresses previsions constitucionals.

El legislador d'una reforma estatutària, no s'oblidi, es un legislador singular, que, per mandat constitucional, està cridat a complementar de forma necessària les previsions constitucionals sobre el model d'Estat (entre d'altres, art. 3.2, 4.2, 145.2, 147.1 i 2, 152.3, DA 1, DA 4 CE). En canvi, en la STC 31/2010, el Tribunal Constitucional només afirma el caràcter subordinat dels estatuts a la Constitució, de manera que la posició dels estatuts en el sistema de fonts s'equipara a la de les lleis orgàniques. El TC arriba a aquesta conclusió a partir d'un raonament molt discutible però coherent amb la nul·la menció que fa en la sentència al caràcter paccionat del seu procediment d'elaboració i reforma, a la relació entre els estatuts i les lleis orgàniques, i a la possibilitat de que la norma estatutària pugui entrar en àmbits reservats a llei orgànica. Pel que fa precisament a la regulació estatutària d'aspectes reservats constitucionalment a altres lleis orgàniques estatals, el Tribunal Constitucional arriba a manifestar que els estatuts han de cedir davant d'una reserva material a altres lleis orgàniques.

En aquest context, a més, el Tribunal Constitucional emfatitza el fet que és ell i només ell qui pot interpretar de forma abstracta i general la Constitució i imposar la seva interpretació als poders públics, al marge d'afirmar l'exclusiva projecció intraautonòmica dels estatuts (la garantia genèrica que suposa l'autonomia, FJ 6), i no pas estatal, en tant que, com s'ha dit, es tractaria d'una llei orgànica estatal més. A diferència de la STC 247/2007, quan la STC 247/2007 va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat valenciana, pel que s'impugnà un sol precepte, relatiu al dret a l'aigua dels valencians (art. 17.1). En aquesta resolució, el Tribunal Constitucional va entendre que «un estatut d'autonomia és una norma que ocupa, sens dubte una singular posició en el nostre sistema de fonts [...] que obliga a ponderar la posició i funció que tenen els estatuts d'autonomia» (FJ 3), en la STC 31/2010 (FJ 3 a 6) l'alt tribunal no reconeix el caràcter paccionat de l'Estatut i omet doncs qualsevol referència a la particularitat normativa d'aquesta font del dret, que és el que en puritat la situa en una posició més elevada que la resta de l'ordenament jurídic: la funció de complement essencial de la Constitució per a establir l'estructura composta de l'Estat, la de part integrant del «bloc de constitucionalitat» i la de paràmetre interpretatiu de la Constitució.

Clàudia Storini ha estudiat l'ús que el Tribunal Constitucional espanyol ha fet dels cànons interpretatius i ha posat precisament en relleu que no sempre

aquest ús ha estat suficientment coherent, i que el Tribunal requereix d'un major grau de rigor hermenèutic a l'hora de fer la interpretació constitucional en relació a l'Estat de les Autonomies. Si la Constitució —allà on hi ha una jurisdicció constitucional— és fonamentalment el que els jutges diuen que és, això és encara molt més clar quan les clàusules constitucionals són especialment abstractes i, més encara, quan la mateixa Constitució desconstitucionalitza una matèria com és el model territorial. En aquest context, si la tasca de qual-sevol tribunal, i molt especialment del Tribunal Constitucional, exigeix la utilització de categories consolidades i depurades, és evident que hom exigeix també una coherència interpretativa com un dels mecanismes que, d'una banda, ha de propiciar la seguretat jurídica, i, de l'altra, permetre fer efectiu el principi de *self restraint* que ha de presidir la seva actuació.

Més enllà d'això, també des del punt de vista formal, en els darrers anys s'han viscut tot tipus de vicissituds a l'interior del Tribunal Constitucional, particularment durant la llarga deliberació de quatre anys sobre la sentència de l'Estatut. Només cal veure les dificultats sorgides per a la seva renovació, les contínues filtracions periodístiques o les iníquies recusacions dels seus membres. Sense pretendre asseverar que el relat històric i les circumstàncies en què fou presa la decisió del Tribunal sobre l'Estatut català pesi més sobre el prestigi de la institució que la mateixa sentència, cal tenir present la situació en la que es trobava el Tribunal Constitucional.

El desembre de 2007 s'havia esgotat el mandat dels quatre membres designats pel Senat, i fins el moment de dictar-se la sentència de l'Estatut no s'havia procedit a la seva substitució per no existir el consens necessari entre els grups parlamentaris més nombrosos de la Cambra Alta (de fet, els nous magistrats designats pel Senat no van prendre possessió fins el 12 de gener de 2011, després de ser proposats el novembre de 2010). La mort sobrevinguda d'un dels magistrats nomenats pel Congrés dels Diputats, sense que tampoc s'hagués arribat a l'acord de substituir-lo, no feu més que agreujar la situació.

En el moment de dictar-se la sentència, i des de desembre de 2007, quatre dels magistrats de l'alt tribunal es trobaven en funcions, entre ells la seva presidenta, Maria Emilia Casas, i el seu vicepresident, Guillermo Jiménez. Tampoc s'havia cobert la vacant del magistrat Roberto García Calvo, mort el mes de maig de 2008, cosa que va reduir a deu el nombre de magistrats encarregats de resoldre els recursos. Coincidint amb la tramitació del recurs, l'entrada en vigor el maig de 2007 de la reforma de la LOTC (LO 6/2007), que permetia prorrogar el mandat de la presidenta i el vicepresident, complicà encara més la situació a l'impugnar el grup Popular aquest text davant el mateix Tribunal, que el rebutjà l'abril de 2008. Després de resoldre les recusacions i altres incidents processals, el Tribunal començà les deliberacions a primers de 2008. La magistrada ponent del recurs del grup popular, Elisa Pérez Vera, arribà a plantejar almenys quatre esborranys de resolució. El retard en dictar sentència va venir acompanyat d'una intensa polèmica política, que va dur, la tardor de 2009, al president del Govern espanyol, José Luis Rodríguez Zapatero, a demanar «calma», mentre que el president de la Generalitat, José Montilla, posà en relleu la «voluntat insubornable» de Catalunya a l'hora de desenvolupar l'Estatut i la majoria de partits catalans alertaven de les greus conseqüències que podia comportar una retallada del text. El 26 de novembre de 2009, en una iniciativa inèdita, dotze diaris catalans van publicar un editorial conjunt, titulat «La dignitat de Catalunya», en defensa de l'Estatut, que rebé una onada d'adhesions de la societat civil catalana. Durant prop de quatre anys de vigèn-

cia de l'Estatut, el Parlament de Catalunya procedí a desplegar-lo internament a través d'una trentena de lleis. En l'àmbit del desplegament extern, el Govern de l'Estat i el de la Generalitat van acordar el nou model de finançament i van tancar diversos traspassos.

No fou, com s'ha dit, fins un cop dictada la sentència que fou possible l'acord polític per a la renovació parcial del TC i per procedir a una dubtosa reforma puntual de la LOTC que pretenia eludir la prohibició constitucional que els mandats i renovacions dels magistrats designats pel Congrés dels Diputats i el Senat coincidissin en el temps, atès el retard de prop de quatre anys en renovar els quatre corresponents al Senat (art. 159.3 CE).

Tot això a conseqüència de la més que evident instrumentalització política dels membres de l'alt tribunal, que feia presumir, com així va ser, una sentència basada en criteris tant o més polítics que jurídics, més si es té en compte l'especial idiosincràsia d'aquesta institució, que li ve donada no només pel seu caràcter d'òrgan constitucional de l'Estat, sinó pel fet de ser un òrgan a cavall entre la política i la jurisdicció. Sens dubte, les singulars relacions de la justícia constitucional amb el Parlament, que elegeix bona part dels seus membres, a més de la inqüestionable projecció politicosocial dels efectes que es deriven de les seves decisions, configuren un Tribunal que resol els conflictes polítics seguint les regles d'interpretació jurídica.

Cal tenir present que aquesta reforma legal anà acompanyada de crítiques des de l'àmbit jurídic i polític. També pel fet que la intervenció del Senat, en tant que cambra territorial, en la designació de quatre magistrats a proposta dels diferents parlaments i assemblees legislatives autonòmiques, introduïda en la reforma de l'article 16 LOTC (LO 6/2007, de 24 de maig), quedà totalment desfigurada atès que els dos principals partits no consideraren cap dels candidats proposats per la via autonòmica.

Però això no vol dir que hagi d'adoptar decisions pròpiament polítiques. Aquest fet es veu reforçat pel sistema d'elecció (o més aviat bloqueig en l'elecció) dels seus membres, en gran part d'extracció parlamentària. En aquest sentit, tot i que la durada del seu mandat (9 anys) pretén garantir la no coincidència amb la legislatura parlamentària per evitar, almenys formalment, una vinculació immediata entre majoria parlamentària i composició del Tribunal, en la pràctica, les mateixes majories qualificades que han de garantir un ampli compromís parlamentari són les que poden arribar a obstaculitzar la seva renovació.

Des del punt de vista substantiu, la sentència constitueix, com s'ha dit en un altre moment, un autèntic híbrid. D'una banda s'anul·la una part substancial del seu articulat, tot fixant els límits de l'Estat autonòmic i clausurant el seu futur desenvolupament, així com propiciant una reforma constitucional indirecta; i de l'altra, es desnaturalitza bona part del text, sense buscar la confrontació en camp obert, a través de la interpretació d'unes desenes més de preceptes. Tant en un cas com en l'altre, amb un biaix excessivament dogmàtic, apel·lant de forma freqüent a arguments de caràcter preventiu i fent tot tipus d'afirmacions apodíctiques, la sentència depura o reinterpreta aspectes clau que, en molts casos, no s'oblidi, ja havien estat reformats durant la tramitació legislativa i sobre els que el Consell Consultiu (avui Consell de Garanties Estatutàries) havia dictaminat favorablement en primera instància.

Val a dir que, abans de dictar la STC 31/2010, algunes altres sentències immediatament anteriors de l'alt tribunal havien tractat ja qüestions íntimament

connexes amb l'Estatut, i havien llençat algun que altre avís. Concretament les STC 247/2007, de 12 de desembre; la 249/2007, de 13 de desembre; la 13/2007, de 18 de gener; la 46/2007, d'1 de març; i la 49/2008, de 9 d'abril de 2008, que resolien diverses impugnacions a l'Estatut d'autonomia valencià, a la llei de pressupostos generals de l'Estat de 2003 per part d'Andalusia, una llei balear i una reforma de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional.

La Llei de Pressupostos Generals de l'Estat i la denominada Llei d'Acompanyament (2003) regulaven les entregues a compte del fons de suficiència (art. 76), l'aplicació del fons de garantia (art. 77) de l'anterior sistema de finançament autonòmic corresponent al quinquenni 1997-2001. El Govern andalús decidí igualment recórrer quatre articles de la Llei d'Acompanyament per entendre es limitava la capacitat d'autogovern en matèria d'ordenació i protecció del litoral, finançament de l'assistència sanitària i gestió de tributs.

El contingut d'aquestes sentències ja feia presagiar una certa caducitat del sistema autonòmic, en el sentit de deixar palès que no és possible millorar ni incrementar el repartiment de poder tal i com es va entendre a l'inici del procés autonòmic. Però és la STC 31/2010 la que desballestà les seves parets mestres i alguns dels seus envans. No tan sols pels preceptes anul·lats o reinterpretats sinó, sobretot, per l'ombra allargada que els quaranta-un preceptes afectats projecten, a través dels distints fonaments de la sentència, en títols sencers de la norma.

a) Així, pel que fa als aspectes identitaris, tot i les nímies conseqüències jurídiques de la declaració indirecta de nació continguda en el Preàmbul de l'EAC, la STC 31/2010 buidà de contingut aquesta expressió i també tota referència al fet que els poders de la Generalitat emanen del poble de Catalunya i a que l'autogovern es fonamenta també en els drets històrics. El Tribunal Constitucional nega així tot tipus de relleu normatiu a la categoria constitucional de «nacionalitat», afirmant en exclusiva la indissolubilitat de la nació espanyola. La sentència conclou que l'Estatut no pot contenir els termes «nació» ni el de «realitat nacional», ja que des d'una perspectiva jurídica la Constitució només admet una «Nació» que és l'espanyola. No declara formalment la inconstitucionalitat d'aquests termes, ja que es troben en el preàmbul, però els sostreu tot efecte interpretatiu en relació a l'articulat i sobretot respecte dels símbols «nacionals» (art. 8 EAC). Igual succeeix amb les referències al «poble català» com a origen del poder, a la «ciutadania catalana» i els «drets històrics», doncs l'alt tribunal, des d'una concepció de decisió i purament normativa cregué que el poder de la Generalitat no té cap altre fonament que la mateixa Constitució.

b) En relació als drets i principis rectors de contingut no lingüístic, la STC 31/2010 desestimà totes les al·legacions dels recurrents i la interpretació emprada en la fonamentació política no té una incidència significativa en l'objecte i els objectius perseguits. En aquest punt, l'alt tribunal no utilitzà la discutible fonamentació de la STC 247/2007, relativa a l'Estatut valencià, que distingia entre «drets competencials» i «drets institucionals». En el cas català, el Tribunal distingeix entre «mandats» i «drets subjectius», i declarà que els drets recollits als estatuts d'autonomia no són fonamentals sinó estatutaris. Ja en la STC 247/2007, el Tribunal Constitucional havia afirmat que la majoria no eren realment drets, fos quina fos la forma amb que fossin enunciat, sinó simples mandats dirigits al legislador autonòmic. El TC optà en aquest cas per restar eficaça als drets estatutaris sense qüestionar la seva validesa i con-

formitat amb la Constitució. Admet alguns drets, però nega implícitament la possibilitat d'incorporar un catàleg ampli de drets que atorguin als estatuts un biaix constitucional. Amb tot, el Tribunal va entendre que és possible la relació Estatut-ciutadans a través d'un marc programàtic constituït per un seguit de principis rectors que vinculen als poders públics autonòmics.

c) Pel que fa al model lingüístic, ja ha quedat dit en un altre moment que el propòsit central de la reforma era el d'estatuir la regulació continguda a l'Estatut de 1979, la vigent legislació de política lingüística i sectorial, així com la doctrina emanada del mateix Tribunal Constitucional (entre d'altres, les STC 82/1986 i 337/1994). L'intent novell de convertir en «deures» el coneixement del català (art. 6 EAC) tenia com a objectiu que els ciutadans de Catalunya poguessin accedir a la plena igualtat jurídica respecte a les dues llengües oficials, evitant qualsevol possible discriminació (art. 32 EAC) o fent possible l'exigència de la plena disponibilitat lingüística (art. 34 EAC).

En aquest punt, la sentència proclamà com a principi fonamental, i amb una radicalitat inusitada, la igualtat entre el català i el castellà, un principi que ja admetia diferents matisacions contemplades, o bé en el mateix EAC o bé en la legislació sectorial, un principi que però que s'exceptua paradoxalment del deure del conèixer el català (art. 6 EAC). Altres preceptes clau en matèria lingüística de l'EAC 2006 resten greument alterats, com ara els articles 6.1 i 35.1, en els que es consagraven a nivell estatutari els dos pilars essencials del model lingüístic català recollits fins aquell moment en la legislació ordinària: d'una banda, l'ús normal i preferent del català com a llengua pròpia de Catalunya per part de les administracions i dels mitjans de comunicació públics de Catalunya; i de l'altra, la consideració del català com a llengua normalment utilitzada com a vehicular en l'ensenyament. Respecte del primer element, la STC 31/2010 (FJ 14) declara la inconstitucionalitat del terme «preferent» perquè, segons ell, fractura «l'equilibri inexcusable» entre les dues llengües oficials. Respecte del segon, el reconeixement estatutari de la immersió lingüística resta condicionat a que el castellà també esdevingui llengua vehicular (que ja ho és, en la proporció que es determina normativament) amb l'abast que disposi el legislador en cada moment. Aquest pronunciament del Tribunal Constitucional ha començat a donar els seus fruits, amb diferents sentències de la Sala del Contenciós-Administratiu del Tribunal Suprem, en què s'ordena a la Generalitat que adapti el model lingüístic de l'ensenyament «a la nova situació creada», i en particular l'insta a considerar el castellà com a llengua vehicular i a la «reintroducció» del castellà de manera «proporcional i equitativa» respecte el català.

d) Els fonaments jurídics 57 a 59 de la STC 31/2010 parteixen de considerar que els estatuts no poden contenir normes destinades a definir categories constitucionals, com són les competències autonòmiques, cosa que havia estat acceptada de forma pacífica des de la STC 76/1983, en el sentit que no caben preceptes merament interpretatius de la Constitució. Cap estatut, per molt que formi part del bloc de constitucionalitat, pot gosar delimitar l'abast de les pròpies competències quan poden afectar les de l'Estat central i la capacitat d'actuació interpretativa del Tribunal Constitucional. Vanes foren, doncs, les esperances aixecades pel mateix Tribunal, que en la sentència de l'Estatut valencià havia reconegut que els estatuts, en definir competències autonòmiques, poden determinar les de l'Estat («la funció atributiva de competències a la comunitat autònoma produeix, com efecte reflex, la delimitació de les que cor-

responen a l'Estat en el territori autonòmic de què es tracti») (STC 247/2007, FJ 7).

La STC 31/2010 conté, a més, serioses advertències front a l'expansió material de l'Estatut. Cal tenir present que per tal d'incrementar el *quantum* competencial i assolir una major garantia de les competències, el legislador estatutari utilitzà sobretot dues tècniques: d'una banda, la definició de l'abast funcional de cadascun dels tipus de competències (art. 110 a 112), i de l'altra, la definició, al llarg del capítol II del títol IV, d'una relació exhaustiva de submatèries dins de cada àmbit material general, precisant, en cada cas, les potestats de la Generalitat. Cal tenir present que la idea subjacent en el text estatutari era que l'Estat, per assegurar l'interès general, no té cap necessitat d'estendre les seves competències, especialment les bàsiques i «transversals» als àmbits declarats de competència de la Generalitat.

La STC 31/2010 (FJ 57, 58 i 64) invalidà aquests dos objectius. D'entrada, el Tribunal Constitucional estableix un límit infranquejable: la norma estatutària no pot incidir en la definició de categories i conceptes constitucionals, i s'atribueix aquesta tasca en exclusiva. És comprensible, sobretot si es té en compte la clamorosa i incomprensible omisió en el text de la sentència a la desconstitucionalització de la delimitació competencial i al paper que juguen els estatuts per a cobrir aquest espai i a qualsevol concepció àmplia del contingut general de la norma estatutària. La sentència salva en aparença la definició de les competències exclusives (art. 110 EAC) però alhora adverteix que l'Estat pot penetrar discrecionalment, com fins ara, el seu perímetre. També permet, pel que fa a les competències compartides (art. 111 EAC), que l'abast de les bases estatals sigui il·limitat, no només a través de lleis sinó també de reglaments i fins i tot en actes merament executius (autoritzacions, llicències...). En el supòsit de les competències executives, el Tribunal reserva al legislador estatal els actes d'execució pertinents, deixant a la Generalitat la potestat exclusiva de dictar reglaments de pura organització interna, sense efectes exògens.

Com a corol·lari a aquests pronunciaments, la sentència adverteix de que si els estatuts entren en la determinació de l'abast funcional i material de la delimitació competencial, aquesta regulació tindrà un valor merament descriptiu. Això devalua i resta tota operativitat a les previsions de l'Estatut en matèria competencial, al temps que, una vegada més, el Tribunal Constitucional s'irroga la condició de ser una extensió del poder constituent (FJ 59, 60 i 61).

e) En relació a la nova articulació de la Generalitat amb l'Estat, l'Estatut cercava una regulació més coherent amb la naturalesa d'un Estat compost i descentralitzat, en base al principi d'autonomia (art. 2 CE) i d'una concepció àmplia dels estatuts com a normes institucionals bàsiques (art. 147.1 CE). Aquestes previsions estatutàries figuren en el títol V, relatiu a les relacions institucionals de la Generalitat, però també en el títol III, del Poder Judicial a Catalunya. Els aspectes més destacats eren, sense dubte, la regulació del Consell de Justícia de Catalunya (art. 97 EAC) i la participació de la Generalitat en la designació de membres d'òrgans constitucionals (art. 180 EAC) i de representants en els organismes econòmics i socials (art. 182 EAC).

La regulació sobre el Consell de Justícia fou declarada inconstitucional, mitjançant un pronunciament confús en què resulta difícil escatir si el que resulta inconstitucional és l'òrgan o bé si simplement és l'Estatut el que resulta inadequat a tal fi. És a dir, per una banda exclou la legitimitat constitucional del Consell, però per l'altra obre la porta a la seva admissió amb la condició

que sigui habilitat per la Llei Orgànica del Poder Judicial (LOPJ), tot i que la regulació estatutària no incideix ni remotament en un àmbit material proper al nucli de la reserva constitucional de llei orgànica (art. 122 CE): definició, organització i funcions del Consell General del Poder Judicial com a òrgan del govern del Poder Judicial.

Pel que fa a la participació de la Generalitat en la designació de membres d'òrgans constitucionals (Tribunal Constitucional i Consell General del Poder Judicial) i d'organismes econòmics i socials, la STC 31/2010 incorpora una interpretació que resta tota virtualitat a les previsions estatutàries. El mandat genèric al legislador estatal, per a preveure en la legislació *ad hoc* algun tipus de participació de la Generalitat en els procediments de designació d'òrgans estatals, sense perjudicar el contingut concret de la regulació, ha quedat totalment desmuntat. El TC entén que es tracta no d'un mandat sinó d'un «propòsit de col·laboració», i que «correspon a l'Estat fer o no fer efectiva en cada cas amb entera llibertat la participació expressada, el seu abast concret i la manera específica d'articulació».

En ambdós casos, el Tribunal Constitucional hauria pogut revalidar la seva mateixa doctrina (entre d'altres, les STC 56/1990 i 247/2007), tot apel·lant a la col·laboració internormativa entre l'Estatut i la resta de lleis estatals, diferint l'eficàcia de les previsions estatutàries a la corresponent habilitació per part de la legislació estatal i reconeixent a l'Estatut d'aquesta manera efectes jurídics vinculants per al legislador estatal.

e) Quant al finançament, ja en la impugnació dels pressupostos d'Andalusia (STC 13/2007), el Tribunal Constitucional no donà la raó a aquesta Comunitat sobre la seva participació en la fixació del percentatge de participació en els ingressos de l'Estat, ni en el dret a percebre determinades assignacions d'anivellament. L'Estat, segons l'alt tribunal, és l'únic intèrpret de la solidaritat i de la coordinació amb la hisenda estatal, principis que constitueixen autèntics límits a l'autonomia financera de les comunitats autònomes. Això habilita l'Estat per a fixar un mínim grau d'homogeneïtat en el sistema de finançament i nega el caràcter vinculant a la voluntat autonòmica perquè, segons el TC, anul·laria la potestat exclusiva de l'Estat per configurar el sistema de finançament de les comunitats (FJ 9).

El pronunciament en el cas català no és massa distint. Com s'ha dit repetidament, l'Estatut pretenia fixar els criteris de funcionament dels sistema de finançament amb suficiència de recursos i amb condicionants a la solidaritat interterritorial (singularment l'art. 206.3 i 5 i les disposicions addicionals vuitena, novena i desena EAC). Aquestes disposicions preveïen determinats criteris delimitadors de la contribució de Catalunya a la solidaritat interterritorial (el concepte d'«esforç fiscal similar» i el «principi d'ordinalitat»), així com la cessió de determinats impostos a la Generalitat i el percentatge de cessió del seu respectiu rendiment. La STC 31/2010 desactiva clarament la pretensió estatutària de redefinir el sistema de fonts en matèria de finançament autonòmic, i nega la possibilitat de revaloritzar el paper dels estatuts enfront de la legislació ordinària i orgànica estatal (LOFCA), d'acord amb alguns pronunciaments anteriors del mateix Tribunal (STC 181/1988 i STC 247/2007). La sentència declara inconstitucional el requisit d'«esforç fiscal similar» i interpreta de forma desnaturalitzada el «principi d'ordinalitat» (FJ 134), quina determinació atribueix en tots dos casos a l'Estat dins «del sistema multilateral de cooperació i coordinació constitucionalment previst». L'alt tribunal reitera

la seva jurisprudència anterior en matèria de finançament autonòmic (entre d'altres, les STC 104/1988, 72/2003, 14/2004) i afirma que és la mateixa CE (art. 149.1.14, 133.1, 138, 156, 157) la que estableix un sistema en què les decisions fonamentals sobre recursos i solidaritat les ha d'adoptar l'Estat en un marc multilateral de cooperació i coordinació. En aquest context, la LOFCA exerceix la funció delimitadora de les competències financeres estatals i autonòmiques.

2. A la vista d'això, i a manera de conclusió, resulta evident l'efecte desactivador de la reforma estatutària operat per la STC 31/2010. L'EAC 2006, un text relativament innovador i, en qualsevol cas, poc operatiu normativament de manera immediata, ha quedat desapoderat normativament a partir d'una sentència que barra el pas a el que volia ser un intent de transformació de l'Estat de les autonomies en base a sòlids criteris hermenèutics i jurídics. En molts casos, la STC 31/2010 enfonsa les seves arrels en raons d'oportunitat política o de política legislativa, no pas d'estricta constitucionalitat. El pitjor és que la sentència consagra, sobretot, la pèrdua de l'estatus diferenciats de què gaudien els estatuts d'autonomia dins del sistema de fonts, a més de cimentar un nou i singular concepte de poder constituent del que passa a formar part el mateix Tribunal Constitucional. Faig meves les paraules del professor Viver i Pi-Sunyer: discrepo de «bona part de la fonamentació jurídica, del to utilitzat, de la prevenció política que transpira i del desconeixement de la realitat catalana, especialment de la lingüística».

Barcelona, juny de 2011

PRÒLEG A LA TERCERA EDICIÓ (JUNY DE 2018)
EL CANVI DE RASANT DEL CATALANISME:
DEL GRADUALISME AL «DRET A DECIDIR»
I EL «PROCÉS CONSTITUENT»

**1. EVOLUCIÓ DEL CATALANISME POLÍTIC DES DE L'AUTONOMISME
AL «DRET A DECIDIR»**

Les aspiracions del catalanisme polític en el període constituent de 1978

Des de la seva aparició, en el darrer terç del segle XIX, el catalanisme polític modern esdevingué un moviment tan polític com cultural amb voluntat de superar l'atàvica vocació de recuperar les glòries medievals i centrar-se en la construcció d'una Espanya moderna a partir d'un projecte hispànic regenerador. El punt d'ignició fou la presa de consciència de diferents sectors intel·lectuals i econòmics entorn de les inèrcies uniformitzadores de l'Estat-nació espanyol nascut amb el liberalisme de Cadis (1812). I tot i que gran part de les classes populars i les masses obreres es van mostrar —i es van mantenir— refractàries a aquest fenomen, no és menys cert que una part significativa hi tindria una participació activa a través d'expressions com el federalisme, el republicanisme, el laïcisme pedagògic o el cooperativisme agrari, d'inequívokes arrels progressistes.

Es tracta tanmateix d'un procés dilatat, gradual, que evolucionaria en distintes fases: el provincialisme, l'iberisme, el projecte de l'«Espanya gran» de Prat de la Riba, el federalisme de Valentí Almirall, fins a l'assumpció de la plena consciència nacional, coincidint amb l'edat europea del nacionalisme en els inicis del segle XX. La mateixa voluntat de modernització i industrialització de Catalunya en el marc d'un Estat arcaïtzant i aïllacionista va fer que els moviments regionalistes i federalistes, en el context de la desfeta colonial finisecular d'Espanya, fossin precursors de corrents pròpiament nacionalistes o, més minoritàriament, independentistes.

La institucionalització de les primeres estructures d'autogovern des de la Nova Planta borbònica de 1716, de la mà d'una esperançadora mancomunitat de Catalunya (1914) o de la Generalitat republicana (1931), va fer pensar que seria possible una via d'«encaix» entorn les diferents concepcions d'Espanya

i la qüestió de la plurinacionalitat de l'Estat, tot i les greus tensions viscudes periòdicament entre les institucions catalanes i l'Estat com evidencià el fracàs del memorial de Greuges i la indiferència d'Alfons XII (1880), la supressió de la Mancomunitat per Primo de Rivera (1924), l'escapçada de l'Estatut de Núria (1932) o les tensions viscudes durant la Guerra Civil (1936-1939). La victòria de Franco esborrà d'arrel, però, qualsevol esperança en aquest sentit durant prop de quaranta anys i fracturà greument el desenvolupament de la cultura política catalanista.

A la fi del franquisme, el catalanisme polític ressorgí amb tanta o més intensitat que en el període anterior a la contesa bèl·lica. La singularitat catalana fou reconeguda amb la Restauració preconstitucional de la Generalitat, a penes tres mesos després de les primeres eleccions democràtiques del 15 de juny de 1977, i amb l'immediat retorn del president de la Generalitat a l'exili, Josep Tarradellas. En aquest context, la majoria de partits catalans van donar suport el 1978 a una Constitució espanyola que, malgrat els dèficits democràtics de la transició a la democràcia, va ser entesa com un text obert i capaç d'encaixar les aspiracions catalanes d'autogovern amb l'obtenció d'un estatut d'autonomia anàleg al de la Segona República (1979).

L'opció uniformitzadora en el desplegament de l'Estat autonòmic

La singularització de les nacionalitats reconegudes a la Constitució, que havia caracteritzat el disseny i l'execució primària de l'Estat autonòmic, es començà a diluir tanmateix amb la generalització de la iniciativa autonòmica (*café per a tothom*) i, més endavant, amb la voluntat d'harmonització i d'igualació competencial i simbòlica de les disset comunitats autònomes impulsada per la UCD i el PSOE amb els primers pactes autonòmics signats després del cop d'Estat del 23-F de 1981, i pels segons pactes entre PSOE i PP de 1992, que van sepultar definitivament les possibilitats d'un model asimètric, inspirat en l'estatut de les regions especials italianes, obrint pas a una creixent tendència uniformitzadora.

A partir d'aquí, l'activitat normativa i la praxi política dels successius governs de l'Estat evidencià un notable alentiment dels traspassos previstos estatutàriament i una creixent administrativització de l'autonomia política mitjançant l'ús expansiu de la legislació orgànica i bàsica estatal, amb el pretext de garantir un tracte igualitari a tots els territoris autònoms. Això, a més, anà acompanyat de la perpetuació d'un sistema de finançament insuficient i inequitatiu, d'un feble reconeixement de la singularitat cultural i un qüestionament de la política lingüística entorn, sobretot, de la immersió lingüística a l'ensenyament. El resultat és que, des dels anys 1990, el model d'organització territorial s'anà afermant cada cop més sobre bases més centralistes i que l'Estat compost dissenyat per la CE presentés uns nivells de descentralització política i administrativa de baixa intensitat, sense més actors principals que els centrals.

El fracàs de l'intent de reforma estatutària

Aquesta deriva recentralitzadora del model autonòmic, juntament amb el fracàs de les diferents temptatives polítiques de millora de la qualitat de l'autogovern (la «relectura constitucional» o l'intent de traspàs de determinats ser-

veis de competència estatal per la via de l'art. 150.2 CE), es va posar en relleu més que mai en els darrers governs de Convergència i Unió (CiU), liderats per Jordi Pujol, hegemònics des de 1984. Així ho va constatar el mateix Parlament de Catalunya en les conclusions de sengles comissions d'estudi sobre el finançament i l'autogovern en les v i vi Legislatures, respectivament.

La concurrència, en aquest mateix període, d'alguns episodis de mala qualitat dels serveis públics i d'infradotació d'infraestructures estatals (massives apagades elèctriques, col·lapses ferroviaris, alta concentració de vies de peatge), en contrast amb l'aportació del Principat a l'economia espanyola i al seu pes demogràfic, no només va impulsar la convicció social i del món econòmic sobre la urgència de revisar la Norma estatutària, sinó que també començà a desplaçar l'eix central del catalanisme polític des de posicions merament reactives i tradicionalment col·laboracionistes amb els successius governs de l'Estat (Pactes del Majestic) —centrades essencialment en la defensa de la llengua i la cultura—, fins a posicions proactives basades en motivacions d'ordre sobretot econòmic o de benestar.

El procés de reforma estatutària iniciat a primers de 2004 va fer, doncs, que el catalanisme tornés sobre les seves passes i volgués aprofitar una norma com l'Estatut per remoure els obstacles que havien reduït les expectatives sobre el contingut de l'autogovern i provocat una clara descompensació entre una arquitectura institucional pensada inicialment per a l'exercici d'amplis poders i amb un perfil netament polític, amb una capacitat d'actuació final que no tenia la seva deguda correspondència.

Després de moltes vicissituds internes, la proposta de reforma estatutària fou aprovada el 30 de setembre de 2005, amb el suport del 89% dels diputats, després d'un dictamen àmpliament favorable del Consell Consultiu i de la laboriosa forja del consens polític, que aconseguiria afegir una CiU aleshores a l'oposició del govern catalanista i d'esquerres liderat per Pasqual Maragall (PSC, ERC i ICv-EUiA). No obstant, en tractar-se d'una norma paccionada, l'ulterior pas del projecte per les Corts Generals alterà substancialment el seu contingut: el 64,7% dels articles i disposicions varen ser modificats. Aquest procés de modificació venia emparat tanmateix per un previ acord bilateral entre el líder de CiU, Artur Mas, i el president del govern espanyol, José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE). El resultat final d'aquesta operació provocà el desmarcatge d'ERC, que arribà a preconitzar el no en el referèndum de ratificació (18 de juny de 2006) i comportà la seva expulsió del Govern i la finalització anticipada de la legislatura.

De la seva part, tot i la seva intervenció en el debat legislatiu al Parlament, el PP es mostrà bel·ligerant tant durant la presa en consideració de la proposta al Congrés dels Diputats, fins al punt de presentar un recurs d'empara al Tribunal Constitucional (TC) contra la seva admissió a tràmit i recollir un milió de signatures en contra en més de 3.000 taules petitòries. A més, acudí al TC per impugnar *in extenso* el text aprovat i ratificat en referèndum (136 articles i disposicions), per entendre que es tractava d'«una Constitució paral·lela» i que fracturava «els principis de llibertat i igualtat entre els espanyols».

La STC 31/2010, de 28 de juny, declarà la inconstitucionalitat parcial del text i procedí a reinterpretar, sense anul·lar-les, bona part de les qüestions de la major transcendència relatives a l'encaix de Catalunya amb Espanya però també per a la definició futura del «model constitucional de distribució territorial del poder públic» (FJ 1). I tot això, a partir d'una concepció dels estatuts

com a meres lleis orgàniques estatals amb un àmbit material restringit per la Constitució, a més de vetar l'entrada d'aspectes reservats a les lleis estatals orgàniques i ordinàries, deixar sense efecte els mandats a les Corts Generals per adequar determinades normes a les previsions estatutàries i garantir la participació de la Generalitat en els òrgans generals i no centrals de l'Estat (TC, CGPJ, òrgans reguladors econòmics).

El resultat final fou que la STC 31/2010 no només anul·là o reinterpretà una part de l'articulat estatutari, fixant els límits de l'Estat autonòmic, sinó que implicà una reforma constitucional indirecta sense buscar la confrontació en camp obert, cosa que condicionaria la praxi política posterior i la mateixa doctrina del TC. En tots dos casos, l'alt tribunal va acudir freqüentment, amb un notable biaix dogmàtic, a arguments de caràcter preventiu i a afirmacions del tot apodíctiques, aprofitant l'esgotament del periple interpretatiu de la Constitució territorial i l'avenç de les tesis polítiques recentralitzadores, fundades en l'aguda crisi econòmica iniciada el 2007. Així, a més del desapoderament del valor normatiu de l'Estatut fins el que contrarià les institucions i la major part de la societat catalana fou que el producte resultat no era ni el que el legislador volia ni el que la ciutadania havia votat a les urnes.

El fracàs de la reforma estatutària, plasmat en la massiva manifestació del 10 de juliol de 2010, va menar doncs Catalunya a la casella de sortida, a un escenari d'empat infinit com el descrit en la *conllevancia* orteguiana. La temptativa fallida de reforma estatutària esdevingué, per a molts, l'enèsim intent no reeixit de cercar l'«encaix» de Catalunya a Espanya preconitzat pel catalanisme fundacional.

Al mateix temps, la displicència amb que la resposta catalana fou rebuda per amplis sectors polítics, econòmics i mediàtics espanyols generà ensem amb un sentiment col·lectiu a cavall entre la ràbia i la frustració, que confluí en l'inici d'un procés polític que situaria sobre l'escenari el debat del dret a decidir el futur polític de Catalunya. D'aquesta forma, el centre de gravetat del catalanisme començà a desplaçar-se cap a posicions majoritàriament sobiranistes i independentistes. En efecte, les mobilitzacions de l'11 de setembre de 2012, amb el lema «Catalunya, nou Estat d'Europa» o la de la «via Catalana cap a la Independència» de la Diada de 2013, ambdues organitzades per l'Assemblea Nacional de Catalunya (ANC) i Òmnium Cultural, van fer palesa aquesta progressió. Aquesta dinàmica, a més, s'aniria repetint amb resultats similars fins el 2017.

Algunes dades demoscòpiques poden ajudar a traçar el perfil d'aquest canvi. Per exemple, la preferència per l'opció de Catalunya com a Estat independent, va passar de representar el 24,3% (juny de 2010, abans de la STC 31/2010) al 48,5% (novembre 2013), per a estabilitzar-se després, amb oscil·lacions, al voltant del 40% (37,3%, el març de 2017). Els partidaris de la celebració de la consulta sobre el futur polític de Catalunya eren el 50,3%, mentre el 22,2% n'era contrari i el 23,3% la condicionaven a un previ acord amb l'Estat. En aquest context, el nombre de vots emesos en un procés participatiu no vinculant convocat pel Govern el 9 de novembre de 2014 (9N), són també un punt de referència: 2.344.828 persones van exercir el vot, de les quals 1.897.274 es van mostrar favorables a què Catalunya fos un Estat independent.

Per cloure aquesta panoràmica sociològica, cal fer referència al resultat de les eleccions catalanes del 27 de setembre de 2015. Amb una participació superior al 75% del cens, les dues candidatures explícitament independentistes

(Junts pel Sí i les CUP) van aplegar 1.966.508 sufragis (el 48,05 % dels vots), mentre que Catalunya Sí Que Es Pot, que donava suport al dret a decidir, va obtenir 367.613 vots (8,94%). La contracció de l'espai electoral del nacionalisme català no independentista fou evident, doncs la única candidatura que va concórrer amb aquesta etiqueta, Unió Democràtica de Catalunya (UDC), va aplegar 103.293 vots.

El rebuig estatal de les possibles vies legals per a l'exercici del «dret a decidir»

L'extinta Comissió Assessora per la Transició Nacional va compilar, en el seu informe «La consulta sobre el futur polític de Catalunya» (2013), fins a cinc vies per a la convocatòria legal d'una consulta a Catalunya. Totes elles tenien en comú la necessària acceptació, en diferents graus segons la via, per part del govern de l'Estat. L'informe proposava, a més, una seqüenciació d'aquests itineraris, atenent la problemàtica de constitucionalitat a plantejar, el temps necessari per implementar-los, el protagonisme atribuït als actors polítics, i la capacitat per traslladar a la comunitat internacional la voluntat majoritària dels catalans.

A partir d'una prelació, doncs, les institucions catalanes van anar proposant el desplegament d'aquelles vies al llarg del període 2013-2015. I l'Estat les va rebutjar sistemàticament, bé mitjançant una declaració expressa que descartava qualsevol negociació, com el referèndum consultiu acordat i la reforma constitucional, bé amb el vot contrari a la petició de delegació de la convocatòria del referèndum, o fins la impugnació davant el TC de diferents iniciatives legislatives en un sentit similar. El fracàs d'aquestes opcions, lluny d'apaivagar les reivindicacions en aquest sentit, les va esperonar tanmateix, en constatar la indisposició del govern de l'Estat a plantejar qualsevol alternativa a través d'un diàleg formal. En aquest context es produí la celebració d'eleccions al Parlament de caire plebiscitari el 27 de setembre de 2015. Els seus resultats, als quals ens hem referit abans, van ser interpretats, pels grups polítics partidaris de la independència, com la constatació d'un «mandat democràtic» per a l'exercici del dret a decidir.

L'etapa del govern de Junts pel Sí, l'inici del «procés (constituent)» i la resposta punitiva de l'Estat

El 10 de gener de 2016, després de dues votacions d'investidura fallides, el líder de CDC, Artur Mas, no va assolir els vots necessaris (només els 62 de Junts pel Sí, una coalició integrada per la mateixa CDC, ERC i independents). Al límit del termini per convocar noves eleccions, la candidatura alternativa de Carles Puigdemont va rebre el suport de les CUP, amb un programa centrat en la creació d'estructures d'Estat i la convocatòria d'un referèndum sobre la independència al cap de 18 mesos en base al «mandat democràtic» rebut de les urnes. La primera Resolució del Parlament de la XI legislatura anuncià el propòsit de la majoria independentista d'iniciar un procés constituent.

Aquest plantejament fou modificat més endavant, reprenent la idea de convocar un referèndum previ, negociat amb l'Estat, i, en cas d'impossibilitat, decidit de forma unilateral. En aquest context, la presidenta del Parlament i altres membres sobiranistes de la Mesa van començar a ser investigats pel Tri-

bunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) per haver permès que la Cambra votés, entre d'altres resolucions, les conclusions d'una comissió d'estudi sobre el «Procés». De la seva banda, el TC va suspendre l'eficàcia de les successives resolucions de la Cambra encaminades a aquest propòsit. L'expresident Artur Mas (i alguns exconsellers) foren condemnats pel TSJC a la pena de 2 anys d'inhabilitació per permetre la consulta del 9 de novembre de 2014.

El 6 de setembre de 2017, el Parlament aprovà, en una turmentosa sessió, la llei que convocava el referèndum d'independència, a celebrar l'1 d'octubre (Llei 19/2017), trencant de forma efectiva amb la legalitat espanyola. Aquesta aprovació (i junt amb ella la de la Llei 20/2017 de transitorietat jurídica i fundacional de la República) va tenir lloc després que el TC hagués suspès la reforma del reglament que havia de permetre la seva tramitació de forma urgent pel procediment de lectura única. En síntesi, la Llei preveia la celebració d'un «referèndum d'autodeterminació» vinculant, amb un resultat la validesa del qual no depenia d'un llindar mínim de participació. Igualment, disposava certes garanties jurídiques per a la seva realització, molt criticades, doncs es fixava un cens del que la Generalitat no disposava i instituïa una Junta electoral (Sindicatura electoral) distinta de l'ordinària. El Decret de convocatòria fixà la pregunta següent: «vol que Catalunya sigui un Estat independent en forma de República?».

La convocatòria es va veure afectada tanmateix per la suspensió prèvia de les dues lleis esmentades per part del TC, a instància del govern espanyol, i tant aquest Tribunal com els que estaven coneixent distintes querelles contra les autoritats catalanes van evidenciar un activisme judicial inusitat per a desactivar-lo. La Fiscalia General de l'Estat va decidir imputar els més de 700 alcaldes que van anunciar el seu suport al referèndum, i el Govern de l'Estat va intervenir els comptes de la Generalitat emparant-se en una lectura d'escàs fonament jurídic de la legislació en matèria de sostenibilitat financera. Catorze alts càrrecs foren detinguts per la seva intervenció en la preparació del referèndum prohibit, i això donà lloc a multitudinàries concentracions de protesta, com la que va tenir lloc a la Conselleria d'Economia i que, més endavant, motivaria el processament per l'Audiència Nacional, acusats d'un delicte de sedició, del major dels mossos d'Esquadra, Josep Lluís Trapero, i dels màxims representants d'Òmnium Cultural i l'ANC, Jordi Cuixart i Jordi Sànchez, respectivament. L'empresonament dels dos dirigents civils va precipitar noves manifestacions sobiranistes, però també de signe contrari, afavorides per Societat Civil Catalana (SCC), entitat cívica que aplega a diferents personalitats en defensa de la unitat d'Espanya i que comptava amb el suport de partits com C's, PSC i PP.

L'1 d'octubre va tenir lloc el «referèndum d'autodeterminació», en un clima de temor i crispació per la interdicció dictada pel TC i la violenta actuació dels cossos i forces de seguretat de l'Estat encarregats d'impedir-lo. Aquests fets van desencadenar una vaga general i nombroses manifestacions de repulsa. Mentrestant, el rei Felip VI qualificà de «deslleialtat inadmissible» l'actitud de l'Executiu català i anticipà la resposta enèrgica de l'Estat. Els resultats definitius, certificats exclusivament pel Govern, van ser d'una participació del 43 % del cens (2.286.217), amb un 90 % dels vots favorables a l'autodeterminació. Després d'una declaració d'independència en seu parlamentària, l'eficàcia de la qual va suspendre el mateix president Puigdemont (11 d'octubre de 2017), el Ple de la Cambra va aprovar dues resolucions que contenien la proclamació de la República i l'inici del procés constituent (27 d'octubre).

A partir d'aquest moment, el Govern de l'Estat decidí impulsar l'aplicació del mecanisme de coerció previst a l'article 155 CE, autoritzat pel Senat, que comportà la destitució del president i del Govern de la Generalitat, a més de mesures de control sobre l'Administració i el Parlament i la convocatòria d'eleccions autonòmiques el 21 de desembre de 2017. Posteriorment, com a conseqüència de sengles querelles interposades per la Fiscalia General de l'Estat contra els membres de l'Executiu català (davant l'Audiència Nacional) i de la Mesa del Parlament (aquesta, davant el Tribunal Suprem), que els acusava, entre d'altres, dels delictes de rebel·lió i sedició per la convocatòria del referèndum, l'Audiència Nacional va acordar presó preventiva contra els consellers que van acudir a declarar, doncs el president i una part del Govern cessat s'havien traslladat a Bèlgica. Per la seva banda, el Tribunal Suprem aplicà la mateixa mesura cautelar als membres de la Mesa del Parlament imputats, en aquest cas però, eludible sota fiança, que fou d'una quantia sensiblement superior en el cas de la presidenta del Parlament.

Els excessos de l'Estat, que han estat relatats, i que van ser evidenciats per amplis sectors d'opinió i bona part de la comunitat internacional, no treu que, a l'hora dels balanços, alguns actors polítics sobiranistes reconeguessin que els successius fulls de ruta de l'independentisme havien fiat gran part de l'èxit al suport social, sense comptar amb els mecanismes coercitius, les estructures d'Estat o les complicitats en el món econòmic i a nivell internacional necessàries per consolidar la proclamada República. Per altra banda, el moviment secessionista, de tarannà pacífic i integrador, va infravalorar igualment la capacitat de l'aparell de l'Estat i dels mitjans de comunicació espanyols d'imposar el relat contrari. Amb tot, la reacció fulminant de l'Estat posà en qüestió les insuficiències del règim constitucional del 78 i la connivència dels diferents poders de l'Estat per permetre la violació de drets fonamentals com el de manifestació (assimilat a la sedició), la llibertat d'expressió (tancament de webs, identificació de periodistes) o el dret a un judici just. De forma que l'Estat només es pogué imposar a Catalunya per la força, i per això mateix es va veure obligat a mantenir un enorme contingent policial per mantenir la integritat de l'Estat.

2. EL «PROCÉS CONSTITUENT» I LA TEORIA DEL PODER CONSTITUENT

Com hem vist, la STC 31/2010 va desautoritzar el pacte entre el Parlament i les Corts Generals i va desconèixer el resultat del referèndum de ratificació estatutària, afectant la fórmula d'integració de Catalunya a Espanya dissenyada pel constituent. És en aquest context que germinà la possibilitat de consultar la ciutadania catalana sobre el seu futur polític immediat. D'aquesta forma, el trànsit de l'autonomia al «dret a decidir» posà damunt la taula un problema de naturalesa inequívocament constituent. Ara bé, ¿en quina mesura encaixa el procés polític abans descrit (especialment la declaració d'independència i la llei de transitorietat, preàmbul d'un procés constituent no-nat) en el marc de la teoria clàssica del poder constituent, tenint en compte que la teoria clàssica del poder constituent identifica l'elaboració d'una Constitució amb el moment fundacional primigeni d'un Estat?

Per definició, el poder constituent és la voluntat originària, extraordinària, sobirana i suprema de què disposa el poble per adoptar una Constitució. No deriva de normes anteriors (és preexistent) i és il·limitat i sobirà perquè dona

l'oportunitat d'establir el que més convé al poble. A més, com la Constitució és la norma de normes, el poder constituent és un poder suprem. A aquests efectes, Sieyès va descriure aquest procés en tres moments: el primer, el manteniment de la nació, considerada com una associació voluntària d'individus; el segon, la creació d'una voluntat comuna que expressa la voluntat de la majoria; i el tercer, l'atorgament del poder a uns representants que materialitzen aquesta voluntat comuna.

El subjecte encarregat de fer la Constitució és doncs la nació mateixa, ja que és aquesta la que s'erigeix en poder autoconstituent originari. En el sentit que la nació és anterior a la Constitució i als poders constituïts subsegüents (govern, Parlament, cap de l'Estat), i que la voluntat de la nació és l'única font de legitimitat. A partir d'aquí, la nació escull uns delegats, que han d'actuar d'acord amb la voluntat popular i durant un període determinat de temps (assemblea constituent). Per Carl Schmitt, la Constitució així elaborada constitueix una decisió conscient, que la unitat política, a través del poder constituent, adopta per si mateixa. Exemples d'això en són la Revolució Francesa, que inspirà Sieyès, o la independència de les tretze colònies nord-americanes el 1775. En ambdós casos, la voluntat constituent era superior a la legalitat prèviament instaurada. Per això s'acostuma a parlar de la component revolucionària de tot procés constituent, de la seva naturalesa rupturista o al marge de la llei establerta.

Amb tot, aquests pressupòsits teòrics no resulten fàcils d'encaixar en la modernitat. Atès que Catalunya forma part d'un estat liberal-democràtic com és Espanya, part integrant de la UE, tot procés constituent requereix, a més, el respecte dels principis de la teoria democràtica del poder constituent. Això és, que el procés constituent no només persegueixi la legitimitat democràtica sinó que compti, també, amb prou garanties democràtiques: el procés constituent ha d'emanar de la voluntat popular expressada democràticament i l'ordenament resultant no ha d'implicar cap retrocés en matèria de drets i llibertats públiques. Això és clau, doncs fa, per exemple, que sorgeixin dubtes en relació amb un procés constituent com el veneçolà, en què el 87,7% dels votants van donar suport a la convocatòria d'una Assemblea Nacional Constituent (2017). O qüestiona la legitimitat democràtica de la CE de 1978 en què hi romanen elements de continuïtat respecte del règim autoritari anterior.

En el cas del procés català, de la forma com ha estat desenvolupat pels seus impulsors, són perceptibles diverses de les notes exposades respecte als processos constituents. La seva fonamentació bàsica en el principi democràtic, juntament amb la concurrència de diferents elements presents en el dret internacional, als que després farem referència, va implicar que el principi democràtic s'acabés imposant al principi de legalitat al qual s'havia apel·lat durant bona part del procés. Aquí rau una de les raons bàsiques del conflicte constitucional, doncs, en opinió del govern espanyol i del TC, això constitueix un problema insalvable en tant que subverteix l'ordre constitucional que cimenta l'Estat i que només deixa la porta oberta a eventuais reformes constitucionals inabastables des de Catalunya. El TC ho va resumir afirmant que altrament el Parlament de Catalunya actuaria com *«[u]n poder que niega expresamente el derecho»* i, per tant, *«se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento»* (STC 114/2017, FJ 5).

Efectivament, la Llei del referèndum de Catalunya, com també la de transitorietat, va presumir de forma axiomàtica que el poble de Catalunya disposa d'una plenitud de subjectivitat política (art. 2 de la Llei 19/2017) que només

es podria derivar de l'acceptació per part d'aquest, mitjançant la consulta a la qual la Llei el convoca, de la voluntat d'esdevenir un Estat independent. Un punt de partida feble, sense dubte, per a un procés que es volia revestir de continuïtat jurídica i que el TC retreu a les normes catalanes tant en la STC 114/2017 com en la de 8 de novembre de 2017. Amb tot, aquesta singular naturalesa es veia sotmesa tanmateix a referendament democràtic, de forma que si l'opinió popular fos contrària a la mateixa, ambdues normes restarien sense efecte i el plantejament tornaria a la posició constitucionalment admissible.

3. EL «DRET A DECIDIR» I EL DRET A L'AUTODETERMINACIÓ: ALGUNES QÜESTIONS BÀSIQUES

Diferències entre el «dret a decidir» i el dret a l'autodeterminació

La noció del «dret a decidir» es refereix essencialment al dret dels ciutadans a ser consultats sobre el seu propi futur polític. Es tracta que una consulta serveixi per copsar l'opinió i mesurar el grau d'adhesió de la població a les diferents alternatives existents, en el nostre cas sobre l'acomodament de Catalunya a Espanya. No es tracta, necessàriament, que el poble adopti directament cap decisió, sinó que expressi la seva opinió sobre una resolució que, en el seu moment, hauran de prendre els òrgans competents. És clar que, en l'àmbit de les hipòtesis, si la pregunta i el resultat de la consulta apunten a una majoria àmplia a favor de la ruptura amb Espanya, sembla lògic que això hagi d'implicar una negociació política amb el resultat d'una revisió constitucional o bé altres possibles alternatives. Per això, els promotors del «dret a decidir» han parlat d'aquest dret com a sinònim de votar, com a vehicle d'expressió dels anhels polítics d'una majoria de catalans.

En molts sentits, el «dret a decidir» s'ha equiparat al dret d'autodeterminació dels pobles. De fet, la consulta celebrada l'1 d'octubre va tenir lloc sota la seva invocació. I és que, en efecte, l'apel·lació a aquest dret compta amb diversos precedents en decisions del Parlament. Com a més significatives, cal recordar les resolucions 98/iii (BOPC, iii Legislatura, núm. 120, 18.12.1989) i 679/v (BOPC, v Legislatura, núm. 327, 13.10.1998). No va ser fins a la resolució 631/viii (BOPC, viii Legislatura, núm. 657, 22.03.2010), en el context de les consultes populars d'àmbit local sobre la independència (2009-2010), quan el concepte «dret a decidir» fou utilitzat en conjunció amb el dret d'autodeterminació en una decisió de la cambra catalana. No obstant, cal remarcar que el sentit del «dret a decidir» és per se més ampli que el de l'autodeterminació i engloba un espectre heterogeni de qüestions sobre les que es pot consultar, incloent el principi d'autodeterminació, sempre que es donin les circumstàncies exigides pel dret internacional.

La base teòrica del «dret a decidir» descansa en l'aplicació del principi democràtic en un Estat de Dret, això és, en l'assoliment d'un delicat equilibri entre legalitat i legitimitat. Per damunt de concepcions *iuspositivistes* a ultrança, es tracta d'assumir el caràcter instrumental de la Constitució i de reconèixer que aquesta està al servei de la voluntat popular, de manera que calgui buscar vies interpretatives que canalitzin aquesta dins d'un marc constitucional que no preveu expressament l'eventualitat d'una secessió, però sí el dret fonamental de participació (art. 23 CE). La conjunció de les nocions

d'Estat de Dret amb la d'Estat democràtic, principis previstos en el frontispici de la majoria de constitucions (també a l'art. 1 CE), ha de potenciar-se i interpretar-se a la llum del dret de participació i de les noves realitats.

Pel que fa a l'àmbit territorial de la consulta, se sol intentar discernir si el subjecte polític convocat a les urnes ha de ser només el que pretén segregar-se o el conjunt de la unitat estatal a on es troba integrat. Sembla clar que si la consulta s'esdevingués en el marc d'una reforma constitucional, amb un procediment com el de la CE, es convocaria el referèndum al final d'aquest procés i el poble convocat seria el segon. Ara bé, per conèixer si convé iniciar el procés de revisió constitucional o un altre camí diferent sembla lògic que només ha de ser convocat el poble català, igual que al Quebec o Escòcia. Això és així ja que es tracta d'una consulta autonòmica o d'una etapa prèvia a un camí del qual es desconeix el desenllaç, ja que dependrà de l'orientació majoritària de la població. En els processos d'agregació o de segregació, únicament es pronuncien els pobles afectats de manera directa, tant si atenem al dret comparat com als casos concrets previstos en el dret intern, el que no obsta la participació posterior dels representants (i de la ciutadania, si s'escau) de l'ens del qual es segrega una part (o al que es pretén afegir).

En relació amb l'objecte d'una consulta (per exemple, conèixer l'opinió dels catalans sobre quina ha de ser la forma d'estructurar territorialment l'Estat o sobre la ruptura amb l'Estat i la creació d'un de nou), es reclama que la pregunta sigui clara i directa, per bé que, com s'ha dit en un altre moment, la mera consulta sobre aquesta qüestió no alteraria immediatament ni la unitat, ni la sobirania, ni suposaria una reforma constitucional *de facto* o *de iure*. A més, en cas de ser necessari, no sembla que fos convenient iniciar un procés de reforma constitucional, de per si molt complex, sense comptar amb la voluntat clara i majoritària de modificar-la per part dels ciutadans, ja que, altrament, hom podria frustrar la iniciativa pel simple desconeixement del suport amb què compta la reforma.

El desigual espai per al «dret a decidir» en el marc constitucional espanyol i en el dret internacional

Un cop caracteritzats els principals elements que conformen el «dret a decidir», és precís reconèixer que la Constitució proclama la indissoluble unitat de la nació espanyola (art. 2) i no permet el dret a la secessió, tot i que alhora la doctrina constitucional consolidada contempla la completa tangibilitat, mitjançant el procediment adient, dels preceptes de la Norma Fonamental. Ara bé, això no fa Espanya més immune a plantejaments secessionistes que a d'altres estats similars, com han evidenciat diferents pronunciaments tant del Tribunal Federal alemany com de la Cort Suprema Italiana en relació a aspiracions com les de Baviera o el Vèneto.

Efectivament, en l'àmbit internacional, ni la prohibició que hi hagi més d'una sobirania sobre un mateix territori ni la manca de reconeixement explícit del «dret a decidir» la secessió d'un territori en el dret internacional, no han impedit que hagin proliferat per partició diferents nous estats. A més, com ja ha estat dit, el principi d'unitat conviu a la Constitució amb el principi democràtic, que en Estats liberal-democràtics de llarga tradició, com Canadà o el Regne Unit, han respectat les minories i els seus drets constitucionals, entre ells el de participació política directa en sentit ampli.

El cas del Quebec estableix una substancial connexió entre el «dret a decidir» i el principi democràtic. La província canadenca ha arribat a celebrar dos referèndums (1980 i 1995) i, en l'última ocasió, la derrota dels secessionistes ho va ser per un estret marge. Després d'aquest segon intent, la Cort Suprema del Canadà va adoptar, el 20 d'agost de 1998, la rellevant Opinió Consultiva sobre el dret a la secessió del Quebec. La seva coneguda argumentació, partint de l'anàlisi de la història de la incorporació del Quebec al Canadà, malgrat negar que el dret a la secessió es trobés emparat ni pel dret internacional ni tampoc per l'ordenament constitucional intern, reconeixia que les dues consultes quebequeses en aquest sentit eren expressió de principis constitucionals i universals com el principi democràtic, de manera que els seus resultats eren susceptibles de produir efectes jurídics, entre ells, l'inici d'una negociació política sobre la reforma constitucional per a fer efectiva la secessió en cas que fos la resultant d'un referèndum previ amb totes les garanties.

Cal destacar que la doctrina de la Cort Suprema del Canadà invoca el principi democràtic per a reconèixer la legitimitat d'una opinió provincial expressada de forma certa i clara, però alhora confirma que les minories territorials no poden imposar, òbviament, la seva voluntat perquè es reformi la Constitució d'acord amb les seves aspiracions. És a dir, que de la manifestació independentista clarament constatada es deriva l'obligació de la resta de membres de la Federació de negociar els termes en què es pot produir tal secessió o les variants que es puguin introduir sobre la integració d'aquesta província a l'Estat.

Per altra part, la posició de la Unió Europea (UE) davant els processos secessionistes ha estat controvertida i oscil·lant. Quan aquesta qüestió l'ha afectada directament, s'ha inhibit i ha reduït la qüestió a un problema d'ordre domèstic de cada Estat. En altres casos, com els derivats de la guerra dels Balcans, el reconeixement d'Eslovènia i Croàcia, primer per part de diferents Estats com Alemanya, Suècia o Itàlia i finalment per la Unió, va ser decisiu per al cas d'altres països independitzats com Lituània, Letònia i Ucraïna.

Dos supòsits diferents són els de Kosovo i el de Montenegro. Quant al primer, la UE va adoptar l'endemà de la seva declaració unilateral d'independència (DUI) una resolució en què la qualificava de «cas únic» i deixava a cada Estat la decisió sobre el reconeixement de l'antiga província sèrbia. Posteriorment, una majoria d'Estats, encapçalats per Alemanya, França i el Regne Unit, el van reconèixer. En el cas de Montenegro, després de mantenir una actitud refractària pel possible «efecte contagi» de la República Srpska (Bòsnia i Hercegovina), Abkhàzia (Geòrgia) o Nagorno-Karabaj (Azerbaidjan), va acabar tutelant el referèndum d'independència i fixant les regles de joc.

Amb caràcter general, la Comissió Europea ha sostingut que tot nou Estat seria considerat un tercer Estat al que no s'aplicarien els Tractats (TUE), fent remissió al procediment d'ampliació previst en l'article 9 TUE, tot i l'existència d'algunes tesis que sostenen l'ampliació automàtica de la UE per part de territoris segregats d'Estats matriu membres de la UE. Resulta innegable, en tot cas, que una secessió no pactada podria condicionar la resposta de la Unió. Al mateix nivell, si més no, que la resistència d'un Estat membre a respectar la voluntat democràtica d'una part del seu territori. Per això, es pot sostenir que el posicionament de la UE no pot desconèixer les circumstàncies de cada procés, el respecte al principi democràtic (art. 2 TUE) i les conseqüències socials, jurídiques, polítiques i econòmiques de cada cas. És en aquest sentit que poden obrir-se diferents escenaris que van des de l'exclusió definitiva del territori

escindit fins a la seva adhesió automàtica, passant per solucions transitòries que facilitin l'aplicació del dret europeu i l'adaptació progressiva a la nova situació. No en va, la història ens ha deixat sobrades mostres de l'aplicació flexible i pragmàtica dels tractats (Algèria, Groenlàndia, Sarre, reunificació alemanya, etc.).

La llei del referèndum (Llei 19/2017) reafirmava, com hem dit, la fonamentació del «dret a decidir» en el principi democràtic (art. 2 i 3), però de forma diferent a la interpretació de la Cort Suprema del Canadà, atès que del seu resultat no es derivaria un procés negociador, sobre la manera de donar compliment a la voluntat democràticament expressada, sinó la declaració unilateral d'independència en cas que el nombre de vots dels partidaris de la independència és superior al dels contraris, o eleccions anticipades, en cas contrari (art. 4.4 i 4.5).

Pel que fa al reconeixement internacional de la consulta, cal tenir present que la Comissió de Venècia, en el seu «Codi de bones pràctiques sobre referèndums» (2007), rebutja la democràcia revolucionària o radical (inherent a molts processos constituents històricament) i advoca per la democràcia constitucional. Això té una doble implicació en els casos de referèndums, inclosos els de secessió: la primera és que han de respectar l'estat de dret i el sistema constitucional propi, i el seu ús ha de ser permès només a on està previst per la Constitució o una llei de conformitat amb ella. Així, tot i que la Comissió Europea no considera que l'omissió del dret de secessió en el text constitucional no és, en si mateix, obstacle que impedeixi el seu exercici, però demana que, atesa la transcendència de la decisió a prendre, la secessió, encara que per als referèndums generals s'utilitzin altres regles, s'exigeixi específicament una participació mínima i una regla de majoria «clara», superior a l'habitual, elements tots ells que no es contemplaren en la Llei 19/2017.

Certament la projecció internacional de la controvèrsia Catalunya-Espanya al voltant de l'exercici del «dret a decidir» ha esdevingut objecte d'una intensa activitat, en l'àmbit del que avui es coneix com a «diplomàcia pública», per part dels governs d'ambdues parts enfrontades, a més d'esdevenir un terreny de prolífica conflictivitat constitucional i concitar, en els darrers anys, una inèdita intensitat de producció normativa.

No és fàcil, però, obtenir una composició general de l'assoliment dels objectius de les dues parts en conflicte. En l'àmbit de la demoscòpia, les onades de 2016 i 2017 del Barómetro Imagen de España posen de manifest el relativament elevat grau de coneixement sobre l'existència del moviment secessionista a Catalunya (superior al 62 %) que es té a Alemanya, Regne Unit, França, Itàlia o Portugal, així com la valoració clarament negativa dels efectes que la realització d'aquesta aspiració catalana tindria per a Espanya (superior al 51 % de les opinions en tots els casos); més dividides es mostren les opinions pel que fa a la valoració de les conseqüències que l'efectiva secessió de Catalunya tindrien per al nou estat, que oscil·len entre una significativa opinió negativa dels enquestats francesos o alemanys (40-43 %) i una opinió favorable també important en els casos d'Itàlia o Regne Unit (27-29 %).

Pel que fa a la percepció dels efectes de la secessió sobre la Unió Europea, es significativa la valoració indiferent que mereixen (ni negatius ni positius), encara que tenen un biaix cap a la prevalença dels efectes negatius. Tampoc en l'àmbit de l'opinió pública és senzill aclarir quina de les dues parts en litigi ha col·locat de forma més clara els seus arguments, encara que és innegable que

ambdues parts han aconseguit un bon nombre d'impactes mediàtics; en general, però, va ser representativa de l'etapa anterior a la consulta de l'1 d'octubre la conclusió de l'editorial del *The New York Times* del 23 de juny de 2017, intitolada «Catalonia's Challenge to Spain», en la qual es propugnava que el millor desenllaç de la situació, per a Espanya, era desistir de l'obstrucció autoritzant el referèndum i, per a Catalunya, que el resultat del mateix fos contrari a la independència; romandre en la intransigència estatal, continuava l'editorial, «només inflamarà les frustracions catalanes».

Com hem esmentat, després de les violentes actuacions de les forces espanyoles d'ordre públic desplaçades a Catalunya per tal d'impedir l'efectiva celebració de la consulta de l'1 d'octubre, la difusió internacional de les imatges que la constataren va generar una notable onada de solidaritat internacional amb la causa dels partidaris del dret a decidir a Catalunya. Amb tot, a mesura que el plantejament d'una declaració unilateral d'independència s'anava concretant, el suport de les cancelleries a les actuacions del Govern de l'Estat per a garantir l'ordre constitucional es va expressar amb més intensitat; no així, tanmateix, amb les actuacions punitives desenvolupades des del poder judicial espanyol contra els màxims representants governamentals i legislatius de Catalunya. La situació creada pel desplaçament del president Puigdemont i de part del seu govern a Bèlgica, justificada pels seus protagonistes, entre altres raons, per la necessitat d'amplificar la internacionalització del conflicte, ha estat vista de forma diversa per part dels actors internacionals.

4. EL FUTUR

Després de l'aplicació de l'article 155 CE, amb la destitució de l'executiu català i la dissolució de la cambra legislativa, la següent fita decisiva en l'evolució del procés català va ser la convocatòria electoral del 21 de desembre de 2017. El nou Parlament resultant donà la victòria a C's, amb 36 escons, seguit de la candidatura formada al voltant del president destituït, Carles Puigdemont, Junts per Catalunya, amb 34 parlamentaris, dos més que ERC, amb 32. Darrera, el PSC, amb 17, mentre que Catalunya-En Comú Podem es va quedar amb 8. La CUP i el PP català van empatar a 4 seients al Parlament.

No es tracta només de l'anormalitat del marc institucional en el qual es convoquen, sinó també pel complex escenari amb què les forces polítiques independentistes les van abordar: la dissolució de la candidatura unitària que agrupà les forces hegemòniques del sector al 2015, la necessitat de construir un relat que expliqui de forma convincent les causes del fracàs del procés i alhora no esdevingui un motiu de fractura més de l'espai polític independentista, les dificultats per a elaborar una proposta política de futur més enllà de la restitució de l'autogovern i la reversió dels procediments judicials oberts als dirigents polítics i socials. De la seva banda, les altres forces no són alienes a les tensions i les diferències internes, i han de trobar un equilibri que engresqui la participació dels seus partidaris, tradicionalment abstencionistes en els comicis autonòmics, com a única via per a imposar-se a un mobilitzat bloc independentista.

Paral·lelament, es comencen a apuntar algunes de les anàlisis, fetes des del mateix bloc independentista, sobre les causes que han condicionat el fracàs del tram final del procés. Més enllà de la genèrica referència a la resposta coercitiva de l'Estat espanyol, entre els factors que s'estan esmentant hi destaquen

alguns elements com ara la conveniència d'haver ponderat suficientment les conseqüències d'optar per la via unilateral o la necessitat d'eixamplar l'objectiu mínim de suport electoral agregat al conjunt de les opcions independentistes.

Les eleccions del 21 de juny de 2017 van deparar una nova majoria de les forces independentistes (Junts per Catalunya, ERC i CUP), per bé que la força més votada fou C's. El compàs d'espera determinat per la manca de formació d'un govern, coincidint amb l'aplicació de les mesures d'execució forçosa de l'article 155 CE i l'agudització dels processos judicials contra els responsables de la consulta de l'1 d'octubre, va contribuir a dilatar la posada en marxa de les estratègies polítiques sobre cap a on encaminar l'autogovern de Catalunya. Algunes d'aquestes estratègies, definides per alguns sectors polítics i àdhuc acadèmics, passen per la reforma constitucional, la recuperació de l'Estatut de 2006 o d'algunes de les seves significatives peces perdudes, la negociació amb l'Estat per a permetre celebrar una consulta sobre el futur polític o la persistència en la via unilateral.

Barcelona, juny de 2018

PRÒLEG A LA QUARTA EDICIÓ (AGOST DE 2024)

**LES ESTRATÈGIES DE MILLORA O DE SUPERACIÓ
DE L'AUTONOMIA POLÍTICA DESPRÉS DEL
«PROCÉS SOBIRANISTA», EN UN CONTEXT
DE CREIXENT ADMINISTRATIVITZACIÓ DE
L'AUTONOMIA POLÍTICA**

En finalitzar el pròleg de l'edició anterior, assenyalàvem que les derivades en termes polítics i sobretot coercitius i penals del procés sobiranista, que va tenir el seu moment més àlgid amb la celebració del referèndum de l'1 d'octubre de 2017, estaven en l'origen d'un cert compàs d'espera en la definició de les estratègies sobre cap a on encaminar l'autogovern de Catalunya. Aquest fet contrastava amb altres etapes precedents, en què els qui preconitzaven la millora de l'autogovern o la superació de l'etapa de l'autonomia política havien plantejat propostes que anaven des de la secessió fins a la recuperació de les peces perdudes de l'Estatut de 2006, passant per una reforma constitucional en una direcció federal.

A grans trets, en el camp de l'independentisme majoritari es proposà un referèndum d'inici, de caràcter consultiu, convocat pel Govern de l'Estat, d'acord amb l'article 92 CE, circumscribit a l'àmbit de Catalunya, i en què, d'acord amb l'ordenament espanyol, el dret comparat i els estàndards internacionals, es cridés a participar els catalans majors de 18 anys a partir d'una pregunta clara en què es preguntés necessàriament sobre la independència, formulació semblant a la del referèndum escocès de 2014. A partir del resultat, tenint en compte el caràcter preparatori de la consulta, s'obririen les portes a una negociació de bona fe entre els actors territorials per a la implementació del seu resultat, d'acord amb el criteri expressat al seu dia per la Cort Suprema del Canadà o pel mateix Tribunal Constitucional en la sentència 42/2014. Aquest esquema fou identificat per l'Institut d'Estudis de l'Autogovern, a petició del president de la Generalitat, Pere Aragonès (ERC), d'acord amb un informe previ del Consell Acadèmic per a l'Acord de la Claredat, i també es veia reflectit, com a proposta de Junts per Catalunya, la formació liderada per Carles Puigdemont, en l'acord per la investidura de Pedro Sánchez (PSOE). Altres sectors indepen-

dentistes minoritaris continuaven preconitzant la materialització del denominat «mandat de l'1-O», sense excloure la via unilateral. Precisament, des del Govern de l'Estat s'insistia a descartar l'opció d'una consulta per ser aquesta «divisiva» i per la necessitat d'obrir una nova etapa orientada a desplegar les potencialitats de progrés social i econòmic des d'una cogovernança federal amb Espanya. Així, en efecte, com a resultat de les negociacions en el si de la *taula de diàleg* es van fer efectives algunes mesures per revertir la resposta coercitiva desfermada amb el referèndum de l'1 d'octubre de 2017. D'una banda, el Govern de l'Estat va aprovar, el 22 de juny de 2021, fins a nou indults per a les persones condemnades a penes de privació de llibertat pel Tribunal Suprem per la sentència 459/2019, de 14 d'octubre, en què es jutjaven els fets vinculats a la celebració del referit referèndum. De l'altra, les Corts Generals, a finals de 2022, van aprovar una reforma del Codi Penal que afectà determinats delictes —sedició, desordres públics i malversació—, aplicats, o que podien ser-ho, per la jurisdicció penal, en relació amb les actuacions impulsades per distints representants de les institucions catalanes. La nova tipologia de delictes introduïda per la modificació legal comportà una resposta penal més atenuada, per bé que no una extinció completa de les responsabilitats penals exigides o que podien ser exigides en el futur amb relació amb les esmentades actuacions.

En aquest context, l'autogovern de la Generalitat de Catalunya, en el sentit de la gestió de l'autonomia política derivada del bloc de la constitucionalitat, amb la interpretació donada pel Tribunal Constitucional en la rellevant STC 31/2020, de 28 de juny, es va veure condicionada per dos fets cabdals que han llastat la seva capacitat de fixar o desenvolupar polítiques pròpies en àmbits de la seva competència, que és el que caracteritza l'autogovern i la descentralització política com a tècnica jurídica: el primer, l'impacte de la pandèmia de la covid-19 i el trànsit, durant aquesta insòlita crisi sanitària, d'una gestió inicial fortament centralitzada cap a una *cogovernança* entre l'Estat i les comunitats autònomes, les competents ordinàries en matèria de sanitat i de salut pública; el segon, més estructural, la construcció gradual —i aparentment inexorable— del que podríem qualificar com un *Estat autonòmic executiu* i sense vestigis d'asimetria, a partir d'un nou repartiment de rols entre un Estat-legislador (àdhuc en àmbits de predominant competència autonòmica com l'habitatge, el benestar animal o els esports) i unes CA encarregades de la gestió, en un context, com veurem, d'infrafinançament. I tot això producte sobretot dels canvis profunds operats en el model d'organització territorial a Espanya a partir, com s'ha dit, del fatal desenllaç de l'Estatut de 2006 i la sentència del TC de 2010, que ha suposat no només la construcció jurisprudencial de l'Estat autonòmic, sinó també un ampli marge d'iniciativa per al legislador estatal. Però també de la crisi econòmica i financera que va irrompre a partir de 2008, que comportà no només un fort empoderament de les institucions europees en la fase ascendent del dret europeu, sinó també una notable recentralització i un rigor en el control de les finances autonòmiques en la fase descendent, per mor de l'estabilitat pressupostària i financera.

La pandèmia de la covid-19 fou una dura prova de resistència no només a nivell sanitari i social, sinó també per a l'Estat autonòmic. El debat entre l'aplicació d'un estat d'alarma en versió centralitzadora o deixar un ampli marge d'actuació de les comunitats autònomes, en el marc de la coordinació estatal, fou guanyat per les tesis més centralitzadores, per raons eminentment polítiques, donada la voluntat del Govern de l'Estat d'exhibir una governança

vigorosa i robusta davant la crisi (març de 2020). Per bé que, en un segon moment, la ja esmentada *cogovernança* (maig de 2020 i segon estat d'alarma), que podríem descriure com una forma de gestió de la crisi més respectuosa amb la diversitat i amb el repartiment competencial que la centralització, s'acabà imposant. De fet, en un espai de temps molt curt, l'articulació jurídica de les mesures anti-covid experimentà una notabilíssima evolució, partint del vell dret sanitari de crisi estatal i autonòmic, a la fi una caixa d'eines jurídiques aptes, que si no va fer que es pogués prescindir d'acudir al dret d'excepció derivat de l'article 116 de la Constitució, almenys va evitar que se seguís alterant el repartiment competencial com amb la primera declaració de l'estat d'alarma (març de 2020). Vist en perspectiva, sostraure a les autoritats sanitàries autonòmiques el control inicial de la gestió de la crisi va ser un cras error: va dificultar el rastreig de contagiats per la necessitat d'una confirmació de positivitat centralitzat, va alentir l'arribada de subministraments sanitaris o va aplicar mesures homogenies per a situacions sanitàries molt diverses (ex. prohibir sortir de casa en zones rurals sense incidència). En suma, la *cogovernança* va evidenciar que era possible articular, en un marc respectuós amb les competències de cadascú, un funcionament raonablement positiu dels mecanismes de relació intergovernamental, per exemple el *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*, en un context com l'espanyol caracteritzat precisament per la feble institucionalització d'aquests mecanismes de relació multinivell, a diferència del que succeeix en la majoria d'Estats descentralitzats del món.

L'altre factor, potser més intangible que l'anterior, i que, com dèiem abans, ha connotat negativament l'evolució de l'Estat autonòmic ha estat la seva evolució cap a un *Estat autonòmic executiu*; dit amb altres paraules, cap a una creixent administrativització de l'autonomia política, a partir de reservar al legislador estatal un rol molt rellevant, aprofitant la lectura de baix relleu autonomista de l'Estatut de 2006 feta pel TC i la complexitat del sistema de distribució competencial contingut al bloc de la constitucionalitat, que permet un ús expansiu de les bases —en realitat, un mínim comú normatiu— o d'alguns títols competencials transversals com el de l'art 149.1.1 CE o la planificació de l'activitat econòmica de l'article 149.1.13 CE, amb el pretext de la garantia d'un tracte equitatiu per a tots els espanyols i de la crisi econòmica. En definitiva, l'Estat de les Autonomies s'encamina a marxes forçades cap a una federalisme de gestió, però sense els avantatges del federalisme executiu i cooperatiu alemany, per exemple: l'Estat de les autonomies ni descentralitza el poder judicial ni el govern local, ni disposa d'una segona cambra autènticament territorial, i, per descomptat, no participa d'una dinàmica política consociativa que afavoreixi el diàleg i la cooperació en el sí d'instruments de col·laboració multinivell, enlloc de la imposició i el conflicte.

Pel que fa al finançament, no cal dir que les demandes de Catalunya en el terreny fiscal fa dècades que percuden en l'agenda política. La dilació de més de 10 anys en la revisió del model acordat el 2009 ha contribuït encara més a augmentar els problemes de suficiència financera i ha afectat negativament la qualitat dels serveis públics del benestar i la despesa pública productiva. Un informe del Govern de la Generalitat, elaborada pel Departament d'Economia i l'Institut d'Estudis de l'Autogovern posà en relleu, precisament, que un dels problemes més urgents del model territorial espanyol és que l'assignació de competències amb polítiques de despesa entre els diferents nivells de govern no es concilia amb el seu finançament i crea un desequilibri vertical favorable a l'Estat, els ingressos dels quals han crescut més del doble que els de les

comunitats en l'última dècada, i continuen augmentant (4.354 M€ el 2013 i 19.677 M€ el 2022). I això malgrat que les autonomies han tingut més necessitats de despesa amb la crisi financera i després amb la pandèmia, atesa la naturalesa prestacional de les seves competències. Per això, el dèficit fiscal de Catalunya s'eleva a 21.982M€.

En aquest marc, el model proposat pel Govern partia d'un diagnòstic àmpliament compartit a nivell acadèmic, social i econòmic sobre la necessitat que el saldo econòmic sigui suficient, però també que la descentralització política sigui efectiva mitjançant el reconeixement d'un grau ampli d'autonomia i responsabilitat fiscal. Per exemple, perquè cada territori dissenyi un sistema tributari adaptat a les especificitats del teixit productiu, amb capacitat de decisió sobre els ingressos i la despesa, millorant així la rendició de comptes, l'eficiència i la disciplina pressupostària i de control del deute. En la línia justament del que preveuen alguns sistemes federals (EUA, Canadà o Suïssa), que atorguen un notable poder fiscal als ens subestats per regular, gestionar i recaptar els principals impostos en un marc de compartició amb el govern federal (renda, societats, consum o riquesa). En alguns, com Alemanya i Suïssa, els governs intermedis gestionen fins i tot els impostos federals. I a tots, excepte Alemanya, fan seu el 100% del rendiment dels impostos principals, al marge que hi hagi mecanismes d'anivellament horitzontal per compensar altres territoris més desfavorits.

La proposta consistia a instrumentar una modificació a les Corts de tres lleis (LOFCA, cessió de tributs i finançament de les comunitats), per tal de reconèixer una autonomia fiscal avui inexistent tant a nivell normatiu com de gestió i disposició de l'esforç fiscal, i no una mala imitació del concert econòmic. Per això, tots els impostos haurien de passar a tenir la condició de cèdits a la Generalitat. Jurídicament això no planteja dubtes sobre el seu encaix jurídic, ja que, com el mateix TC ha admès, la Constitució és un marc que ofereix diferents opcions al legislador i no conté un règim estructurat de finançament autònom. No cal dir que això ja permet avui un alt grau d'asimetria: només cal veure l'existència dels règims forals (País Basc i Navarra) o el Canàries, derivat de la seva condició insular i ultraperifèrica. En fi, no hi ha res més dispar que els sis models de finançament comú que hi ha hagut des del 1979 fins avui. A l'últim, i això és rellevant, la proposta no pretén que el model generi desequilibris al sistema, ni que sigui privatiu de Catalunya. Tampoc que s'atribueixi a la Generalitat la potestat exclusiva d'establir tributs. Tampoc omet els instruments de col·laboració necessaris per fer efectiu el principi de lleialtat institucional o el de solidaritat, mitjançant una aportació a través d'un fons de reequilibri territorial. Del que es tracta, això sí, és de respectar el principi d'ordinalitat sense que el model perdi capacitat redistributiva, això és, evitar que Catalunya passi de ser la tercera comunitat en termes de capacitat fiscal a la desena després d'aplicar els mecanismes de solidaritat, la catorzena si es té en compte el diferent nivell de preus.

Aquesta posició del Principat empitjorava si es tenia en compte l'impacte del diferencial de preus o cost de la vida, doncs en aquest cas perdia 12 posicions (passant de la segona a la catorzena posició, la penúltima), situant-se un 11,5% per sota de la mitjana del conjunt de territoris de règim comú. Això revela que els mecanismes de redistribució que utilitza el sistema fomenten un repartiment no equitatiu dels recursos entre comunitats. Que, mentre que Catalunya perd entre 7 i 8 posicions després d'aplicar el sistema, d'altres comunitats, amb una capacitat tributària per sota de la mitjana, reben sistemà-

ticament més recursos per habitant que Catalunya. Persisteix, doncs, l'infrançament històric de Catalunya, amb les limitacions que això suposa per a la Generalitat i per a la seva capacitat de fer polítiques públiques.

A això cal afegir un altre element important: la infrainversió acumulada en matèria d'infraestructures. Segons la Cambra de Comerç de Barcelona, el dèficit d'inversió a Catalunya del període 2009-2020 se situà en 35.000 milions d'euros. En els Pressupostos Generals de l'Estat per a 2022, la dotació pressupostada per a inversions a Catalunya fou de 2.230,74 milions d'euros, el 17,2% del total de les inversions regionalitzables (un 11,6% més que el 2021), situant Catalunya com a segona comunitat amb més pes sobre el total d'inversions pressupostades, just per darrera d'Andalusia (17,4%). No obstant això, aquesta xifra encara se situava per sota del pes de Catalunya en el PIB de l'Estat (19%), indicador de referència que es contempla a la Disposició Addicional Tercera de l'Estatut d'Autonomia i que té com a objectiu corregir el dèficit històric acumulat. A més, a la pràctica, la inversió finalment executada resta lluny de la inicialment pressupostada: el 67,1% entre 2013 i 2020, 3.070 milions d'euros de diferència entre la inversió pressupostada i la finalment liquidada (si s'analitzen només les inversions realitzades del Grup MITMA, és a dir, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana i de les seves entitats adscrites, l'execució pressupostària del mateix període va caure al 61,6% i la inversió regionalitzable se situà en el 12,2% de mitjana). Amb tot, la inversió executada al llarg de 2022 va ser de 859 milions d'euros, un 35% més que el 2021, sense incloure-hi la liquidació a Acesa per la compensació de les obres fetes a les autopistes abans de la fi dels peatges.

Les eleccions municipals i autonòmiques del 28 de maig de 2023 va semblar que capgiraven del tot la situació política heretada de la Catalunya post-Proces, amb l'abassegadora victòria de la dreta del PP i l'ascens de la ultradretana VOX en detriment del PSOE de Pedro Sánchez, que va avançar les eleccions generals al 23 de juliol. Aquestes, molt polaritzades entre PP i PSOE, van donar com a resultat que, contra tots els pronòstics, el PP i el seu probable aliat de VOX —amb qui ja havia arribat a pactes de govern a Castella Lleó, Múrcia, País Valencià i Extremadura—, no sumessin per governar, obrint la porta a una àmplia aliança dels socialistes espanyols amb el seu soci governamental de Sumar i la resta de forces polítiques de l'arc parlamentari, incloent tots els independentistes catalans (ERC, Junts per Catalunya, EH-Bildu, Partit Nacionalista Basc, Bloque Nacionalista Galego i Coalición Canaria). La negociació de Pedro Sánchez, que fou investit de nou president del govern espanyol el 16 de novembre de 2023, va generar un ampli rebuig social i polític entre els sectors de la dreta a Espanya, fins al punt de convocar periòdiques manifestacions i concentracions multitudinàries. En aquest context és de destacar els acords entre el PSOE i distintes minories territorials en matèria lingüística, en el moment de l'elecció dels membres de la Mesa del Congrés dels Diputats, i que van fer possible la plena oficialitat a la cambra baixa de totes les llengües distintes del castellà. Amb tot, el principal acord per a la investidura de Pedro Sánchez fou l'aprovació d'una llei d'amnistia que havia d'exonerar de responsabilitat penal, administrativa i comptable a totes les persones que van tenir intervenció en el procés (2017). Aquesta iniciativa generà una resposta adversa de la dreta política, mediàtica i judicial, i un clima d'extrema polarització, també en les qüestions d'ordre territorial, que no afavorien ni la resolució definitiva de la crisi institucional generada a Catalunya ni el plantejament de sortides consensuades al conflicte polític.

A l'últim, el resultat de les eleccions al Parlament de Catalunya, avançades al 12 de maig de 2024 pel president de la Generalitat, Pere Aragonès, en no aconseguir els suports necessaris per aprovar el pressupost de l'exercici, va deparar la victòria pel PSC (42 escons), seguit de Junts+Carles Puigdemont (35), ERC (20), PP (15), VOX (11), Comuns-Sumar (6), CUP-DT (4) i Aliança Catalana (2). El resultat dels socialistes catalans, encapçalats per Salvador Illa, combinat amb la forta devallada de l'independentisme en el seu conjunt, va configurar una cambra fragmentada i sense clares majories. En aquest context es van obrir negociacions per la formació d'un nou govern entre el PSC i ERC, després que el Parlament constatés, amb un acte equivalent a la investidura fallida l'absència d'un candidat i d'una majoria.

Barcelona, agost de 2024

CAPÍTOL 1

LA CONSTRUCCIÓ DE L'ESTAT AUTONÒMIC

SUMARI: 1. MODELS D'ESTAT EN DRET COMPARAT: 1.1. De l'Estat-nació a la distribució territorial del poder. 1.2. Formes d'Estat segons la distribució territorial del poder. Els Estats compostos. 1.3. l'Estat federal. —2. ELS PRECEDENTS DE L'AUTOGOVERN DE CATALUNYA: 2.1. Els orígens del catalanisme. 2.2. El catalanisme polític: el Memorial de Greuges, les Bases de Manresa i la Mancomunitat. —3. LA SEGONA REPÚBLICA ESPANYOLA I L'AUTONOMIA CATALANA: 3.1. La Generalitat provisional del 1931 i l'Estatut de Núria. 3.2. La constitució de la Segona República i l'Estatut del 1932. —4. EL RÈGIM DE PREAUTONOMIES I EL DEBAT CONSTITUENT DEL TÍTOL VIII DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA: 4.1. La transició a la democràcia i el restabliment de la Generalitat provisional. 4.2. El procés constituent i el model d'Estat a la Constitució espanyola de 1978. 4.3. Les etapes de la governabilitat a Catalunya. —BIBLIOGRAFIA.

1. MODELS D'ESTAT EN DRET COMPARAT

1.1. De l'Estat-nació a la distribució territorial del poder

Avui en dia tots els Estats acostumen a definir-se com a Estat-nació. Aquest és un tipus d'organització del poder a nivell territorial vertebrat amb l'esclat de les revolucions liberals (a finals del *segle* XVII i XVIII), a través d'un llarg procés iniciat a Europa en el moment de la transició entre el feudalisme i el capitalisme. Políticament, això comportà, primer, la superació de la poliarquia medieval, i després dels Estats absolutistes.

La poliarquia medieval fou la forma d'organització política pròpia del feudalisme, d'una societat molt localitzada en espais territorials petits regulats per l'autarquia des del punt de vista econòmic. El poder era exercit pels senyors feudals per mandat diví, de manera que només depenien jeràrquicament del monarca o del *princeps*, el qual, per sobre seu, només tenia el Papa, que feia de nexa entre Déu i els homes (*pontifex*). El dret o les normes que regien la vida social no eren de caràcter positiu i eren interpretades o modificades discrecionalment pel poder polític (*iurisdictio*).

Amb el temps, el feudalisme evolucionà cap a un sistema de major intercanvi econòmic (*mercantilisme*), i això comportà la necessitat en el pla polític de concentrar el poder (*absolutisme*). També, pel fet que els territoris es van anar engrandint tornant-se més insegurs. En aquest context s'afirmà la figura del monarca com a poder absolut (*legibus solutus*). D'aquí en sortí la definició

de sobirania de Jean Bodin, plasmada en *El llibre de les sis repúbliques*: «El poder de donar les lleis a tots en general i a cadascun en particular [...] sense el consentiment de cap superior, igual o inferior». Més tard sorgí el contractualisme com a fonament teòric de l'Estat absolutista. A partir de l'existència originària d'uns drets subjectius inalienables (vida, propietat privada, etc.), s'establí la necessitat d'un pacte (*contracte*) pel qual, un artifici de nova creació, l'Estat, s'erigia en garant d'aquests drets a través de l'exercici legítim de la coacció. Així ho argumentà Thomas Hobbes (*Leviathan*), enmig del període de guerres civils que assolava Anglaterra o Jean Jacques Rousseau en el seu *contracte social*.

En suma, d'un conjunt de territoris on s'exercia el poder durant l'època feudal es passà a una única i sobirana organització centralitzada del poder, l'Estat. Territori, fronteres i sobirania aparegueren estretament lligades, tal com es reflectí al Tractat de Westfàlia (1648), base del sistema legal interestatal modern, sorgit de les lliçons extreïdes després de la guerra dels Trenta Anys. A partir d'aquest moment es consagrà, a més, el principi de no ingerència en els afers interns dels Estats com a regla internacional, només alterada per les grans conflagracions mundials del segle xx.

Amb tot, si l'atribució de l'origen del poder en l'Estat absolutista feia referència al monarca, amb les revolucions liberals (primer a Anglaterra al segle xvii i després al continent amb la Revolució Francesa de 1789), la *Nació* passà a ser la font (ideal) d'imputació del poder polític. En altres paraules, la sobirania, abans exercida pel rei en exclusiva passà a emanar primer de la col·laboració del monarca amb el Parlament (sobirania mixta o dual) i després del Parlament (sobirania nacional). En aquest procés de trànsit gradual de l'absolutisme a l'Estat liberal, es produí, doncs, una forta centralització del poder i una creixent uniformització de la població, gràcies a l'assumpció —o en molts casos a la imposició— d'una llengua i d'uns valor comuns, com a base de la tradició i d'una consciència nacional comuna. Altres eines per assolir aquest marc polític i institucional uniforme, sobretot durant el segle xix, van ser la industrialització, l'ensenyament, la conscripció militar obligatòria o la «reconstrucció» de la història de l'Estat com a unitat o els mitjans de comunicació (Gellner). En aquest context, com a nova organització social, l'Estat esdevingué una autèntica organització política i un aparell de govern regit per un ordenament jurídic responsable dels destins de la població en un territori concret. A més, es van institucionalitzar alguns principis com l'imperi de la llei, la divisió de poders i el respecte a certs drets individuals, a partir d'una Constitució. Això va permetre consolidar una administració civil, un exèrcit i un sistema fiscal comú.

Ara bé, des del mateix moment del sorgiment de l'Estat-nació uniforme liberal van anar sorgint distintes motivacions que posaven en qüestió aquesta arquitectura, en base essencialment a raons burocràtiques, democràtiques i historicopolítiques. En primer lloc, perquè la complexitat de la vida moderna i el gran nombre de decisions a prendre obligava a racionalitzar el poder, i això era incompatible amb l'existència d'una sola estructura central, poc eficaç, que multiplicava els costos de tot tipus. Segonament, per la necessitat d'aproximar les decisions polítiques a la ciutadania en nom d'una major capacitat de control democràtic (allò que contemporàniament es coneix com el *principi de subsidiarietat*). En tercer lloc, per la coexistència sovint dins d'un mateix Estat de col·lectivitats amb una forta personalitat política, per raons històriques, culturals, lingüístiques, vinculades a la condició de pobles originaris, etc.