

## LA MIGRADESA DEL DRET PÚBLIC CATALÀ: DEL NOU ESTATUT A LA SUSPENSIO DE L'AUTOGOVERN

**Àlex Bas Vilafranca**

*Universitat Autònoma de Barcelona*

La Societat Catalana d'Estudis Jurídics, filial de l'Institut d'Estudis Catalans (IEC), ha tingut la gentilesa de sol·licitar-me una ponència per a la seva jornada de reflexió sobre el dret públic català, dedicada enguany a la memòria del Dr. Víctor Ferro Pomà. Concretament, m'ha estat encarregada la intervenció sobre el període contemporani més recent, és a dir, sobre la situació actual d'aquest sector del nostre dret. Com és evident, no és una tasca senzilla, atès que es tracta d'un tema prou complex, d'acotació cronològica discutible i amb una perspectiva temporal encara insuficient. Circumstàncies, totes tres, que, juntament amb l'indubtable exercici valoratiu que representa, dificulten l'anàlisi de la qüestió i aconsellen una mínima consideració metodològica prèvia.

Així, en primer lloc he d'indicar que circumscriuré la meva aproximació i diagnòstic del dret públic català al seu vèrtex, és a dir, a la part superior de l'ordenament que regula i desplega l'autogovern de Catalunya (l'Estatut i les lleis que el desenvolupen). Per a fer-ho, prendré en consideració l'evolució de la legislació estatal i catalana, com també la doctrina jurisprudencial que interpreta el marc de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat (bloc de la constitucionalitat).

Tot seguit, he d'assenyalar que el període de temps a què s'acota el present treball és el comprès entre els anys 2006 i 2017; marca el punt de partida de l'examen la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, de 28 de juny, per la qual es va enjudiciar el nou Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) (2006), i el tanca la col·lisió institucional de l'octubre del 2017. Aquest moment de cloenda ha estat triat perquè és prou pròxim a la celebració de la jornada que ens ocupa i, alhora i sobretot, perquè està dotat d'un evident *fumus* de fi d'etapa, atès que marca l'esclat d'una incipient crisi constitucional les conseqüències de la qual encara són imprecises quant a la seva estabilització i llegat definitiu.

Exposades les coordenades anteriors, ja podem encetar (permetin-me la llicència literària que segueix, per raó de la il·lustre institució que ens acull) l'operació de *contrast* del dret públic català, cosa que farem avaluant-ne el pes i la llei, com si d'un

metall valuós es tractés (segons la definició del mateix diccionari de l'IEC).<sup>1</sup> Doncs, bé, si acudim metafòricament al seu pes i a la seva qualitat actuals, tenint en compte l'evolució dels darrers anys (2005-2017), comparada amb el període de la recuperació i la reconstrucció democràtica (1979-2004),<sup>2</sup> es pot concloure, tal com es desprèn del títol<sup>3</sup> mateix d'aquesta ponència, que el balanç resultant no és gens favorable. Encara més: si prenem en consideració les expectatives que va generar la reforma de l'Estatut en el seu moment, ara fa quasi quinze anys, l'estat de comptes actual presenta un saldo clarament negatiu.

Avancem en el raonament d'aquesta conclusió per categories.

## 1. LA PROPOSTA FALLIDA DEL NOU ESTATUT

Com saben, la reforma de l'Estatut del 1979, iniciada l'any 2004 i completada el 2006, tenia per objectiu la millora de l'autogovern català, tant des del vessant quantitatiu, amb un increment de les competències, com des del qualitatiu, reforçant-ne el contingut funcional. Es partia de la premissa que una modificació de l'Estatut vigent des de la recuperació de la democràcia era una via idònia per a modular l'esquema de distribució de poders entre l'Estat i Catalunya, sense necessitat de recórrer a una reforma més complexa i improbable de la Constitució. La tècnica adoptada, suggerida per l'Institut d'Estudis Autònoms, consistia, molt sintèticament, d'una banda, a detallar amb minuciositat les matèries respecte de les quals la Generalitat havia de guanyar marge d'actuació en l'exercici de la potestat legislativa i la funció executiva, i, de l'altra, a definir o dotar de contingut funcional la tipologia de competències (exclusives, compartides i executives) per tal de garantir l'efectivitat de les capacitats de la Generalitat.<sup>4</sup>

Dit això, aquí no cal que reproduïm, per raons d'espai i perquè encara és ben present, l'accidentat i perllongat procés d'aprovació de la reforma. En tot cas, sí que considerem útil recordar, a l'efecte de la diagnosi que estem duent a terme, que el juny del 2010 va ser dictada la llargament esperada i polèmica Sentència del Tribunal

---

1. INSTITUT D'ESTUDIS CATALANS, *Diccionari de la llengua catalana*, 2a edició (DIEC2), Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, Enciclopèdia Catalana i Edicions 62, 2007: «Contrastar: Comprovar el pes i la llei (de l'argent, de les joies o de les monedes), comprovar l'exactitud (dels pesos i de les mesures). Comparar (una hipòtesi o una teoria científica) amb l'experiència a fi d'escatir-ne el grau de confirmació».

2. Aquesta etapa, segons la meva proposta, s'inicià amb l'aprovació de l'Estatut del 1979 i s'estengué fins a l'inici dels treballs d'elaboració del nou Estatut (la ponència parlamentària es constituí el febrer del 2004).

3. DIEC2: «Migradesa: Qualitat del que no arriba de molt al tant que caldria».

4. Sobre els estudis i informes que van nodrir els treballs de la ponència parlamentària es pot consultar la meua monografia *L'avantsala de l'Estatut*, Barcelona, IEA, 2009.

Constitucional.<sup>5</sup> La STC 31/2010, malgrat que formalment només declarava inconstitucionals set articles de l'EAC, des d'un punt de vista doctrinal i pràctic liquidava substancialment la missió, damunt descrita, de la reforma estatutària. Per què?, hom, encara, es podria preguntar, tenint en compte que la pràctica integritat de l'articulat de l'EAC continua vigent. Molt breument, la resposta pot ser fonamentada en els arguments següents.

La Sentència, principalment, desactiva la possibilitat que l'aprovació d'una nova llei estatutària pugui comportar, per si sola, una modificació del model de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat. Tot i que l'Estatut, com a norma, té una certa naturalesa paccionada i, fins i tot —permetin-me l'expressió poc ortodoxa però evocativa—, pseudoconstituent, atès que és fruit de l'acord entre dos poders, l'estatal i el català, i alhora completa el repartiment de competències mitjançant la regla dispositiva establerta en la Constitució espanyola (CE), el Tribunal Constitucional (TC) va tancar amb pany i forrellat aquesta via. La seva posició va consistir a validar i ratificar la jurisprudència anterior quant a la interpretació de la titularitat, el contingut i l'abast de les diferents competències, a partir del contrast del nou articulat amb la doctrina que havia elaborat i acumulat al llarg de més de trenta anys sobre les matèries enumerades en l'article 149.1 CE.

Com a conseqüència d'això, s'afeblia la capacitat del poder legislatiu (el català, però també, i sobretot, l'estatal) per a incidir en el model constitucional, alhora que es reforçava —jo afegiria que desbordant la pròpia concepció constitucional inicial— l'absoluta prevalença de l'alt tribunal en la interpretació de la norma fonamental, en termes propers al règim d'exclusivitat.<sup>6</sup> En el mateix sentit, aquesta resolució també buidava de contingut les pretensions dels articles 110-115 EAC<sup>7</sup> sobre les categories funcionals de les competències autonòmiques i refermava, entre d'altres però de manera destacada, l'amplíssima capacitat, quasi discrecional, de l'Estat per a determinar les bases legislatives de les matèries sobre les quals es projecten les competències compartides. Aquesta doctrina ja s'havia anant consolidant en la jurisprudència del TC i a partir d'aquell moment, no obstant l'Estatut, va continuar vigent i, fins i tot, més reforçada.<sup>8</sup>

5. STC 31/2010, de 28 de juny.

6. En paraules del Tribunal mateix, «En su condición de intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica —e indiscutible— de las categorías y principios constitucionales»; STC 31/2010, FJ 57.

7. Capítol I («Tipologia de les competències») del títol IV de l'Estatut del 2006.

8. Com examinarem a continuació, el legislador estatal, entre altres actuacions, ha intensificat l'ús de les bases per a exhaurir l'espai regulador autonòmic en sectors de naturalesa molt diversa (econòmica, mediambiental, comercial, etc.), ha ampliat el caràcter excepcional de la competència executiva d'atribució estatal i també ha emprat el criteri de la coordinació per a establir sistemes d'actuació unitaris que no deixen gairebé espai de decisió a les comunitats autònomes (p. ex., en el cas de la dependència o de la protecció civil).

Per la seva banda, l'ampliació material (quantitativa) de les competències que preveia l'Estatut a favor de la Generalitat, una vegada l'articulat va ser aprovat per les Corts, va ser força minsa si la comparem amb la regulació de partida del 1979, malgrat l'esforç ingent per a incorporar noves capacitats, sobretot —com ja hem dit— mitjançant la tècnica de concretar en la norma estatutària una extensa relació de submatèries que havia d'operar com un nucli substancial mínim o irreductible («en tot cas»). Així, més enllà d'elements com la inspecció de treball o els serveis de transport de rodalies, per a esmentar dos exemples que en el seu moment van ser destacats i que a l'hora de ser traspassats han estat incorporats en condicions força incompletes i amb manca d'autonomia plena per a ser gestionats, el balanç d'innovació del nou Estatut ha resultat prou limitat, si no irrellevant.<sup>9</sup>

A hores d'ara, cal sumar-hi, a més, el fet que alguns dels elements que l'any 2006 van ser considerats emblemàtics i diferencials del nou marc d'autogovern, no han estat finalment concretats ni desenvolupats. Els més destacats i al mateix temps menys o gens desenvolupats han estat el model de finançament, la disposició addicional tercera de garantia d'inversions mínimes per part de l'Estat, la descentralització del poder judicial i la participació de la Generalitat en organismes estatals o internacionals, a més del desplegament d'un nou règim local.

En clau interna, també es poden esmentar fallides de considerable rellevància, com ara la no aprovació d'una llei electoral catalana en l'àmbit de les eleccions al Parlament o el nul desenvolupament dels principis rectors i els drets estatutaris que havien d'atorgar al dret públic català un perfil propi, tant en l'àmbit polític com en el dels drets socials, els dits, pomposament, de nova generació.

En conseqüència i sense ànim de resultar excessivament cru, podem afirmar que la capacitat d'innovació i d'aplicació efectiva de la reforma de l'Estatut (o de l'anomenat *nou Estatut*) ha estat, en tots dos aspectes, remarcablement escassa, si no insignificant. D'ençà de la Sentència del 2010 i en bona part també —com veurem amb més deteniment— per la dinàmica encetada per la política legislativa centralitzadora de l'Estat de les dues darreres legislatures, així com per l'inici, en matèria institucional catalana, de l'etapa coneguda com «el procés» (cap a l'autodeterminació o la independència), l'Estatut és absent, per no dir ignorat, i, per extensió, el dret públic català ha entrat en un període d'incertesa i —jo afegiria— de precària indefinició. Del que no hi ha dubte, a hores d'ara, és que la situació present no és ni de bon tros la que es va preveure ara fa quasi quaranta anys, quan va entrar en vigor l'Estatut del 1979 amb la democràcia, ni tampoc la que s'albirava quan es referendà el nou Estatut l'any 2006.

9. La relació dels decrets de traspassos i el seu contingut es pot consultar a *El traspass de serveis de l'Estat a la Generalitat. De l'Estatut de 1932 a l'Estatut de 2006*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior i Relacions Institucionals, 2010.

## 2. LA POLÍTICA DE RECENRALITZACIÓ DE L'ESTAT

### 2.1. L'ÚS EXPANSIU DELS TÍTOLS COMPETENCIALS TRANSVERSALS

La política legislativa de l'Estat, des del 2009 i emparada en l'argument de l'inici del cicle de crisi econòmica, s'ha caracteritzat, principalment, segons la meua anàlisi, per tres notes: *a)* ha fet prevaldre la normativa de contingut econòmic i d'incidència en sectors estratègics; *b)* ha aprovat les diferents regulacions, sobretot en la desena legislatura (2011-2015), per la via excepcional dels decrets llei,<sup>10</sup> i *c)* en l'àmbit autonòmic ha dut a terme un ferri procés de centralització.

El reforçament dels poders de l'Estat a costa de l'autogovern s'ha vehiculat, en bona manera, a través de la regulació econòmica, fiscal i financera, sobretot la legislació relacionada amb el principi d'estabilitat pressupostària, *ex* article 135 CE (reforma constitucional del 2011, per lectura única)<sup>11</sup> i, a partir de la invocació del títol competencial contingut en l'article 149.1.13 CE, sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. Quant a la legislació dictada a l'empara, totalment o parcial, d'aquesta competència, es poden esmentar nombroses normes, des de lleis estrictament econòmiques fins a d'altres de sectorials, per exemple en l'àmbit del medi ambient, l'ensenyament o l'urbanisme, que també han adduït aquest títol per a justificar la potestat normativa de l'Estat.<sup>12</sup>

Tenint en compte la inevitable brevetat del present escrit, indicaré dos exemples prou il·lustratius del constrenyiment de les competències de la Generalitat sobre la base del títol competencial ja esmentat. D'una banda, podem mencionar la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (LGUM), per la qual, i sota la cobertura de l'article 149.1.13 CE, es limitaven significativament les competències sectorials de la Generalitat en nombroses matèries amb la pretesa finalitat d'afavorir el flux econòmic arreu del territori estatal. Així, el Consell de Garanties Estatutàries (CGE), en el Dictamen 5/2014, de 14 de febrer (fonament jurídic [FJ] segon), conclouia:

10. D'ençà de la desena legislatura i fins al 10 d'octubre de 2017, l'Estat ha aprovat un total de no-ranta-vuit reials decrets llei.

11. Llei orgànica 2/2012, de 20 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

12. A tall de mostra, podem fer menció de les següents: la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici; el Reial decret llei 13/2009, de 26 d'octubre, pel qual es crea el Fons Estatal per a l'Ocupació i la Sostenibilitat Local; la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, o el Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per a garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat. I en l'àmbit sectorial, entre d'altres: la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni; el Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, i la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes.

Més concretament, la LGUM es constitueix com una norma que s'interposa il·legítimament entre l'Estatut i l'article 139.2 CE, precepte aquest últim que queda desplaçat per la llei estatal quan aquesta estableix una regulació que no solament impedeix la diversitat jurídica en el marc de la unitat de mercat, sinó també la seva eficàcia en el propi territori de Catalunya. Per tant, la conseqüència és la principal desactivació de les competències de la Generalitat.

Quant a l'enjudiciament constitucional de la llei esmentada, s'ha de fer constar que el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat recentment sobre aquest fet com a conseqüència del recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern de la Generalitat, subsegüent al dictamen citat del CGE, i en aquest cas el Tribunal ha declarat diversos preceptes contraris a les competències autonòmiques «ya que el desplazamiento de la norma de la Comunidad Autónoma se produce por la decisión del legislador estatal, al que le es imputable el menoscabo competencial derivado de las consecuencias contrarias a la territorialidad de las competencias autonómicas».<sup>13</sup>

El segon cas que aquí reflectirem per tal d'acreditar el procés de centralització a partir del títol estatal de les bases de l'economia és el de la regulació dels horaris comercials. Aquesta competència, recollida ja en l'Estatut del 1979, s'inscriu en la matèria del comerç, amb un règim, en l'actual Estatut, de capacitat exclusiva per part de la Generalitat (art. 121 EAC). No obstant la configuració esmentada, la qual té la cobertura d'un títol competencial específic com és el *comerç* i la submatèria d'*horaris comercials*, l'Estat en els darrers anys ha aprovat diverses lleis que, sota la invocació de l'article 149.1.13 CE, han establert el règim de liberalització dels horaris.<sup>14</sup> Així, al·legant la transcendència d'aquesta mesura per al conjunt del sistema econòmic estatal i sostenint que es complien els requisits exigibles per a justificar el seu exercici per part dels poders centrals (l'impacte directe i significatiu en l'economia nacional), la legislació estatal ha desaperat la Generalitat de la possibilitat d'establir una política pròpia en un aspecte rellevant del sector.

Deixant de banda la bondat o conveniència del contingut de fons de les diferents opcions legislatives, sembla fora de dubte, si contrastem el repartiment de competències *ex* articles 149.1.13 CE i 121 EAC, que el títol específic i prevalent és el de la Generalitat i que la regla del desplaçament excepcional de la competència per raó de la incidència suficient en el conjunt de l'economia estatal no es dona en aquest aspecte. El títol estatal va ser concebut com la capacitat dels poders centrals de fixar les direc-

13. STC 79/2017, de 22 de juny, FJ 13.

14. Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per a garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, i Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat. Per la seva banda, la Generalitat ha aprovat diverses normes que han estat objecte de recurs pel Govern de l'Estat, el qual ha obtingut l'aval del TC quant a la seva capacitat per a liberalitzar els horaris *ex* article 149.1.13 CE.

trius comunes i estratègiques que incideixin en la configuració i el desenvolupament de l'economia estatal en el seu conjunt o en certs sectors d'una rellevància estructural. Una ràpida comparació amb els països i ordenaments del nostre entorn amb estructura territorial i política composta (federal o descentralitzats) és suficient per a verificar que els horaris comercials són una potestat dels poders locals, de la mateixa manera que sovint també ho són les infraestructures i els serveis de transport de rodalies o metropolitans.

## 2.2. LA CENTRALITZACIÓ DE LES FUNCIONS EXECUTIVES MITJANÇANT L'ACCIÓ DE FOMENT, LA COORDINACIÓ I L'EXERCICI DIRECTE

Un sector que il·lustra la sostracció per part de l'Estat de les competències executives de la Generalitat en matèries en què l'Administració catalana ja partia d'una atribució estatutària limitada, és el laboral i de les polítiques actives d'ocupació. Pel que fa a aquesta competència, tot i que originàriament i segons la doctrina incipient del TC se circumscribia a la regulació de les relacions entre empresari i treballador, amb el temps l'Estat ha anat eixamplant el seu rang d'intervenció fins al punt d'incorporar no tan sols la legislació laboral i les polítiques passives, sinó també les accions de foment de l'ocupació, amb l'atribució als poders centrals de les facultats merament executives en nombrosos supòsits.

Sobre aquesta situació, a tall d'exemple, resulta prou indicativa la consideració que realitzava el Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 17/2015, de 22 d'octubre (FJ 2n), sobre aquest assumpte:

Partint del reconeixement d'aquesta plena capacitat reguladora de l'Estat, que persegueix la finalitat d'homogeneïtzar i de dotar de coherència territorial el sector, al mateix temps també s'ha de tenir present, com a contrapunt, el necessari i escrupolós respecte a les facultats de la Generalitat per a l'aplicació i la gestió d'aquesta normativa, en la mesura que és solament en aquest àmbit on li resta un cert marge per actuar amb criteri propi en els termes previstos per l'article 170 EAC (per totes, STC 95/2013, FJ 9, i STC 194/2011, FJ 6).

Són una manifestació emblemàtica d'aquesta centralització la prolífica normativa que reconeix al Servei Públic d'Ocupació Estatal (Servicio Público de Empleo Estatal, SEPE)<sup>15</sup> un ampli ventall de facultats executives i instrumentals en perjudici

---

15. El CGE ha emès nombrosos dictàmens en els quals s'ha fet palesa la vulneració de les competències de la Generalitat quant a l'atribució de facultats executives i de gestió de subvencions al SEPE: 3/2013, de 26 de febrer; 14/2013, de 15 d'octubre; 26/2014, de 18 de desembre; 8/2015, de 4 de juny; 17/2015, de 22 d'octubre, i 4/2017, de 29 de juny.

de les competències de la Generalitat previstes en l'article 170 EAC, o la gestió de les accions de foment en l'àmbit de la formació professional, contradient en tots dos casos la reiterada jurisprudència del Tribunal Constitucional que entén que la centralització ha d'estar justificada cas per cas i no pot esdevenir la regla general.

Aquest capteniment de l'Estat, però, no s'ha limitat a l'àmbit laboral, sinó que també s'ha traslladat amb freqüència a diversos i variats programes i accions de foment, de manera que el que hauria de ser un supòsit excepcional a la regla general de la territorialització dels ajuts econòmics, segons els criteris de la doctrina jurisprudencial (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 8, com a *leading case*), ha esdevingut una opció habitual del legislador estatal. Així, nombroses normes, acudint a l'argument o, més aviat, al pretext del principi d'igualtat constitucional en l'accés als ajuts i les subvencions o al de la ineludible necessitat per a l'assoliment de les seves finalitats, han desaperdut la Generalitat de poder exercir la funció executiva, tal com preveuen la mateixa Constitució en el repartiment competencial de l'article 149, l'Estatut (art. 114 EAC) i la jurisprudència. Dos altres sectors on aquesta situació és també reiterada, tot i el retret de la doctrina del TC, són el de les beques universitàries i el dels ajuts a les entitats sense ànim de lucre a càrrec de l'IRPF.

### 3. L'AFECTACIÓ DE COMPETÈNCIES DE CAPÇALERA DE L'AUTOGOVERN

#### 3.1. LLENGUA, EDUCACIÓ I CULTURA

Un dels camps en els quals la STC 31/2010 ha tingut una major incidència en la legislació dels anys subsegüents ha estat el de la llengua i l'educació. La decisió del TC va desactivar un dels conceptes sobre els quals s'edificava bona part del model de normalització lingüística, és a dir, el caràcter «preferent» de la llengua catalana en aquells sectors en què el legislador autonòmic considerava que s'havia de produir un procés de restitució i reequilibri del català, incloent-hi, de manera destacada, l'educatiu. La doctrina que s'hi contenia va ser reproduïda en diverses sentències del poder judicial, Tribunal Suprem i Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, notòriament en l'àmbit de l'ensenyament i també en ocasió de l'enjudiciament dels reglaments d'usos lingüístics de les diferents administracions.<sup>16</sup>

---

16. El Tribunal Suprem reconeix el dret dels recurrents que el castellà s'utilitzi juntament amb el català com a llengua vehicular en el sistema educatiu de Catalunya i exigeix a la Generalitat que adopti les mesures necessàries per a adaptar el sistema d'ensenyament a la nova situació creada per la declaració de la STC 31/2010 (entre d'altres, sentències del Tribunal Suprem 6628/2010, de 9 de desembre, 2652/2011, de 10 de maig, i 2773/2011, de 19 de maig). Per la seva banda, pel que fa als reglaments d'usos lingüístics, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya sosté que no són acceptables els preceptes que desequilibrin



A més, a banda de pronunciaments constitucionals posteriors sobre qüestions lingüístiques en matèries com el consum, el cinema o l'acolliment d'immigrants,<sup>17</sup> en l'espai de la política legislativa cal fixar l'atenció, a l'efecte del nostre fil discursiu, en la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (LOMCE), i en la normativa reglamentària que la desenvolupa.

Així, mitjançant l'enèsima reforma de la legislació orgànica per la qual es regulen el dret a l'educació i la normativa bàsica sobre el sistema educatiu, l'Estat introduïa modificacions substancials, entre les quals —i en relació amb les competències de la Generalitat— cal esmentar la pèrdua de capacitat normativa i executiva en matèria curricular i d'avaluació acadèmica, i la introducció de mecanismes constrictius per a assegurar la presència de la llengua castellana en les diferents etapes, els quals, fins a la data, no existien perquè el pes i la proporció de la llengua vehicular era una atribució que corresponia a la Generalitat.<sup>18</sup>

A tall d'exemple paradigmàtic, es pot recordar la nova disposició introduïda en la Llei orgànica d'ensenyament (LOE) per la LOMCE, que habilitava un procediment instruït per l'alta inspecció d'educació de l'Estat perquè les famílies que consideressin que no disposaven d'una oferta educativa amb presència suficient del castellà escolaritzessin els seus fills en centres privats a compte de la Generalitat, amb un import per persona i curs a càrrec de la hisenda pública de fins a sis mil euros, els quals serien abonats directament per l'Administració de l'Estat i descomptats posteriorment de les transferències econòmiques del Ministeri a la Generalitat.<sup>19</sup>

Un altre exemple d'aquesta mena de legislació estatal que incideix en competències emblemàtiques del fet diferencial de l'autogovern és la normativa dictada per a

---

la paritat de la posició jurídica d'ambdues llengües oficials, és a dir, els que configuren una posició de pre-  
valença o preferència del català sobre el castellà (Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya  
[STSJC] 316/2012, de 23 maig, reproduïda en la STSJC 444/2012, de 5 juliol, i la STSJC 312/2015, de 7  
maig, relatives al Reglament d'ús de la llengua catalana a l'Ajuntament de Barcelona, i STSJC 178/2013, de  
6 març, sobre el Reglament per a l'ús de les llengües catalana i occitana aranesa a la Diputació de Lleida).

17. Vegeu la STC 88/2017, de 4 de juliol, i la STC 7/2018, de 25 de gener, quant als drets lingüístics  
dels consumidors i usuaris previstos en la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya;  
la STC 89/2017, de 4 de juliol, relativa a les quotes lingüístiques establertes en la Llei 20/2010, de 7 de juliol,  
del cinema, o la STC 87/2017, de 4 juliol, sobre la integració lingüística de les persones immigrades prevista  
en la Llei 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya.

18. Sobre l'anàlisi d'aquests aspectes tal com els regula la LOMCE, vegeu el Dictamen del Consell de  
Garanties Estatutàries (DCGE) 3/2014, de 28 de gener, i el DCGE 4/2014, de 12 de febrer.

19. Quant a aquesta previsió legal concreta, que va ser objecte d'examen en el DCGE 3/2014 (FJ 4),  
es pot consultar també el DCGE 21/2014, de 30 de setembre, sobre la norma reglamentària que l'ha des-  
envolupada, i el Reial decret 591/2014, d'11 de juliol, pel qual es regulen els procediments administra-  
tius relatius al reconeixement de la compensació dels costos d'escolarització previstos en l'apartat 4 de  
la disposició addicional trenta-vuitena. Així mateix, abans del lliurament d'aquest escrit ja s'han emès la  
STC 14/2018, de 20 de febrer, i la STC 30/2018, de 22 de març, sobre la mateixa qüestió, que declaren in-  
constitucional el procediment descrit d'escolarització en castellà.

neutralitzar la llei del Parlament per la qual es prohibien les curses de braus a Catalunya.<sup>20</sup> L'Estat, amb posterioritat a la llei catalana, va aprovar la Llei per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial, les previsions de la qual garantien la protecció jurídica de les corrides de toros en virtut de la seva qualificació com a manifestació d'interès cultural, emparant-se en competències estatals en matèria de cultura, la qual va ser avalada, més tard, per la decisió del TC.<sup>21</sup>

### 3.2. RÈGIM JURÍDIC DE LES ADMINISTRACIONS I MÓN LOCAL

Un altre sector en el qual la legislació estatal ha operat en termes de centralització és el del règim jurídic de les administracions públiques, i especialment el règim local, a partir de la invocació dels títols competencials sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú, previstos en l'article 149.1.18 CE.

En la darrera legislatura, les Corts van aprovar tres lleis de capçalera en aquesta matèria, amb una regulació de les bases estatals més minuciosa i alhora més extensiva que la vigent fins al moment. Ens referim a les lleis del sector públic i del procediment administratiu i, quant al règim local, a la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, coneguda com a LRSAL.<sup>22</sup>

Iniciarem les nostres reflexions per l'esmentada en darrer lloc. La LRSAL va ser la modificació més important de les bases del règim local d'ençà de l'aprovació de la primera llei l'any 1986. La nova legislació es fonamentava en les competències bàsiques de l'Estat per a regular aquesta matèria que, segons la doctrina constitucional, encara vigent, té un caràcter «bifront», compartit entre el poder central i els autonòmics, i en el degut respecte al nucli de l'autonomia local garantida pel text constitucional però de concreció legal.

El resultat ha estat una regulació àmpliament criticada pel conjunt del món local per la reducció que, segons el seu parer, comporta de l'autonomia local i, en un pla menys conegut però no menys incisiu, pel significatiu constrenyiment de les com-

---

20. Llei 28/2010, de 3 d'agost, de modificació de l'article 6 del text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008.

21. Llei 10/2015, de 26 de maig, per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial; la STC 177/2016, de 20 d'octubre, va ser aprovada per vuit vots a favor i tres en contra, amb el corresponent vot particular que considerava la Llei catalana constitucional.

22. Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local; Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic. Sobre l'examen d'aquestes normes es poden consultar, respectivament, els dictàmens del CGE 8/2014, de 27 de febrer, 23/2015, de 17 de desembre, i 24/2015, de 17 de desembre.

petències de la Generalitat en l'àmbit local. Així, entre altres qüestions, aquesta Llei concreta fil per randa el règim local, quant als òrgans de govern, els diferents nivells de competències que poden assumir i els requisits per a exercir-les, segons la categorització dels municipis i la tipologia d'ens en els quals es pot organitzar la prestació dels seus serveis (consorcis i empreses públiques), a banda d'altres qüestions de tipus econòmic i financer que arriben fins al punt de detallar els topalls salarials dels càrrecs electes i el nombre de personal eventual.<sup>23</sup>

Amb aquest context normatiu, les previsions i expectatives de desenvolupament del nou Estatut quant al món local han quedat afectades de manera molt considerable; consegüentment, es pot sostenir que, en l'actualitat, la potestat legislativa del Parlament en aquesta matèria ha esdevingut quasi residual, ja que resta limitada en l'àmbit municipal a aspectes accessoris no recollits en les bases estatals, en l'espai supramunicipal a la regulació dels consells comarcals i en l'aspecte provincial a l'organització territorial dels seus serveis (vegueries), sense tenir, en aquest darrer supòsit, la capacitat d'incidir en la delimitació territorial i funcional substantiva de les diputacions.

Quant a les bases del règim jurídic de les administracions públiques, incloent-hi l'autonòmica, la legislació que ha substituït la coneguda Llei 30/1992 ha estat desdoblada en les dues normes estatals ja mencionades. La regulació resultant ha concretat unes bases més extenses, amb el desplegament de determinats principis i la fixació d'instruments i procediments que fins a la data no estaven reglats. Sobre aquest aspecte, podem esmentar singularment els vinculats a la coordinació i la cooperació interadministrativa, compreses les conferències sectorials, amb un nivell de detall que la mateixa Generalitat ha qüestionat perquè són constrictives de la seva autonomia en l'atorgament de la seva voluntat. Així mateix, també preveu el règim jurídic bàsic de certes figures organitzatives, com les associacions i fundacions, que també ha estat objecte de recurs pel Govern català.

Respecte al procediment administratiu, cal tenir present que la nova llei estatal ha regulat aspectes inèdits fins al moment, com és el cas del procediment sancionador comú, ara també aplicable a les competències autonòmiques sectorials, o l'obligació de publicar les subvencions de la Generalitat a escala estatal, més enllà del *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, o la incorporació de certs tràmits addicionals en el procés d'exercici de la potestat reglamentària del Govern.<sup>24</sup> Així mateix, a tall d'exemple de matèries sectorials, també s'han legislat aspectes significatius en la competència exclusiva d'urbanisme, que correspon a la Generalitat.

23. Sobre aquestes qüestions i d'altres, vegeu el DCGE 8/2014, de 27 de febrer, i la STC 93/2017, de 6 de juliol, quant al recurs presentat pel Govern de la Generalitat (la qual, per la seva banda, es remet a les resolucions dictades anteriorment sobre la mateixa Llei amb motiu d'altres impugnacions autonòmiques).

24. Enguany el TC ha dictat la STC 55/2018, de 24 de maig, per la qual ha declarat la inconstitucionalitat de certes previsions (art. 129, 130 i 132 EAC) que afectaven la iniciativa legislativa dels governs autonòmics.

#### 4. L'ESTABLIMENT DE MECANISMES EXCEPCIONALS D'INTERVENCIÓ CONSTITUCIONAL

En aquests darrers anys, si hem de destacar dues lleis que han evidenciat en l'àmbit legislatiu el conflicte polític i constitucional entre l'Estat i la Generalitat, no hi ha dubte que ens hem de referir a la Llei de seguretat nacional i, de manera encara més manifesta i explícita, a la de reforma de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional.<sup>25</sup>

La primera, emparada en el títol de la seguretat pública *ex* article 149.1.29 CE i en la creixent preocupació internacional per la lluita contra el fenomen terrorista, ha incorporat en l'ordenament certs mecanismes d'intervenció excepcional, al marge de les situacions extraordinàries previstes en la Constitució, com són l'estat d'alarma, setge i excepció, que permeten l'alteració ordinària del sistema de distribució de competències en favor de la direcció centralitzada de l'estratègia i dels serveis públics per part de l'Estat.

Així, del conjunt de la seva regulació, que defineix un àmbit material no previst en la Constitució i que el TC ha caracteritzat com a submatèria de la seguretat pública i, per tant, de règim exclusiu del poder central, sobresurt la facultat del Consell de Ministres de declarar la situació d'emergència nacional, que permet sotmetre el control de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra a la direcció de l'Administració central, concretament a les ordres del ministre de l'Interior, malgrat que per prescripció de l'Estatut les competències en seguretat ciutadana a Catalunya són exercides pel cos de Mossos d'Esquadra sota l'autoritat dels òrgans de govern de la Generalitat i segons els mecanismes de coordinació establerts en el marc de la Junta de Seguretat (art. 164 EAC).

Aquesta capacitat de modificació circumstancial del marc de delimitació de competències configurat pel bloc de constitucionalitat, normada i afegida als mecanismes ordinaris de declaració de situacions excepcionals que ja preveia la norma fonamental del 1978, a hores d'ara ningú no qüestiona que és resultat de la situació de confrontació entre les institucions catalanes i les estatals i que, per tant, té per objecte atribuir al Govern de l'Estat un mecanisme d'intervenció immediat per a poder controlar i dirigir els serveis de seguretat i d'ús de la força coercitiva susceptibles de ser clau en la gestió estratègica d'un eventual escenari de màxima conflictivitat.<sup>26</sup>

En la mateixa línia s'inscriu la reforma de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTC), amb una declaració de la motivació i la finalitat preventives, en el

---

25. Llei 36/2015, de 28 de setembre, de seguretat nacional, i Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'estat de dret.

26. Sobre l'examen de la Llei 36/2015 per part del Consell, vegeu el DCGE 18/2015, de 26 de novembre, i pel que fa al seu enjudiciament i la seva validació per part del TC, vegeu la STC 184/2016, de 3 de novembre.

debat i l'aprovació al Congrés, encara més explícita que en el cas de l'anterior. Tal com ja ha indicat bona part de la doctrina, aquesta llei ha modificat, si no alterat, de manera significativa la posició institucional del TC respecte de la seva concepció inicial en el procés constituent que culminà amb l'aprovació del títol ix de la CE.

D'aquesta manera, a la funció originària de l'alt tribunal de mediador o àrbitre dels conflictes entre els poders estatal i autonòmics, s'hi ha afegit un aparell de mesures d'execució de les seves resolucions de naturalesa coercitiva que el situen en una lògica executiva inèdita fins ara. Així, el seu perfil polític s'ha accentuat impròpiament perquè se li ha atribuït la facultat d'apreciar i adoptar decisions que poden comportar la suspensió temporal i quasi immediata tant d'autoritats governamentals com de càrrecs electes, quan determini que obstaculitzen o impedeixen el compliment d'una de les seves sentències.

Aquesta atribució, aprovada pel procediment de lectura única a les Corts, ha estat validada pel mateix Tribunal, no sense la formulació de tres vots particulars (J. A. Xiol, A. Asua i F. Valdés) que conclouen que la reforma introduïda comporta una superposició inconstitucional entre l'article 92.4c LOTC i l'article 155 CE, atès que estableix un control sobre les institucions i autoritats autonòmiques i locals no previst en la Constitució i que altera el sistema d'equilibris i controls entre institucions establert per la norma fonamental.<sup>27</sup>

## 5. LA RENÚNCIA AL DRET PÚBLIC ESTATUTARI

L'actuació de la Generalitat d'ençà de la Sentència de l'Estatut, tant en l'àmbit legislatiu com en l'exercici de les competències executives, no s'ha caracteritzat per una política inequívoca de desenvolupament del dret públic català. Les embrionàries iniciatives per a desplegar el nou Estatut, engegades en el període 2006-2010, mitjançant uns primers i alhora minsos acords de traspassos amb l'Estat, van ser desplaçades, poc temps després, per la *vis* atractiva del procés polític d'autodeterminació, que arrencà amb força a partir de l'any 2012.

Des d'aquest moment, marcat pel doble pol de les crisis econòmica i política, la potestat legislativa del Parlament s'ha concretat en un gruix de legislació i d'iniciatives parlamentàries, de rang legal o fins i tot en forma de resolucions, que han pretès establir les bases d'un ordenament jurídic que transcendís el marc autonòmic.<sup>28</sup> El resultat s'ha concretat en una elevadíssima conflictivitat competencial que ha afectat

27. STC 185/2016, de 3 de novembre (recurs del Govern del País Basc), i STC 215/2016, de 15 de desembre (recurs del Govern de la Generalitat).

28. La primera resolució que es pot considerar que inicia el *procés* va ser la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, del Parlament, la qual donà lloc a la STC 42/2014, de 25 de març.

la immensa majoria de les lleis catalanes, car han estat objecte d'impugnació davant del Tribunal Constitucional. Aquesta dinàmica ha comportat la suspensió automàtica —i podríem dir, tot i que impròpiament, cautelar—, per la via de l'article 161.2 CE, de gran part de la legislació pròpia, amb independència, en nombrosos casos, de si la regulació manifestava connexions amb el *procés* o senzillament se situava en els marges del marc de distribució competencial vigent d'acord amb la Constitució i l'Estatut.

En altres paraules, la projecció del *procés* en l'esfera jurídica, en especial en la producció normativa, per la banda catalana ha generat, sobretot a partir de l'any 2014, una legislació que podríem qualificar de *simulada*, en el sentit que té per finalitat, en bona part, l'obtenció d'una aparença juridicoformal d'establiment de les bases d'un ordenament per a la transició envers una nova sobirania, situació que ha desencadenat una actuació estatal preventiva de bloqueig respecte de les disposicions de la Generalitat, incloent-hi els decrets i reglaments governamentals.

La dinàmica esmentada, en conseqüència, ha conduït a un dret públic català escapat i en gran manera estèril per la seva manca d'eficàcia.<sup>29</sup>

Així mateix, aquesta situació ha tingut l'efecte en el sentit invers: el discurs jurídic ha abduït el debat polític, de manera que el nucli essencial del conflicte territorial i polític ha patit un *procés de juridificació*, fet que ha agreujat la dificultat en l'obtenció de possibles vies de sortida perquè, com ja resulta obvi i conegut a hores d'ara, els mecanismes de resolució de les qüestions jurídiques no són els més idonis per a la mediació i el compromís polític —en un sentit anglosaxó d'acord transaccional— i, en tot cas, el recurs a aquests ha de ser subsegüent i amb la finalitat de normativitzar i garantir els resultats del pacte al qual s'arribi.

Uns quants exemples que donen suport a la diagnosi exposada més amunt són les lleis següents: de consultes populars no referendàries (2014);<sup>30</sup> d'acció exterior (2014); d'acompanyament dels pressupostos de l'any 2015, en què es preveïen nombroses disposicions que contenien mandats al Govern per a la creació «d'estructures d'estat»; del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya (2015); o les més recents de pressupostos del 2017, amb la clàusula d'habilitació per a un referèndum (disposició

29. Amb data 20 d'octubre de 2017, dotze lleis del Parlament es troben suspeses per efecte de l'article 161 CE. A tall d'exemple, del total de les lleis aprovades pel Parlament l'any 2017, nou han estat objecte de recurs pel Govern de l'Estat davant del TC, vuit han estat suspeses i d'una (Llei de pressupostos) ja s'ha dictat la sentència corresponent (STC 90/2017, de 5 de juliol), que va declarar inconstitucional la disposició addicional quarantena, relativa a l'habilitació d'un crèdit per a la realització d'un referèndum.

30. En el cas d'aquesta Llei, però, considero, a diferència de la STC 31/2015, de 25 de febrer, que la seva regulació era compatible amb la Constitució, en el sentit que la figura del referèndum no ha de ser necessàriament l'única via constitucional de consulta de la voluntat general sobre temes de rellevància política, amb independència dels efectes i del valor jurídicopolític de cadascuna. Vegeu el DCGE 19/2014, de 19 d'agost, aprovat per cinc vots a favor i quatre en contra.

addicional quarantena), del Codi tributari de Catalunya (2017), de l'Agència de Ciberseguretat de Catalunya (2017) o de l'Agència Catalana de Protecció Social (2017).

Dit això, les diverses iniciatives parlamentàries vinculades al *procés*, la reforma parcial del Reglament del Parlament,<sup>31</sup> quant al procediment especial de lectura única, juntament amb l'aprovació irregular —per ser contrària als tràmits i les garanties parlamentaris i als drets dels diputats— de les lleis del referèndum i de transitorietat jurídica (sessió del 6 al 8 de setembre de 2017 del Ple del Parlament)<sup>32</sup> i les decisions subsegüents del Govern de l'Estat en l'àmbit de l'autonomia financera de la Generalitat,<sup>33</sup> han situat l'ordenament institucional català en una situació d'elevada incertesa i creixent precarietat.

El que resulta evident, en la data de tancament d'aquestes línies (20 d'octubre de 2017), és que el sistema institucional i de govern articulats per l'Estatut i la legislació que el desenvolupa, ara per ara, viuen una etapa de crisi estructural. En tot cas, cal esperar i desitgem que les principals institucions que han de crear el dret públic català actuïn de manera que facin possible la seva recuperació com a instrument eficaç d'ordenació i impuls dels diversos sectors socials i econòmics de la societat catalana, i evitin, així, el risc de veure'l reduït a un mer conjunt de lleis d'autoorganització administrativa. Val a dir que foragitar aquest mal presagi no serà una tasca senzilla, sobretot perquè ja fa temps que aquest sector del dret català, com acabem d'argumentar, ha experimentat una migradesa que l'allunya dels objectius pels quals fou restituit i, en un sentit més ampli, de la raó de ser mateixa del dret públic en els països i les regions capdavanteres del nostre context cultural i geopolític.

## 6. *POST SCRIPTUM*

Aquesta ponència va ser concebuda i escrita entre l'estiu i la tardor del 2017 amb la finalitat de ser presentada en la jornada que havia de tenir lloc el 8 de novembre del mateix any i que finalment s'hagué d'ajornar fins al 15 de febrer de 2018. L'objecte d'aquest treball i la causa del trasllat de les dates manifesten una evident i quasi profètica connexió: els esdeveniments succeïts al llarg del mes d'octubre, qualificables

31. Sobre la reforma, vegeu el DCGE 7/2017, de 6 de juliol.

32. Amb data 17 d'octubre de 2017, el TC va declarar nul·la la Llei 19/2017, de 6 de setembre, del referèndum d'autodeterminació, tant pel contingut com per la seva tramitació parlamentària (STC 114/2017), i amb data 8 de novembre, per les mateixes raons, va anul·lar també la Llei 20/2017, de 8 de setembre, de transitorietat jurídica i fundacional de la República (STC 124/2017).

33. Ordre HFP/878/2017, de 15 de setembre, per la qual es publica l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics de 15 de setembre de 2017, pel qual s'adopten mesures en defensa de l'interès general i en garantia dels serveis públics fonamentals a la Comunitat Autònoma de Catalunya (derogada i substituïda posteriorment per l'Ordre HFP/1281/2017, de 22 de desembre).

d'autèntica crisi constitucional, que desembocaren, com és ben sabut, en les mesures d'intervenció i control estatal a l'empara de l'article 155 de la Constitució, les quals significaven la suspensió de fet i de dret de l'autogovern català. L'aixecament de les mesures no es va produir, segons els termes de la Resolució del Senat, fins a la presa de possessió del nou Consell de Govern de la Generalitat, que tingué lloc el 2 de juny de 2018, cinc mesos després de les eleccions autonòmiques del 21 de desembre de 2017.

El present text, tot i haver estat lliurat el 15 de juliol de 2018, no ha volgut modificar el contingut de l'escrit primer per tal de no distorsionar la finalitat i el to originaris: la diagnosi del dret públic català, de nivell infraestatutari, en l'etapa subsegüent a la reforma de l'Estatut i la STC 31/2010, durant l'anomenat període del *procés* i amb caràcter previ als fets succeïts el 27 d'octubre (declaració unilateral d'independència del Parlament i acord del Senat del règim d'intervenció). La inclusió en aquest treball de la incidència de l'aplicació de l'article 155 CE, a més de merèixer una anàlisi pròpia i detallada,<sup>34</sup> hauria pogut ocultar i desplaçar el tractament d'uns anys (2006-2017) que per si sols evidencien un interès propi i sense els quals, en un futur pròxim, no es podrà examinar ni interpretar de manera crítica el punt d'inflexió històric més greu que han patit el sistema institucional i l'autogovern de Catalunya d'ençà de la seva recuperació democràtica.

---

34. El CGE ha emès dos dictàmens sobre l'aplicació d'aquest mecanisme excepcional que són, encara ara, de l'escassa doctrina recent disponible: DCGE 13/2017, de 26 d'octubre, i DCGE 14/2017, de 5 de desembre.