

JOAN RIDAO
ANTONI BAYONA

EIXAMPLAR
L'AUTOGOVERN

20 anys de l'Estatut d'autonomia
de Catalunya de 2006

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2026

ÍNDEX

Pàg.

I L'AUTONOMIA POLÍTICA DE CATALUNYA FINS AL DESENLLAÇ DE L'ESTATUT DE 2006 I LES ESTRATÈGIES DE MILLORA DE L'AUTOGOVERN	11
1. BREU EXCURSIÓ PER LA TRAJECTÒRIA DEL CATALANISME POLÍTIC FINS A LA CONSTITUCIÓ DE 1978	11
2. L'INICI DEL PROCÉS CONSTITUENT I EL MODEL D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE L'ESTAT DISSENYAT PER LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA DE 1978.....	16
3. L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA DE 1979 I EL SEU DESENVOLUPAMENT FINS A LA SEVA REFORMA EL 2006	19
4. LES INICIATIVES I ELS TREBALLS PARLAMENTARIS PRELIMINARS ORIENTATS A LA MILLORA DE L'AUTOGOVERN I A UNA EVENTUAL REFORMA ESTATUTÀRIA.....	23
5. ELS TREBALLS PER A L'ELABORACIÓ I L'APROVACIÓ D'UN «NOU ESTATUT»	27
6. L'OPORTUNITAT I EL CONTINGUT DE LES SENTÈNCIES SOBRE L'ESTATUT DICTADES PER UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE RECONFIGURA LA CONSTITUCIÓ TERRITORIAL.....	32

	Pàg.
7. ELS ASPECTES SUBSTANTIUS DE LA SENTÈNCIA: LA DEGRADACIÓ DEL VALOR NORMATIU DE L'ESTATUT I LA DISMINUCIÓ DE LES ASPIRACIONS DE MILLORA DE L'AUTOGOVERN.....	35
8. EL DRET A DECIDIR COM A RESPOSTA POLÍTICA I SOCIAL A LA SENTÈNCIA ADVERSA SOBRE L'ESTATUT.....	42
9. LA LLEI DE REFERÈNDUM I LA DECLARACIÓ D'INDEPENDÈNCIA, LA RESPOSTA COERCITIVA DE L'ESTAT I LA PROPOSTA D'UNA CONSULTA ACORDADA	49
10. LES ESTRATÈGIES DE MILLORA DE L'AUTOGOVERN POST-PROCÉS: DE LA RESPOSTA PUNITIVA DE L'ESTAT A L'INICI D'UNA NOVA ETAPA CARACTERITZADA PER UN «DISSENS DIALOGAT».....	53
11. ELS OBJECTIUS A CURT I MIG TERMINI: UN FINANÇAMENT JUST I UNA CONSULTA ACORDADA	57
 II ELS ASPECTES DE L'ESTATUT POTENCIALMENT DESPLEGABLES	 65
1. LA SENTÈNCIA DE L'ESTATUT PERMET UN CERT MARGE D'APLICACIÓ: EL TC POT MODIFICAR LA SEVA DOCTRINA, HI HA MARGE PER DESENVOLUPAR LES COMPETÈNCIES I FER-NE UN TRACTAMENT ASIMÈTRIC.....	65
2. ELS ASPECTES RELATIUS A LA IDENTITAT COMUNITÀRIA	70
3. ELS DRETS HISTÒRICS	74
3.1. Els drets històrics i l'organització territorial i el govern local.....	74
3.2. Els drets històrics i la seva projecció sobre el dret civil, la cultura, la llengua o l'àmbit educatiu.....	78
4. ELS SÍMBOLS, LES PRECEDÈNCIES I L'ORDRE PROTOCOL·LARI	83
4.1. Els símbols.....	83
4.2. La bandera	84
4.3. Les precedències i l'ordre protocol·lari	85
4.4. La comunicació i cooperació amb les altres comunitats i els altres territoris que comparteixen	

	Pàg.
patrimoni lingüístic i vincles històrics i culturals amb Catalunya	86
5. ELS DRETS ESTATUTARIS	87
5.1. La vigència dels drets estatutaris	87
5.2. La regulació directa dels drets i la seva invocació legal en reforç de les competències de la Generalitat.....	91
5.3. Possibles iniciatives legislatives de reforma de lleis estatals per a afavorir la presència de totes les llengües oficials a les institucions de l'Estat .	96
5.4. El reforçament de la garantia dels drets estatutaris: la reforma de la LOPJ i la creació d'una sala de garantia dels drets estatutaris	98
5.5. La Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya	99
6. EL DESPLEGAMENT DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA GENERALITAT	99
6.1. La llei electoral	104
6.2. Les incompatibilitats.....	105
6.3. L'estatut dels ex-presidents.....	106
6.4. La iniciativa legislativa popular.....	107
6.5. La designació de senadors en representació de la Generalitat.....	107
7. EL PODER JUDICIAL A CATALUNYA	108
7.1. Les competències de la Generalitat sobre l'Administració de justícia	112
7.2. El Consell de Justícia de Catalunya.....	115
7.3. Consideracions finals.....	116
8. LES COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT	117
8.1. El desplegament de les matèries competencials contingudes a l'Estatut.....	123
9. LES RELACIONS INSTITUCIONALS AMB L'ESTAT I LA UE	129
9.1. La participació de la Generalitat en institucions i en procediments de presa de decisions estatals .	136
REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES	143
ELS AUTORS	147

I

L'AUTONOMIA POLÍTICA DE CATALUNYA FINS AL DESENLLAÇ DE L'ESTATUT DE 2006 I LES ESTRATÈGIES DE MILLORA DE L'AUTOGOVERN

1. BREU EXCURSIÓ PER LA TRAJECTÒRIA DEL CATALANISME POLÍTIC FINS A LA CONSTITUCIÓ DE 1978

Des de la seva aparició a finals del vuit-cents, el catalanisme fou en essència un moviment tant polític com cultural amb vocació de transcendir el record de les glòries medievals — presents en el nomenclàtor que ideà Víctor Balaguer per a la Barcelona «eixamplada» — i centrar-se en la defensa de la llengua i la cultura catalanes, en el seu dret civil i en la protecció de la indústria catalana alhora que en la construcció d'una Espanya moderna a partir d'un projecte hispànic regenerador. Després d'un moviment de signe cultural com la Renaixença, en l'esfera política el punt d'ignició fou la creixent presa de consciència de diferents sectors intel·lectuals i econòmics contrària a les inèrcies uniformitzadores de l'Estat nació libe-

ral sorgit de la Constitució de Cadis (1812) i dels intermitents períodes d'absolutisme presents al llarg del segle XIX.

Aquest projecte polític, com s'ha dit, es caracteritzà sobretot per la voluntat majoritària de modernitzar un Estat considerat arcaïtzant i aïllacionista, i, des de posicions gradualistes, assolir l'autogovern i determinats beneficis econòmics a partir d'un programa que contenia reivindicacions com la conservació del dret civil davant els intents codificadors del liberalisme o el proteccionisme de la indústria autòctona tèxtil a través dels aranzels. I podria dir-se que, sota formes distintes, excepte en els períodes autocràtics, la constant de les primeres dècades del segle XX fou significativament la mateixa, tret de l'emergència d'alguns moviments de signe independentista i d'alguns pronunciaments de sobirania de vigència efímera durant el període republicà.

Es tracta, però, d'un procés dilatat en el temps, que evoluciona en distintes fases i ismes com el provincialisme, l'iberrisme, l'«Espanya gran» de Prat de la Riba o el federalisme de Valentí Almirall, coincidint en la seva part final amb l'edat europea del nacionalisme iniciat a principis del segle XX. Per bé que una part de les classes populars i les masses obreres es van mostrar al principi un tant indiferents —i fins i tot refractàries per influència de fenòmens com el lerrouxisme—, raó per la qual s'ha atribuït un vincle estret entre la burgesia i el catalanisme, una part molt significativa de les classes populars també hi van prendre part a través d'expressions polítiques com el federalisme, el republicanisme, el laïcisme pedagògic o el cooperativisme agrari, precursors de corrents pròpiament regionalistes, nacionalistes i fins i tot independentistes en el context de la desfeta colonial finisecular d'Espanya.

La institucionalització de les primeres estructures d'autogovern des de la Nova Planta borbònica (1716) fou possible de la mà d'una esperançadora Mancomunitat de Catalunya (1914), precisament com a resultat de l'acció política del catalanisme, especialment de l'emergència de la Lliga (1901) i sobretot de la Solidaritat Catalana (1906), en un context de tensions permanents entre les institucions catalanes i l'Estat [el Memorial de Greuges i la indiferència d'Alfons XII (1880),

el desenllaç del tancament de caixes (1900), els fets del *Cu-cut* (1906)]. Fou la dictadura de Miguel Primo de Rivera la que acabà el 1924 amb la Mancomunitat, amb la complicitat del monarca Alfons XIII.

Precisament, el 17 d'agost del 1930 es va celebrar al Casino de Sant Sebastià una reunió dels principals líders republicans espanyols en què es va acordar l'estratègia per substituir la monarquia d'Alfons XIII per una república on es reconeixerien les autonomies, especialment la de Catalunya. Malgrat la «unanimitat amb què es van prendre les diverses resolucions adoptades» —segons deia la «nota oficiosa» que es va publicar a la premsa—, les interpretacions del Pacte de Sant Sebastià van ser divergents entre els representants dels partits espanyols i la dels autonomistes perquè, mentre que per als primers l'acord consistia a debatre a les Corts un Estatut d'autonomia, per als segons s'havia acordat dotar Catalunya d'un règim federal.

En les Corts Constituents de l'any següent (1931) es va arribar a discutir fins i tot sobre quina interpretació era la correcta. Abans, però, el triomf abassegador d'Esquerra Republicana de Catalunya i de la resta d'opcions republicanes, especialment a les grans urbs, el 10 d'abril de 1931, i la proclamació de la República catalana per Francesc Macià el dia 14, va permetre la restauració de la Generalitat, institució d'origen baix medieval, amb la recuperació d'estructures pròpies d'autogovern, després de la negociació de Macià amb el govern provisional de la República.

La victòria de Francisco Franco i dels sollevats contra la República (1936) fracturà greument el desenvolupament de la cultura política catalanista. No fou fins quaranta anys més tard, que, a la mort del dictador (1975), s'inicià un procés de transició que va permetre les primeres eleccions democràtiques (1977) i l'aprovació d'una Constitució (1978). Abans d'aquests comicis, però, es produí la primera temptativa d'implantar un règim especial d'autogovern per a Catalunya (1976).

En efecte, un cop promulgada la Llei per a la Reforma Política, el 4 de gener de 1977 —la mateixa llei que permeté

l'auto-dissolució de les Corts franquistes i l'inici del desballestament de l'entramat político-institucional de la dictadura—, el Decret 405/1976, de 20 de febrer, presidit per Adolfo Suárez, creà la *Comisión para el estudio de un régimen especial de las cuatro provincias catalanas*, articulat com un règim administratiu especial provincial, sobre una base paritària de representants designats per les diputacions catalanes i de l'Administració de l'Estat. En certa manera, es tractava d'una fórmula apte per constituir (o reconstituir) un model semblant a la Mancomunitat de Catalunya.

Aquest precedent històric no deixa de ser il·lustratiu del fet que, malgrat la resistència dels partits dinàstics espanyols (liberals i conservadors) a acceptar cap mena d'autogovern per a Catalunya, la força del nacionalisme català a principis del segle xx no es podia obviar, doncs ja en aquest període la Lliga Regionalista era la força electoral hegemònica i exercia una notable capacitat de pressió per assolir cotes d'autonomia. Dit amb altres paraules: de la mateixa manera que l'Estat liberal espanyol es caracteritzà per un acusat centralisme que només es començà a qüestionar seriosament amb el sorgiment de moviments polítics regionalistes i nacionalistes en els darrers decennis del segle XIX, la força adquirida pels partits catalanistes durant el tardofranquisme, i sobretot a les urnes en els primers comicis democràtics, van ser decisives per vèncer també les resistències del Govern d'Adolfo Suárez.

D'aquell moment històric també cal fer referència al Reial decret 382/1977, de 18 de febrer, que tenia com a finalitat principal «la elaboración de un anteproyecto de estatuto de autonomía y el estudio de un régimen especial para las cuatro provincias catalanas». En definitiva, el Consell havia d'institucionalitzar la «regió» i erigir-se en un ens preautonòmic encarregat de la gestió dels interessos generals de Catalunya i de promoure el reconeixement d'un règim especial.

Amb tot, això no s'arribà a concretar abans de les eleccions generals del 15 de juny de 1977, i es va veure superat pel rol protagonista adquirit per l'Assemblea de Parlamentaris catalans —que aplegava els diputats i senadors elegits en les circumscripcions catalanes— i pel restabliment de la

Generalitat provisional el setembre de 1977. Aquests dos fets van ser els autèntics embrions de la Generalitat de Catalunya en l'actual etapa autonòmica.

En efecte, en una segona fase més decisiva, iniciada poc després de les eleccions legislatives de juny de 1977, començà la negociació entre Adolfo Suárez i el president de la Generalitat a l'exili, Josep Tarradellas, amb l'objectiu de restablir provisionalment la Generalitat. La celebració de les eleccions i la victòria aclaparadora de les forces d'esquerreres i nacionalistes (PSC, PSUC i PDC), junt amb la força de les aspiracions autonomistes expressades durant la Diada d'aquell any —considerada una de les mobilitzacions més massives de la història recent de Catalunya, amb més d'un milió de persones als carrers de Barcelona—, sota el lema «Llibertat, Amnistia i Estatut d'Autonomia», precipità l'inici de les converses formals entre ambdós mandataris.

A l'espera del règim d'autonomia que decidissin les Corts Generals d'acord amb la nova Constitució, el Reial Decret-Llei 41/1977, de 29 de setembre de 1977, de restabliment de la Generalitat de Catalunya, fou una rellevant disposició preconstitucional concebuda per permetre el retorn del president Tarradellas, baula fonamental en la cadena de legitimitat de la institució de la Generalitat sostinguda a l'exili durant la dictadura franquista. De manera que, sense dir-ho, el Decret-Llei es fonamentava en els drets històrics de Catalunya que entroncaven tant amb la remota institució baix medieval de la Generalitat fundada a les Corts de Cervera (1359) com amb el precedent més immediat del règim d'autonomia de la Segona República, factor aquest últim que, com veurem, també serà esmentat expressament en la futura Constitució, encara que als sols efectes de justificar l'accés de Catalunya a l'autonomia per la via ràpida i privilegiada prevista en la disposició transitòria segona i l'article 151 de la Constitució.

Es van crear dues comissions mixtes Estat-Generalitat i Generalitat-diputacions (art. 6), amb l'objectiu de determinar determinar els potencials traspassos de funcions i serveis a realitzar favor de la Generalitat. Aquesta darrera comissió rebé l'encàrrec de proposar al President de la Generalitat, o als or-