

I JORNADA
DE DRET PÚBLIC CATALÀ
VÍCTOR FERRO POMÀ

2020

SOCIETAT CATALANA D'ESTUDIS JURÍDICS
FILIAL DE L'INSTITUT D'ESTUDIS CATALANS

I JORNADA
DE DRET PÚBLIC CATALÀ
VÍCTOR FERRO POMÀ
•
2018

Josep Serrano Daura
(coordinador)

BARCELONA 2020

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP

Jornada de Dret Públic Català Víctor Ferro Pomà (1a : 2018 : Barcelona, Catalunya), autor

I Jornada de Dret Públic Català Víctor Ferro Pomà. — Primera edició

Bibliografia

ISBN 9788499655284 (ed. impresa). — ISBN 9788499655277 (ed. digital)

I. Serrano Daura, Josep, editor literari II. Ferro, Víctor, 1936-2007, entitat homenatjada

III. Societat Catalana d'Estudis Jurídics IV. Títol

V. Títol: Primera Jornada de Dret Públic Català Víctor Ferro Pomà

1. Dret públic — Catalunya — Congressos 2. Dret públic — Catalunya — Història — Congressos
342(460.23)(063)

342(460.23)(091)(063)

© dels autors dels textos

Editat per la Societat Catalana d'Estudis Jurídics,

filial de l'Institut d'Estudis Catalans

Carrer del Carme, 47. 08001 Barcelona

Primera edició: abril de 2020

Text revisat lingüísticament per Montse Marès

Compost i imprès per T.G.A., SL

ISBN (ed. digital): 978-84-9965-527-7

ISBN (ed. impresa): 978-84-9965-528-4

Dipòsit Legal: B 8605-2020



Aquesta obra està sotmesa a les condicions de la llicència pública *Creative Commons*. Per tant, es pot reproduir, distribuir i comunicar públicament, sempre que no hi hagi un afany de lucre i que s'hi facin constar els autors. Aquesta autorització és sens perjudici dels drets derivats dels usos legítims o altres limitacions reconegudes per la llei. Es pot trobar una còpia completa dels termes de la llicència a l'adreça <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.ca>.

TAULA

PRESENTACIÓ	7
INAUGURACIÓ	11
«Víctor Ferro, un jurista català per a eixordar el món», <i>a càrrec d'Albert Lamarca i Marquès, president de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya</i>	
PONÈNCIES	
«La constitució política de Catalunya i de la Corona d'Aragó (s. ix-xv)», <i>a càrrec de Tomàs de Montagut Estragués, de la Universitat Pompeu Fabra</i>	17
«Zones grises de l'observança: Diputació i/versus contrafaccions», <i>a càrrec de Josep Capdeferro, de la Universitat Pompeu Fabra</i>	33
«El nou règim local de Catalunya: entre la tradició i la modernitat», <i>a càrrec de Xavier Forcadell i Esteller, coordinador general de la Diputació de Barcelona i professor de la Universitat Rovira i Virgili</i>	51
«El dret públic a Catalunya després del 1714, vist a partir de l'obra d'Antoni Francesc Puig i Gelabert», <i>a càrrec de Ferran Armengol Ferrer, de la Universitat de Barcelona</i>	73
«La migradesa del dret públic català: del nou Estatut a la suspensió de l'autogovern», <i>a càrrec d'Àlex Bas Vilafranca, de la Universitat Autònoma de Barcelona</i>	95
COMUNICACIÓ	
«Víctor Ferro: una recerca que demana continuïtat», <i>a càrrec d'Isidre Lluçà i Sabarich, jurista i secretari de l'Administració local</i>	113

La Societat Catalana d'Estudis Jurídics ha organitzat la primera jornada d'estudis dedicada al dret públic català, que duu el nom del Dr. Víctor Ferro Pomà, en homenatge a la seva persona i la seva obra, i que es va celebrar el 15 de febrer de 2018.

Han col·laborat en la realització d'aquest acte la Diputació de Barcelona, l'Acadèmia de Bones Lletres de Barcelona i el Col·lectiu Maspons i Anglasell.

La voluntat de la Societat és que aquesta Jornada serveixi per a conèixer i difondre el nostre dret públic, i la intenció és que tingui un caràcter i una periodicitat bianual.

En tot cas, aquesta primera edició celebrada té en compte el nostre dret històric, per a situar-se en l'actualitat i projectar-se cap al futur. I ara publiquem les conferències que s'hi van fer i que finalment s'han pogut recollir amb una comunicació presentada.

Aquesta publicació recull també el text del discurs d'inauguració, del Dr. Albert Lamarca i Marquès, president de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya.

Barcelona, juny de 2019
Junta de Govern de la Societat Catalana d'Estudis Jurídics

INAUGURACIÓ

VÍCTOR FERRO, UN JURISTA CATALÀ PER A EIXORDAR EL MÓN

Albert Lamarca i Marquès
*President de la Comissió Jurídica
Assessora Generalitat de Catalunya*

Molt bon dia, senyores i senyors, Sr. Josep Cruanyes, Dr. Josep Serrano. Els agraeixo la invitació i l'oportunitat d'adreçar-los unes paraules en aquesta inauguració de la I Jornada d'Estudis Víctor Ferro i Pomà, dedicada al dret públic de Catalunya, i de poder-ho fer a la seu de l'Institut d'Estudis Catalans, la nostra acadèmia centenària, en un acte organitzat per la Societat Catalana d'Estudis Jurídics, filial de l'Institut. Faig aquesta intervenció com a president de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya. La Comissió és l'alt òrgan consultiu del Govern de la Generalitat, en els termes de l'article 72.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006, i exerceix la funció jurídica consultiva envers el Govern i les administracions públiques catalanes.

Aquesta funció consultiva és en el món la pròpia dels consells d'estat. La Comissió va ser creada l'any 1932 per la Generalitat del president Francesc Macià i va ser restablerta l'octubre del 1978 pel president Josep Tarradellas. És una institució del nostre dret públic, de la tradició jurídica catalana, el nostre consell d'estat, i ha complert vuitanta-cinc anys. En aquest acte d'avui saludem una iniciativa valuosa, per a l'impuls i la iniciativa d'acadèmics i de professionals del dret com tantes altres de similars que s'han produït en el si de la Societat Catalana d'Estudis Jurídics, en les quals es ret homenatge a juristes que han dedicat la seva producció al dret català. La d'avui té un programa d'excel·lència, que posa en relleu l'alt nivell i la vàlua de la recerca jurídica a Catalunya.

Jo avui també els voldria parlar breument com a professor de dret civil de la Universitat Pompeu Fabra i, més modestament, si em permeten, com a antic estudiant de la Facultat de Geografia i Història de la Universitat de Barcelona, en la qual em vaig llicenciar en Història Moderna l'any 1995. Els diré que em plau molt de poder adreçar-los aquestes paraules en el marc d'una jornada que recorda el Dr. Víctor Ferro i Pomà. No sé si els desvetllaré cap informació privada o reservada, però la seva obra *El dret públic català. Les institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta* és un llibre que m'ha acompanyat tota la vida.

Tota la meua vida d'estudi i professional des que el vaig llegir sencer, de principi a fi, la tardor del 1988 —enguany farà trenta anys—, poc temps després d'haver estat publicat per l'editorial Eumo, de Vic, i quan jo era estudiant de dret i d'història a la Universitat de Barcelona, amb tot just dinou anys. Conservo com un tresor el volum de la primera edició, que vaig adquirir aleshores i que ha estat objecte de múltiples

consultes, relectures i lleures. Aquest llibre m'ha estat sempre d'una utilitat extraordinària, en moments molt diferents. Voldria agrair aquí al professor Josep Maria Torras i Ribé que me'l fes conèixer aleshores, entre les lectures de l'assignatura Història de les Institucions.

I em permeto recordar també ara els professors Prim Bertran i Roigé i Eva Serra i Puig, de qui tant vaig aprendre d'història medieval i moderna de la Corona d'Aragó.

És, doncs, un goig poder recordar públicament el mestre Víctor Ferro, com també ho va ser fer-li testimoni d'agraïment en persona. El Dr. Ferro va ser professor d'història del dret a la Universitat Pompeu Fabra. Un dia que el vaig trobar a la Facultat vaig voler expressar-li que li agraiïa molt que hagués escrit el llibre i la sort que jo havia tingut d'haver-lo llegit. Es va sorprendre del meu comentari, però de seguida va explicar-me tot de coses sobre la gènesi i la gestació de l'obra, el seu sentit i com l'havia anat fent durant molts anys. Em va dir que les obres antigues i modernes que citava, les havia llegides totes, i que el llibre era tot obra seva, sencer. Aquell va ser un moment molt gratificant. L'obra de Víctor Ferro és, com se sol dir, obra d'una sola mà. L'obra d'un sol autor que ha dedicat una part cabdal de la seva vida acadèmica a una sola obra, completa, global, total. I això, en el cas de Ferro, cal no oblidar-ho, es va produir en la distància, la d'algú que va patir l'exili.

El dret públic català té l'encert de sistematitzar i presentar d'una manera conjunta i exhaustiva, amb una prodigiosa capacitat expositiva, bona part del llegat jurídic català, del nostre sistema institucional tradicional, explicat d'acord amb el nostre dret i amb les obres escrites pels nostres juristes. El llibre de Víctor Ferro és un llibre de llibres. És una font de coneixement inesgotable que va directament a les fonts. I és una obra extraordinàriament ben escrita, rigorosa i clara. De les qualitats de Víctor Ferro se n'ha parlat àmpliament, i ho va fer d'una manera magistral i emotiva la seva companya de professió a les Nacions Unides, la Dra. Ana Mesutti, en la presentació, en aquest mateix Institut, el 24 de febrer de 2016, de la nova edició d'*El dret públic català*.

Es necessiten diverses jornades per a tractar de les més de sis-cents pàgines de l'obra de Víctor Ferro, que inclou els profusos i detallats índexs que permeten una recerca de temes i un aprofitament de l'obra que altrament serien impossibles. Fer-ne una descripció o una valoració en uns minuts no és factible. Però no em puc estar de comentar que el llibre té un fil conductor molt clar, que l'autor exposa en la introducció i referma en la cloenda, en el seu «Intent de valoració», amb el vibrant epíleg «Agonia, mort i oblit de les institucions de Catalunya», quan diu que «No, les institucions de Catalunya no es neuliren amb el pas del temps ni s'apagaren amb l'absència dels sobirans. Tampoc no s'enrunaren per l'acció de forces internes que les haguessin minades i dutes al col·lapse, sinó que caigueren derrotades pel pes superior de les armes estrangeres [...]. Tanmateix, fa estrany que, si prescindim de l'evocació exaltada i, sovint, inexacta dels mers noms d'unes institucions, la restauració cultural catalana hagi descurat un tresor tan carament i tan exemplarment defensat pels nostres

avantpassats, amb el record del qual eixordaria el món qualsevol altre poble que el pogués reconèixer com a seu».

Al llarg de tot el llibre, Ferro insisteix a dir-nos i recordar-nos allò que ja sabem i que sovint ens volen fer oblidar: l'existència de Catalunya com a nació va lligada al dret, al respecte a l'ideal de justícia. Així ho veiem en els primers usatges i en tot l'edifici institucional posterior. Les pàgines darreres del llibre són memorables, el zenit de tot el llibre, i hi ha frases de Ferro immarcescibles, com la seva obra. Per a un jurista del present, potser els capítols més interessants i brillants són els relatius al sistema parlamentari català, al funcionament de les Corts, i el titulat «El dret, la persona i l'autoritat», amb l'apartat fascinant «El principi de llibertat i l'imperi del dret. El procediment per directe». L'autor enllaça els vuit capítols de l'obra amb la idea del respecte dels catalans, en la història, pel dret, la llibertat, la persona. Una continuïtat nacional en la manera de concebre el dret a Catalunya, en la seva utilitat en la vida social, no com un instrument de dominació o d'imposició, ans com un mitjà per a la llibertat individual i la convivència col·lectiva. I ho fa assenyalant tres carreus que són pilars de l'edifici sencer i s'encavalquen en una continuïtat de segles: l'usatge *Alium namque*, la Constitució de l'Observança i el Tribunal de Contrafaccions.

Del llibre i l'obra de Víctor Ferro se n'ha parlat molt i se n'ha fet moltes lloances, és cert, però mai no seran prou. I mai no en tindrem prou, de llegir i rellegir aquest tresor de la cultura catalana, de la història, de la literatura, del dret, de la societat, de l'economia, de la llengua, de la geografia, de tants aspectes del nostre passat que es projecten cap al futur. Manlllevant les paraules del mateix Víctor Ferro, qualsevol nació eixordaria el món si tingués una obra com la seva. Els desitjo molt d'encert i èxit en la jornada d'avui.

Moltes gràcies.

PONÈNCIES

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CATALUNYA I DE LA CORONA D'ARAGÓ (SEGLES IX-XV)¹

Tomàs de Montagut Estragués
Universitat Pompeu Fabra

1. EL SIGNIFICAT DEL TERME *CONSTITUCIÓN*

Sabem que avui i des del punt de vista formal, la *Constitución* és la norma suprema de caràcter legal que apareix com la pedra angular de tot l'ordenament jurídic de l'Estat. La seva força normativa és superior a la de la resta de normes i es desenvolupa i es deroga segons procediments especials. Qualsevol *constitución* consta d'una part dogmàtica, que regula els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans, i una part orgànica, que estableix les estructures, les funcions i els procediments dels poders legislatiu, executiu i judicial de l'estat, i també l'estructura de la seva organització territorial.²

Des d'aquest punt de vista formal, ni Catalunya ni la Corona d'Aragó no tenien *constitución*, ja que les seves formes d'organització política (medieval i moderna) van aparèixer molt abans del naixement de l'estat de dret contemporani.

No obstant això, des d'un punt de vista material, la paraula *constitución*, estudiada i analitzada des d'aquest punt de vista per Constantino Mortati el 1930, defineix l'estructura orgànica i la normativa del sistema polític de cada societat.³

1. El text d'aquesta conferència impartida en el marc de la I Jornada d'Estudis Víctor Ferro Pomà, organitzada per la Societat d'Estudis Jurídics, filial de l'Institut d'Estudis Catalans, per a honorar la figura d'aquest gran i enyorat historiador del dret català, reposa sobre la versió catalana del capítol «La constitution politique de la Catalogne et de la Couronne d'Aragon (ixe-xve siècle)», a J.-Ph. GENET, D. LE PAGE i O. MATTÉONI (dir.), *Consensus et représentation*, París, Publications de la Sorbonne i École Française de Rome, 2017, p. 335-350 (Le Pouvoir Symbolique en Occident (1300-1640)). Aquest treball s'inscriu en el marc del projecte «De la *iurisdictio* a la sobeïania: formas de organizaci3n política y jurídica de las monarquías hispánicas (siglos XIII-XX)», que rep l'ajut del Ministeri d'Educaci3n i Cultura amb la referència DER2016-75830-P.

2. El conjunt de normes i regles que fan operativa la *Constituci3n* s'anomena *ordre constitucional*. Sobre aquest punt, vegeu Pedro CRUZ VILLAL3N, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constituci3n*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 108.

3. Cfr. Constantino MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milà, Giuffrè, 1940 (reed.: Milà, Giuffrè, 1998). Sobre aquesta qüestió, vegeu Maurizio FIORAVANTI, «Las doctrinas de la constituci3n en sentido material», *Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* (Oviedo), núm. 6 (2010), *Conceptos de constituci3n en la historia* (coord.: Ignacio Fernán-

«Ubi societas, ibi jus», ens recorda l'historiador del dret Francesco Calasso. On hi ha una societat, hi ha un dret, i, per tant, també hi ha una constitució.⁴

Catalunya es va convertir en una societat política per l'agregació d'antics comtats carolingis de la Marca Hispànica sota l'hegemonia del comtat de Barcelona. Al mateix moment que el comte de Barcelona esdevenia el primer o el *princeps* dels comtes catalans (segle XII), Catalunya esdevenia un principat, és a dir, una comunitat política dirigida per una autoritat pública general.

Per altra banda, la Corona d'Aragó es va convertir en una societat política mitjançant l'agregació de diversos territoris conseqüència de la unió dinàstica del comte de Barcelona amb la filla i hereva del rei Ramir II d'Aragó (1086-1157). Aquest procés històric que es va iniciar al segle XII validarà la construcció d'un ordenament jurídic fragmentat de la Corona d'Aragó que ens permetrà parlar de la seva constitució política. Aquesta estructura o sistema polític evolucionarà amb el temps i amb diverses formes, fins a l'abolició del Consell d'Aragó el 1707 pel primer rei Borbó, Felip IV d'Aragó i V de Castella.⁵

L'objectiu d'aquesta conferència és analitzar aquests processos històrics durant l'època medieval i aclarir la lògica pròpia que explica la seva supervivència.

2. CATALUNYA I ELS SEUS DRETS HISTÒRICS

Com se sap, els antecedents històrics del naixement de Catalunya com a comunitat política es troben en el procés d'independència respecte de l'Imperi carolingi, dirigit pels comtes de Barcelona i realitzat durant un llarg període de temps.⁶

Per tant, els comtes de Barcelona es converteixen en prínceps de Catalunya per l'autoritat dels Usatges de Barcelona, el primer codi consuetudinari que inclou un dret general de Catalunya, la redacció del qual s'inicia en el transcurs del segle XII. No obstant això, el poder del príncep continua basant-se en els procediments de dret privat i de tipus feudal (jurament de fidelitat i homenatge) i en la tradició anterior del dret privat, representada per la supervivència de la llei visigoda continguda en els epítoms del *Liber iudiciorum*.⁷

dez Sarasola i Joaquín Varela Suanzes-Carpegna), p. 425 i seg. I Paolo Grossi, *El novecientos jurídico: un siglo posmoderno*, traducció de Clara Álvarez, Madrid, Barcelona i Buenos Aires, Marcial Pons, 2011, p. 46, núm. 53.

4. Cfr. Francesco CALASSO, *Medio Evo del Diritto*, Milà, Le Fonti, 1954, p. 27.

5. Vegeu la norma que estableix l'extinció a *Novísima recopilación de las leyes de España*, Madrid, 1805, p. 4, 6 i 9.

6. Cfr. Ramon d'ABADAL, *Els primers comtes catalans*, Barcelona, Teide, 1958.

7. Cfr. Josep M. FONT *et al.* (cur.), *El Liber iudicum popularis*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia i Interior, 2003, p. 23-24.

Al segle XII, a Europa es va utilitzar la noció de *iurisdictio*, elaborada pels juristes lletrats de Bolonya, en la construcció dels processos vàlids dels poders públics (Imperi i Església). Aviat aquest concepte es va poder transferir efectivament a diverses monarquies cristianes emergents. Era una figura jurídica i política molt útil per als monarques que governaven les comunitats nacionals, que eren part sotmesa a l'Imperi cristià i a la seva jurisdicció, *de iure* però no *de facto*.⁸ A més a més, les entitats polítiques de nivell inferior, com ara municipis, baronies, associacions professionals i altres corporacions o *personae fictae*, van obtenir competències jurisdiccionals en el transcurs de l'edat mitjana. En aquest cas, el monarca exercia una jurisdicció general i superior sobre les especials exercides per entitats corporatives i persones privilegiades en àmbits locals o personals, més reduïts. Al mateix temps, el monarca vindicava i retenia potestats i regalies reservades (*regaliae*) en determinades àrees.

Al segle XIII, les anomenades *Commemoracions* del jurista Pere Albert, un text doctrinal que complementa i actualitza els Usatges de Barcelona, atorgaven al comte de Barcelona i rei d'Aragó una potestat pública general (*iurisdictio generalis*) sobre el Principat de Catalunya.⁹

Tanmateix, aquesta jurisdicció es va determinar o limitar per dues vies diferents. D'una banda, per la configuració de la Corona d'Aragó com a unió territorial que incloïa els regnes i les terres de la monarquia, i un dels dos membres fundadors de la qual era el Principat de Catalunya. Aquesta unió va forçar, amb el pas del temps, l'existència d'una competència universal del monarca que s'estengué a totes les terres de la Corona en matèries o temes específics, com la guerra, la justícia i els afers exteriors. No obstant això, la jurisdicció universal de la Unió va respectar i protegir en el seu àmbit determinat, la jurisdicció general de cadascun dels seus membres territorials i la plena autonomia del seu ordenament jurídic.¹⁰

D'altra banda, la competència general (*iurisdictio generalis*) del comte de Barcelona —el príncep de Catalunya— aviat va ser influenciada per algunes constitucions de Catalunya i pels pactes socials o acords (pactisme) legitimats per la doctrina contractual dels juristes. Amb aquesta doctrina, alguns juristes (per exemple, Jaume Callís als segles XIV-XV) van establir diversos principis constitucionals relatius a la naturalesa del poder polític suprem a Catalunya i als mecanismes de producció, aplicació i inter-

8. Cfr. Pietro COSTA, *Iurisdictio: Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)*, Milà, Giuffrè, 2002, p. 320, n. 17.

9. Cfr. Elisabet FERRÁN, *El jurista Pere Albert i les Commemoracions*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, 2006, p. 244-253.

10. Cfr. Tomàs de MONTAGUT, «La justicia en la Corona de Aragón», a *La Administración de Justicia en la Historia de España: Actas de las III Jornadas de Castilla-La Mancha sobre Investigación en Archivos (Archivo Histórico Provincial de Guadalajara, Guadalajara, 11-14 de noviembre de 1997)*, Madrid, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 1999 (Cuadernos de Archivos y Bibliotecas de Castilla-La Mancha; 4).

pretació del dret català. Així, es va establir la intervenció necessària dels tres principals estaments socials (l'Església, la noblesa i la burgesia) en el govern suprem de la comunitat que pertanyia al príncep.¹¹ D'altra banda, els monarques tenien l'obligació de retre jurament públic que es comprometien a respectar el dret català, si volien accés a la dignitat de príncep i a la potestat pública general que pertanyia al príncep de Catalunya. En aquest sentit, el dret català, allò que avui en dia anomenem els drets històrics catalans, estava compost pels Usatges de Barcelona, per les constitucions (*Constitutions*) i els capítols de cort aprovats per les Corts Generals de Catalunya, i pels altres drets de Catalunya (*altres drets de Catalunya*), un terme que es refereix als privilegis, les llibertats i els costums de les universitats (municipis i corporacions públiques), així com a les llibertats o immunitats dels seus membres singulars (considerats individualment o en una pluralitat agregada). També formen part de les fonts del dret català el *ius commune* (romà, canònic i feudal), l'equitat i la bona raó, amb els quals els juristes (jutges, advocats, consultors, etc.) constitueixen el seu relat durant l'exercici de les seves professions. El discurs que formulen quan donen la seva opinió sobre casos concrets s'emmarca en escrits d'una tipologia definida, com ara la de les decisions, les resolucions, els tractats o els «consilia»,¹² entre els gèneres més rellevants.

En conseqüència, el dret històric català es pot considerar un sistema legal pluralista a causa de la quantitat de fonts que el formen: les lleis i els costums catalans, la jurisprudència i les doctrines catalanes i europees, i les normes civils i canòniques comunes a l'Europa cristiana. El dret històric català també es caracteritza per l'establiment d'un sistema jurídic obert i plural, ja que permet aplicar en cada cas una solució normativa singular. Això depèn del context cultural i jurisdiccional del lloc i de la interpretació dels advocats i notaris implicats. La llei catalana no ha estat «reclosa» en un únic llibre o codi de lleis! La llei no és l'única font del dret que es pot considerar per a resoldre els litigis!

Durant el procés històric que va validar la doctrina del contractualisme o pactisme (segles XIII-XVIII) van néixer, van créixer i es van formalitzar diverses institucions polítiques i administratives, incloent-hi les corts generals del rei amb els estaments generals catalans (les Corts Generals de Catalunya) i la corporació dels diputats de la comunitat general de Catalunya (Diputació del General de Catalunya). Els orígens de les Corts Generals de Catalunya encara no s'han aclarit,¹³ però sabem que la celebra-

11. VÍCTOR FERRO POMÀ, *El dret públic català: Les institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*, Vic, Eumo, 1987, p. 185-288.

12. TOMÀS DE MONTAGUT, «Els juristes de Catalunya i la seva organització col·legial a l'època medieval», *Ius Fugit*, núm. 12 (2005), p. 276-296.

13. JESÚS FERNÁNDEZ VILADRICH, «Notas en torno a las asambleas condales en la Cataluña de la alta edad media», *Estudios Històrics i Documentals dels Arxius de Protocols*, núm. 10 (1982), p. 73-77; GONZALVO, «Les assemblees de Pau i Treva i l'origen de la Cort General de Catalunya», a *Les Corts a Catalunya: Actes del Congrés d'Història Institucional*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1991, p. 71-78.

ció de reunions va tenir lloc segons un procés parlamentari que s'anà regulant amb la mateixa pràctica parlamentària,¹⁴ i que la seva organització i el seu funcionament permetien disposar del marc institucional adequat per a negociar i establir un pacte entre el rei i els estaments generals, respectivament el cap i els braços, del Principat de Catalunya, un cos polític general compost per diverses corporacions polítiques especials.

Així, el conjunt de persones i corporacions socials presents o representades en les assemblees parlamentàries (de manera individual els nobles i cavallers, o amb les formes de sociabilitat política configurades des de dalt pels prelats i religiosos i des de baix pels ciutadans i habitants de la ciutat), representaven temporalment la *Universitas Cathalonie* o comunitat general de Catalunya, la qual, com a persona política *ficta*, necessitava que es creés un òrgan permanent que li permetés expressar la seva voluntat de manera contínua i permanent. Aquest és l'origen de la Diputació del General de Catalunya, la corporació de representants permanents de la Generalitat de Catalunya (el General). Aviat aquesta institució política i representativa es va conèixer com la Generalitat. És a aquesta institució històrica i política a la qual es refereix el Reial decret llei 41/1977, de 29 de setembre, quan l'Estat espanyol, durant la transició de la dictadura de Franco a la democràcia, va restablir la Generalitat Provisional de Catalunya: «[...] la Generalidad de Catalunya es una institución secular, en la que el pueblo catalán ha visto el símbolo y el reconocimiento de su personalidad histórica, dentro de la unidad de España».¹⁵

En conseqüència, Catalunya va estar representada políticament per dues institucions generals: el príncep i la *Universitas Cathalonie* o General (comunitat general de Catalunya). Aquesta última institució, al seu torn, va estar representada pels tres estaments units durant la celebració de les Corts Generals o pel cos dels seus diputats permanents (Diputació del General o Generalitat). El príncep, a més, representava alhora tota la Corona universal d'Aragó i cadascun dels seus regnes i territoris. D'altra banda, la Generalitat representava exclusivament Catalunya i la seva comunitat política.

Al segle xv, la unió matrimonial dels Reis Catòlics va portar a la unió personal de les corones d'Aragó i Castella, i també va portar a l'absentisme crònic dels monarques, els quals, a partir d'aleshores, van viure gairebé permanentment fora de Catalunya. A partir d'aquest moment, el programa polític de la dinastia dels Habsburg es va centrar principalment en la construcció, l'expansió i la consolidació de l'«Imperi Universal Hispànic».¹⁶

14. Tomàs de MONTAGUT, «Estudi introductori», a Lluys de PEGUERA, *Practica, forma y estil de celebrar Corts Generals en Cathalunya, y materias incidentes en aquellas*, Madrid, Generalitat de Catalunya i Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. xxxv-xlii.

15. Josep BENET, «Precedentes históricos del Estatuto», a *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, v. 1, Barcelona, Institut d'Estudis Autònòmics, 1990, p. 62.

16. Cfr. Josep Maria COLOMER, *Grans imperis, petites nacions*, Barcelona, Proa, 2006, p. 19-20.

En aquest context, la Generalitat es va convertir en l'única institució amb representació suprema que tenia la seu a Catalunya, però el Principat català es va convertir, al mateix temps, en una petita part —i no gens rellevant— del gran imperi dels Habsburg.

Avui en dia coneixem molt millor el procés de formació de la Generalitat,¹⁷ el seu període de plenitud institucional,¹⁸ la reforma posterior realitzada pel rei Ferran el Catòlic (1493),¹⁹ la seva adaptació dins de l'imperi universal dels Habsburg,²⁰ la crisi motivada per la seva ruptura amb Felip III de Catalunya-Aragó i IV de Castella (1640), i el retorn a l'obediència (1652).²¹ També coneixem bé el període de la Guerra de Successió (1702-1714)²² i les conseqüències de la derrota; i, entre aquestes, la més important fou la que comportà la derogació de les institucions públiques de Catalunya pel decret del monarca Borbó Felip IV de Catalunya-Aragó i V de Castella conegut com a Decret de Nova Planta (1715-1716),²³ que mutilà l'ordenament jurídic català de l'època i abolí les llibertats públiques dels catalans, malgrat que deixés en vigor les normes catalanes de dret privat, penal i processal, fragments del seu ordenament jurídic.²⁴

No obstant això, la recuperació vindicativa de la memòria de les institucions pròpies de govern derogades pels Borbó i el procés de renaixement i de recuperació parcial de l'autonomia perduda al segle XVIII es realitzaren en moments crítics, de ruptura política o de transició reformista, per a l'Estat espanyol. Aquesta era la situació durant el període d'introducció del primer estat constitucional a Espanya, amb l'aprovació de la Constitució de Cadis el 1812. Aquest també és el cas cent vint anys

17. Albert ESTRADA-RIUS, *Els orígens de la Generalitat de Catalunya (La Deputació del General de Catalunya: dels precedents a la reforma de 1413)*, tesi de doctorat inèdita, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, 2001, pàssim; i Pere RIPOLL SASTRE, *Llibre de vuit senyals (15th century): an edition, legal and comparative study*, tesi de doctorat, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, 2018 (en premsa).

18. Isabel SÁNCHEZ DE MOVELLÁN, *La Diputació del General de Catalunya (1413-1479)*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, 2004, p. 461-473.

19. Ernest BELENGUER, *Ferran II*, Barcelona, Edicions 62, 1999.

20. Miquel PÉREZ LATRE, *Entre el rei i la terra: El poder polític a Catalunya al segle XVI*, Vic, Eumo, 2004, p. 259-272, i Miquel PÉREZ LATRE, *La Generalitat de Catalunya en temps de Felip II: Política, administració i territori*, Catarroja, Afers, 2004, p. 25.

21. Josep CAPDEFERRO, «La Deputació del General al segle XVII», a *Nadala 2004: L'autogovern de Catalunya*, Barcelona, Fundació Lluís Carulla, 2004, p. 51-56.

22. Joaquim ALBAREDA, *La Guerra de Successió i l'Onze de Setembre*, Barcelona, Empúries, 2000.

23. Cfr. Pere MOLAS RIBALTA, «La Corona de Aragón en el cambio de la monarquía», a José Manuel de BERNARDO i Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.), *El Estado-Nación en dos encrucijadas históricas*, Madrid, Iustel, 2006, p. 137-152, i Josep Maria GAY, «La gènesi del Decret de Nova Planta de Catalunya. Edició de la consulta original del "Consejo de Castilla", de 13 de juny de 1715», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 81 (1982), p. 283.

24. Georg JELLINEK, *Fragmentos de Estado*, traducció de Michael Forster, Miguel Herrero de Miñón i José Carlos Esteban, Madrid, Civitas, 1981.

més tard, durant la caiguda de la monarquia i la proclamació de la República Catalana a Barcelona el 14 d'abril de 1931, poques hores abans de la proclamació a Madrid de la Segona República Espanyola.

A Cadis el 1812 van triomfar els partidaris dels postulats voluntaristes i filosòfics de la Revolució Francesa, que atorgaven un caràcter fundador i fonamental de l'Estat a la sobirania nacional espanyola, tot menyspreant els drets històrics dels territoris que havien configurat altres formes d'organització política.

La seva creença era que la Constitució, legitimada racionalment per axiomes filosòfics i voluntaristes, esborrava la història perquè, segons ells, el poder de legitimitació política de la història es basava exclusivament en la tradició o en el carisma, que havien d'ésser bandejats totalment i ni tan sols considerats. Naturalment, la pèrdua de l'explicació genètica dels fenòmens socials i jurídics que ofereix la història, comportava unes carències ben notables dels plantejaments voluntaristes i filosòfics dels il·lustrats racionalistes.

No obstant això, altres patriotes de Cadis eren partidaris d'actualitzar les lleis fonamentals de la monarquia, que residien en les lleis, els costums i les institucions tradicionals dels regnes hispànics i especialment en l'ordenament jurídic de Castella, que la monarquia absolutista havia aniquilat injustament. Des d'aquest punt de vista, la Constitució no va anul·lar la història política d'Espanya ni la història política dels seus pobles, sinó que, al contrari, la història legitimava les lleis fonamentals de la monarquia i la seva actualització en el marc d'un estat de dret liberal.

Les guerres civils ulteriors d'Espanya (1833-1840, 1846-1849, 1872-1876) i la promulgació de les constitucions moderades de 1845 i 1876 —aquesta segona, després del fracàs de la Primera República Espanyola (federal)— van significar el triomf de visions constitucionals d'Espanya més artificials i unitaristes, de manera que, a causa d'això, es produí un divorci entre una Espanya constitucional, unitarista, autoritària i estretament dirigida per un govern centralitzat que controlava l'Administració i el monopoli legislatiu de l'Estat,²⁵ i la realitat d'un poble i d'un dret històric català que havia lluitat per recuperar la seva pròpia imatge i les llibertats públiques mitjançant aquests models de catalanisme polític que el mestre Isidre Molas²⁶ ha localitzat en el temps i ha estudiat i descrit de manera detallada:

1. «El naixement del catalanisme com a corrent polític autònom: el model hongarès de Valentí Almirall i Jaume Collell a la Unió Catalanista»

25. Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX*, Madrid, Iustel, 2006, p. 165-175. Sobre el procés partidista de construcció d'una identitat espanyola oficial durant el segle XIX i els seus resultats efectius, vegeu Ferran ARCHILES i Manuel MARTÍ, «Una nació fracassada? La construcció de la identitat nacional espanyola al llarg del segle XIX», *Recerques. Història / Economia / Cultura*, núm. 51 (2005), p. 141-163.

26. Isidre MOLAS, «El concepte de sobirania en el catalanisme polític», a E. FOSAS (dir.), *Les transformacions de la sobirania i el futur polític de Catalunya*, Barcelona, Proa, 2000, p. 195-213.

2. «El nacionalisme d'Enric Prat de la Riba i el model bohemí»

3. «Cambó i el model alemany de sobirania compartida»

4. «Auto-determinació: el model irlandès i el model soviètic»

La proclamació de la República Catalana per Francesc Macià el 14 d'abril de 1931 i la seva reducció, negociada amb el Govern de Madrid, a la condició de Generalitat de Catalunya, van tenir, tres dies més tard, el reconeixement explícit, jurídic i polític del govern provisional de República Espanyola. Al final, l'Estat espanyol va reconèixer «el hecho histórico de la restauración de la Generalitat».²⁷ Catalunya havia de determinar les seves competències proposant un estatut d'autonomia política que estaria subjecte a l'aprovació de l'Assemblea Constituent espanyola i, més tard, a la decisió sobirana i definitiva derivada del sufragi universal dels catalans.

Prestigiosos juristes de l'època (1931), com Francesc Maspons i Anglasesell,²⁸ van argumentar que les relacions entre les dues repúbliques —la catalana i l'espanyola— reflectien «la idea d'un pacte entre entitats sobiranes».²⁹ Finalment, aquesta doctrina no va ser acceptada, però la Constitució de la República Espanyola del 1931 i la posterior Llei d'autonomia de Catalunya del 1932 (l'Estatut d'autonomia de Catalunya) van obrir un període en el qual el Govern de la Catalunya recuperada simbolitzava la represa d'un model compost de la unitat d'Espanya, basat en el respecte a la diversitat dels seus pobles. La composició de la unitat de l'Estat espanyol integrava, *de facto*, els drets i les institucions històriques i, al mateix temps, permetia la seva expressió constitucional i la seva actualització ordenada a través dels estatuts d'autonomia.

No obstant això, el cop d'estat del general Francisco Franco, que comportà la Guerra Civil i la seva dictadura militar posterior (1936-1975), va fer avortar unilateralment i per la força de les armes el procés de restauració i modernització dels drets històrics. Amb la derogació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (1938) es tornà a la situació anterior, on hi havia un divorci entre l'Espanya oficial, centralitzada, uniformista i unitarista, i l'Espanya real, plural i diversa. Durant aquest període, el dret civil de Catalunya es va reduir a una compilació del dret civil especial de Catalunya, que es va aprovar com a llei de l'Estat «nacional» espanyol sota la dictadura del general Franco. D'aquesta manera, els últims fragments del dret històric català van cristal·litzar i Catalunya quedà impedita, de moment, per a renovar de manera autònoma el seu dret històric propi.

27. Cfr. Josep BENET, «Precedentes históricos del Estatuto», p. 49.

28. Francesc MASPONS I ANGLASELL, «Dictamen de Maspons i Anglasesell», a *República Catalana, Generalitat de Catalunya i República Espanyola: A l'entorn de la Generalitat de Catalunya i la República Espanyola*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2006, p. 61-101.

29. Cfr. Hèctor LÓPEZ BOFILL, «Vigència del dictamen», a *República Catalana, Generalitat de Catalunya i República Espanyola*, p. 103-127.

3. LA CORONA D'ARAGÓ I ELS SEUS ORÍGENS MEDIEVALS

La Corona d'Aragó és una comunitat de comunitats i els seus orígens rau en —com hem vist abans— en l'èxit de l'estratègia matrimonial per a unir en matrimoni el comte de Barcelona Ramon Berenguer IV i la princesa Peronella, filla i hereva del rei d'Aragó, Ramir II. Això succeí en el segon terç del segle XII (el contracte d'esposalles es va celebrar el 1137 i el matrimoni, el 1150).

En aquest mateix període del segle XII es poden veure, a Catalunya i a Aragó, el començament del procés de recepció del *ius commune* europeu i, amb aquesta difusió de la ciència jurídica bolonyesa, l'assimilació de figures jurídiques modernes, les quals han contribuït, per raó dels seus vincles formals, a la gènesi de la potestat pública del monarca i al renaixement de la llei com a font de producció del dret general. Una de les categories poudades en el *ius commune* és la de *iurisdictio*. Aquest terme designa la potestat pública que atorga al seu titular competències legislatives, governamentals, judicials i gracioses. Aquesta noció de *iurisdictio* és la clau de volta per a la construcció de la constitució política de la Corona d'Aragó perquè, tot i admetre diferents graus i nivells, va permetre articular, coordinar i harmonitzar els diversos poders polítics que existien en aquella comunitat de comunitats que era la Corona d'Aragó.³⁰

Amb el regnat d'Alfons el Cast (1162-1196), fill i hereu de Ramon Berenguer i Peronella, es va consumir la unió personal de la monarquia; és a dir, Catalunya no es va pas vincular amb Aragó per accessió o incorporació, de la mateix manera que Aragó tampoc no es va vincular amb Catalunya per aquesta mateixa figura assimilacionista. Les *iurisdictiones generales* de cadascun d'ambdós territoris es van mantenir separades i diferents, tot i que el titular (el rei i príncep Alfons el Cast) era el mateix. Per això podem anomenar aquesta aliança *unió personal*, formada per dos subjectes polítics diferents que no tenen elements institucionals comuns, excepte la mateixa persona com a rei i com a príncep. La relació política entre els dos territoris i entre les dues figures polítiques del rei d'Aragó i del príncep de Catalunya és una relació d'igualtat, i no de jerarquia (*aeque principaliter*). Aquest estatut constitucional inicial de la Corona d'Aragó permet al monarca disposar dels seus territoris per actes de disposició *inter vivos* o *mortis causa*, d'acord amb una concepció patrimonial del territori d'origen feudal, la qual és contrària als principis del *ius commune* i a la seva concepció pública de la terra.

En efecte, la noció de *iurisdictio* ens condueix a una visió política del territori de la comunitat universal que requereix la indivisibilitat i la inalienabilitat. A l'antic vincle polític privat i subjectiu d'obediència, basat en l'homenatge i la fidelitat, se superposa el vincle públic i objectiu de naturalesa. Totes les persones nascudes en

30. Cfr. Tomàs de MONTAGUT, «La noció erudita de justícia a la Corona d'Aragó (s. XII-XVIII)», *Revista d'Etnologia de Catalunya*, núm. 35 (2010), p. 88-97.

el territori de la Corona han de respectar les normes i ordres del monarca, que és el responsable i titular de l'exercici de les *iurisdictiones generales* dels regnes i territoris que la componen.

En resum, al segle XII el vincle polític públic de naturalesa se situava per damunt del vincle polític privat de fidelitat. La concepció pública i jurisdiccional del territori legitima el renaixement i la primacia de la potestat pública.³¹

No obstant això, al segle XIII els reis Jaume el Conqueridor (1213-1276) i Pere el Gran (1276-1285) van poder disposar per testament dels seus regnes i les seves terres, que dividiren entre els seus fills (Pere el Gran i Jaume II de Mallorca, en el primer cas, i Alfons el Liberal i Jaume I de Sicília, en el segon).

A les Corts Generals de Montsó del 1289 podem veure un canvi oficial en la concepció legal del territori. El capítol xxxii d'aquesta assemblea afirma que les illes de Mallorca, Eivissa i Menorca no es poden dividir, vendre o separar de la senyoria de Catalunya ni de la d'Aragó. Han de romandre sempre («per tots temps») sota el domini i senyoriu reial de la Corona (*iurisdiction universalis*).³²

Aquesta competència universal (*iurisdiction universalis*) necessitarà una transformació constitucional. La unió multilateral *aeque principaliter* d'Aragó amb Catalunya, amb el regne de València i amb el regne de Mallorca, ja no és una unió personal, sinó que esdevé una unió territorial protegida per una llei de les Corts Generals de la Corona d'Aragó.

En aquest punt, la qualificació jurídica d'aquest capítol xxxii de les Corts Generals de Montsó, feta pels advocats autors de dues compilacions de les lleis generals de Catalunya (que consten bàsicament dels Usatges de Barcelona, de constitucions i de capítols de cort), és reveladora del sentit jurídic que es vol donar a la unió. La rúbrica que emmarca el capítol xxxii diu:

a) Compilació de 1413-1495: «Que los regnes de Mallorques ab ses illes e la ciutat de Tortosa nos puxen separar de la Corona reyal».

b) Nova compilació de 1588-1589: «De la Unió del regne de Mallorcas ab sas illas, y de la ciutat de Tortosa, a la Corona Reyal».

La prohibició de la separació i la unió perpètua són dues cares de la mateixa moneda constitucional: la Corona d'Aragó, la Corona reial, com la unió territorial dels regnes i les terres del rei.

31. Aquest és un altre signe de la «modernitat» que consisteix a donar prioritat a la llei com a font del dret, fins i tot si no s'estableix de manera concreta si aquest dret s'ha de regir pels principis del pactisme jurídic i de les monarquies dualistes, o bé pels del decisionisme de les monarquies absolutes. Sobre aquest punt, vegeu Paolo GROSSI, *Mitologia jurídica de la modernidad*, Madrid, Trotta, 2003, p. 29-34.

32. *Constitutions y altres drets de Cathalunya*, 1704, 1,8,11,1: «Ordenam, e statuim que null temps lo Regne, e Illas de Mallorcas, de Yviça, e de Menorcas sien divisas, ne puxan esser divisos, ne alienats, ne dats a Feu, ne apropietat, per venda, per Cambi, ne per alguna altra manera, de la Senyoria de Cathalunya, e de Arago, ans per tots temps sien ensemps, e romangan en Senyoria nostra».

Per tant, no és sorprenent que, des de finals del segle XIII i amb la transformació de la Corona d'Aragó com a subjecte de dret públic amb jurisdicció universal (*iurisdictio universalis*), calgui formalitzar legalment una organització administrativa, també universal, que assisteixi el monarca en l'exercici de l'autoritat pública o del senyoriu universal de la seva Corona. Aquesta administració universal brollarà de la casa i la cort del monarca i es desplegarà en diversos organismes (*officia*). A partir de les *Leges Palatinae* del rei Jaume III de Mallorca (1337)³³ i de la versió posterior catalana atorgada pel rei Pere el Cerimoniós (1336-1386) (*Ordinacions de la Casa i Cort*, 1344),³⁴ s'estructurarà l'organització administrativa en quatre grans departaments: dos a la casa reial, és a dir, els oficis de camarlenc i de majordom; i dos a la cort reial, que són la Cancelleria (amb el Consell Reial, els protonotaris i els auditors de justícia) i l'ofici de mestre racional, president del Patrimoni Reial, amb oficis subordinats, com el de tresorer i el d'escrivà de ració.

Per la seva banda, Jaume II (1291-1327) ha confirmat i ampliat, amb el capítol xxxi de les Corts de Barcelona de 1291, la unió del regne de Mallorca amb la Corona d'Aragó.³⁵

Aquesta incorporació, conjunció territorial i sotmetiment a la *universalis iurisdictio* de la Corona reial, serà més tard ratificada per diverses disposicions normatives dels monarques conegudes com a privilegis de la unió (1319, 1342, 1343 i 1348).³⁶ En aquesta última disposició, el monarca Pere el Cerimoniós va decidir incorporar a la Unió el regne de Mallorca i dels comtats de Rosselló i Cerdanya i va declarar: «[...] in eisdem dictis Aragone et Valencie Regnis a comitatu Barchinone indissolubiler adiungimus et unimus».³⁷

33. Vegeu José J. de OLAÑETA (ed.), *Jaume III Rei de Mallorca. Llei palatines*, Palma de Mallorca, José J. de Olañeta, 1991.

34. Vegeu *Ordenacions fetes per lo molt alt senyor en Pere terç rey darago sopra lo regiment de tots los officials de la sua cort*, Barcelona, Establecimiento Litográfico y Tipográfico de D. José Eusebio Monfort, 1850, p. 42-266 (Colección de Documentos Inéditos del Archivo de la Corona de Aragón; 5).

35. Cfr. *Constitutions y altres drets de Cathalunya*, 1704, 1,8,11,2. En aquest capítol promet en nom seu i dels seus successors «que Nos, o aquells hereus, o successors nostres no departirem, ni departir farem, ni consentirem, ni permetrem lo dit Regne de Mallorcas, e Illas de Yviça, e de Menorcas, e las altras Illas subjacents a aquell Regne, ne en tot, ne en partida, dels Regnes de Aragó e de València, e del comtat de Barcelona: ans volem e atorgam que per tots temps, sien ensemps conjunctas als dits Regnes de Aragó, e de València e al Comtat de Barcelona [...]» i que «per tots temps tenga corporalment, e cors a cors, e apropiadament a si mateix lo dit Regne de Mallorcas, e las illas subjacents anomenades».

36. Vegeu, per exemple, el privilegi de la unió atorgat per Pere el Cerimoniós a Barcelona el dia 20 de setembre de 1342, a l'Arxiu Històric de la Ciutat de Barcelona (AHCB), *Llibre verd*, vol. 1, f. 150-152, on s'estableix la unió indissoluble d'aquests territoris, de tal manera que les terres queden unides «insimul et coniuncta» a la Corona sense cap mitjà ni interval i amb un domini de la Corona reial perpetu, corporal, ple i indivisible.

37. Vegeu el *Privilegi com lo rey en Pere ahuní lo regne de Mallorqua e los comptats de Rosselló e de Cerdanya al regne d'Aragó*, a S. BOSOM I ISARN i S. VELA I PALOMARES, *Llibre de privilegis de la vila de Puigcerdà*, Barcelona, Fundació Noguera, 2007, doc. 60, p. 154 (Llibres de Privilegis; 13).

La voluntat del rei era que els regnes de Mallorca, de València i d'Aragó i el comtat de Barcelona «sint unita perpetu et coniuncta sine medio et sine aliquo intervallo et sub uno solo nostro et nostrorum successorum universalium dominio indivisibili et inseparabili perseverent».³⁸

En altres paraules, territoris units sota una sola corona, titular d'un domini i d'una *iurisdictio universalis*, i que també han de tenir un successor universal.

En virtut d'aquest privilegi, el rei, en nom seu i dels seus successors universals, va prometre respectar la Unió dels regnes i les terres, abans de rebre el jurament requerit de fidelitat i lleialtat dels seus súbdits, sotmesos a la jurisdicció reial universal. D'aquesta manera, l'antiga unió personal es va convertir en una unió territorial. Es tracta d'un canvi qualitatiu en la constitució política de la Corona d'Aragó.

A continuació veurem breument i de manera puntual l'evolució de la constitució política de la Corona d'Aragó, tenint en compte els canvis produïts en les dues Corts Generals de la Corona celebrades a la ciutat de Montsó el 1363 i entre el 1382 i el 1388, respectivament. A continuació, acabarem la nostra exposició amb una breu descripció dels regnats dels reis Martí l'Humà i Ferran d'Antequera, els quals, en aquest sentit, es van caracteritzar per la seva política de continuïtat institucional.

La guerra entre les corones de Castella i d'Aragó acaba amb la signatura d'un tractat de pau el 1361. No obstant això, la guerra va esclatar de nou després de l'atac sorpresa del rei de Castella, Pere el Cruel, al setembre del 1362. La resposta del rei de la Corona d'Aragó, Pere el Cerimoniós, fou convocar les Corts Generals de tots els territoris de la Corona *citra maren* a Montsó, on realment es van celebrar amb la presència i la intervenció dels representants de Catalunya, Aragó, València i Mallorca.

El rei, en aquest context parlamentari, és considerat el cap de la república de tots els seus regnes i terres, de manera que es considera que té el deure, per raó del seu *officium*, d'organitzar la defensa militar:³⁹ «Item com al senyor rey que es cap de la cosa pública de tots sos regnes e terres se pertanga la defensió d'aquella, per ço placia al dit senyor que do per sa mercè alguna quantitat de monedes en deffensió de la dita cosa pública [...]».⁴⁰

En aquestes Corts Generals del 1362-1363 hi haurà un donatiu universal formatitzat per escrit i signat: en els capítols o articles del donatiu del General del Principat de Catalunya; en els capítols del donatiu de les viles i ciutats reials d'Aragó; en els capítols del donatiu dels prelats, dels «ricosombres» i dels cavallers d'Aragó, i en els capítols del donatiu del General del Regne de València.

38. *Privilegi com lo rey en Pere.*

39. Cfr. Tomàs de MONTAGUT i ESTRAGUÉS, *Les institucions fiscalitzadores de la Generalitat de Catalunya: (Desde els seus orígens fins a la reforma de 1413)*, Barcelona, Sindicatura de Comptes de Catalunya, 1996, p. 91.

40. J. M. PONS GURI, *Actas de las Cortes Generales de la Corona de Aragón de 1362-63*, Madrid i Barcelona, Ministerio de Cultura, 1982, p. 99, cap. 44.

Malgrat la varietat existent a causa dels diferents capítols del donatiu, tots aquests articles estan relacionats entre si per raó de la distribució general o compartiment del donatiu i a causa del seu pagament efectiu.

Si bé és cert que no es preveu un General de totes les províncies (que per lògica d'escala hauria d'ésser més aviat un Universal, és a dir, una «Universalis Universitas» dels tres regnes i el Principat), tot amb tot, sí que es preveu constituir una comissió universal amb la missió de demanar els comptes a totes les províncies. Aquesta comissió s'ha de reunir a Gandesa (ciutat catalana situada a prop de Montsó i d'ubicació geogràfica també central respecte a la Corona d'Aragó). Es pretén que aquesta comissió faci una avaluació justa i equilibrada de totes les contribucions: «Emperò es entès que si la una província a la altre de la sua part havia mes o destribuït en ajutori d'aquell regne, que en lo dit cas li fos pres en compte. E açò per tal com cascun regne pot metre en sa defensió la sua part pertanyent en les dites generalitats».⁴¹

També es preveu constituir una comissió general de la totalitat de la Corona d'Aragó dotada amb el poder d'introduir millores reglamentàries en les disposicions dels capítols del donatiu relatius als tributs generals o *generalitats*.

És una visió de la Corona d'Aragó com a unió territorial dels regnes i les terres del rei. Tanmateix, durant la celebració de les Corts Generals es percep una tendència institucional a cercar més compromís entre els membres i dirigida a considerar la Corona com un regne unit, i no pas únicament com una unió de regnes; un regne unit on hi ha en funcionament un donatiu universal supervisat per una comissió, igualment universal, que té per missió verificar i reclamar els comptes fiscals derivats d'aquest donatiu universal.

Es pot apreciar l'existència d'un debat doctrinal entre el rei Pere el Cerimoniós i els membres de les Corts Generals de Montsó que se celebren entre el 1382 i el 1384, en relació amb la determinació de la naturalesa jurídica i constitucional de la Corona d'Aragó.

El 15 de gener de 1384 l'infant Martí, en nom de tota l'assemblea, ofereix al monarca un document en el qual manté l'existència d'una sola corporació, cos, cosa pública o *res publica* universal, que està formada pel cap —que és el rei— i pels altres membres —que són els súbdits del rei—, pertanyents a diverses nacions. Per tant, no-més existeix un sol interès comú o bé públic que ha d'ésser definit dins de la celebració de les Corts Generals per acord entre el rei i els altres membres de l'assemblea (els deu estaments de la Corona).

Des d'aquest punt de vista, quan se celebren Corts Generals de la Corona d'Aragó no pot haver-hi interessos contraposats o contraris entre el rei —el cap o membre principal del cos polític— i els altres membres de les Corts (que configuren la Cort en singular), perquè aquestes Corts (integrades pel rei i per la Cort en singular) no

41. J. M. PONS GURI, *Actas de las Cortes Generales*, p. 93, núm. 143.

consisteixen en la juxtaposició de parts inorgàniques i diverses, sinó que representen una mateixa corporació i una sola república o cosa pública: «[...] la qual és et consisteix en Vós, senyor, qui sots cap et príncep, et en la dita Cort representant tots vostres vassalls et sotmesos qui són membres de la dita cosa pública».⁴²

Aquest debat doctrinal sobre la naturalesa de la república va ser una qüestió de gran rellevància en aquell moment. Sabem que el 1384 Francesc Eiximenis s'havia instal·lat a València, on va presentar als consellers municipals de la ciutat el seu famós llibre sobre el bon govern, *Regiment de la cosa pública*, i que el mateix any «havia fet copiar i portar a València una bona part de Lo Crestia que estava ja encadenat a disposició dels ciutadans».⁴³

Eiximenis distingeix entre la coalició natural i la coalició legal, i aquestes figures polítiques eren per a ell la base de qualsevol comunitat política. Definia la coalició legal com un «ajustament de diverses persones faents una comunitat, volents viure sota unes mateixes lleis, furs e regidors».⁴⁴

El model de regne unit representava un nivell de cohesió jurídica col·lectiva més fort que el de la unió territorial, perquè l'existència d'un sol interès públic de la comunitat que calia declarar necessàriament durant la celebració de les Corts Generals podia limitar les prerrogatives del monarca en el moment de definir-lo o determinar-lo i, per tant, podia afeblir encara més el poder institucional d'una monarquia que ja es regia pels principis de l'imperi del dret i del pactisme jurídic.

En aquest sentit, la resposta del monarca de l'1 d'abril de 1384 va afirmar, en la seva resposta al text que havia proposat l'infant Martí en nom de tota la Cort, que la Corona d'Aragó és una comunitat de comunitats. Per tant, els regnes i els seus estaments poden tenir interessos diferents dels del monarca, que és el cap de la Corona d'Aragó i, en conseqüència, no ha de cedir pas als interessos de parts en conflicte, ni tampoc ha d'anar en contra del bé universal i comú de la Corona d'Aragó, la qual consisteix en un cos místic o corporació de dret públic:

[...] diu lo dit senyor que, no solament en lo cors místic lo qual es compost de cap et de diverses membres distants, ans encara en lo cors qui viu en unitat de spirit, lo cap et los membres per diverses operacions et en altra manera són diferents de qualitat et propietat et són dotats de prerrogatives diverses et a vegades contràries per natura et per art, d'on se segueix que l'interès, profit et nutriment de l'un dels membres no és coequal, ans a vegades és lesió del cap et dels altres

42. Vegeu *Cort General de Montsó 1382-1384*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, 1992, p. 160 *infra* (Textos Jurídics Catalans; 8).

43. Cfr. Albert G. HAUF, *Francesc Eiximenis*, a Francesc EIXIMENIS, *Lo crestià*, Barcelona, Edicions 62 i "la Caixa", 1983, p. 9.

44. Francesc EIXIMENIS, *Lo crestià*, p. 271.

membres, e per tal, se conclou que en lo cors místic, lo qual se al·lega compost en lo present cas del senyor rey, com a cap, et de la sua cosa publica, com a membres, lla on la dita composició sia atorgadora, és ver lo dit senyor, en quant cap, ésser d'una qualitat et natura, et la dita cosa pública, com a membres, d'altra; e per conseqüent, lo lur interès ésser diferent et a vegades contrari com pusque ésser que una cosa mateixa és subjectiva et dampnosa a la cosa pública en quant membres, et profitosa, honorable et de gran preheminència al senyor com a cap.⁴⁵

El monarca es volia reservar la potestat de declarar l'interès públic de la Corona i el dret universal corresponent que el satisfés. No obstant això, el rei Pere el Cerimoniós va atorgar finalment el seu consentiment a les peticions que les Corts Generals («universals») li havien demanat quant a la suspensió de certs oficials reials i a la creació d'una comissió parlamentària per a estudiar, proposar i tractar amb el rei sobre la reforma de la justícia pública universal.

Aquesta tensió entre el rei i els regnes torna a aparèixer durant les sessions de Corts Generals (universals) del 1388 al 1389, continuació de les del 1382, però ja durant el regnat del nou rei, Joan I. La disputa es materialitza sobre la mateixa qüestió teòrica: saber si existeixen un o més interessos generals o universals del cos místic. Aquesta qüestió des del punt de vista institucional comporta plantejar quina és la institució que representa en últim terme el cos místic de la Corona d'Aragó i pot definir el seu interès universal: només el rei, com a cap?, només els regnes amb els seus estaments, com a membres, configurats com a *res publica universalis*?, la institució resultant de l'acord entre el rei i els regnes, entre el cap i els membres del cos místic, és a dir, el rei en Corts i sotmès al procediment de les Corts?⁴⁶

Tenint en compte la deriva d'enfrontament que va sorgir dins de les Corts Generals de la Corona d'Aragó, no és estrany que els reis següents —Martí I (1396-1410) i Ferran I d'Antequera (1413-1416)— optessin per no convocar-les de nou. Per tal d'avançar en les seves polítiques públiques i legislatives, només convocaren les corts particulars de cada territori.

Per tant, la Corona d'Aragó com a Unió *aeque principaliter* de caràcter territorial no es va consolidar sota la forma de regne unit. La seva evolució històrica medieval ni tan sols va donar lloc a la formació d'un General (Universal) o d'una Diputació General (Universal) de tota la Corona d'Aragó, tot i que sí que va existir un donatiu universal.

45. Vegeu *Cort General de Montsó 1382-1384*, p. 185.

46. Cfr. Tomàs de MONTAGUT, «La reforma de la Administración de Justicia en las Cortes Generales de Monzón de 1388-1389», *Anales: Anuario del Centro de la UNED de Calatayud*, núm. 7, fascicle 1 (1999), p. 5-16.

Com a institució política, la Corona d'Aragó va continuar com una unió territorial dels regnes i les terres del comte rei: comte de Barcelona (i, com a protocomte dels altres comtes catalans, príncep de Catalunya) i rei d'Aragó, de València, de Mallorca... Només hi havia un sol subjecte polític universal, però amb una jurisdicció universal limitada, és a dir, amb competències definides dins del marc de les potestats de govern, de defensa, d'afers exteriors, de finances i d'administració de justícia. En qualsevol cas, aquest subjecte polític universal —la Corona d'Aragó— ha de coexistir i coordinar-se de manera simbiòtica amb altres subjectes polítics generals: els regnes i el Principat, que s'aniran consolidant i enfortint a partir del segle xv.

Per altra banda, cal tenir en compte que la Corona d'Aragó era una monarquia no electiva que es regia pel dret de successió familiar al tro. Amb la mort del rei Martí l'Humà sense hereu directe (1410), la solució de la successió al tron es va decidir a través del Compromís de Casp (1412).⁴⁷ Aquest mecanisme constitucional de resolució del problema successori revela la maduresa i l'originalitat de la Corona d'Aragó i la seva aposta pel principi de l'imperi del dret, puix que els compromissaris dels territoris van sentenciar la successió d'acord amb els principis de la justícia i amb les seves previsions normatives per al cas de mort del rei sense hereu directe. En definitiva, estem davant d'una actualització puntual de la constitució política de la Corona d'Aragó i de les seves lleis fonamentals.

També el desenvolupament i l'actualització del dret universal de la Corona van continuar sota els regnats de Martí l'Humà (1396-1410)⁴⁸ i de Ferran d'Antequera (1413-1416),⁴⁹ amb la promulgació de noves pragmàtiques i ordinacions dirigides a consolidar l'estructura i el funcionament de l'administració universal de la Corona mitjançant la reforma i la renovació del règim jurídic dels oficis de la casa i la cort del monarca.

47. Cfr. «El compromiso de Caspe (1412), cambios dinásticos y Constitucionalismo en la Corona de Aragón», a *XIX Congreso de Historia de la Corona de Aragón: Libro de comunicaciones, 26-30 junio 2012. Caspe, Alcañiz y Zaragoza*, Saragossa, Gobierno de Aragón, 2012.

48. Cfr. Arxiu de la Corona d'Aragó, *M. Modernos*, 27, f. 183-210: «Assi avall aparen les ordinacions de la casa del senyor rey don Martí fill del damunt dit rey en Pere terç e frare del dit rey en Joan».

49. Ibídem, f. 210-212: «Assi avall aparen les ordinacions fetes per lo senyor rey en Ferrando sobre lo viure dels oficials de casa sua».

ZONES GRISES DE L'OBSERVANÇA: DIPUTACIÓ I/VERSUS CONTRAFACCIONS

Josep Capdeferro
*Universitat Pompeu Fabra*¹

1. UNA ASSIGNATURA PENDENT: LA HISTÒRIA GENERAL DE L'OBSERVANÇA A CATALUNYA (S. XV-XVIII)

El títol d'aquest article pot resultar críptic, ho sé. Per això intentaré explicar-ne el contingut de la manera més planera possible. L'observança del dret es considera un dels trets més destacats del dret públic català anterior al Decret de Nova Planta (1716), que Víctor Ferro sintetitzà magníficament l'any 1987.² Ras i curt, implicava garantir que no només les persones comunes, sinó també les autoritats, havien de respectar les normes del país: tant els usatges, sobre els quals s'havia construït el poder —i les seves limitacions— dels comtes de Barcelona, com les constitucions, els capítols de cort i els actes de cort, que havien estat decretats pels comtes reis a proposta o amb el consens de la comunitat política de base estamental en successives reunions de Corts des del segle XIII fins al principi del XVIII —eren pactes bilaterals amb valor constitucional o legal assolits en el marc d'un parlamentarisme preliberal—. El concepte antagònic a l'observança era la contrafacció —vulneració d'un dret.

Des d'almenys el segle XV, diverses lleis relatives a l'observança establien uns mecanismes per a procurar limitar l'arbitrarietat del rei i dels seus agents a Catalunya. Al principi del segle XVIII funcionà amb plenitud el més sofisticat d'aquests mecanismes, el Tribunal de Contrafaccions,³ de composició mixta i paritària entre la monarquia i els tres estaments, situats en una perfecta bilateralitat, sense que cap de les dues parts tingués reservat un vot de qualitat. Malauradament, Víctor Ferro no pogué conèixer

1. Aquest article s'emmarca en el projecte de recerca DER2016-75830-P del Ministeri d'Economia i Empresa, «De la *iusdictio* a la soberania: formas de organización política y jurídica de las monarquías hispánicas (siglos XIII-XX)», dirigit per Tomàs de Montagut.

2. Víctor FERRO, *El dret públic català. Les institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*, Vic, Eumo, 1987.

3. Josep CAPDEFERRO i Eva SERRA, *Casos davant del Tribunal de Contrafaccions de Catalunya (1702-1713)*, Barcelona, Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya i Parlament de Catalunya, 2015. Josep CAPDEFERRO i Eva SERRA, *El Tribunal de Contrafaccions de Catalunya i la seva activitat (1702-1713)*, Barcelona, Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya i Parlament de Catalunya, 1995.

amb certesa el funcionament d'aquest tribunal —el vèrtex de l'edifici de dret públic català, la coronació del pactisme i el iuscentrisme—. Això sí, l'intuï i en valorà el potencial.⁴

Acabo d'esmentar la paraula *iuscentrisme*. Entre altres coses, implicava que el dret, amb la seva raó intrínseca, se situava al centre de l'experiència social; que cadascú havia de defensar i legitimar els seus interessos segons uns paràmetres jurídics. Era, és clar, un context necessari per a la subjecció de tota la comunitat política al dret, equiparable amb el *Rule of Law* que els anglesos fa segles que practiquen i teoritzen. Quelcom diametralment oposat a l'absolutisme d'altres territoris europeus —també Anglaterra, durant alguns períodes històrics—, on la voluntat política de les monarquies i dels seus aparells de poder prevalia per sobre de les normes que les mateixes monarquies prèviament havien aprovat o acceptat.

La centralitat de l'observança en el dret històric català mereix que algú li dediqui aviat una recerca en profunditat o una tesi doctoral —més d'una, si cal— i n'estudiï continuïtats, ruptures i modulacions, com a mínim entre el principi del segle xv i el principi del xviii. Al llarg dels anys, canvià la manera de transgredir el dret per part de la monarquia i els seus oficials, i també la manera de reaccionar de les institucions de la terra, principalment —però no exclusiva— la Diputació del General.⁵ Perquè la Diputació, comissió delegada dels tres estaments erigida de manera regular a partir de mitjan segle xiv, havia rebut, a més d'unes competències fiscals i financeres amplíssimes, la missió d'alta rellevància política de denunciar les eventuais contrafaccions al dret català i instar públicament que fossin jutjades i reparades davant la Reial Audiència de Catalunya o, a partir del 1702, davant del Tribunal de Contrafaccions.

Fixem-nos en les primeres dècades del segle xvii. Algunes contrafaccions que patí aleshores el dret català han estat estudiades prou bé, des de les demolicions *ex abrupto* de castells on presumptament havien estat acollits bandolers que defugien la justícia règia,⁶ fins a les que suscitaren conflictes constitucionals de primer ordre —gairebé conflictes de sobirania— entre la monarquia i la Diputació. Aquesta darrera, lluny d'agemolir-se davant l'autoritarisme creixent dels Àustria menors, consultà juristes que, amb els seus memorials polítics impresos, mobilitzaren l'opinió pública. Aquesta mobilització contribuï poderosament a la secessió del 1640.⁷ Molts altres episodis de pretesa (in)observança de la mateixa època, menys clars o contun-

4. VÍCTOR FERRO, *El dret públic català*, p. 419-427.

5. VÍCTOR FERRO, *El dret públic català*, p. 278 i 416-417.

6. JOSEP CAPDEFERRO, «Joan Pere Fontanella (1575-1649?). El dret al servei de la pàtria», a JOAQUIM ALBAREDA (ed.), *Del patriotisme al catalanisme*, Vic, Eumo, 2001, p. 51-70, esp. p. 53.

7. JOAN LLUÍS PALOS, *Els juristes i la defensa de les Constitucions. Joan Pere Fontanella (1575-1649)*, Vic, Eumo, 1997. ANTONI SIMON, *Els orígens ideològics de la revolució catalana de 1640*, Barcelona, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1999, p. 115-162. JOSEP CAPDEFERRO, «Joan Pere Fontanella (1575-1649?)», p. 57-64.

dents —però també interessants—, no han estat gens o tan analitzats. Els qualifico de *zones grises* per a evidenciar que susciten dubtes o problemàtiques, no són clars del tot. Avui en presento de dos tipus: *a*) injustícies que algunes persones esgrimien que havien patit i que no era clar que es poguessin jutjar com a contrafaccions o, per motius diversos, no rebien la resposta de la Diputació que tals persones creien adequada; *b*) contrafaccions pretesament comeses per la mateixa Diputació —és a dir, la institució garant de la legalitat era acusada de conculcar-la.

Els sis casos que llegireu tot seguit constitueixen una selecció —crec— prou significativa. Dos corresponen al primer tipus, tres al segon i un darrer els combina ambdós. Els he localitzat enmig de l'abundantíssima documentació de la visita del General de Catalunya —el control o fiscalització de l'activitat dels diputats, els oïdors de comptes i els seus nombrosos oficials, que tenia lloc al final de cada trienni—. ⁸ Al meu parer, l'homenatge més gran que li podia fer a Víctor Ferro era picar pedra a l'arxiu, on ell per circumstàncies vitals diverses no pogué complementar els coneixements exactes adquirits a través de la literatura jurídica i la historiografia.

2. ABÚLIA O NEGLIGÈNCIA EN LA DEFENSA DEL DRET CATALÀ

2.1. INJUSTÍCIES PATIDES PER PAULA GASSONA A L'HOSPITAL DE LA SANTA CREU (1607)

Un primer cas en el qual vull detenir-me és el de Paula Gassona, que el procés de la visita del General que s'inicià a l'agost del 1608 m'ha permès localitzar i que estic aprofundint. ⁹ Gassona, malgrat que era una vídua de condició modesta, decidí lluitar amb les armes que el dret i les institucions de Catalunya posaven al seu abast contra una injustícia colpadora que li provocà un greu deshonor. La resumeixo breument perquè és indispensable per a la narració, tot i que no vull que n'acapari el protagonisme: la vídua era l'encarregada de les gallines i cuinava el brou a l'Hospital de la Santa Creu de Barcelona. Durant la primavera del 1607 presumptament no va detectar una broma de mal gust que un aprenent d'apotecari i dues noies de setze anys van dirigir al prior de la institució: tirar-li un purgant al brou. Enfurismat, un dels administradors de l'Hospital i alguns subordinats seus buscaren proves de manera antijurídica,

8. Ricard TORRA, *La visita del General de Catalunya: la institució i el seu encaix en el sistema institucional català d'època moderna (segles XV-XVIII)*, tesi doctoral, Cerdanyola del Vallès, Universitat Autònoma de Barcelona, 2018.

9. N'he donat una primera pista a Josep CAPDEFERRO i Adrià SAN MIGUEL, «Los hòmens no són perfets»: revelacions dels processos de fiscalització institucional», *Scripta. Revista Internacional de Literatura i Cultura Medieval i Moderna* (València), núm. 13 (juny 2019), p. 194-211, esp. p. 199-200. El procés es troba a ACA, Generalitat, VG-35, camisa núm. 5.

sense cap mena de procés ni de garantia jurisdiccional, i acabaren sotmetent els tres culpables i sobretot Paula Gassona —que mai no es demostrà que els hagués estat còmplice— a detencions, vexacions i assots en públic. Gassona elevà una queixa al virrei i presentà davant la Reial Audiència, amb poc èxit, una causa de regalia contra els quatre administradors de l'Hospital —al·legant que sempre actuaven col·legiadament— i els altres homes que havien actuat contra ella per la via de fet. L'arxivament de la causa, pretesament per problemes d'imputació —i segurament també per falta de proves concloents—, mogué Gassona a denunciar el cas dues vegades davant dels diputats i oïdors de comptes del General de Catalunya, que el tornaren a posar en coneixement del virrei a principis de novembre del 1607, però aquest donà per bo l'arxivament decretat pels jutges del seu aparell de poder.¹⁰ Els membres del consistori de la Diputació no es mobilitzaren més. Frustrada, la víctima tornà a intentar fer valdre els seus drets en el si del General; aquesta segona vegada instà el procurador fiscal de la visita del General del 1608 a verificar si els diputats i oïdors cessats havien estat suficientment diligents en la defensa de la legalitat catalana, que regulava estrictament els procediments jurisdiccionals —i, és clar, s'oposava rotundament a qualsevulla condemna sense cognició de causa—; dit altrament, a verificar si havien utilitzat tots els mecanismes que tenien a l'abast per a denunciar el que, per a Gassona, era una contrafacció infame —millor dit, un cúmul de contrafaccions, perquè la llista de normes pretesament vulnerades era llarga—. La querella número 20 de la visita fou resultat de l'acció conjunta de la vídua i el dit procurador fiscal.

Els advocats dels membres del consistori, a l'hora d'articular-ne la defensa, negaren que els seus clients haguessin actuat amb dol o negligència, insinuaren una certa desconfiança envers Gassona —pel seu fracàs davant la justícia ordinària— i, sobretot, s'empararen en el fet que la vídua mai no hagués culpats cap oficial reial d'haver comès cap contrafacció contra ella. Això era rellevant car la Diputació només era competent per a actuar contra oficials reials contrafactors, no pas contra els administradors de l'Hospital ni contra altres terceres persones. La sentència fou absolutòria i explicità que les acusacions no eren condemnades a pagar les costes, la qual cosa implicava reconèixer que no havien litigat temeràriament.¹¹

10. *Dietaris de la Generalitat de Catalunya. Volum III. Anys 1578 a 1611*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1996, p. 567, on s'observa que el virrei respongué als diputats que «per no constar de qui ho havia manat fer, no's passava avant [el procés de regalia], y que ho manarie vèurer de nou y procurarie manar que se observassen les constitucions en tot y que no's fes agravi a ningú y manarie fer justícia».

11. ACA, Generalitat, VG-37, segon tom de sentències, f. 14v-15r (4 de maig de 1609).

2.2. EXACCIONS INDEGUDES DE MITGES *ANNATES* (1631-1632)

El procurador fiscal de la visita del General que començà a l'agost del 1632 acusà els diputats i oïdors de comptes del trienni del 1629 d'haver romàs passius davant d'una contrafacció greu comesa per l'aparell reial a Catalunya sota l'empara d'una pragmàtica dictada per Felip III (IV de Castella) a Madrid el 28 de juny de 1631: la que decretava l'exacció de mitja *annata* —sis mensualitats de salari o renda— a cada persona que fos proveïda pel rei en un ofici o prebenda, eclesiàstic o secular, temporal o perpetu.¹² Aquesta exacció versemblantment vulnerava la Constitució 29 de les Corts de 1553, que prohibia imposar nous vectigals o càrregues fiscals o parafiscals sense consentiment parlamentari. En un primer moment, els juristes de la Diputació havien pensat que més aviat contravenia constitucions del títol «De persones prohibides regir oficis» de la compilació de dret català, com ara la Constitució 18 de les Corts de 1363, dirigides a evitar pagaments o préstecs a canvi de l'obtenció de càrrecs¹³ —la temuda venalitat dels oficis, que s'estenia per Castella i França.

Francesc Montaner, advocat fiscal de la visita del General, posà una frase d'impacte a l'inici de la querella:

Lo principal fi per lo qual fonch eregit lo tribunal dels diputats y oïdors del General de Catalunya fonch per a què, en cas lo rey nostre senyor o sos presidents volguessen violar y contrafer alguna constitució, capítol de cort, privilegis, ussos y consuetuts del present principat de Cathalunya y Comptats de Roselló y Sardanya, tinguesen obligació dits diputats y oïdors de exir a la deffensa de la violació de la constitució, capítol de cort, privilegi, us y consuetut, y axí, a l'introhít de son càrrech juren y ne presenten sagrament y omenatge y ne houen sentència de excomunicació, y per dit effecte poden gastar lo diner de la Generalitat que serà menester, com conste del capítol 2 del nou redrès de les Corts de l'any 1599.

L'inici de la frase no era precís, car, com he esmentat més amunt, la Diputació del General s'havia instituït al segle XIV i originàriament havia rebut jurisdicció en matèria fiscal; la funció de vetllar per l'observança del dret li havia estat assignada posteriorment, a partir del principi del segle XV.¹⁴ Tanmateix, reflectia molt bé una percepció freqüent entre els catalans de les dècades de 1620 i 1630 —la Diputació com a bastió del constitucionalisme català— i, en conseqüència, una sensació de frustració i desemparament.

12. La font principal d'aquest apartat és ACA, Generalitat, VG-95, querella 68.

13. CADC (1704), I, 4, 25, 20, i I, 1, 61, 12, respectivament.

14. Tomàs de MONTAGUT, *Les institucions fiscalitzadores de la Generalitat de Catalunya (des dels seus orígens fins a la reforma de 1413)*, Barcelona, Sindicatura de Comptes de Catalunya, 1996, p. 138.

Les declaracions testificals i altres proves produïdes durant el procés de fiscalització aporten informacions addicionals rellevants sobre l'afer, com ara les següents: tot i que la pragmàtica no havia estat objecte de publicació o crida a Catalunya, hi entrà en vigor i s'hi aplicà de manera efectiva; segurament per por de perdre l'ofici o la prebenda rebuda, gairebé ningú no gosà denunciar davant dels diputats —ni tampoc davant dels visitadors— l'exacció que s'havia vist forçat a pagar; entre els qui tard o d'hora esquarteraren el mur de silenci¹⁵ i revelaren quants diners havien satisfet i de quina manera, trobem Francesc Trobat i Montserrat Puigvert, per càrrecs d'escrivà de manament, o Francesc Palau i Joan Francesc Codina, per privilegis de ciutadà honrat de Barcelona.

Els diputats i oïdors de comptes es refugiaren en circumstàncies com aquestes per a justificar la seva inacció, tant davant d'alguns oficials del General que els demanaven una reacció —el síndic del General o l'advocat fiscal suplent, Rafael Puig, mentre cobrí la plaça de Vicenç Hortolà—, com, mesos més tard, davant dels visitadors.¹⁶ Sobretot, esgrimiren que havien confiat que el problema es resoldria amb la vinguda del rei per a concloure les Corts iniciades l'any 1626. I, amb major cautela, al·legaren que en la seva omisió no hi havia hagut ni dol ni frau, i que no se n'havia seguit cap perjudici a la Generalitat.

Malgrat l'existència de proves tan concloents com algunes quantitats girades a la taula de canvi o al banc de Barcelona en concepte de mitges *annates* —quinze lliures barceloneses a compte de Jaume Mirat, batlle de Vilafranca del Penedès, i d'Antoni Galtés, com a sotsveguer i batlle de Prats de Rei, i dues-centes vuitanta-sis per part de Joan Pau Xammar—, els diputats i oïdors persistiren en el relat que no havien deixat de fer el que era el seu deure i havien respectat al peu de la lletra el circuit de

15. Resultà deliciosament opaca la declaració testifical de l'escrivà major, Antoni Thió, fidel als seus superiors: «[Jo] sentí que entra las perçonas del dit consistori se tractava de algunas cosas que-s deyan per la ciutat que sa magestat feia y manava exhigir alguna cosa en rahó de medias annatas de las mercès que sa magestat feia així de provisions de officis com de altres, y aparagué-m a mi que se anaven inclinant las perçonas de consistori a què-s procuràs algun acte positiu de prova ab què constàs que sa magestat o sos ministres haguessen fet semblant exactió per a poder ab ell fundar la queixa de contrefacció de constitutions, si le-y havia, en rahó de dita exactió de medias annatas, y que en alguna altra occassió entenguí jo testimoni, axí del consistori com altrament, que no-s trobava ni-s podie haver alguna prova que fos concloent o prae-sumptiva, sinó sols un murmurí entre algunas perçonas de aquesta ciutat, de les quals no se'n podie haver prova més de què haver-ho hoit a dir, sens donar sciència de quinas perçonas ni per quinas gràtias y mercès se era feta la dita exactió». Sobre Thió, vegeu Josep CAPDEFERRO i Adrià SAN MIGUEL, «“Los hòmens no són perfets”», p. 201-202 i 205-206.

16. Frases espigolades entre les declaracions dels mebres del consistori: «No tinch memòria que no se haja fet tot lo que convenia fer»; «com no trobaren ningun acte positiu, no determinaren se fes res»; «feren lo que pugueren, però com no pogueren trobar ningun acte positiu no passaren avant»; «sempre que me ha constatat alguna contrafacció de constitutió som axit a la defensa, conforme la obligatió que tenie per rahó de mon offici», etc.

tramitació que s'estilava seguir a la Diputació del General en casos de presumptes contrafaccions. Simplement, no s'havia superat la fase interna, la que no transcendia. Durant aquesta fase, el procurador fiscal, el síndic i altres oficials del General havien estat buscant actes positius o testimonis que certifiqessin fefaentment que s'havia exigit de manera efectiva alguna mitja *annata*. Paral·lelament, els assessors ordinaris i l'advocat fiscal, juntament amb altres juristes, havien estat mirant si dites exaccions eren contràries al dret, per a declarar la contrafacció, pas previ a l'obertura d'una fase externa que haurien hagut de liderar els diputats i oïdors de comptes; l'advocat fiscal fins i tot havia redactat una suplicació que havia entrat al consistori de la Diputació, però mai no n'havia sortit aprovada.

El juny del 1633 els visitadors del General absolgueren els antics diputats i oïdors d'aquesta querella —la número 68— i d'algunes altres amb un motiu dissortadament prou habitual, una pretesa falta de proves: «[...] no consta de la manera que constar deu de la intenció del procurador fiscal».¹⁷ Una falta de proves similar a la que els exdirigents de la Diputació havien esgrimit per a no declarar la contrafacció.

3. DIPUTATS I OÏDORS, PRESUMPTES CONTRAFACORS

3.1. DETENCIÓ PER VIA DE FET ORDENADA PER UN DIPUTAT (1604)

En la visita que començà a l'agost del 1605, el botiguer de ferro de Barcelona Joan Huguet Verdet, amb el suport —si més no nominal— del procurador fiscal del General, es querellà contra l'oïdor eclesiàstic Paulo Pla i els altres diputats i oïdors de comptes del trienni del 1602 per haver-lo fet capturar o haver permès capturar el 6 de juliol de 1604 i haver-lo detingut durant mesos a la presó de la Diputació de manera antijurídica, sense cognició de causa¹⁸ —«sens culpa alguna ni preseir provissió xica ni gran, sinó assolas, per pur antojo dels diputats y oïdors del present principat de Catelunia per lo trieni proppassat y per a pelesar sa intrínseca mala voluntat y agraviar[-lo]»—. La llarga detenció li havia fet perdre el crèdit econòmic i social —«[ha] anat a total roïna casi tota sa casa»— i això havia estat «a notori en expressa violació de las generals constituciones de Catalunia, les quals los dits [diputats] en lo introit de sos officis tenen iurades». Verdet no esmentà que tinguessin el deure de protegir-les, aquestes constitucions, però sí que insistí a qualificar els antics diputats i oïdors de *contrafactors* —concretament, de «violadós de constitutions periurs»—, per la qual cosa demanà que fossin condemnats a pagar-li l'elevadíssima suma de set-cents cinquanta ducats de bon or i pes en concepte de danys i despeses, «los quals aguera més

17. ACA, Generalitat, G-8/1, f. 79v-80v (10 de juny de 1633).

18. La font principal de l'apartat és ACA, Generalitat, VG-29, camisa número 74.

stimat pagar de sa bossa pròpria o dexar de guaniar que sufrir y soportar consemblants danys y anuxs [*i. e.* enuigs]».

La defensa dels antics diputats i oïdors, lluny de negar el punt central de la querella —la captura amb insuficient cobertura jurídica—, la legitimà per diversos motius: *a)* la sospita que existia que Verdet era culpable d'un «latrocini» de més de vuit-centes trenta-sis lliures barceloneses al General de Catalunya; *b)* la necessitat de secretisme per a neutralitzar el risc de fuga del presumpte delinqüent —el consistori havia acordat que «ab lo major secret y cautela del món, pus la qualitat del negoci ho requeria, [Pla] fés pèndrer y capturar la persona de dit Uguet, perquè si'n tenia notícia no s'amagàs y fugís, com havian fet los Serras, Torrent, Catà y altres»—; *c)* el fet que se li respectaren, si no de manera absoluta, almenys relativa, garanties processals i penitenciàries —Verdet havia gaudit fins i tot d'algun «tercer grau» per a passar a casa la forta calor estival—; *d)* la praxi contínuament observada a la Diputació que, «segons la qualitat del negoci», qualsevol diputat o oïdor de comptes —o el consistori, de manera col·legiada— podia decretar detencions sense cobertura jurídica prèvia per a evitar que els presumptes culpables s'escapolissin de l'acció de la justícia —«ab molta justa raó, per lo que, fent-ho de altra manera, podrie redundar en notable dany y perjudici de la Diputació y dels drets de la Generalitat, per los avisos los podrien donar entrevenint-hi tots»; *e)* i sobretot, com a cirereta del pastís, l'elevadíssima eficàcia jurídica que els estils i les pràctiques tenien en el General de Catalunya, similar a la del dret positiu —«en la Cassa de la Deputatió y en lo General los estils tenen tanta força com si fosen capítols de Cort, en tant que en la contrefacció de aquells se oposen los diputats y oïdors com si's contrefeye qualsevol constitutió, com està disposat en la vulgada constitutió de la observança».

El maig del 1606 els visitadors dictaren sentència a favor de Paulo Pla i els seus antics companys del consistori. Consideraren que, amb els testimonis i les proves que havia presentat al llarg del procés de fiscalització, Verdet no només no havia demostrat que els diputats i oïdors fossin culpables, sinó que havia donat indicis que era ell qui havia actuat en detriment del General de Catalunya; així, Paulo Pla havia «tingut justa causa de proçehir a la captura de la persona de dit Uguet Verdet y per consegüent los demás querelats de aver consentit dita captura».¹⁹ Almenys en aquesta ocasió, la visita legitimà —en comptes d'esmenar— els excessos d'executorietat dels dirigents de la Diputació. Sumant les potestats que tenia jurídicament reconegudes i les que s'arrogava, no és estrany que la institució resultés temible als ulls de molts catalans de l'edat moderna.²⁰

19. ACA, Generalitat, VG-33, carpeta de sentències, f. 29 (6 de maig de 1606).

20. Josep CAPDEFERRO, *Ciència i experiència. El jurista Fontanella (1575-1649) i les seves cartes*, Barcelona, Fundació Noguera, 2012, p. 144.

3.2. UN DESNONAMENT IMPROCEDENT (1604)

Una de les sentències de la visita del General de Catalunya iniciada l'any 1605 condemnà els diputats i oïdors de comptes del trienni del 1602 per haver fet expulsar Elisabet, vídua de Julià Mataró, de la casa que tenia llogada a Josep Miró al carrer de Montjuïc de Barcelona, «juntament ab tota la roba y mobles [...] ab molt gran rigor y sens coneguda de causa». Això, malgrat que el dia previ a l'expulsió li havien manat que girés a la taula de canvi de Barcelona nou lliures corresponents al preu del lloguer del primer semestre del 1604 —a Barcelona l'estil era pagar per «mitja anyada» i per avançat—, cosa que ella havia fet immediatament. Així, els dirigents de la Diputació, per raons que se'ns escapen,²¹ havien vulnerat la cèlebre pragmàtica *Domibus evacuan-dis*²² il·legítimament, sense poder aportar cap resolució dels assessors ordinaris del General que avalés jurídicament la seva actuació. La sentència manà que els condemnats paguessin quinze lliures en concepte de danys a la perjudicada, que també recuperaria les nou lliures de lloguer que havia pagat en va. En la sentència hi ha una frase que ens interessa més que la mateixa condemna, ja que censurà els diputats i oïdors per haver vulnerat una norma «a la observança de la qual, y de altres leys del present Principat, són tinguts dits deputats y ohidors, a qui toca més en particular fer observar les constitucions generals y altres leys del present Principat als demés tribunals y officials de aquell y altres particulars».²³

3.3. DETENCIÓ DE DUES DONES PELS DEUTES FISCALS D'UN PARENT (1627)

En la visita del General iniciada a l'agost del 1629, el procurador fiscal es querellà contra els diputats i els oïdors de comptes del trienni del 1626 per haver fet detenir i recloure a la presó de la Diputació dues dones, una jove i la seva sogra, per deutes civils que el marit difunt de la jove tenia contrets envers el General de Catalunya.²⁴ Les dones eren Esperança, vídua del barreter Gabriel Rovira, i Elisabet, muller d'un dels seus fills, el negociant Bartomeu Rovira. Aquest darrer havia mort feia relativament poc temps i havia deixat a deure sis-centes lliures al General per una seguretat o assegurança que havia pres envers les malaurades galeres del General.²⁵ El deute li

21. Malauradament, els volums ACA, Generalitat, VG-29, VG-30 i VG-31 estan fora de consulta i en els volums VG-32 i VG-33 no hi ha el procés corresponent a aquesta querella.

22. Pragmàtica del 1370 ratificada a perpetuïtat el 1387: CADC (1704), II, 4, 7, 1 i 2.

23. ACA, Generalitat, VG-33, f. 58r-59v.

24. ACA, Generalitat, VG-87, querella 51.

25. Ricard TORRA, «¿Más allá del control de la corrupción? Las sentencias de visita como base para nuevos ordenamientos jurídicos: el impreso sobre las galeras de 1621», a Francisco GIL, *Estudios sobre la corrupción en España y América (siglos XVI-XVIII)*, Almería, Universidad de Almería, 2017, p. 171-188.

havia valgut un llarg període a la presó de la Diputació. Les dones, en canvi, només hi passaren vint-i-quatre hores, a finals d'octubre del 1627. De seguida aconseguiren la llibertat perquè Segimon Damians, mercader de Barcelona i cunyat i gendre, respectivament, de les afectades, pagà una pòlissa per als diputats al banc de la ciutat per valor de gairebé cent lliures barceloneses, que cobrien tant les vuitanta lliures d'una paga de l'acord que Gabriel Rovira havia fet amb la institució per a anar amortitzant el seu deute com més d'una quinzena de lliures per les despeses derivades del constrenyiment i la detenció. Almenys Elisabet Rovira es trobava en una situació capciosa, car, d'una banda, havia obligat els seus béns al General pel deute del marit —l'havia avalat— i, de l'altra, quan el General pretengué executar els béns del marit, ella hi oposà la possessió d'un crèdit preferent, el que garantia el rescabament del seu dot. Quan la detingueren, en qualsevol cas, els diputats i oïdors contraferen la Constitució 16 de les Corts de 1422, que prohibia que cap dona fos empresonada per cap tipus de deute civil, encara que hagués obligat la seva persona i els seus béns i que els deutes fossin de naturalesa fiscal.²⁶ Així, ¿els membres del consistori de la Diputació, que havien de fer observar les lleis de Catalunya, les estaven burlant?

La sentència de la visita del General, tot i que reconegué clarament que tant en el dret comú com segons els drets de Catalunya estava prohibit «que las donas per drets civils, privilegiats o no privilegiats, ordinaris ni fiscals y reals, no pugen ésser capturadas sas perçonas», i aquesta era «la consuetut y observança tant en la Deputació com en altres corts y consistoris del Principat [de Catalunya] y Comptats [de Rosselló i Cerdanya]», absolgué els acusats «per quant dels mèrits de la present querela no consta de la intensió del procurador fiscal».²⁷ Què havia passat durant la instrucció del procés —aparentment incompleta—? Principalment, potser no havia quedat prou fefaentment demostrat que les dues vídues haguessin estat empresonades de manera efectiva —al testimoni de Damians se li donava poc crèdit per raons de parentiu—; tampoc que els diputats i oïdors de comptes haguessin condicionat el seu alliberament a cap tipus de pagament ni que haguessin actuat sense la preceptiva provisió dels seus assessors ordinaris, que els descarregava de responsabilitat. Només un dels antics membres del consistori de la Diputació, Jaume Manyalich, burgès de Besalú que havia estat oïdor reial, feu una confessió amb substància. En transcrivim el passatge més eloqüent, on s'aprecia una certa ignorància del que disposaven les constitucions i altres drets de Catalunya i una preocupant concepció subjectiva i relativització del seu valor jurídic —imputable en part a la rotació triennal en els càrrecs?—:

Tampoch sé que las constitutions de Cathalunya disposen que las donas no pugen ser capturades y, quant hi hagués constitució que tal disposàs, no entench

26. Constitució 16 de les Corts de 1422: CADC (1704) I, 4, 16, 8.

27. ACA, Generalitat, G-8/1, f. 14r (27 de maig de 1630).

jo que comprengués las donas que estan obligades per deutes al General, per ser las obligacions que se li fan fetas com ha deutes fiscals y reals y, quant sia veritat que no-s consentís en concistori de què fossen extretas dels càrcers en què estavan detingudes que primer no haguessen pagades les vuytanta lliures y despeses que diu lo interrogatori, no entench jo se'ls fes agravi, pus que u devian per llur obligació.

No ens consta que aquest parer fos compartit per cap altre dirigent de la institució, però ajuda a entendre que, davant de denúncies eventuais de contrafaccions, en qualsevol consistori de la Diputació del General podien aflorar posicions molt contrastades que els tècnics jurídics haurien de saber reconduir a la posició institucional.²⁸

4. NEGLIGÈNCIA I TRANSGRESSIÓ DEL DRET, COMBINADES

4.1. CONTRAFACCIONS ENTORN DE LA VISITA ALS OFICIALS REIALS DEL REGENT CLAVERO (1603-1605)

Deixo per al final de l'article el cas que considero més atractiu: per la complexitat, per les implicacions personals i institucionals i perquè s'hi combinen elements de les dues tipologies apuntades.²⁹ Començo amb un advertiment, per a evitar confusions al lector: mencionaré dues visites o fiscalitzacions diferents, una que afectà els oficials reials que no purgaven taula —majoritàriament, els de rang superior—³⁰ i una altra sobre el General de Catalunya.

El procurador fiscal de la visita del General que s'inicià a l'agost del 1605 denuncià que els diputats i oïdors de comptes que acabaven de cessar havien prohibit a l'advocat fiscal i al procurador fiscal del General qüestionar-los amb escrits o suplicacions per presumptes contrafaccions als drets de Catalunya que estaven o bé cometent o bé permetent en el marc de la visita dels oficials reials superiors de Catalunya conduïda per Diego Clavero, regent del Consejo Supremo de la Corona de Aragón: «[A l'advocat fiscal Josep Quintana] lo reprengueren perquè se havia atrevit a donar dites suplicacions, manant-li desistís de aquellas y no las tingués per presentades, amenassant-lo de posar-lo en la presó si perseverave en sa pretensió». A un oficial de la Diputació, per preeminent que fos, l'amenaça de ser detingut a instàncies del consistori li podia

28. Josep CAPDEFERRO, *Ciència i experiència*, p. 173-185.

29. La font principal per a aquest apartat és ACA, Generalitat, VG-31, querella 59.

30. Ricard TORRA-PRAT, «De la teoría a la práctica: la visita de los oficiales reales en Cataluña, 1635-1711», *Memoria y Civilización*, núm. 22 (2019), p. 263-287.

provocar un efecte inhibidor important;³¹ no inhibir-se, mantenir-se ferm, podia conduir a una controvèrsia de grans dimensions.

Gràcies al procés de visita del General, es pot reconstruir la tensió que havia esclatat durant el febrer del 1605 —al final de la visita de Clavero— entre els dirigents de la Diputació i els seus fiscals.³² L'1 i el 4 de febrer de 1605, i novament el 26 del mateix mes, el procurador fiscal del General, Pere Mas, havia interpellat els diputats i oïdors de comptes amb suplicacions escrites i signades per l'advocat fiscal, Josep Quintana, amb les quals els havia advertit que estaven fent i alhora permetent diverses contrafaccions a constitucions, capítols de cort i actes de cort, entre les quals hi havia³³ «pagar excessius salaris a dit regent Clavero y per més temps y dies dels que de justícia era permès»³⁴ o bé consentir-li la «nominació y creatió de oficials estrangers del present Principat» —singularment l'aragonès Joan Porter, que havia cobrat cinquanta rals diaris mentre havia exercit com a advocat fiscal de la visita règia—. A parer dels dits procurador i advocat fiscal, el regent Clavero —obligat a observar no només les constitucions i altres drets del Principat, sinó, a més, els usos i l'estil de la Reial Audiència i el Consell Reial—, durant la instrucció i l'enjudiciament de la seva fiscalització als oficials reials, havia vulnerat impunement molts drets «ab mil contrafaccions [...] particularment ab la tortura que dit Clavero executà ab la persona de Benet Subirana, de la qual morí naturalment, dissimulant axí dit Clavero com dits deputats, oïdors y assessors».

En la seva declaració davant dels visitadors del General, Quintana recordà que, a principi de l'esmentat febrer del 1605, l'havien cridat dos diputats i dos oïdors —eren absents el diputat militar i l'oïdor reial—, acompanyats de juristes afins —«els trobí en consistori ab una junta de doctors casi tots ells parents dels diputats»—. Els dits membres del consistori l'havien reprès i li havien demanat que retirés les suplicacions controvertides, que a llur parer no eren sinó «desacatos». Quintana els havia respost «que'm diguessen quals eran [els *desacatos*], que yo no'ls hi sabia, y que no podia desistir del que en ditas suplicacions demanave, per ser tant lo interès del General y contrafaccions de constitucions se eran fetas, y que abans dexaria lo offici

31. Josep CAPDEFERRO i Adrià SAN MIGUEL, «Los hòmens no són perfets», p. 203-208.

32. Pel que fa als esdeveniments objecte de denúncia pròpiament dits, vegeu *Dietaris de la Generalitat de Catalunya*, p. 495, 814-816 (suplicacions presentades des de l'octubre del 1604 per Benet Subirana o en defensa seva), 818-819 (la certificació dels salaris pagats pel regent els comptes del General de Catalunya a Diego Clavero i els seus oficials de suport) i 819-821 (arguments de Clavero relacionats amb els seus oficials de suport i la seva condició).

33. N'indiquem altres en la nota 38.

34. Només el diputat militar Hugo de Tamarit —potser més per absència que per contradicció?— i el diputat reial Joaquim Setantí s'havien manifestat en contra del pagament del que consideraven excessos salarials.

que fer cosa contra ma consciència»;³⁵ en aquesta conversa tensa no hi va ser present l'escrivà major del General, a qui Quintana havia fet aixecar acta de les suplicacions frustrades. Sempre segons Quintana, un cop s'acabà la tensa conversa amb ell, el deixaren en una sala i es van reunir a soles amb el procurador fiscal, «al qual tinc entès feren moltes amenazes y extorsions perquè tingués per no presentada la suplicació donada al primer de febrer». A Pere Mas no li deixaren consultar res amb Quintana, ni a fora ni a dins d'on eren els membres del consistori i els seus juristes de confiança. Segons declarà el mateix Mas als visitadors, li digueren «que jo tenia edat y que fes lo que m'aparegués, que no podia veure ni parlar ab dit advocat fiscal, que si no feya dita revocació ans de exir de allí que ells provehirien lo que sabien». Mas, «tement alguna rigor no usasen ab mi, com, de fet, segons tinch entès, la hagueren usada», demanà consell a diversos juristes, tant de la Diputació com externs. Mentre no arribaven i no li donaven la seva opinió, li fou permès —finalment!— parlar un moment amb Quintana; després, com calia esperar, els juristes li aconsellaren que retirés la suplicació i s'estalviés problemes amb els dirigents de la Generalitat. Les flames de l'afer es tornaren a avivar el 26 de febrer, quan els dits dirigents ordenaren un nou pagament a Clavero. Contra aquesta ordre, l'advocat i el procurador fiscals presentaren una nova i controvertida suplicació. La mort de l'oïdor de comptes del braç reial, Honorat Martí, esdevinguda el 12 de febrer, deixà en suspens l'assumpte durant uns dies per falta de quòrum.³⁶

És inqüestionable la il·legitimitat dels mitjans de «pressió» emprats per la majoria de dirigents de la Diputació envers els oficials dissidents Josep Quintana i Pere Mas, que tenien encomanada una missió tan principal com defensar la legalitat i l'interès del General de Catalunya.³⁷ Dit això, a través dels antics diputats i oïdors que declararen durant el procés de visita, hom percep que a la Casa del General, durant el trienni del 1602, havien coexistit persones que, de maneres discrepants, creien o pretenien tenir l'autèntica clau per a defensar la legalitat i protegir les institucions del país: un sector majoritari havia considerat tan necessària l'àmplia visita dels oficials reials superiors que el regent Clavero havia dirigit entre finals de l'any 1603 i el febrer del 1605, que, a canvi que posés a ratlla força ministres, jutges i oficials de la monarquia, havia estat disposat a tolerar algunes contrafaccions —al seu parer, un mal

35. ACA, Generalitat, VG-31, querella 59, f. 9v-10r.

36. *Dietaris de la Generalitat de Catalunya*, p. 501-502. El diputat reial Joaquim Setantí discrepava de la majoria dels seus col·legues i, per tant, aquests darrers necessitaven el vot favorable del nou oïdor reial —que seria Jeroni Bosch— per a assolir la majoria reglamentària d'un mínim de quatre membres del consistori, dels quals com a mínim n'hi hagués un de cada braç.

37. Sobre la creació de la figura de l'advocat fiscal del General l'any 1560, vegeu J. CAPDEFERRO, *Ciència i experiència*, p. 182.

menor—. ³⁸ D'altres, en canvi, entre els quals hi havia l'advocat i el procurador fiscals i el procurador de Don Cristòfol de Centelles, marquès de Quirra, no n'havien volgut deixar passar ni una, per una concepció més estricta de la defensa de la legalitat³⁹ —o, qui ho sap?, potser perquè no havien volgut ser còmplices de cap connivència amb Clavero o, segons alguns *rivals*, precisament perquè havien volgut encobrir alguns dels oficials reials que Clavero fiscalitzava—:

La supplicació que presentaren lo procurador y advocat fiscal era per millor dir un libello infamatori del regent Clavero y dels diputats, presentat per inducció, al que se entengué, de algunas personas visitadas, y encara que la color ere de conservació de capítols de Cort, lo fi era tirar a destruir la visita, y per ser aquella estada demanada ab tant gran clamor per tota la Cort y tant encarregada als diputats, no obstant que se entengué lo dit fi, fórem tant celosos de la observansa de las constitutions de Cathalunya, capítols y actes de Cort que juntàrem en la Diputació sis juristas dels més aprovats d'esta ciutat per a què, juntament ab los assessors, mirassen si lo que representava el fiscal era contra constitució y axí bé mirassen si la supplicació estava ab lo terme y desènsia que havia de estar per a presentar-se a un consistori de tanta autoritat.⁴⁰

La sentència dels visitadors del General a un cas polièdric i compromès com aquest fou favorable als acusats en la gran majoria dels aspectes —només el dels allotjaments i els lloguers se substancilà a part—; serviren com a elements de disculpa tant

38. Per exemple, tot interpretant el capítol de cort 5 de les Corts de 1599 —CADC (1704) I, 1, 47, 1— de manera que neutralitzés les prohibicions de crear nous oficials reials a Catalunya, Bernat de Cardona, exdiputat eclesiàstic, deia: «Jo entench que la Cort General [de 1599] conforme al capítol de Cort donà lliència y facultat per a criar los offitials de què tenie necessitat dit Clavero per a exequitar y passar avant sa visita general y que podie, axí, crear [*i. e.* designar] aqueix [algutzir en la persona de Baltasar Oliveras] com los altres, perquè aqueix ere hu dels més necessaris per posar en executió la visita». El dit capítol de cort imposava únicament aquesta limitació als oficials que eventualment designaria el visitador reial: «[...] ni per lo exercici de dit offici [de visitador] puga pendre official que sia comissari del Sanct Offici». Cardona també defensava la decisió de desallotjar el diputat i l'oïdor militars del palau reial i llogar-los una casa alternativa, i deixar instal·lar Clavero al dit palau reial, pagant les despeses el General: «Tot se féu pensant ere en gran servey de tot lo present Principat y stil de la Casa de la Deputació» (ACA, Generalitat, VG-31, querella 59, f. 16). Sobre el mateix tema de l'allotjament, l'antic oïdor militar Rafel Rubí i Coll recordà la pressió que s'havia fet tant a les Corts —per part dels braços— com a la cort reial —per part d'una ambaixada de la Diputació, durant un any— per a aconseguir la visita règia, i quan fou nomenat Clavero, «persona tant grave», «nos aparegué convenia al benefici públich dexar-li dita casa» (*ibidem*, f. 20v).

39. Resumeix molt bé el context del trienni i la dualitat entre aquestes posicions Ernest BELENGUER, «Pròleg: la Generalitat en la cruïlla dels conflictes jurisdiccionals (1578-1611)», a *Dietaris de la Generalitat de Catalunya*, p. IX-XLVI, esp. p. XXXV-XXXVII, on fa èmfasi en el cas de Pere Masó, un malaurat de Parets que fou cridat a declarar a Barcelona, on acabà engarjolat durant un any i on acabà morint.

40. Deposició de Rafael Rubí i Coll (ACA, Generalitat, VG-31, querella 59, f. 21r).

els memorials justificadors que havia lliurat Clavero com els avals dels assessors del General a les deliberacions dels seus superiors. Específicament pel que fa al «des-acato» pretesament comès per l'advocat i el procurador fiscals, la sentència capgirà la perspectiva i, en certa manera, assumint el relat del sector majoritari dels antics diputats i oïdors, presentà els fiscals no pas com a diligents denunciants de contrafaccions, sinó com a censurables contrafactors que, almenys en el cas del procurador fiscal, s'havien reconduït gràcies a seguir un dictamen jurídic apropiat. Només una petita cua de la sentència, dictada *ad futurum* —la visita del General des del seu inici s'havia arrogat una certa capacitat creadora o declaradora de dret—,⁴¹ recordà l'obligació del consistori de la Diputació de justificar sempre la negativa a resoldre o tramitar algunes suplicacions que se li haguessin presentat, i aclarí que tal obligació s'estenia a les suplicacions que li pogués presentar el procurador fiscal de la institució:

[...] presentant-se per dit procurador fiscal del General, de consell de son advocat fiscal, suplicacions en consistori en los casos que conforme per capítols de Cort y altramet de dret li és permès per lo bé y útil del General, y aparexerà no aver-les de decretar per justícia ni provehir-les, sie servada la forma del capítol 59 de les últimes Corts, en quant dit capítol sia aplicable a dit procurador del General.⁴²

5. CONCLUSIONS

Qui s'animi a escriure una història integral de l'observança a Catalunya, principalment entre l'inici del segle xv i l'inici del xviii, ja en trobarà col·locats els fonaments, els pilars i els forjats —gràcies a Víctor Ferro—, i també el teulat —l'etapa del Tribunal de Contrafaccions (1702-1713), que vaig estudiar amb Eva Serra—. Pel que fa als murs i a les instal·lacions, a partir d'estudis parcials, per a diferents moments, es va sabent quin sentit prenia el concepte de *contrafacció*, la percepció que en tenien les institucions i la societat, els efectes pràctics que tingueren —o no— constitucions com la de *Lo fruit de les lleis*, del 1422, o la *Poc Valria*, del 1481, les crisis polítiques que algunes acumulacions de contrafaccions provocaren, etcètera. Tanmateix, encara queden moltes dècades per analitzar i un munt de material inèdit. Aquesta aportació d'avui, més que aportar nous casos clars, n'ofereix sis que estan en una zona grisa o

41. Josep CAPDEFERRO, «El vigor de les institucions de la terra a la vigília dels segadors», a Joaquim ALBAREDA (ed.), *Una relació difícil. Catalunya i l'Espanya moderna*, Barcelona, Base, 2007, p. 47-83.

42. ACA, Generalitat, VG-33, f. 169v-171v. Eva SERRA, «Els Països Catalans entre el sistema pactista i les noves plantes», a Jaume de PUIG (ed.), *1714*, Barcelona, IEC, 2016, p. 13-31, esp. p. 21-22, celebra que el capítol 46 del redreç del General del 1702 millorés el capítol 59 del redreç del 1599, per «la necessitat de contrarestar les possibles inhibicions del consistori».

d'ombra, sia perquè qui creia que havia patit una vulneració del dret en la seva persona no aconseguia mobilitzar la Diputació del General —garant formal de l'observança al país—, sia perquè era la mateixa Diputació la que pretesament havia vulnerat drets. És a dir, per negligència o per transgressió de la Diputació, o per una combinació d'ambdues. La complexitat de les circumstàncies de cada cas —que de vegades només es poden conèixer parcialment—, els límits inherents a la literalitat de les lleis, les topades de les lleis amb altres fonts del dret, el pragmatisme inherent al poder, o interessos polítics més o menys confessables —entre els quals, potser, hi hauria tolerar alguna contrafacció o un mal menor per a evitar-ne o castigar-ne de majors—, expliquen que la defensa de l'observança no fos sempre una competència nítida basada en valors absoluts.

6. BIBLIOGRAFIA

- BELENGUER, Ernest. «Pròleg: la Generalitat en la cruïlla dels conflictes jurisdiccionals (1578-1611)». A: *Dietaris de la Generalitat de Catalunya. Volum III. Anys 1578 a 1611*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1996, p. IX-XLVI.
- CADC = *Constitvions y altres drets de Cathalunya compilats en virtut del capitol de Cort LXXXII de las Corts per la S. C. y R. Majestat del rey don Philip IV nostre senyor celebradas en la ciutat de Barcelona any MDCCII*. Barcelona: En casa de Joan Pau Martí y Joseph Llopis Estampers, 1704. [Reedició facsímil: Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1995 (Textos Jurídics Catalans; 12).]
- CAPDEFERRO, Josep. «Joan Pere Fontanella (1575-1649?). El dret al servei de la pàtria». A: ALBAREDA, J. (ed.). *Del patriotisme al catalanisme*. Vic: Eumo, 2001, p. 51-70.
- «El vigor de les institucions de la terra a la vigília dels segadors». A: ALBAREDA, J. (ed.). *Una relació difícil. Catalunya i l'Espanya moderna*. Barcelona: Base, 2007, p. 47-83.
- *Ciència i experiència. El jurista Fontanella (1575-1649) i les seves cartes*. Barcelona: Fundació Noguera, 2012.
- CAPDEFERRO, Josep; SAN MIGUEL, Adrià. «“Los hòmens no són perfets”: revelacions dels processos de fiscalització institucional». *Scripta. Revista Internacional de Literatura i Cultura Medieval i Moderna* [València], núm. 13 (juny 2019), p. 194-211.
- CAPDEFERRO, Josep; SERRA, Eva. *Casos davant del Tribunal de Contrafacions de Catalunya (1702-1713)*. Barcelona: Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya i Parlament de Catalunya, 2015.
- *El Tribunal de Contrafacions de Catalunya i la seva activitat (1702-1713)*. Barcelona: Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya i Parlament de Catalunya, 2015.

- Dietaris de la Generalitat de Catalunya. Volum III. Anys 1578 a 1611.* Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1996.
- FERRO, Víctor. *El dret públic català. Les institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta.* Vic: Eumo, 1987.
- MONTAGUT, Tomàs de. *Les institucions fiscalitzadores de la Generalitat de Catalunya (des dels seus orígens fins a la reforma de 1413).* Barcelona: Sindicatura de Comptes de Catalunya, 1996.
- PALOS, Joan Lluís. *Els juristes i la defensa de les Constitucions. Joan Pere Fontanella (1575-1649).* Vic: Eumo, 1997.
- SERRA, Eva. «Els Països Catalans entre el sistema pactista i les noves plantes». A: PUIG, Jaume de (ed.). *1714.* Barcelona: IEC, 2016, p. 13-31.
- SIMON, Antoni. *Els orígens ideològics de la revolució catalana de 1640.* Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1999.
- TORRA-PRAT, Ricard. «¿Más allá del control de la corrupción? Las sentencias de visita como base pa-ra nuevos ordenamientos jurídicos: el impreso sobre las galeras de 1621». A: GIL, Francisco. *Estudios sobre la corrupción en España y América (siglos XVI-XVIII).* Almería: Universidad de Almería, 2017.
- *La visita del General de Catalunya: la institució i el seu encaix en el sistema institucional català d'època moderna (segles XV-XVIII).* Tesis doctoral. Cerdanyola del Vallès: Universitat Autònoma de Barcelona, 2018.
- «De la teoría a la práctica: la visita de los oficiales reales en Cataluña, 1635-1711». *Memoria y Civilización*, núm. 22 (2019), p. 263-287.

EL NOU RÈGIM LOCAL DE CATALUNYA: ENTRE LA TRADICIÓ I LA MODERNITAT

Xavier Forcadell i Esteller

*Coordinador general de la Diputació de Barcelona
Universitat Rovira i Virgili*

La qüestió relativa al model territorial local és una constant en la vida pública de Catalunya que ha de ser abordada, necessàriament, amb una clara vocació de modernitat, però sense obviar, en cap cas, el camí recorregut i els treballs realitzats en aquesta matèria al llarg de la història. I és basant-se en aquesta convicció que cal partir de la tradició, això és, dels progressos que es van fer en el passat, per a abordar, avui, l'organització territorial catalana com el repte de futur que representa. I és així com, en primer terme, ens situem, com no podia ser d'altra manera, en el precedent de la Mancomunitat de Catalunya com a institució que va promoure, amb una clara convicció municipalista, l'ordenació i l'equilibri territorial de Catalunya en els àmbits de la cultura, la llengua, l'educació, les infraestructures de comunicació, etcètera. Malgrat que va ser una institució que va tenir una vida curta, el cert és que la seva obra va transcendir la seva norma creadora i ha arribat fins als nostres dies. A més, és el precedent més immediat de la Generalitat republicana i, després de la Guerra Civil, de la Generalitat restaurada amb el president Josep Tarradellas al capdavant.

Sigui com vulgui, la vertebració del model territorial català no és una qüestió exempta de divergències i de diversitat d'opinions i arguments. Malgrat això, és fonamental buscar un consens i articular un full de ruta que, de manera progressiva, permeti establir les bases d'un sistema nou, fonamentat en elements territorials, competencials i financers, i consolidar la base local, això és, els governs locals, i revestir-los d'una autonomia real i efectiva per a desenvolupar projectes amb un abast més ampli teixint infraestructures, proveint els serveis mínims sigui quin sigui el territori de què es tracti i, al mateix temps, reconeixent la diferenciació i la diversitat locals.

1. EL PRECEDENT DE LA MANCOMUNITAT DE CATALUNYA

La Mancomunitat de Catalunya es va constituir formalment el dia 6 d'abril de 1914 com la unió de les quatre diputacions existents. Enric Prat de la Riba en fou el primer president (1914-1917) i va succeir-lo Josep Puig i Cadafalch (1917-1923), ambdós militants de la Lliga Regionalista. La Mancomunitat perdurà fins l'any 1924,

quan, després del cop d'estat de Primo de Rivera, el mateix dictador va imposar Alfons Sala al capdavant de la institució, la qual es dissolgué definitivament l'any 1925. En el seu naixement va ser objecte d'una limitació important pel que fa a les competències que s'havien d'atribuir a la nova institució, les quals havien de procedir de les delegacions que formalitzarien les mateixes diputacions i el poder central. Delegacions que, malgrat el seu reconeixement per mitjà del Reial decret de 18 de desembre de 1913, sobre mancomunitats provincials, l'Estat no va arribar a realitzar mai.

La Mancomunitat de Catalunya va ser possible en la mesura que es va plantejar com un projecte capaç de donar resposta a les aspiracions de signe polític més divers, mercès al caràcter i la voluntat ferma del seu president, Enric Prat de la Riba, qui va saber com ningú fer confluïr en un sol projecte totes aquestes aspiracions. Malgrat la seva escassa durada en el temps, va desplegar una obra importantíssima que es feu visible en el territori i, sobretot, en l'ideari nacionalista de la societat catalana.

La Mancomunitat va néixer amb el Decret del Govern espanyol de 18 de desembre de 1913, no pas basant-se en una llei, doncs, i això significava que es podia modificar i suprimir amb la mera promulgació d'un altre decret. Per tant, la base jurídica d'aquesta institució era molt feble, com també ho era el seu règim competencial i financer. A més, es basava en un acord de cooperació voluntari, per la qual cosa la seva pervivència depenia també de la voluntat de tots els seus membres. Es tractava, en definitiva, d'una administració local que no podia perseguir fins de caràcter polític i que tenia poques competències i escassos recursos.

De fet, la Mancomunitat no va experimentar un desenvolupament institucional senzill. Mai no va arribar a assumir més competències que les atorgades per les diputacions, ja que l'Estat no en va reconèixer d'altres i tampoc no li va delegar competències pròpies ni va procurar-li mitjans econòmics suficients per a dur a terme la seva tasca.

Malgrat les dificultats, l'obra de la Mancomunitat va anar més enllà de la finalitat per a la qual va ser creada. Enric Prat de la Riba i tota la gent que conformava la Mancomunitat, la convertiren en una institució ambiciosa nodrida d'un accentuat patriotisme nacional que va ser capaç de dur a terme obres i d'impulsar projectes que perviuri en el llarg del temps.

La tasca de la Mancomunitat es va orientar a contribuir al desenvolupament econòmic, social i cultural de tot el territori de Catalunya mitjançant la creació de noves infraestructures, l'articulació de xarxes de carreteres, la implantació de xarxes de telefonia, la promoció i la difusió del coneixement a través de la creació de biblioteques, però també va evidenciar un compromís rellevant envers les persones, com a destinataris últimes dels serveis públics que oferia, i que es manifestà amb la realització de nombroses actuacions de beneficència i de foment del treball. Igualment rellevant fou el desenvolupament científic i cultural que es dugué a terme mitjançant l'articulació de les institucions més emblemàtiques del moment, com ara l'Institut d'Estudis Catalans, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, la Biblioteca de Catalunya i moltes altres que han perdurat fins als nostres temps.

També cal remarcar la tasca que la Mancomunitat dugué a terme envers els governs locals del territori de Catalunya, que considerava l'expressió primera de la participació dels ciutadans en la vida pública i que configurava com els ens a través dels quals la tasca de beneficència i assistència realitzada des de la Mancomunitat arribaria a les persones. En aquest sentit, també fou clau el paper cohesionador i equilibrador que aquesta institució va dur a terme per a l'assentament d'estructures vertebradores del territori a partir dels ajuntaments.

Prat de la Riba, conscient de la importància del paper dels governs locals en l'assoliment de la fita comuna a què responia la creació de la Mancomunitat, deia:

Tenir els ajuntaments es tenir també a Catalunya. Renovar la vida de les corporacions municipals, deslliurar-les de l'esclavitud de la vella política, fer-hi arribar la primavera de la nostra renaixença que vivifica i fecunda i regenera, és renovar i deslliurar i fecundar tot Catalunya. Que dels municipis surten els diputats que legislen, i els municipis eduquen els homes de la raça per la vida pública. Per administrar i governar, per a treballar profitosament en les superiors empreses col·lectives.¹

I, de fet, és precisament aquesta idea de construir, vertebrar i equilibrar tot un país des de la seva base, això és, des dels ajuntaments, la que ha perviscut fins al dia d'avui, en un moment en què és necessari debatre el nou model territorial de Catalunya partint de l'estudi previ i necessari del model local actual.²

Sigui com vulgui, la liquidació de la Mancomunitat l'any 1925 amb la dictadura de Primo de Rivera no va significar la desaparició del sentiment i de l'obra creada en el marc de la seva vigència. De fet, la Mancomunitat va demostrar la capacitat dels catalans per a regir-se i, tot i la seva dissolució prematura, va sembrar la llavor per a la reinstauració del que posteriorment va ser la Generalitat republicana i, passada la Guerra Civil i la dictadura franquista, la Generalitat actual, institució continuadora d'una voluntat que, tot i que està arrelada en el passat, s'ha desenvolupat sempre de cara al futur.

1. «Les eleccions municipals», *La Veu de Catalunya*, 1 de novembre de 1905.

2. Vegeu X. FORCADELL, *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Barcelona, Tirant, 2016, p. 39-52.

2. LA RESTAURACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA I L'APROVACIÓ DE L'ESTATUT DEL 1979: EL RECONeixEMENT DE L'AUTOGOVERN DE CATALUNYA

Les eleccions del 15 de juny de 1977 van tenir lloc en el marc de la *Ley para la reforma política*, del 1976, en un moment en què encara no hi havia implementat un sistema democràtic. No obstant això, van ser cabdals per a avançar en el procés de democratització de l'Estat i de Catalunya, en el marc d'un procés que va culminar amb l'elaboració i aprovació d'un nou text constitucional que va abordar la reestructuració de l'Estat.³

Aquestes eleccions, a més, marcaren l'inici d'un nou sistema polític i evidenciaren diferències entre Catalunya, on havien guanyat els Socialistes de Catalunya, seguits del Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC) i de Pacte Democràtic per Catalunya, i l'Estat, on governava Unió de Centro Democrático, encapçalada pel president Adolfo Suárez.

Poc després de les eleccions, els diputats escollits a Catalunya constituïren l'Assemblea de Parlamentaris, que sol·licità i promogué que la presidís Josep Tarradellas, president de la Generalitat a l'exili. I fou en aquest moment quan s'inicià una nova etapa per a Catalunya, sobretot quan l'11 de setembre de 1977 va tenir lloc la celebració de la primera Diada Nacional de Catalunya en democràcia, després de gairebé quaranta anys de la celebració d'un acte reivindicatiu i identitari de la realitat catalana.

Per tant i malgrat que encara no hi havia un text constitucional, la voluntat democràtica era evident. I fou en aquest context de transició democràtica que els parlamentaris catalans, amb el president Tarradellas al capdavant, van treballar per reinstaurar la Generalitat de Catalunya i pel retorn del seu president exiliat, i així contribuïren al reeiximent de Catalunya.

Els acords que se celebraren entre el president de la Generalitat a l'exili, Josep Tarradellas, i el president del Govern espanyol, Adolfo Suárez, van permetre establir les bases per al retorn del president i el restabliment de la Generalitat, que cristal·litzaren en la formalització dels acords de Perpinyà. No obstant això, el procés negociador posterior amb les forces estatals i catalanes fou molt complex. De fet, un punt de discòrdia entre els parlamentaris i el president, més enllà del relatiu a qui havia de dirigir la negociació, va ser la manera d'organitzar la nova Generalitat fins a l'aprovació d'un nou estatut, la constitució d'un parlament i la formació d'un nou govern amb atribucions polítiques sòlides.

El president proposava abordar la qüestió organitzativa de la Generalitat prenent en consideració el precedent de la Mancomunitat de Catalunya, articulada sobre la base de les diputacions catalanes, en consonància amb el que es va fer quan es va ins-

3. Vegeu E. PUJOL, *Josep Tarradellas. El retorn del president*, Barcelona, Dau, 2016.

taurar la Generalitat republicana l'any 1931. Però aquesta idea va ser rebutjada de ple pels parlamentaris, que van considerar que amb aquesta proposta s'estava rebaixant el contingut polític del que havia de ser la Generalitat de Catalunya, quan, certament, la Mancomunitat, juntament amb un reconeixement polític ferm de la Generalitat, podria habilitar el camí per a desplegar l'obra del Govern fins a l'aprovació del nou Estatut a les Corts Generals. Es tractava, en definitiva, de recórrer a la Mancomunitat com una forma d'organització.⁴

No obstant això, aquesta proposta no fou acollida i, en certa manera, evidencià distanciaments interns que es feren evidents durant les negociacions a Madrid, especialment quant a la integració dels presidents de les diputacions en la Generalitat. Sigui com vulgui, el 29 de setembre de 1977 el Consell de Ministres va aprovar el real decret de restabliment de la Generalitat de Catalunya, amb el dictamen previ favorable de la Comissió d'Urgència Legislativa de les Corts Generals, sobre la urgència del real decret llei de restabliment esmentat.

Amb la reinstauració de la Generalitat es va constituir un nou consell executiu la composició del qual es va concretar prenent com a base els resultats de les eleccions celebrades el 15 de juny de 1977, tot conferint un cert protagonisme a l'Assemblea de Parlamentaris.

El dia 30 de setembre s'aprovà un nou real decret que preveia la creació de les comissions mixtes de traspassos de serveis de l'Estat i de les diputacions a la Generalitat. El reconeixement formal de la Generalitat es va fer el 5 d'octubre de 1977 i posteriorment, el dia 17 del mateix mes, es va fer efectiu el nomenament de Tarradellas com a president de la Generalitat de Catalunya, fet que donà pas als preparatius per al seu retorn a Catalunya.⁵

El context d'aquella època de transició i l'amenaça d'un cop d'estat imminent no van facilitar les negociacions amb el Govern central, i encara menys quan es tractava d'abordar la qüestió relativa a la reinstauració de la Generalitat de Catalunya, d'una banda, i al retorn del president Tarradellas de l'exili, de l'altra. No obstant això, aquests diàlegs es van portar a terme gràcies a l'ampli suport que va rebre el president Tarradellas, malgrat estar a l'exili. I així fou com l'any 1977, en plena Transició política, va ser un any clau per a la culminació definitiva de la dictadura franquista, i en aquest sentit és remarcable la comesa duta a terme per Tarradellas. De fet, els moviments polítics

4. J. TARRADELLAS, «Dietari del 1977, 15 de juliol de 1977», a E. PUJOL, *Josep Tarradellas. El retorn del president*.

5. La trajectòria política i vital de Tarradellas, des de l'inici de la Guerra Civil fins al retorn del seu exili, no va ser gens fàcil. L'any 1931 va ser nomenat conseller de Governació de la Generalitat i, tot i que en realitat no va estar implicat en la proclamació d'independència del 6 d'octubre, va ser empresonat fins que, anys més tard, amb la victòria del Front Popular va ser alliberat i nomenat conseller de Finances. Poc després, en acabar la Guerra i començar la llarga dictadura franquista, va marxar a l'exili; residí primer a França i després a Suïssa, però acabà tornant a París l'any 1944, on va romandre fins al seu retorn a Catalunya.

que es produïren aquell any foren decisius per al futur polític de Catalunya. A més, l'elaboració de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) coincidí amb la darrera fase dels treballs per a l'elaboració i aprovació de la Constitució espanyola (CE) l'any 1979, la qual considerava la configuració d'un model territorial autonòmic.

Amb la promulgació del text constitucional va finalitzar el procés de recuperació de les institucions d'autogovern de Catalunya, que donà pas a la celebració d'unes eleccions municipals que van tenir lloc l'any 1979 i que van consolidar la democràcia als governs locals, i a les eleccions al Parlament l'any 1980, en les quals resultà elegit el president Jordi Pujol.

El més remarcable dels fets que van tenir lloc l'any 1977, més enllà del valor polític i simbòlic que per al catalanisme va tenir la reinstauració de la principal institució de govern de Catalunya, a més del retorn del seu president de l'exili, és que totes aquestes fites es van gestionar abans de la promulgació de la Constitució, en un context fràgil i en el marc d'un país que durant més de quaranta anys va estar sotmès a una dictadura molt dura. Per això el diàleg entre forces polítiques de signe divers, l'alta mires i la ferma voluntat democràtica dels dirigents de la Transició, així com l'habilitat negociadora del president Tarradellas, ja des de l'exili, van ser clau per aconseguir l'autogovern de Catalunya.

La restauració de la Generalitat de Catalunya, abans de l'aprovació i la promulgació de la Constitució espanyola, és una excepció en la Transició espanyola perquè es va adoptar sense disposar, prèviament, d'un marc normatiu constitucional aprovat. És per això que la recuperació de la Generalitat el 1977 va significar, en certa manera, el reconeixement de la legitimitat d'una institució genuïnament republicana i, en definitiva, va constituir una excepció a la manera de procedir de la Transició espanyola, com també ho va ser l'acte que va reconèixer Tarradellas com a president de la Generalitat.

3. EL MODEL LOCAL EN LA CONSTITUCIÓ DEL 1978 I L'ESTATUT D'AUTONOMIA DEL 1979⁶

Quant a la temàtica territorial en els primers esborranys de la CE, entre finals del 1977 i principis del 1978 es dibuixava un model local ben obert, que definia les províncies, o altres circumscripcions establertes pels nous estatuts d'autonomia, com a elements clau de la divisió i l'organització del territori, i encomanava el seu govern i la seva administració a diputacions, ajuntaments i altres corporacions de caràcter representatiu. Al llarg de l'elaboració de la CE, no obstant això, la regulació va anar

6. X. FORCADELL, «Los gobiernos locales supramunicipales en Cataluña: evolución normativa y jurisprudencial, y perspectivas de futuro», *Anuario del Gobierno Local 2015/16* (Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local; Barcelona, Institut de Dret Públic), 2016.

derivant cap a una concepció més centralitzada, com en un altre ordre de coses també ho va fer el Senat, dues institucions actualment discutides i sovint objecte de reclamacions de millora.

Finalment, la regulació local del text constitucional va quedar enquadrada en el títol vuitè, relatiu a l'organització territorial de l'Estat.

La Constitució espanyola és, sens dubte, el text normatiu de referència de la Transició política. Pel que fa al model territorial local, l'article 137 CE estableix que l'Estat s'organitza territorialment en municipis, províncies i les comunitats autònomes que es constitueixin. L'article 140 CE garanteix l'autonomia dels municipis, que tenen també personalitat jurídica plena i un règim d'organització propi. Pel que fa a la província, l'article 141 CE la defineix com a agrupació de municipis i divisió territorial de l'Estat per al compliment de les seves activitats, i també com a circumscripció electoral. L'article 141.1 CE diu que l'alteració de qualsevol límit provincial requereix una llei orgànica aprovada per les Corts Generals, la qual cosa dificulta significativament l'evolució del mapa provincial.

Finalment, es preveu la possibilitat de crear altres agrupacions de municipis diferents, sempre respectant el mapa provincial i, per tant, no substituint-lo; és el cas, per exemple, de les comarques a Catalunya.

La CE generalitza un model local de règim comú, si bé preveu algunes poques especialitats, com ara els models forals i els insulars, i les comunitats uniprovincials o Ceuta i Melilla. Per a tots els altres territoris és aplicable el règim comú. Raons històriques i territorials justifiquen aquestes excepcions, però, en canvi, aquestes mateixes raons històriques no van ser reclamades amb suficient ambició, i molt menys reconegudes, per a Catalunya.

El desenvolupament polític del nou Estat social i democràtic de dret espanyol es basava, en gran part, en el reconeixement de les comunitats autònomes com a entitats polítiques de descentralització del mateix Estat. I aquestes tenien en els respectius estatuts el marc institucional bàsic.

Així, l'any 1979 Catalunya va aprovar el seu propi estatut. Quant al model local, l'article 2 EAC preveia que Catalunya definia el seu territori a partir de les comarques compreses en les províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. Pel que fa a l'organització territorial, l'article 5 EAC configurava aquest model bàsicament amb els municipis i les comarques, no amb les províncies. Però la seva tramitació en les Corts Generals va comportar afegir, respecte a aquesta última opció, que es feia sense menyscar els articles 137 i 141 CE i, per tant, amb la institucionalització també de les províncies i les diputacions provincials. Així mateix, l'article 9 EAC definia la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local, sens perjudici del desenvolupament normatiu de l'article 149.1.18 CE per part de l'Estat. Quant al finançament, a pesar que en les primeres redaccions de l'article 48 EAC es determinava que corresponia a la Generalitat, finalment es va afegir que s'havia de fer respectant els articles 140 i 142 CE.

La CE i l'EAC del 1979 regulaven un determinat model d'organització territorial i encara que d'entrada podien semblar compatibles, el cert és que aviat es van començar a evidenciar certes contradiccions interpretatives. Sigui com vulgui, ràpidament la Generalitat va començar a desenvolupar un model d'organització territorial propi, cosa que va plantejar el que ha estat una qüestió clàssica en el catalanisme polític: la supressió o la substitució de les diputacions provincials. Això explica que una de les primeres lleis aprovades en el nou Parlament de Catalunya fos la Llei 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les diputacions a la Generalitat.

Davant aquesta situació, el 30 de març de 1981 l'advocat de l'Estat va presentar un recurs d'inconstitucionalitat, que va resoldre la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 32/1981, de 28 de juliol. En aquesta sentència es va aplicar, per primera vegada, un criteri jurisprudencial que es mantindria en els trenta anys següents: el principi de la garantia institucional. D'acord amb la interpretació del Tribunal, els diferents nivells de govern i d'administració territorial que configura el model constitucional (en aquest cas, el provincial) no tenen assegurat un llistat competencial determinat, sinó la preservació de la institució en «términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar». Una imatge «comúnmente aceptada de las instituciones».

El context polític posterior, marcat per les dificultats governamentals i d'ordre públic a Espanya i per un seguit de projectes adreçats a assolir l'harmonització del procés autonòmic (la LOAPA), no va facilitar l'establiment d'un model local descentralitzat per a Catalunya. En l'àmbit normatiu, es van dictar normes estatals de referència, com ara la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), i la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals (avui les regula el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals; en endavant, TRLRHL).

A Catalunya es va adoptar aquesta normativa estatal i es va començar a gestionar la realitat institucional. També es va implantar, a imatge i semblança de les comarques de la Segona República, el model comarcal. D'aquesta manera, el 1987 es van aprovar quatre lleis territorials locals: la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les diputacions provincials; la Llei 6/1987, de 4 d'abril, de l'organització comarcal (avui la regula el Decret llei 4/2003, de 4 de novembre); la Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i es regulen les actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència; i la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (avui el regula el Decret llei 2/2003, de 28 d'abril). Aquest marc normatiu és, en bona part, vigent avui dia.

En qualsevol cas, aquesta realitat impossibilitava l'establiment d'un model propi, en el qual, d'una banda, s'instauraven les comarques com un segon nivell supra-municipal propi de l'organització territorial de Catalunya i, de l'altra, es mantenien les diputacions provincials, les quals tenien la garantia institucional i, per tant, rebien finançament directament de l'Estat. No obstant això, el cert és que el marc competen-

cial i prestacional, basat en la cooperació i l'assistència al món local, regulat per a les diputacions i per als consells comarcals, no presenta gaires elements diferenciadors.

En un altre ordre de coses, els criteris jurisprudencials tampoc no van ser favorables al reconeixement d'un model local genuïnament català, ni des de la perspectiva institucional, com hem vist, ni des de la perspectiva del règim jurídic i competencial. De fet, va ser la STC 84/1982, de 23 de desembre, la que va establir la doctrina del caràcter bifrontal del règim local, ja que es tractava d'una matèria considerada competència exclusiva de l'Estat i de les comunitats autònomes, amb la qual cosa aquesta teoria esdevingué un límit al desenvolupament normatiu d'aquesta qüestió a Catalunya.

Ara bé, malgrat aquesta sentència, el cert és que es van dictar alguns pronunciaments que semblaven obrir una bretxa a favor d'una interpretació més favorable a la Generalitat, però la gran majoria no deixaven marge per a gaires interpretacions sobre aquest tema. Vegeu, per exemple, la STC de 27 de juny de 2003, la STC 214/1989, de 21 de desembre, la STC 233/1999, de 13 de desembre, o la STC 385/1996.

Malgrat aquest marc normatiu i jurisprudencial, Catalunya va continuar reflexionant i repensant un futur model territorial, de manera que l'any 2000 es va elaborar l'*Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, dirigit pel ponent constitucional i jurista Miquel Roca Junyent i conegut com l'*Informe Roca*.

Aquest informe recull diferents alternatives i propostes per a millorar substancialment el model territorial local, incorpora la nomenclatura veguerial i reformula el paper dels consells comarcals actuals, els quals des del seu naixement s'han vist reduïts a l'assistència i la cooperació amb els municipis majoritàriament en temes socials i de residus, i tenen moltes dificultats de finançament.

4. EL MODEL TERRITORIAL A CATALUNYA DESPRÉS DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA DEL 2006

L'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 efectua una interiorització del model local en el seu article 2.3, quan estableix que municipis, comarques i vegueries s'integren en el sistema institucional de la Generalitat. Igualment rellevant és la previsió de l'article 5 EAC, que reconeix els drets històrics institucionals i organitzatius de Catalunya, entre els quals podem incloure l'organització territorial local.

L'article 83 EAC defineix i regula els governs locals bàsics de Catalunya, que considera que són els municipis i les vegueries, sens perjudici de les comarques, que existeixen, però sense aquesta consideració d'ens bàsic. Per tant, la seva existència no és necessària en tot el territori, fet que presenta un escenari propici per a establir una organització territorial asimètrica i basada en el principi de diferenciació, d'acord amb l'article 88 EAC. L'article 84 EAC conté un llistat ampli i concret de les competències que exerciran els governs locals, i els articles 90 i 91 EAC regulen les vegueries,

respecte a les quals destaca la previsió que els consells de vegueria substitueixen les diputacions provincials.

Quant al règim competencial, l'article 151 EAC estableix la competència exclusiva de la Generalitat en l'organització territorial. I l'article 160 de la mateixa norma delimita el règim jurídic local, sempre respectant el principi d'autonomia local; entre altres qüestions organitzatives, regula les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació, i les formes associatives, mancomunades i convencionals.

Finalment i pel que fa al finançament local, els articles 217-221 EAC delimiten els principis rectors de les finances locals, basats en la suficiència financera, l'equitat i l'autonomia local.

Per tant, l'Estatut interioritza el model local català i planteja elements per a definir-lo, alhora que consolida el seu sistema competencial, prestacional i financer. No obstant això, deu anys després de la seva aprovació encara no tenim una proposta normativa de desenvolupament. S'han fet diversos intents, però la veritat és que mai no ha estat desenvolupat en la seva potencialitat, a diferència d'altres territoris de l'Estat, com Andalusia o València. Sigui com vulgui, les lleis que han desenvolupat parcialment l'Estatut són, principalment, la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries, modificada el 2011 per a posposar la seva entrada en vigor *sine die* i deixar condicionada la seva implementació a una reforma local que hauria d'aprovar l'Estat, i la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Pel que fa al desplegament del model territorial local a Catalunya, fou clau la STC 31/2010. En aquesta resolució el Tribunal Constitucional sosté la vigència de la teoria del caràcter bifrontal del règim local a partir d'una interpretació més restrictiva de la «teoria del bloc de la constitucionalitat». Aquesta sentència preveu, quan aborda la qüestió competencial (art. 151 i 160 EAC), que les competències exclusives reconegudes a la Generalitat ho són de manera impròpia, ja que no poden afectar l'exercici de competències exclusives de l'Estat.

Pel que fa a la regulació i al marc competencial del municipi i la vegueria, la STC 31/2010 parteix de l'article 149.1.18 CE com a marc estatal de referència, cosa que impossibilita l'existència d'un model normatiu català ple sobre aquest tema. Més complexa és la interpretació que fa respecte al règim competencial en matèria local, previst en els articles 151 i 160 EAC en relació amb l'article 149.1.18 CE. Pel que fa a aquesta qüestió, el Tribunal interpreta, com a novetat, que quan l'Estatut es refereix a «competència exclusiva», ho fa de manera impròpia, ja que aquesta exclusivitat no impedeix que sobre aquestes competències autonòmiques operin les competències estatals, en virtut de l'article 149.1.18 CE. Aquesta nova consideració desdibuixa la «teoria del bloc de la constitucionalitat», segons la qual els estatuts tenen la funció de complementar la Constitució perquè són fruit d'un pacte polític i jurídic amb voluntat d'estabilitat i permanència en el temps. Aquesta teoria ha estat llargament avalada pel mateix Tribunal Constitucional, fins i

tot en la STC 247/2007, de 12 de desembre, relativa a l'Estatut d'autonomia de València. No obstant això, s'ha produït un canvi quan ha sentenciat sobre l'Estatut català.

Per tant, el Tribunal Constitucional acaba impossibilitant el ple desenvolupament d'un model local català i confereix a l'àrbitri de l'Estat la delimitació de les bases d'un desenvolupament normatiu local sobre la base de l'article 149.1.18 CE.

Les sentències dictades a partir de la STC 31/2010 han reiterat aquest posicionament. Així, poden esmentar-se la STC 132/2012, de 19 de juny, la STC 103/2013, de 25 d'abril, la STC 138/2013, de 6 de juny, la STC 210/2014, de 18 de desembre, la STC 161/2013, la STC 41/2016, etcètera.

Més enllà d'això que s'ha exposat, cal tenir en compte també la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local a Catalunya (LRSAL). Aquesta llei ha impulsat una reforma local parcial, basada en termes econòmics i de caire centralitzador, orientada a l'ordenació competencial, a la racionalització del sector públic i al reforç del control econòmic local. De fet, moltes comunitats autònomes han aprovat normes especials pròpies per a intentar impedir la seva aplicació als territoris respectius. A Catalunya això es va fer a través del Decret llei 4/2014, de 22 de juliol.

La LRSAL ha estat objecte de nombrosos recursos d'inconstitucionalitat i d'un conflicte en defensa de l'autonomia local. De fet, el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre aquest tema en diverses ocasions: entre d'altres, vegeu la STC 41/2016, de 3 de març; la STC 64/2016, de 9 de juny; la STC 111/2016, que resol el recurs interposat pel Consell de Govern de la Junta d'Andalusia; la STC 168/2016, que resol el recurs del Govern del Principat d'Astúries; la STC 180/2016, que resol el recurs del Parlament de Navarra; la STC 45/2017, que resol el recurs del Parlament d'Andalusia; la STC 44/2017, de 27 d'abril de 2017, que resol el recurs 2002-2004, i la STC 54/2017, d'11 de maig, que resol el recurs interposat pel Parlament de Catalunya.

Caldrà esperar al pronunciament relatiu al conflicte en defensa de l'autonomia local per a verificar quin serà el veritable abast de la LRSAL i com afectarà la vertebració del model local català.

Vist el règim local vigent, configurat per la regulació que en aquesta matèria contenen la CE, l'EAC i la legislació bàsica, a continuació es plantegen un seguit de propostes adreçades a la vertebració d'un nou règim local per a Catalunya; unes propostes que haurien de permetre passar del règim local tradicional a un règim modern i respectuós amb la diferenciació local i l'asimetria del territori. Però aquestes propostes s'han de formular necessàriament atenent el règim i el context en què es trobi, o pugui eventualment trobar-se, Catalunya pel que fa a tres elements clau: planta territorial, marc competencial i règim de finançament.

A més, cal tenir present que els diferents escenaris que es plantegen a continuació no poden ser d'implementació automàtica, sinó que requereixen un temps d'adaptació necessària i progressiva i una anàlisi acurada de la situació actual dels governs locals, tant pel que fa al territori com pel que fa a les competències i el finançament.

5. PROPOSTES PER A LA CONFIGURACIÓ D'UN MODEL TERRITORIAL A CATALUNYA QUE AVANCI CAP A LA MODERNITAT

A Catalunya, la planta municipal es caracteritza per incloure molts ens que no arriben als mil habitants, malgrat que tenen un terme municipal molt gran, i per concentrar més del setanta per cent de la població en una mateixa àrea territorial.

Per tant, la realitat local és en si mateixa molt diversa i plural i, com a tal, esdevé un element definidor del model local català que, a la vegada, justifica el manteniment de la planta municipal actual, sigui quin sigui l'escenari en el qual es formulin les noves propostes de planta territorial i de modernització. El que sí que caldria és qüestionar la necessitat de preservar els dos nivells supramunicipals en el futur (consells de vegueria i consells comarcals) i plantejar si amb un altre mapa local es podria racionalitzar aquest dibuix i operar en tot el país amb un únic nivell supramunicipal.⁷ I el mateix es pot dir respecte a l'àrea metropolitana de Barcelona i la futura vegueria de Barcelona.

En vista d'això, es fan tot seguit algunes propostes de configuració d'un nou model territorial local prenent com a base els aspectes que podrien ser considerats «bàsics» a l'efecte d'estudiar la nova configuració del model local: la planta territorial, el règim jurídic i el finançament. D'altra banda, es tracten també els altres elements que, per la seva connexió, resulten interessants per a configurar un model de govern local genuïnament català tenint en compte el paper dels governs supramunicipals.⁸

Sigui com vulgui, és a l'entorn de l'estudi dels tres elements de referència que es poden delimitar tres escenaris possibles. El primer seria el que resultaria de la incorporació d'innovacions en el règim local actual en el marc d'una futura centralització; el segon seria el que sorgiria de l'establiment d'una relació singular i asimètrica amb l'Estat, i el darrer escenari es produiria en el cas que Catalunya es convertís en un nou estat.

No obstant això i sens perjudici de l'existència d'aquests tres escenaris, partim sempre del manteniment de la planta municipal actual, però respectant els eventuais processos de fusió o agrupació municipal que es duguin a terme, sempre de manera voluntària, basats en el principi d'autonomia local. És per això que els plantejaments que a continuació es formulen s'exposen amb perspectiva de futur i sense que en cap cas hagin d'estar necessàriament emmarcats en un escenari concret.

Un primer escenari seria la previsió d'innovacions en la regulació actual partint del fet que en un mateix territori existeixen diferents nivells de govern local amb competències per a prestar serveis. El problema és que aquestes actuacions no es vehiculen a través d'instruments de cooperació interadministrativa, fet que eviden-

7. X. FORCADELL ESTELLER, *L'organització territorial i el règim jurídic*, p. 515-521 i 525 i següents.

8. X. FORCADELL ESTELLER, *L'organització territorial i el règim jurídic*, p. 468-521.

cia disfuncions econòmiques, d'eficàcia i d'eficiència. Per això és rellevant apostar, primerament, per la col·laboració interadministrativa des d'una dimensió supralocal.

El nivell de govern supramunicipal fort és, per dimensió històrica, tècnica i econòmica, la diputació provincial. Ara bé, per a construir un model genuïnament català, un element de singularització ràpid podria ser el seu canvi de nom, de manera que les diputacions provincials passessin a denominar-se vegueries i el seu òrgan de govern, consell de vegueria. Quant al nombre de diputacions, és cert que no poden crear-se'n més de quatre i que els límits territorials actuals no es poden alterar. Per això i més enllà de sol·licitar a les Corts Generals una iniciativa parlamentària de modificació orgànica sobre aquest tema, hi ha poc camí per recórrer. En tot cas, les noves vegueries podrien assumir la descentralització de serveis de la Generalitat de Catalunya i convertir-se en un punt de referència per als ciutadans dins dels seus territoris, a més de desplegar tasques de cooperació i d'assistència, entre d'altres, més pròpies dels ens supramunicipals.

Per altra banda, l'Estatut reconeix un nivell supramunicipal que ve configurat per les comarques, cosa que fa necessari valorar si la distribució comarcal actual és adequada o convé simplificar-la. En qualsevol cas, aquest exercici hauria de ser previ a la creació, si escau, de noves comarques i consells comarcals, i, un cop determinat el mapa comarcal, caldria definir un marc efectiu de treball de col·laboració entre els consells de vegueria i els consells comarcals per a arribar de manera efectiva al municipi i al ciutadà.

El consell comarcal també requereix una millora organitzativa interna. De fet, la seva transformació en un govern de gestió, a través d'un consell d'alcaldes, i la seva dotació d'una estructura tècnica sòlida serien un primer element suficient i necessari, amb la consideració que aquesta estructura tècnica podria pivotar també sobre un marc estable de col·laboració amb els consells de vegueria. Així mateix i fins i tot com a element de racionalització, es podria plantejar que el consell comarcal assumís la gestió tècnica de diferents ens instrumentals existents, com ara el servei d'aigua potable entre municipis de diferents territoris.

Paral·lelament, cal apostar per millorar el règim competencial existent entre la Generalitat i el món local, amb un encaix correcte, en termes estatutaris, de l'estructura perifèrica de la Generalitat amb la local, cercant una bona coordinació interadministrativa que, al seu torn, es tradueixi en una millor vertebració del mapa territorial. Així mateix, possiblement tota l'estructura de delegacions i serveis territorials podria ser objecte d'una redefinició i millora.

Igualment important és l'encaix veguerial amb el metropolità, apostant per una delimitació clara de les polítiques públiques que ha de prestar cada ens i fomentant una col·laboració efectiva i periòdica en relació amb els serveis que s'han de desenvolupar en el nivell territorial compartit.

Des de la perspectiva del règim jurídic, el consell de vegueria hauria de definir clarament la seva cartera de serveis i prioritzar els àmbits que disposen majoritària-

ment dels recursos. En aquest sentit i per a treballar en xarxa, les estructures comarcals actuals es converteixen en una eina idònia. En qualsevol cas, cal vehicular una major capacitat de definició del marc jurídic i competencial actual, per a garantir l'equilibri territorial.

Finalment i pel que fa al finançament, existeix poc marge d'actuació. En tot cas, sí que hauria de ser una prioritat compartida entre la Generalitat, els consells de vegueria i els consells comarcals, la destinació del major nombre possible de recursos econòmics, tècnics i materials a reforçar les capacitats i competències dels municipis, en coherència amb les seves necessitats, de manera asimètrica i coordinada amb els ens supramunicipals i la resta d'administracions públiques. De fet, es podria plantejar la possibilitat que aquesta matèria depengués exclusivament de la Generalitat de Catalunya en el marc d'un nou model de finançament català, configurat per una llei catalana específica, i que el percentatge de recursos cap al món local fos alt, a imatge i semblança del que actualment succeeix en el territori foral, així com en molts estats d'escala territorial similar a la de Catalunya.

Un segon escenari seria aquell en el qual Catalunya disposés d'un règim asimètric i singular, de tipus federal, en el marc del qual es garantís una regulació diversa i conforme amb la diferenciació local. Caldria, no obstant això, avançar en aquest aspecte de manera gradual, plantejant millores que passessin per la vertebració de les vegueries i per la redefinició del marc normatiu actual. Tanmateix, convindria valorar la necessitat de mantenir la planta supramunicipal actual i plantejar una racionalització d'aquest nivell tant pel que fa a les vegueries i comarques com pel que fa a les àrees metropolitanes, de manera que algunes vegueries assumissin el rol de «vegueria metropolitana» o que alguns consells comarcals quedessin integrats dins del consell de vegueria, en funció de la realitat asimètrica del país. En aquest cas, la vegueria metropolitana no hauria de ser un poder contraposat a la Generalitat, ja que es partiria de la interiorització del govern local. Per tant, la idea metropolitana seria més aviat una idea de treball conjunt en un marc de col·laboració amb el Govern català.

Des de la perspectiva jurídica, es defensaria una major capacitat de definició del marc jurídic i competencial, a causa del repartiment de funcions entre diferents nivells, així com del seu finançament. Per tant, es passaria a un model més singular i propi que hauria d'abordar, si escau, altres aspectes no exclusius i bàsics, com ara la selecció, la provisió i l'estatut dels funcionaris locals amb habilitació de caràcter nacional, l'elecció directa en els nivells supramunicipals, etcètera.

Finalment, hi hauria l'escenari que Catalunya esdevingués un nou estat d'Europa. En aquest context, el marge de decisió sobre l'estructura municipal i supramunicipal, i sobre el règim competencial i financer, seria total. No obstant això, es consideraria igualment avinent mantenir la planta municipal actual i es definiria un únic nivell de govern supralocal que estaria configurat per set, vuit o nou vegueries, amb vegueries metropolitanes a Barcelona i al Camp de Tarragona, i amb un règim competencial asimètric. Quant al finançament, els governs locals haurien de disposar

d'un ampli marge de gestió d'un major volum de recursos, en consonància amb els governs locals d'altres estats europeus.

En vista del que s'ha exposat i més enllà de l'escenari en què ens ubiquem, és fonamental que el nou model local parteixi del reconeixement de les particularitats locals, basant-se en el principi de diferenciació, mitjançant les tècniques de cooperació, d'assistència local i de treball en xarxa. De fet, abans ja s'ha fet referència al manteniment de la planta local actual, siguin quins siguin l'escenari i el context en què es trobi Catalunya, i s'ha qüestionat únicament l'existència de determinades institucions supramunicipals en tot el país en consideració a les particularitats de cada àmbit territorial. Així mateix i partint del reconeixement de les especificitats locals, el nou model local que s'articuli ha de garantir l'equilibri territorial, amb el benentès que constitueix un element bàsic per a afavorir la cohesió social i per a assolir majors quotes de desenvolupament econòmic.

Per aquest motiu, el nou model local ha de vertebrar-se de manera que els municipis disposin de tots els elements que siguin necessaris per a poder prestar els serveis essencials en condicions òptimes i exercir les seves competències amb plena autonomia. És per això que el recurs a les tècniques de cooperació entre els municipis i els ens supramunicipals (diputacions o vegueries i comarques) —i, per què no?, les institucions catalanes en el seu conjunt— es presenta com un instrument fonamental per a millorar les estructures locals vinculades als subministraments bàsics, afavorir la instal·lació de fibra òptica i millorar les telecomunicacions, garantir el manteniment de camins i carreteres, aconseguir la modernització i la innovació dels governs locals i dels processos de gestió respectius, satisfer les necessitats de personal de les plantilles municipals (funcionaris d'habilitació nacional, tècnics i enginyers) i abordar el problema del despoblament dels municipis rurals.

Per tant, l'estudi de noves propostes de vertebració de la planta local no pot obviar la introducció d'elements de modernització i d'innovació en les mateixes estructures internes dels governs locals i en la prestació dels serveis públics a la ciutadania. Així doncs, els principis de transparència, integritat pública, objectivitat, eficàcia, eficiència i rendiment de comptes, han d'esdevenir elements clau en la vertebració d'un nou règim local modern i ajustat a la diversitat local.

6. DE LA TRADICIÓ A LA MODERNITAT

Avui dia, el debat relatiu a l'organització territorial de Catalunya, juntament amb la qüestió electoral, és un dels temes més complexos i que topa amb més contradiccions. Cal destacar, doncs, en la configuració de la planta local i del sistema institucional, el seu finançament i la redefinició del model competencial considerant un plantejament que sigui coherent amb la realitat del territori a partir dels governs locals.

Així, qüestions com la supressió de les diputacions provincials, el nombre d'ens supramunicipals i les seves atribucions, entre moltes altres, estan pendents de resoldre, si bé el moment actual —de profunda transformació— que viu el país es presenta idoni per al seu estudi i la seva concreció, alhora que propicia el plantejament d'alternatives a un model que, avui, no resol la problemàtica existent i no respon a la realitat local. Aquests temps que vivim no s'han de veure com una paràlisi, sinó com una oportunitat.

La vertebració d'un país, com ja va defensar en el seu moment Enric Prat de la Riba, passa per l'assentament d'estructures sòlides des de la base local, des dels ajuntaments, tant des d'un punt de vista territorial com institucional. Aquestes estructures han de ser, al mateix temps, aptes per a assumir un creixement equilibrat, sostenible i continu en els àmbits econòmic, territorial i social. Per això és convenient apostar per la vertebració d'una planta local ajustada a una realitat territorial i social asimètrica i treballar, paral·lelament, en l'establiment d'un sistema institucional respectuós amb les característiques pròpies de cada territori.

Avui Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries, mentre que l'àmbit supramunicipal és constituït també per les comarques, d'acord amb l'article 83 EAC. La implementació de les vegueries, en els termes de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries, es troba avui suspesa per la Llei 4/2011, de 8 de juny.

Per tant, és convenient delimitar un full de ruta, com es va fer en l'època de la Mancomunitat, i és necessari abordar la construcció d'un nou país des del món local, tot començant per la seva transformació prenent com a base la consideració conjunta de tres elements:

- la planta territorial,
- el règim jurídic competencial i prestacional per a garantir els drets i deures dels ciutadans, i
- el règim financer.

Aquests elements s'estructuren, tots ells, a l'entorn d'un element central: el municipi.

6.1. PLANTA LOCAL, RÈGIM JURÍDIC I MODEL DE FINANÇAMENT: EIXOS VERTEBRADORS D'UN NOU MODEL LOCAL CATALÀ

Pel que fa a la planta territorial, actualment existeixen 948 municipis, dels quals uns 500 no arriben al miler d'habitants i representen prop del 2,8 % de la població de Catalunya. Ara bé, territorialment, aquests municipis menys poblats representen més del 50 % del mapa, mentre que prop del 70 % de la població resideix a l'àrea metropolitana de Barcelona.

A aquest efecte, esdevé clau cohesionar i vertebrar el territori municipal de manera que es garanteixi la connectivitat dels nuclis poblats, i això s'ha de fer reforçant la

mobilitat i potenciant la generació de noves oportunitats de creixement. Així mateix, també és fonamental apostar per l'ús de tècniques de cooperació amb altres governs locals i supralocals que incloguin la diversificació, la millora de la gestió de les actuacions, la creació de xarxes de treball, la simplificació administrativa, etcètera.

En aquests cent anys des de la creació de la Mancomunitat s'ha avançat molt, però encara hi ha municipis que, per exemple, queden aïllats quan hi ha aiguats o nevades, o que no disposen d'un servei adequat de subministrament d'aigua. Per tant, cal articular un sistema —una planta local i una xarxa de comunicacions i telecomunicacions— que contribueixi a evitar aquests problemes i que esdevingui idoni per a resoldre els actuals.

Per altra banda, un tema especialment sensible és el relatiu a les fusions de municipis. Els municipis no només s'han de mesurar d'acord amb els resultats demogràfics, sinó també en funció de variables socials i culturals. Per això, és necessari que hi hagi un nivell supramunicipal fort per a cooperar-hi constantment. Ara bé, la concreció de quin ha de ser aquest nivell i si ha de ser un o poden ser diversos, així com les atribucions que li correspondrien, són qüestions que cal abordar en el nou plantejament de la planta territorial.

En tot cas, sembla pertinent articular un model de cooperació i assistència, des de les diputacions o consells de vegueria, respectuos amb l'asimetria territorial. En definitiva, es tracta de facilitar els recursos econòmics, tècnics i/o materials que resultin pertinents per a satisfer les necessitats de cada govern local. Aquesta tasca, de caire assistencial, hauria de ser desenvolupada per les diputacions o consells de vegueria en coordinació amb els consells comarcals, com a entitats territorialment descentralitzades, i hauria de tendir a reforçar l'autonomia local des de la necessària consideració de l'asimetria territorial, partint del fet que la realitat local és diversa i, per tant, l'assistència que s'ha de prestar ha de ser específica per a cada municipi.

Així mateix i en línia amb l'articulació d'una planta local sòlida, cohesionada, equilibrada i sostenible, cada ajuntament ha de disposar d'unes institucions bàsiques reforçades i operatives, així com de suficients recursos per a potenciar l'exercici de les pròpies competències. Aquest reforçament dels municipis, sigui quina sigui la seva dimensió, és el que ha d'afavorir la vertebració del conjunt del territori i ha de permetre articular, en el seu conjunt, una planta local sòlida.

Per tant, no és possible assumir un debat sobre la planta territorial si no es posa en relació amb el règim jurídic, des d'una vessant prestacional i assistencial, i amb el model de finançament.

No obstant això, cal tenir present que les qüestions referides a la connectivitat territorial i a l'extensió d'oportunitats de desenvolupament econòmic i social arreu de Catalunya, ja en l'època de la Mancomunitat van esdevenir els seus objectius fonamentals. En aquest sentit, van ser rellevants els treballs adreçats a conèixer el territori català i, en particular, a crear un mapa de Catalunya que servís com a eina de treball, però també com a símbol del país. Igualment destacables foren els treballs sobre la

vertebració territorial catalana impulsats pels serveis geogràfic i geològic de la Mancomunitat, els quals constitueixen el precedent immediat dels que, anys més tard, va elaborar Pau Vila.

Al mateix temps que es vetllava per conèixer el territori i reorganitzar-lo, es treballava per a garantir una connectivitat adequada, cosa que es va aconseguir construint 418 km de camins i comunicant els 218 pobles que estaven aïllats. També es va traçar una xarxa de telefonia, que va permetre proveir d'aquest servei fins a 400 municipis amb la instal·lació de 5.950 km de línia. Així mateix, es va prestar una atenció especial a les comarques més desateses fins aleshores, per la qual cosa el 1923 es va instal·lar la primera central elèctrica a Balaguer, que va prestar servei a 200 abonats. El més rellevant, però, és que ja en l'època de la Mancomunitat es va treballar per a conèixer el territori, per a reorganitzar-lo i per a equilibrar-lo, de manera que els treballs duts a terme esdevingueren precedents immediats dels que anys després va elaborar Pau Vila, malgrat que aquests no es conegueren amb tota profusió.

Quant al règim jurídic i en el marc de l'estudi del marc competencial, es fa avinent analitzar el règim competencial dels municipis i comprovar si els serveis mínims que la llei els atribueix, es materialitzen a la pràctica i en quines condicions. A partir d'aquí, convé plantejar si és realment necessari que tots els municipis tinguin el mateix règim competencial, si té sentit que tots els ajuntaments (siguin quins siguin el seu àmbit i la seva dimensió) tinguin el mateix nivell de responsabilitat i hagin de prestar uns serveis concrets, a més d'avaluar en quina mesura el reconeixement d'un nucli competencial als governs locals ha d'anar acompanyat d'una dotació econòmica suficient que contribueixi a l'efectivitat del seu exercici.

Pel que fa al sistema de finançament local, es constata que hi ha una dependència absoluta dels municipis respecte de les transferències de les altres administracions, sobretot de les diputacions. Aquesta situació necessita també un debat a fons.

6.2. L'EVOLUCIÓ DEL DRET PÚBLIC COM A MARC JURÍDIC DEFINIDOR DEL NOU MODEL LOCAL CATALÀ

Paral·lelament a aquestes consideracions, no pot obviar-se el fet que el dret públic, en general, i el dret administratiu, en particular, són el marc jurídic definidor de qualsevol canvi en el model territorial local. Certament i seguint Argullol Murgadas, «[e]l conreu del dret públic té una relació amb l'existència de poders públics dotats amb facultats d'innovació o, almenys, amb administracions pròpies».

Per tant, si bé el dret públic no és l'únic element que s'ha de tenir en compte en el moment de configurar un nou règim competencial, institucional i de finançament local, sí que hi té un paper molt significatiu.⁹

I és que, paral·lelament a la vertebració d'un nou model territorial, el dret públic ha d'afrontar també una transformació important, no només del seu contingut, com ja ha dut a terme al llarg de la història, sinó també de la seva interacció amb altres disciplines, i encara més quan el dret administratiu és el que adquireix més significació en l'àmbit de les administracions locals. De fet, les administracions locals, en el passat, ja van tenir una incidència més que notòria en el conreu del dret públic, fins al punt que aquest adquirí, en determinades etapes, una dimensió eminentment local. Per exemple, aquest seria el cas de tota l'obra en aquesta matèria de la Mancomunitat, dels seminaris i estudis que es van dur a terme per a la publicació de la Llei especial del municipi de Barcelona, del 1960, o del Decret llei del 1974 que establia la Corporació Metropolitana de Barcelona.¹⁰

Aquest canvi en el dret públic passa necessàriament per una ampliació del concepte tradicional de *dret administratiu* que inclogui disciplines paral·leles com ara les ciències polítiques, les relacionades amb les noves tecnologies, l'economia, etcètera. I és que els nous reptes que planteja la vertebració de la planta territorial catalana en totes les seves vessants (territorial, cultural, social, educativa i prestacional) fan necessari que el dret administratiu evolucioni en termes de modernitat i esdevingui un dret propici a la interrelació amb altres disciplines, en consonància també amb els nous reptes de gestió pública que, indiscutiblement, es deriven no només de la vertebració de la planta catalana quant a competències, finançament i organització territorial i institucional, sinó també del nou funcionament dels governs locals.

7. AVANÇANT CAP A UN MODEL LOCAL MODERN, SOSTENIBLE I INTEGRADOR. ELS REPTES DE LA DIGITALITZACIÓ I LA NOVA GOVERNANÇA

El debat sobre el model local de Catalunya i la seva organització territorial planteja moltes qüestions que no estan exemptes d'opinions diferents i de divergències, però que és necessari estudiar a l'efecte de la seva implementació efectiva. Per això i atesa la diversitat de temes i la complexitat de les qüestions que han de ser tractades, hem de ser capaços de dibuixar un full de ruta i de concretar a on volem arribar.

9. E. ARGULLOL MURGADAS, «Una aproximació al conreu del dret públic a Catalunya», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 41 (2010), p. 60-61.

10. E. ARGULLOL MURGADAS, «Una aproximació al conreu del dret públic a Catalunya», p. 74-75.

També és fonamental fer una nova anàlisi i posar la gestió pública, el dret i l'organització territorial a l'ordre del dia, i començar abordant el fet que, avui, molts ajuntaments no disposen de la figura de secretari o secretària i/o de la d'interventor o interventora, han d'afrontar el problema del despoblament i no poden oferir als seus ciutadans serveis de caràcter essencial.

Igualment, en aquest procés de transformació que comporta l'estudi i l'anàlisi d'un nou model local a Catalunya, cal impulsar el desenvolupament del dret públic des de les administracions locals i des de les universitats i els centres de recerca. En aquest sentit, és clau la formació dels professionals del dret que treballen en les administracions locals, i no només en les institucions clàssiques del dret administratiu, sinó també en tots els àmbits connexos que poden contribuir a millorar la gestió pública local, com ara la gestió pública, l'economia, la ciència política... De fet, l'evolució i la superació del model estrictament burocràtic per un nou paradigma de gestió centrat en les noves tecnologies, la globalització, el govern obert, la digitalització i la nova governança, fan necessari tenir personal cada cop més qualificat i amb més aptituds per a assumir el repte de la modernització dels governs locals.

8. CONSIDERACIONS FINALS

Catalunya viu un procés de canvi en el qual convé avançar amb la mirada posada en el futur i amb la consciència que, sigui quin sigui l'escenari en què ens trobem, els governs locals constitueixen la base per a construir el país. Per aquest motiu no podem obviar, en aquest camí de construcció nacional, les noves propostes de vertebració del territori de Catalunya en la triple vessant a la qual s'ha fet referència anteriorment. I és que, sigui com vulgui, en la configuració de noves estructures, els ajuntaments i els consells de vegueria han d'assumir un rol clau tot fent ús, si escau, de tots els mecanismes de cooperació local que siguin adients per a afavorir el creixement equilibrat i sostenible del conjunt dels governs locals en els àmbits econòmic, territorial i social.

La realitat posa de manifest molts problemes que plantegen dubtes sobre l'existència d'un equilibri territorial i que evidencien diferències substancials d'un municipi a un altre, a més de diverses mancances quant als mínims indispensables per a garantir serveis de qualitat als ciutadans, sigui quin sigui el seu municipi de residència.

Davant d'aquestes deficiències, convé recuperar la idea de Catalunya ciutat que es va desenvolupar durant l'època de la Mancomunitat de Catalunya i treballar, a l'empara de les noves tendències de la digitalització, per a garantir l'equilibri territorial i el desenvolupament cohesionat i simultani del conjunt dels governs locals de Catalunya. I, en aquest sentit, hem de procurar que tots els municipis puguin desenvolupar les actuacions pertinents per al seu funcionament diari i prestar els serveis que, més enllà que tinguin, o no, caràcter mínim, responguin als interessos reals de les comunitats locals, sempre en els termes del principi d'autonomia local.

Per això és fonamental, en aquest país, disposar d'una regulació de la funció pública específica per a Catalunya, apostar per l'articulació d'una doctrina jurídica catalana, ja des de les mateixes universitats, i treballar per al conreu d'un dret públic català.¹¹ Catalunya té disposicions normatives de gran qualitat que han permès, durant anys, regir la vida diària de les administracions públiques, en general, i de les administracions locals, en particular, però que cal actualitzar. Sense anar més lluny, en són exemples el Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de patrimoni dels ens locals, el Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de personal al servei de les administracions locals de Catalunya, i el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, així com les quatre lleis territorials ancorades en el 1987. Totes aquestes normes, emprades i aplicades a les administracions locals, van ser aprovades fa més de vint anys en un context i una realitat completament diferents de les actuals. Per això, paral·lelament a la reforma i el plantejament d'un nou model local, és fonamental apostar per una reforma que passi també per actualitzar les disposicions que regulen el seu funcionament, amb l'ànim de respondre amb èxit als reptes actuals dels governs locals.

En aquest sentit, podria dir-se que disposar d'uns governs locals forts no passa únicament per tenir un model local institucional i competencial coherent, integrat, equilibrat i equitatiu, que compleixi els principis de diferenciació, d'autonomia local i de suficiència financera, sinó que també es fa necessari tenir una base jurídica i doctrinal sòlida, centrada en un dret pensat i articulat des del territori i per al territori de Catalunya. I tot això, sense obviar l'oportunitat i la conveniència d'abordar un sistema d'accés a la funció pública i a la carrera professional que permeti cobrir les vacants existents i captar talent jove capaç de modernitzar i d'aportar elements innovadors a unes administracions locals que no acaben d'integrar-se en la nova era de la digitalització, ja sigui per manca de mitjans, ja sigui per manca de planificació, al conjunt del territori.

Per tant i a mode de conclusió, els governs locals s'enfronten avui al gran repte de la vertebració, necessària i urgent, d'un model local que consideri la planta territorial, la dimensió jurídica i competencial o prestacional, i el finançament adequat i suficient, i que a la vegada s'enquadri en un marc jurídic català, modern i adaptat a les necessitats i els reptes que planteja el segle XXI. El gran repte és, en definitiva, enfortir els governs locals no ja només des d'una perspectiva eminentment institucional, sinó de manera integral, per tal que, una vegada acotat el seu marc institucional, competencial i financer, puguin desplegar les seves comeses de la manera més eficaç i eficient, en un context operatiu modern i innovador.

11. Hi ha un bon treball sobre els antecedents a A. ROVIRA I VIRGILI, *Estat Català. Estudi de dret públic*, Tarragona, Universitat Rovira i Virgili, 2016.

EL DRET PÚBLIC A CATALUNYA DESPRÉS DEL 1714, VIST A PARTIR DE L'OBRA D'ANTONI FRANCESC PUIG I GELABERT

Ferran Armengol Ferrer
Universitat de Barcelona

1. INTRODUCCIÓ

L'objecte d'aquest treball és analitzar la situació del dret públic a Catalunya en el període que comença després del Decret de Nova Planta —moment en què finalitza l'obra de Víctor Ferro— i fins a l'adveniment del règim constitucional, pràcticament un segle després. Aquest període ha estat generalment objecte de dos grans equívocs: el primer, la presumpta *desaparició* del dret públic català després dels decrets de Nova Planta, i el segon, la no menys presumpta desafecció dels catalans envers el dret, l'Administració i, en general, el poder públic en els anys posteriors a la derrota del 1714. El mateix Víctor Ferro semblava compartir aquesta interpretació, almenys segons el que es desprèn del text següent, que pren com a referent Ferran Soldevila:

Un cop privat del seu ordre jurídic sobirà —sobirà en el doble sentit que no reconeixia superior temporal i que el mateix dret hi estava per damunt de qualsevol voluntat individual o col·lectiva—, substituït per una sobirania aliena —tant perquè era estrangera com perquè era l'expressió d'una voluntat aliena superior a les lleis—, el poble de Catalunya, davant una demostració tan contundent de la relativitat de les coses humanes, abandonà l'adhesió d'una peça al dret i la justícia que l'havia caracteritzat fins aleshores i es refugià en la intimitat de les virtuts privades i d'una profunda religiositat personal que, en l'esfera pública, cediren el lloc a un estat de submissa inhibició política, interrompuda, de tant en tant, per grotesques exhibicions d'obsequència vers el nou amo —nou, sobretot perquè mai els seus reis, de nissaga pròpia o forastera, no ho havien estat...¹

Aquest text s'ha d'analitzar, tanmateix, amb cura. D'entrada, és cert que els decrets de Nova Planta van significar que la monarquia espanyola se situava a si mateixa

1. VÍCTOR FERRO, *El dret públic català: Les institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*, 2a ed., Barcelona, Societat Catalana d'Estudis Jurídics, 2015, p. 536.

com a única titular de la sobirania de Catalunya i font última del dret, de manera que substituïa les institucions catalanes, les quals, de fet, havien estat anorreades com a conseqüència de la victòria borbònica en la Guerra de Successió. Ara bé, això no va implicar la derogació de les normes que constituïen el dret material de Catalunya —tret de les que qüestionaven expressament l'assumpció de sobirania pel monarca—, ni tampoc que els catalans es desinteressessin pel dret ni, en general, per la cosa pública. Ben al contrari, els advocats catalans no van deixar d'invocar davant dels tribunals la vigència del dret propi de Catalunya, els municipis i les corporacions defensaren les seves competències davant la creixent centralització de l'Estat i va sorgir una vigorosa doctrina sobre l'organització d'aquest i del poder públic, reflectida en diverses obres editades a Barcelona, considerades pioneres dels estudis sobre l'Administració pública a Espanya i que, tanmateix, tenien sempre en compte l'existència d'un règim propi a Catalunya. Aquestes obres reflecteixen la tensió existent entre la voluntat de participar en el projecte polític espanyol i, a la vegada, defensar la identitat i la persistència dels trets nacionals, propis i diferenciats, de la societat catalana.

El període que ara abordem —bàsicament, el segle XVIII— ha estat objecte de nombrosos estudis històrics, que n'han abordat els vessants polítics i econòmics des de perspectives diferents i moltes vegades oposades. En canvi, s'ha tractat poc l'evolució del dret —i, en particular, del dret públic— amb posterioritat al 1714 i fins al començament del segle XIX. Certament, no han mancat contribucions de gran qualitat a la història del dret públic català contemporani, però per regla general s'han enfocat cap a períodes posteriors, com és el cas dels treballs de Josep Sarrion i Gualda sobre l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i la Diputació Provincial de Catalunya,² o els que Xavier Arbós³ i Enric Argullol⁴ van publicar a la *Revista Catalana de Dret Públic*.

Val a dir que en la doctrina espanyola tampoc no són nombrosos els estudis que s'han ocupat del dret públic en el segle XVIII i el pas de l'Antic Règim al règim constitucional. Pel que fa a aquest treball, és inevitable referir-se als de Luis Jordana de Pozas⁵ i Mariano Baena del Alcázar,⁶ en relació amb l'origen de l'Administració

2. JOSEP SARRION I GUALDA, *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1982; JOSEP SARRION I GUALDA, *La Diputació provincial de Catalunya sota la Constitució de Cadis (1812-1814 i 1820-1822)*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Direcció General d'Administració Local, 1991.

3. XAVIER ARBÓS MARÍN, «Els inicis del dret públic contemporani a Catalunya», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 41 (2010), p. 21-58.

4. ENRIC ARGULLOL MURGADAS, «Una aproximació al conreu del dret públic a Catalunya», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 41 (2010), p. 59-84.

5. LUIS JORDANA DE POZAS, «Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 17 (1944), p. 701-720.

6. MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR, *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968.

pública contemporània a Espanya. Hi ha hagut també alguns autors que s'han ocupat del trànsit del dret de l'Antic Règim al del règim constitucional.⁷ Tanmateix, aquests autors han pres sempre la perspectiva de l'estudi de l'Administració pública espanyola o del dret espanyol, identificat invariablement amb el dret castellà o el de la monarquia absoluta. A això cal afegir que les monografies i els manuals de dret penal, constitucional, administratiu o tributari, dediquen per regla general molt poc espai als antecedents històrics i, quan ho fan, solen prendre com a punt de partida la recepció de les idees de la Revolució Francesa en el segle XIX. Tot plegat ha acabat produint l'efecte d'invisibilitzar l'existència a Catalunya d'unes normes de caràcter penal, administratiu, tributari o, fins i tot, relatives a drets de la ciutadania vigents des de segles anteriors i que en molts casos fins i tot van coexistir amb el règim constitucional.

Si afegim a tot això que l'àmbit d'estudi de la història del dret i les institucions s'ha centrat bàsicament en el període que finalitza el 1714, s'arriba a la conclusió que aquest «segle XVIII jurídic» ha quedat una mica en terra de ningú.

Per tot això, és important tenir present l'obra d'Antoni Francesc Puig i Gelabert, autor molt poc conegut però que recull ja l'essència de l'argumentari que els iuspublicistes catalans van fer servir en matèria de dret públic i ciència de l'Administració des de la segona meitat del segle XVIII, al llarg del XIX i fins al primer terç del XX. Aquest argumentari reflectia la tensió entre la voluntat de participar en un projecte comú hispànic (i fins i tot de dirigir-lo) i, a la vegada, la consciència de la pròpia identitat històrica, política, social i cultural, i partia de la premissa que els catalans havien de disposar del seu propi sistema jurídic i de govern com a millor manera de ser governats, sense que això signifiqués una voluntat de ruptura amb l'Estat, al qual en tot cas es volia ajudar a reformar per tal que fos més concorde als interessos de Catalunya. Dins d'aquesta línia argumental, hi havia un element que tenia una importància fonamental: la identificació de les reivindicacions catalanes amb els corrents ideològics en boga a Europa. Això permetia disposar d'un argument d'autoritat de cara a convèncer els poders de l'Estat —i les persones que els encarnaven— que l'establiment d'un sistema de govern adient a les reivindicacions catalanes estava, al seu torn, en sintonia amb les darreres tendències internacionals. En la pràctica, aquesta mena d'estratègia va obtenir un resultat desigual i a la llarga poc satisfactori per a les aspiracions catalanes.

Puig i Gelabert, que es mantenia en la línia d'autors com Romà i Rosell o Antoni de Capmany, va ser un pioner en aquesta estratègia, atès que va buscar l'acomodació de les reivindicacions polítiques de Catalunya en el context de la monarquia espanyola en el marc del despotisme il·lustrat, de la mateixa manera que al llarg del segle XIX es

7. En aquest sentit, vegeu Alfredo GALLEGO ANABITARTE, *Poder y derecho. Del Antiguo Régimen al Estado Constitucional en España. Siglos XVIII a XIX*, Madrid, Marcial Pons, 2009; Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de derecho administrativo I*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, p. 73 i seg.

buscarien les fórmules polítiques i jurídiques preponderants en cada moment, com el federalisme o la política de minories de la Societat de Nacions.

El contrapunt a Puig i Gelabert es pot trobar en Ramon Llätzer de Dou i de Basols, que tot i procedir d'una tradició ideològica diferent, coincidia amb aquest autor a reivindicar l'existència d'aquest dret públic català, si bé integrat en l'ordenament jurídic de la monarquia espanyola.

2. ADMINISTRACIÓ I DRET PÚBLIC A CATALUNYA EN EL SEGLE XVIII: EL RÈGIM DE LA NOVA PLANTA

L'estudi del dret públic i, en general, del poder públic a Catalunya en el període analitzat requereix tenir en compte, amb caràcter previ, dues qüestions prou rellevants. La primera és l'evolució mateixa del concepte i de les funcions de l'Administració pública, i la segona, a què ens referim exactament quan parlem de dret públic. Pel que fa a la primera d'aquestes qüestions, és important assenyalar que la forma actual de l'Administració pública, entesa com un ens que incideix en pràcticament totes les manifestacions de la vida quotidiana i que arriba a tot el territori, no es va començar a fer efectiva a Catalunya, i en general a Espanya, fins ben entrat el segle XIX.

Anteriorment no existia una administració pública en el sentit amb què es coneix actualment. La monarquia exercia el seu poder sobre Catalunya a través dels capitans generals.⁸ Certament, el poder dels capitans generals s'exercia de manera extensiva, més enllà del que seria pròpiament la defensa del territori —o la repressió de possibles aixecaments de la població—, com es va veure, per exemple, en l'assumpció de competències sobre l'ordenació urbanística de la Rambla de Barcelona en detriment del municipi.

Els ajuntaments eren, precisament, el segon nivell administratiu i, malgrat la supressió del Consell de Cent a Barcelona, mantenien encara en el segle XVIII un ampli feix de competències, generalment d'àmbit local. Tanmateix i a partir de la *Instrucción de corregidores* del 15 de maig de 1788, la Corona va passar a exercir per si mateixa moltes competències que fins llavors es consideraven de titularitat municipal. Va iniciar així una tendència que es va consolidar definitivament amb l'aparició de l'Estat constitucional.

Més enllà d'aquestes actuacions —i dels conflictes corresponents—, els poders públics deixaven una notable autonomia a la societat, tant en l'actuació de persones

8. Respecte a aquesta qüestió, vegeu Sebastià SOLÉ I COT, *El Gobierno del Principado de Cataluña por el capitán general y la Real Audiencia —el Real Acuerdo— bajo el régimen de Nueva Planta, 1716-1808: Una aportación al estudio del procedimiento gubernativo a finales del Antiguo Régimen*, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, 2008.

individuals com en la de societats mercantils o d'institucions com ara els gremis, la Reial Junta de Comerç, l'esmentada Reial Acadèmia de Ciències i Arts de Barcelona o els patronats dels hospitals. Persones i entitats constituïen societats i altres persones jurídiques, compraven i venien finques, subscrivien contractes o feien tot tipus de declaracions sense cap altra intervenció pública que no fos la del notari, que rigorosament aixecava acta de totes aquelles actuacions. El notariat, per cert, s'organitzava de manera autònoma a Catalunya.

Pel que fa estrictament al dret públic, la seva aplicació va quedar determinada, després de la derrota del 1714, pel que van establir els decrets de Nova Planta del 9 d'octubre de 1715 i el 16 de gener de 1716. Aquesta afirmació pot sorprendre, ja que sovint s'ha sostingut que aquests decrets van significar la derogació del dret públic català i van deixar vigent el dret privat.

Ara bé, examinat el text dels decrets esmentats, es pot arribar a la conclusió que el seu objecte no era tant una derogació de normes materials com l'afirmació de la sobirania de Felip V sobre Catalunya, un cop suprimides *manu militari* les institucions pròpies de Catalunya com a conseqüència de la desfeta del 1714. Aquesta afirmació de la potestat sobirana s'ha d'entendre d'acord amb la doctrina del gran teòric de la monarquia absoluta, Jean Bodin. Com a regla general, Bodin havia definit la sobirania com «el poder de fer la llei sense el consentiment dels súbdits», però a la vegada admetia la possibilitat que el príncep i els súbdits es relacionessin per mitjà d'un contracte pel qual s'obligaven recíprocament a complir la llei. Els territoris de la Corona d'Aragó eren, precisament, l'exemple que posava Bodin a l'hora de definir aquesta mena de sobirania contractual, que, per cert, considerava contraproductent.⁹ Per això mateix i sens perjudici de les circumstàncies històriques concretes, els decrets de Nova Planta es poden interpretar com una mena de redreçament de l'antiga Corona d'Aragó cap a l'ortodòxia de l'absolutisme i l'afirmació del monarca espanyol com a únic titular de la sobirania.

Aquesta afirmació de la potestat sobirana es veu reflectida ja en el primer apartat del Decret:

1. Por quanto, por Decreto de nueve de Octubre del año próximo pasado señalado de mi Real mano, he sido servido de dezir, que haviendo con la asistencia Divina, y justicia de mi causa, pacificado enteramente mis Armas esse Principado, toca à mi Soberanía establecer Gobierno en él, y à mi Paternal Dignidad, dar para en adelante, las mas saludables providencias, para que sus Moradores, vivan con paz, sosiego, y abundancia, enmendando en los malos, la opresión, que se ha experimentado (en las turbaciones passadas) de los Buenos.

9. Jean BODIN, *Los seis libros de la República*, traducció i estudi preliminar de Pedro Bravo Gala, Madrid, Tecnos, 1986, p. 54-55.

És a dir, un cop consumada la «pacificació» del Principat per les armes, Felip V, com a sobirà absolut, assumia com a funció pròpia i exclusiva l'exercici del govern a Catalunya, amb exclusió total de qualsevol altre poder. Aquesta assumpció del poder es va veure reflectida de tres maneres diferents: la primera, la centralització en la Reial Audiència de tot el poder territorial a Catalunya, en substitució dels òrgans de govern propis de Catalunya, que *de facto* havien deixat d'existir arran de la derrota del 1714; la segona, l'assumpció directa per la Corona de la titularitat de les regalies, és a dir, els drets que havien tingut les institucions catalanes en relació amb l'emissió de moneda i sobre camins, aigües, mines o similars, i la percepció dels drets corresponents; i la tercera, però no menys important, la integració del dret propi de Catalunya en el sistema jurídic de la monarquia espanyola.

La centralització del poder territorial en l'Audiència és la primera de les qüestions que aborda el Decret (apartat 2):

He resuelto, que en el referido Principado, se forme una Audiencia, en la qual presidais Vos el Gobernador, Capitan General, ò Comandante General de mis Armas, que aí huviere, de manera que los Despachos, despues de empezar con mi dictado, prosigan en su nombre [...].

Aquesta centralització del poder en l'Audiència (que el mateix Decret determina que tingui la seva seu «en las casas que antes estaban destinadas para la Diputación») es completa amb l'extinció dels «oficios», és a dir, dels càrrecs públics de Catalunya, que és objecte dels apartats 51 i 52 del Decret. D'acord amb l'apartat 51:

Todos los demás Oficios, que havia antes en el Principado temporales, ò perpetuos, y todos los Comunes, no expressados en este mi Real Decreto, quedan suprimidos, y extintos, y lo que à ellos estava encomendado, si fuere perteneciente à Justicia, ò Gobierno, correrá en adelante à cargo de la Audiencia; Y si fuere perteneciente à Rentas, y Hazienda, ha de quedar à cargo del Intendente, ò de la Persona, ò Personas, que Yo diputare para esto.

L'apartat 52 feia referència a les autoritats municipals, amb l'excepció del Consell de Cent barceloní, que també havia estat suprimit el 1714:

Pero los Oficios Subalternos, destinados à las Ciudades, Villas, y Lugares para su Gobierno Político en lo que no se opusiere à lo dispuesto en este Decreto se mantendrán, y lo que sobre esto se necesitare de reformar, me lo consultará la Audiencia, ò lo reformará en la forma que se dice al fin, respecto de Ordenanzas.

Quedaven, per tant, suprimits tots els càrrecs públics que havien existit a Catalunya, que eren substituïts per la Reial Audiència o per aquells que nomenés el mateix

rei. Només en quedaven al marge els càrrecs d'àmbit local que fossin compatibles amb el mateix Decret (la qual cosa, òbviament, no comprenia el Consell de Cent de Barcelona), que, tanmateix, serien més tard reduïts al règim de Castella en virtut de la Reial cèdula del 13 d'octubre de 1718.¹⁰

La reserva de les regalies a la Corona quedava concretada, d'altra banda, en l'apartat 55 del Decret:

55. Las Regalias de Fabrica de Monedas, y todas las demás, llamadas Mayores, y Menores, me quedan reservadas, y si alguna Comunidad, ò Persona particular tuviere alguna pretension, se le hara Justicia, oyendo à mis Fiscales.

És a dir, en endavant, la Corona es feia seves totes aquestes regalies i remetia a la seva pròpia jurisdicció tots els litigis que es poguessin plantejar respecte a aquesta qüestió.

En resum, allora que s'anorreaven els organismes que havien encarnat la sobirania de Catalunya i la Corona n'assumia directament les potestats i atribucions, es mantenia, en canvi, la vigència de les Constitucions catalanes, és a dir, el dret català, que s'integrava en l'ordenament jurídic de la monarquia espanyola mitjançant el mateix Decret. Aquesta integració es va fer amb una curiosa giragonsa jurídica, en el sentit que el dret propi de Catalunya es mantenia vigent però s'havia d'entendre restablert per la voluntat del rei per mitjà del mateix decret. Per tant, la font de legitimitat d'aquestes normes no vindria ja de les institucions catalanes, sinó exclusivament i única de l'autoritat reial. Així es desprèn dels apartats 56, 57 i 58 del Decret de Nova Planta, referents, respectivament, a les Constitucions catalanes, el Consolat de Mar i les ordenances municipals:

56. En todo lo demás, que no está prevenido en los Capítulos antecedentes de este Decreto, mando se observen las Constituciones, que antes havia en Cataluña, entendiendose, que son establecidas de nuevo por este Decreto, y que tienen la misma fuerza, y vigor, que lo individualmente mandado en él.

57. Y lo mismo es mi voluntad, se execute, respecto de el Consulado de la Mar, que ha de permanecer, para que florezca el comercio, y logre el mayor beneficio del País.

10. *Real cedula instructoria en la qual Su Magestad establece y declara diferentes puntos al gobierno politico, y economico de los regimientos de la ciudad de Barcelona, y demás ciudades, y villas cabeças de cor-regimientos del Principado de Cathaluña: dada en Balsain a treze de octubre de mil setecientos diez y ocho.*

58. Y lo mismo se observará en las Ordenanzas, que huviere para el Gobierno Político de las Ciudades, Villas, y Lugares, en lo que no fuere contrario à lo mandado aqui, con que sobre el Consulado, y dichas Ordenanzas, respecto de las Ciudades, y Lugares, Cabezas de Partido, se me consulte por la Audiencia, lo que considerare digno de reformar, y en lo demás lo reforme lo Audiencia.

És a dir, és el monarca mateix (Felip V) qui «ordena» que es compleixin les Constitucions, que ell mateix restableix per mitjà del Decret de Nova Planta, i en els mateixos termes manté el Consolat de Mar i les ordenances locals. En termes de la doctrina de Bodin, la relació «contractual» de la monarquia amb els catalans havia estat substituïda per la voluntat única del monarca absolut com a font exclusiva de tota legitimitat i del dret.

Aquesta referència genèrica a les Constitucions s'ha d'entendre en relació amb tot el dret català en el seu conjunt, és a dir, tant les normes de dret privat com les que, segons els paràmetres actuals, es podrien considerar dret públic, és a dir, les de caràcter processal, penal i tributari, les que estableixen el règim monetari, les que regien els gremis o les que feien referència a aigües, carreteres o navegació. Solament es podien considerar derogades les normes que estiguessin en contra de la potestat que s'arrogava Felip V en virtut del Decret, és a dir, les que regien l'organització i les funcions de les institucions pròpies de Catalunya, que, tanmateix, havien deixat de tenir efectivitat des del mateix moment de l'ocupació filipista, el setembre del 1714.

No hi va haver, doncs, una derogació del dret públic pròpiament dit, que es va continuar aplicant com el dret privat, tret d'allò que estigués en discordança amb l'exercici del poder atribuït a la Corona. Això no obstant, el dret català quedava integrat en el dret de la Corona espanyola amb subjecció al mateix Decret de Nova Planta. Aquesta integració fou sistematitzada per Dou partint del principi que el dret català —al qual anomena «derecho municipal»— i el dret espanyol —«derecho general»— eren dos sistemes jurídics autònoms, cadascun amb el seu propi sistema de fonts, de manera que el dret general de la Corona no es podia aplicar com a supletori del català. Tots dos ordenaments s'aplicaven, doncs, de manera concurrent en el territori català, la qual cosa obligava a establir un sistema de prelación de fonts entre normes catalanes i espanyoles.

A aquest efecte, Dou va determinar unes regles per a l'aplicació de l'un o l'altre ordenament, d'acord amb el principi que la llei posterior deroga l'anterior: en primer lloc, les causes seguides a Catalunya s'havien de regir per les normes posteriors al Decret de Nova Planta, començant per les últimes a ser promulgades, tant si formaven part del dret general del Regne com si havien estat dictades expressament per a Catalunya, com era el cas dels estatuts de la Universitat de Cervera; a falta d'aquestes normes, que formaven «el derecho general y municipal moderno», s'aplicaria el mateix Decret de Nova Planta, i a falta d'aquest, o si aquest no ho hagués previst, s'aplicarien les Constitucions de Catalunya. El mateix sistema de prelación s'aplicaria a les causes

penals i també a les ordinacions del Consolat de Mar, «cuya autoridad no solo en esta provincia, sinó también en muchas otras de la Europa, es bien antigua y conocida».¹¹

La realitat, però, era més complexa. D'una banda, el dret realment aplicat a Catalunya durant el segle XVIII i el primer terç del XIX era el dret català. De l'altra, com que havien desaparegut les fonts de producció pròpia, era impossible actualitzar les normes catalanes, que anaven quedant més obsoletes, tant pel que fa al contingut com pel que fa al llenguatge emprat, que molts juristes ja ni tan sols entenien. A això s'afegien les mesures que anava adoptant la monarquia per a anar-se consolidant com un estat modern, com ara la Reial cèdula de Carles III del 23 de juny de 1778, que prohibia dictar sentències en llatí i obligava a fer-ho en castellà.

La conseqüència de tot plegat, com explica Joan Egea,¹² va ser que en aquells anys es van publicar més traduccions d'obres antigues i comentaris als autors antics que no pas obres originals que apliquessin la nova metodologia racionalista.

3. DESPOTISME IL·LUSTRAT, RESTAURACIÓ I «FELICITAT» DELS SÚBDITS. A L'ENTORN DEL MEMORIAL DE GREUGES DEL 1760

En aquest context, arribaven a Catalunya els corrents intel·lectuals europeus que conformarien la idea moderna d'estat, com el cameralisme i, ja més endavant, les idees de la Il·lustració, totes elles reflectides en la introducció de la ciència de la policia i del concepte de *foment*, que menaven cap a la consecució de la «felicitat» dels súbdits. Aquestes idees s'havien concebut inicialment com a línies de conducta per a legitimar l'actuació de les monarquies absolutes, però van conèixer un ressò extraordinari a Catalunya, on es van escriure els primers tractats sobre aquestes matèries en l'àmbit de tota la monarquia hispànica. Això s'explica, sens dubte, pel fet que aquests autors catalans van saber capgirar el plantejament implícit en aquestes teories —la justificació de la monarquia absoluta— per a convertir-lo en el fonament de la seva petició a la monarquia d'una restauració, almenys parcial, de les institucions perdudes el 1714.

L'obra d'aquests autors s'ha de situar en el canvi que les relacions de la monarquia espanyola amb Catalunya van experimentar després de la mort de Felip V, que va significar que la dinàmica de resistència i repressió que havia caracteritzat aquell reg-

11. Ramon Llätzer de DOU, *Instituciones del derecho público general de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en qualquier Estado*, vol. 1, Madrid, Oficina de Don Benito García y Compañía, 1800, p. 74-75.

12. Joan EGEEA I FERNÁNDEZ, «Estudi introductori», a Pedro N. VIVES I CEBRIÀ, *Traducción al castellano de los Usages y demás derechos de Cataluña que no están derogados o no son notoriamente inútiles, con indicación del contenido de éstos y de las disposiciones por las que han venido a serlo, ilustrada con notas sacadas de los más clásicos autores del Principado*, Barcelona, Parlament de Catalunya i Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, 2010 (Textos Jurídics Catalans. Escriptors; 1/5).

nat donés pas a un període de major obertura, que es començà a fer patent pels volts dels anys 1759-1760, és a dir, coincidint amb l'arribada al tron dels monarques Ferran VI i Carles III, amb el restabliment de les antigues institucions consulars de Barcelona, autoritzat per Ferran VI el 1758,¹³ i amb l'autorització del comerç dels catalans amb Amèrica per Carles III. Aquesta nova actitud de la monarquia coincidí amb el sentiment, compartit per catalans, valencians, aragonesos i balears, d'haver demostrat ja àmpliament la seva fidelitat a la Corona en els anys transcorreguts des del final de la Guerra de Successió, per la qual cosa podien fer propostes al rei. A la vegada, anava apareixent a les ciutats, i en particular a Barcelona, una nova classe dirigent que aspirava a recuperar plenament les seves pròpies estructures de poder, en particular les institucions de govern municipal, com havia estat el Consell de Cent.¹⁴

En aquest context, les doctrines del cameralisme i la ciència de la policia permetien donar suport a aquestes aspiracions amb uns arguments de racionalitat. Tanmateix, tota aquesta argumentació racionalista es va veure, en acabat, impotent per a aturar el procés de consolidació i centralització de l'Estat, que havia arrencat a partir del darrer terç del segle XVII i avançà imparable fins a consolidar-se en el període constitucional.

Aquest tipus de discurs va trobar els seus punts de referència en un document polític, la *Representación de los diputados de las ciudades de Zaragoza, Valencia, Barcelona y Palma*, també conegut com el *Memorial de Greuges* del 1760,¹⁵ i en l'obra de dos autors, Francesc Romà i Rosell i Antoni de Capmany. Romà i Rosell fou l'autor de la *Disertacion historico-politico-legal por los colegios y gremios de la ciudad de Barcelona y sus privativas*,¹⁶ publicada el 1766.¹⁷

Per la seva part, Antoni de Capmany va publicar ja el 1779 les *Memorias históricas sobre la marina, comercio y artes de la antigua ciudad de Barcelona*.¹⁸

13. Vegeu la ressenya de R. Fernández Díaz de l'obra *Discurso sobre la agricultura, comercio e industria del Principado de Cataluña* (1780), a *Revista de Historia Industrial*, núm. 12 (1997), p. 237-240.

14. Vegeu Ferran ARMENGOL FERRER, «La memòria del Consell de Cent i la reivindicació moderna de l'autogovern de Barcelona», *Barcelona Quaderns d'Història* (Arxiu Històric de Barcelona), núm. 20 (2012), p. 245-275.

15. Text publicat a *Memorial de Greuges de 1760. Projecte de Constitució de l'Estat Català de 1883. Memorial de Greuges de 1885. Missatge a la Reina Regent de 1888. Bases de Manresa de 1892*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, 1990.

16. FRANCESC ROMÀ I ROSELL, *Disertacion historico-politico-legal por los colegios y gremios de la ciudad de Barcelona y sus privativas*, Barcelona, Thomas Piferrer Impressor, 1766.

17. També s'ha atribuït a Romà i Rosell la redacció de la *Representación de los diputados de las ciudades de Zaragoza, Valencia, Barcelona y Palma*. Aquesta interpretació ha estat, tanmateix, posada en qüestió per Ramon GRAU I FERNÁNDEZ, «A l'entorn del memorial de greuges de 1760. Perspectives sobre la cultura política setcentista», *L'Avenç*, núm. 275 (desembre 2002), p. 59-64.

18. ANTONI DE CAPMANY I DE MONTPALAU, *Memorias históricas sobre la marina, comercio y artes de la antigua ciudad de Barcelona*, Madrid, Imprenta de Antonio de Sancha, 1779.

Ambdós textos coincidien en un argument que incorporava elements historicistes i elements racionalistes per a arribar a la conclusió que les institucions pròpies de Barcelona eren el sistema «natural» de govern, el més adient amb l'organització econòmica de la ciutat i amb els valors de la seva societat. Aquesta organització i aquests valors eren identificats a les *Memorias históricas* de Capmany amb l'adhesió al treball manual i a la indústria, que associava als catalans en contraposició a la «mentalidad hidalga» castellana.

És important destacar que aquesta apel·lació de caràcter —diguem-ne— sociològic a la necessitat de disposar d'unes institucions adients a la idiosincràsia catalana evitava fer, almenys de manera aparent, una reivindicació de les institucions suprimides el 1714. En aquestes obres es feia referència a les institucions vigents en el moment, com els municipis o els col·legis professionals, la qual cosa es pot explicar, segurament, per possibilisme, per prudència o per esquivar la possible censura.

Aquest tipus d'argumentació s'ha de situar en el context del despotisme il·lustrat, del qual eren epígons el rei Frederic II de Prússia i els emperadors Maria Teresa i Josep d'Àustria, i que a Espanya va inspirar el regnat de Carles III. L'objectiu del despotisme il·lustrat era crear un estat fort a partir d'un absolutisme centralitzador, l'establiment d'una jerarquia funcional i un intens intervencionisme de l'Estat en matèria econòmica, pedagògica i religiosa.¹⁹ A primera vista, doncs, semblava incompatible amb la idea de reconèixer un règim singular per als catalans. No obstant això, aquest tipus de política es basava en uns pressupòsits racionalistes, expressats en el corrent de pensament conegut com a cameralisme, del qual va sorgir l'anomenada *Polizeiwissenschaft* o 'ciència de la policia', primera exposició teòrica de l'estudi de l'Administració pública en sentit modern.²⁰ La ciència de la policia consistia en l'estudi de l'administració interior (*innere Verwaltung*) de la monarquia i s'havia d'entendre —en paraules del seu introductor, Johann Heinrich Gottlieb Von Justi— com tot el que pogués contribuir al benestar (*Wohlfahrt*) i la felicitat (*Glücklichkeit*) de cada individu que formés part de la col·lectivitat estatal.²¹ Aquest principi general es feia encaixar amb les reivindicacions dels catalans per mitjà d'un argument que sostenia que les institucions més útils per a una societat són les que ella mateixa ha creat, atès que s'adapten millor a la seva idiosincràsia, són més ben acceptades pels súbdits i, en conseqüència, contribueixen millor al seu benestar i la seva felicitat.²²

19. Jean TOUCHARD. *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos, 1981, p. 325-327.

20. Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, *Los estudios sobre administración*, p. 35; O. GUERRERO, «Estudio preliminar», a Juan Enrique VON JUSTI, *Ciencia del Estado*, Mèxic, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996.

21. José Luis CARRO, «Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado pre-constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29 (1981) p. 291-292.

22. En aquest sentit, vegeu Joaquim ALBAREDA I SALVADOR, «El XVIII, un segle sense política?», a J. RENYER i E. PUJOL (dir.) *Pensament polític als Països Catalans, 1714-2014*, Barcelona, Pòrtic, 2007, p. 71 i seg.

D'acord amb això, es considerava que els gremis i les institucions de govern local pròpies de Catalunya eren les més útils i adequades a la idiosincràsia de la societat catalana.

La *Representación* es va presentar a les Corts generals que Carles III havia convocat el juliol del 1760, coincidint amb l'inici del seu regnat. La signaven els diputats designats per les ciutats de Barcelona, València, Palma de Mallorca i Saragossa, com a capitals dels regnes que havien integrat la Corona d'Aragó, i fou el primer intent formal d'iniciar una nova relació amb la monarquia que permetés passar pàgina de la dinàmica de resistència i repressió que es mantenia des del final de la Guerra de Successió. L'objecte últim de la *Representación* era aconseguir del monarca que els càrrecs públics als territoris de l'antiga Corona d'Aragó fossin ocupats preferentment per «naturals del país», però a la vegada es demanava també una reforma del règim local inspirada en les institucions que havien conformat històricament el règim municipal d'aquells regnes. L'argumentació, en un cas i en l'altre, no es basava a demanar o exigir el restabliment de les institucions antigues, sinó en un criteri de racionalitat orientat a aconseguir els objectius de benestar i felicitat dels súbdits, propis de la ciència de la policia. Aquest benestar i aquesta felicitat quedarien assegurats amb uns funcionaris naturals del país, que en coneguessin el dret, la llengua i els costums, i amb el règim municipal que el país havia desenvolupat per si mateix al llarg de la història.

També crida l'atenció que la *Representación* es presentés com una manifestació de les capitals dels antics regnes, i no dels regnes en si mateixos. L'explicació, sens dubte, es troba en l'objectiu d'aconseguir recuperar un cert nivell d'autogovern sense qüestionar l'assumpció de la sobirania de la monarquia sobre Catalunya i els altres regnes de la Corona d'Aragó que representaven els decrets de Nova Planta. Aquest mateix objectiu es pot detectar en la manera en què la *Representación* es referia a les antigues institucions municipals de les ciutats de la Corona d'Aragó, que sembla ocultar el potencial real que havia tingut el Consell de Cent barceloní. El fragment següent resulta prou indicatiu en aquest sentit:

Antes gobernaban las ciudades de la corona de Aragón cinco o seis jurados o consellers que en cada año se elegían por suerte entre los ciudadanos de diferentes clases, que juzgándose capaces entraban en las bolsas o sacos para el sorteo. Ahora gobiernan las ciudades capitales veinte y quatro y á las otras más de seis regidores, y perpetuos, que Vuestra Majestad elige a consulta de la Cámara [...] Los corregidores tienen mayores facultades que tenían antes los justicias, que podían llamarse compañeros de los jurados, y los yntendentes [sic] tienen tantas privativas que es mui poca, o ninguna, la autoridad de los regidores. Las audiencias con qualquier motivo se ingieren en el gobierno econ[o]mico de las ciudades mudando las antiguas reglas, prescriben nuevas que dicen ser conformes a las leyes de Castilla con el título del alivio o beneficio del público, despojan a los regidores de las preeminencias y distintivos [...].

En síntesi, es fa una comparació entre els ajuntaments borbònics i el que havien estat els municipis de la Corona d'Aragó, dels quals remarca la major autonomia que havien gaudit, la relació d'igual a igual amb els representants de la Corona i el caràcter democràtic, i a aquest efecte esmenta els «jurados o consellers» que regien aquelles ciutats o el sistema d'insaculació pel qual accedien al càrrec. Tanmateix, el que crida l'atenció és que s'afirmi que les ciutats de la Corona d'Aragó tenien «cinc o sis jurats», ja que en realitat n'havien tingut molts més, en particular Barcelona, que havia arribat als cent vint-i-vuit jurats o consellers.

Aquesta distorsió de la realitat històrica queda ben patent quan aquests «cinc o sis jurats o consellers» es contraposen als vint-i-quatre regidors que tenien els municipis borbònics de les capitals: si s'agafa aquest text en sentit literal, el brutal aprimament que el govern de Barcelona havia patit en passar del Consell de Cent a l'Ajuntament borbònic hauria estat, ben al contrari, una ampliació de la seva estructura, ja que hauria passat de cinc o sis jurats a vint-i-quatre regidors. Aquesta prudent estratègia no va aconseguir, però, assolir els seus objectius, i els regnes i les ciutats de l'antiga Corona d'Aragó continuaren sota el mateix règim.

La *Disertación* de Romà i Rosell insistia en la mateixa línia argumental, si bé estava ja més decantada cap a una reivindicació de l'autonomia municipal perduda. En principi, aquesta obra tenia per objecte la defensa del règim i els privilegis dels gremis de Barcelona, però, alhora i a diferència de la *Representación*, aprofitava per fer una al·lusió explícita a l'antiga organització municipal barcelonina i la seva autonomia:

Con los privilegios concedidos [...] tenía el antiguo Consejo Ordinario de la Ciudad de Barcelona la facultad general de establecer todo lo que tubiese (sic) por más conveniente al Real Servicio y à la utilidad pública; y en particular la de eregir, y aprobar, Colegios y Gremios, darles Ordenanzas, revocarlas, nombrar Cónsules y Prohombres, conocer en primera instancia de sus causas, &c. Autorizada la Ciudad con estos Privilegios, trabajó incesantemente con los Soberanos [...] en poner á estos cuerpos sobre el pie sólido en que se han mantenido, con sus Privativas, por espacio de tantos siglos, y en que actualmente se mantienen con la sola diferencia de haberse la Real Corona incorporado las Regalías que tenía comunicadas la antigua Ciudad de Barcelona.²³

És a dir, Romà i Rosell aprofita el fet que els gremis van ser instituits pel Consell de Cent i es regien encara per privilegis concedits i normes aprovades pel mateix Consell, per a fer una evocació d'allò que havia estat l'autonomia del municipi de Barcelona abans del 1714. En aquesta línia, comença recordant les atribucions del Consell de Cent en relació amb els gremis («[...] eregir [sic], y aprobar, Colegios y Gremios,

23. Francesc ROMÀ I ROSELL, *Disertación historico-politico-legal*, p. 15-16.

darles Ordenanzas, revocarlas, nombrar Cónsules y Prohombres, conocer en primera instancia de sus causas, &c.» i tot seguit les situa en el context més ampli d'un autèntic autogovern municipal («[...] la facultad general de establecer todo lo que tubiese [sic] por más conveniente al Real Servicio y à la utilidad pública»). És a dir, el Consell de Cent disposava de totes les potestats públiques en relació amb els gremis barcelonins i aquestes atribucions estaven alhora relacionades amb la competència general sobre el «Real Servicio» i la utilitat pública.

Finalment —però cosa no menys important—, Romà i Rosell recordava la sintonia que aquelles autoritats autònomes barcelonines havien mantingut amb la monarquia («[...] Autorizada [sic] la Ciudad con estos Privilegios, trabajó incesantemente con los soberanos [...] en poner á estos cuerpos sobre el pie sólido en que se han mantenido»). El text acaba recordant, sense fer més comentaris, que la Corona havia assumit aquelles regalies que havia tingut la ciutat de Barcelona, en referència, sens dubte, al Decret de Nova Planta, però és inevitable detectar-hi la reivindicació d'un autogovern municipal que havia estat més eficient que la centralització absolutista llavors vigent, la qual cosa, tanmateix, no era un obstacle per a mantenir una cooperació estreta amb la monarquia.

En resum, a partir de l'argumentació cameralista de la *Representación*, que fonamentava el restabliment de l'autogovern municipal en la «felicitat pública», la *Disertación* avançava tímidament cap a una actitud de reivindicació de l'autogovern perdut, que arrencaria a partir de Capmany i es desenvoluparia plenament en el segle XIX.

Les idees plantejades en la *Disertación* es completaren en tres obres més que Romà va publicar de manera pràcticament consecutiva els anys immediatament següents: *Proyecto de abogado general del público* (1767), *Las señales de la felicidad en España y modo de hacerlas eficaces* (1768) i *Proyecto para restablecer la monarquía* (1769), que ve a ser una síntesi de les tres anteriors.²⁴

El cert, tanmateix, és que l'entorn general espanyol i europeu del moment no era gens favorable al reconeixement de poders territorials dins de l'Estat o de règims municipals singulars. La monarquia de Carles III d'Espanya, inspirada en els postulats del despotisme il·lustrat, es va caracteritzar per la intensificació del poder absolut de la Corona i de l'intervencionisme de l'Estat. Tant és així que, arran de la *Instrucción de corregidores* del 15 de maig de 1788, va passar a exercir per si mateixa moltes competències que fins llavors es consideraven de titularitat municipal, la qual cosa va iniciar una tendència que es va consolidar definitivament amb l'aparició de l'Estat constitucional.²⁵ El reforçament de l'Estat va comportar una tendència a

24. J. V. PENADÈS ALIAGA, «Enmendar sin quebrar: el proyecto para restablecer la monarquía (1769) de Francesc Romà i Rosell», *Pedralbes. Revista d'Història Moderna*, núm. 23 (2003), p. 225-235.

25. J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y España*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, p. 184-185.

l'homogeneïtzació del règim i les competències de tots els municipis a partir d'un marc determinat de manera uniforme pel mateix Estat. Res a veure, per tant, amb el reconeixement d'antigues prerrogatives o de règims singulars. Solament la institució a Barcelona dels «diputats i síndics del comú»²⁶ va significar el reconeixement d'un cert àmbit d'autonomia municipal dins d'aquesta tendència generalitzada a la centralització del poder polític.

4. FRANCESC PUIG I GELABERT I LA INTRODUCCIÓ DE LA CIÈNCIA DE LA POLICIA

Les propostes polítiques de Romà i Rosell, a les quals podríem afegir les de Jaume Caresmar o les del valencià Mayans, donaren pas ben aviat a la recepció de les obres que començaven a configurar el dret públic europeu. De fet, fou en les darreres dècades del segle XVIII quan s'instituíren les primeres càtedres de «dret públic, natural i de gentes» en diverses universitats de Madrid, on s'estudiaven autors com Heineci i Vattel i fins i tot es començava a parlar de Rousseau, cosa que acabà portant a la seva clausura.²⁷

Mentrestant, a Barcelona s'iniciava l'estudi del dret i de l'Administració pública a partir de la traducció de les obres fonamentals publicades a Europa en aquell període. Aquest moviment fou protagonitzat essencialment pel jurista Antoni Francesc Puig i Gelabert (Barcelona 1752 [?]-?). D'aquest autor, tal com passa amb altres coetanis, se'n coneix ben poca cosa. Va néixer amb tota probabilitat a Barcelona (a la Universitat d'Osca es va inscriure com a «Antonio Francisco Puig de Barcelona») i pertanyia a la petita noblesa catalana, ja que estava emparentat amb els Despuig o Puig, els Gelabert del Coscoll (família arrelada a Sant Just Desvern), els Pallàs i els Mora, segons el que es desprèn d'un certificat que va encarregar el 1782 a Ramón de Zazo i Ortega, historiador i rei d'armes de Carles III, sobre el seu escut heràldic i els orígens de la seva família. És també coneguda la seva relació personal i literària amb el frare franciscà i escriptor Pau Puig (? , 1722/1723 – Barcelona, 1798), de qui era nebot, relació que ha quedat documentada en un manuscrit de poesies de Pau Puig, algunes de les quals estan dedicades per l'autor al seu nebot Antoni Francesc, text que s'ha conservat a la Biblioteca-Museu Víctor Balaguer de Vilanova i la Geltrú i que inclou també alguns poemes escrits per Puig i Gelabert mateix.²⁸

26. Vegeu Ernest LLUCH, «Cameralisme, corona d'Aragó i “partit aragonès” o “militar”», *Recerques: Història, Economia, Cultura*, 1992, p. 143; Pere MOLAS RIBALTA, «Diputats i síndics a l'Ajuntament borbònic de Barcelona (1760-1808)», *Revista de Dret Històric Català*, núm. 4 (2004), p. 11-27.

27. Ángel GARRORENA MORALES, *El Ateneo de Madrid y la teoría de la monarquía liberal (1836-1847)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974, p. 18-19.

28. Maria Rosa SERRA MILÀ, «El manuscrit núm. 8 de la Biblioteca-Museu Víctor Balaguer, un autògraf de Pau Puig», *Butlletí de la Biblioteca Museu Balaguer*, núm. 6 (octubre 2013), p. 55-67.

Quant a la seva formació, només es coneixen els graus obtinguts a la Universitat Sertoriana d'Osca l'agost del 1772: el 19 d'agost va convalidar el grau de batxiller en Cànon, el 23 va obtenir el títol de llicenciat en Cànon i el 30, el de doctor en Sagrats Cànon. No se sap, tanmateix, on va cursar els estudis de cànon que va convalidar a Osca, ni tampoc on havia realitzat els tres cursos com a passant necessari per a ser llicenciat. L'únic que sabem del cert és que no els va cursar a la Universitat de Cervera,²⁹ per la qual cosa és possible que els fes a la mateixa Universitat Sertoriana, o bé a València o Tolosa de Llenguadoc, tal com feien en aquell temps molts estudiants de dret com a mostra de rebuig a la decisió de Felip V de tancar la Universitat de Barcelona i instituir la Universitat de Cervera.³⁰

En tot cas, es presentava a si mateix com a «miembro del Gremio y Claustro de la Universidad de Huesca», per la qual cosa sembla que va estar estretament unit a la universitat d'aquella ciutat aragonesa.

Ja el 16 de setembre de 1779 Puig i Gelabert va ser rebut com a advocat en la Reial Audiència de Catalunya, que el va designar «examinador de abogados» el 31 de març de 1783; va ser també jutge de reclamacions de la Cúria Reial del Corregiment de Barcelona. A partir d'aquí, la seva activitat va quedar estretament vinculada amb l'Acadèmia de Jurisprudència Teòrico-Pràctica de Barcelona, de la qual fou un dels fundadors i cap de la Direcció de Dret Públic Criminal. Va ser també soci de la Real y Primitiva Academia de Jurisprudencia de Alcalá de Henares.

L'obra jurídica de Puig i Gelabert es caracteritza per emprar una metodologia peculiar basada en la traducció d'un autor europeu a la qual afegia un extens «preludi» o «discurs preliminar del traductor», les concordances corresponents amb la legislació vigent a Espanya —i, en particular, a Catalunya— i diversos comentaris en els quals s'adheria o discrepava de l'opinió de l'autor traduït. Això li permetia presentar-se a si mateix com a «humil traductor» i, a la vegada, exposar en el preludi i les notes les teories i opinions que podria haver desenvolupat en una monografia pròpia. Cal dir, però, que aquest mètode va ser habitual en la publicació d'obres científiques, filosòfiques i literàries a Espanya durant el segle XVIII, probablement per problemes de censura.³¹

Amb aquest format va publicar, entre el 1784 i el 1785, les versions espanyoles de dues obres d'èxit a Europa, *Elementos generales de la policía* (*Grundsätze der Poli-*

29. Dec aquesta informació al Dr. José Luis Llaquet de Entrambasaguas.

30. Vegeu José María LAHOZ FINESTRES, «Graduados catalanes en las facultades de leyes y cánones de la Universidad de Huesca», *Estudis Històrics i Documents dels Arxius de Protocols* (Barcelona, Col·legi de Notaris de Barcelona), núm. xv (1997), p. 167-220.

31. Isabel URZAINQUI, «Hacia una tipología de la traducción en el siglo XVIII: los horizontes del traductor», a M. Luisa DONAIRE i FRANCISCO LAFARGA (ed.), *Traducción y adaptación cultural: España-Francia*, Oviedo, Universidad de Oviedo, Servicio de Publicaciones, 1991, p. 623-638.

cey-Wissenschaft), de Johann Heinrich Gottlob Von Justi³² —traducció castellana de la versió francesa de l'edició alemanya del 1756—, i *El derecho público criminal*, de Jean Domat (Barcelona, Bernardo Pla Impr., 1785), a les quals cal afegir *Discurso de la independencia del abogado*, d'Henri Philippe d'Aguesseau³³ (Barcelona, Bernardo Pla Impr., 1785), únic cas en el qual es podria parlar d'una traducció pròpiament dita, és a dir, la versió espanyola del text original francès sense glosses ni afegits propis. No es coneixen més obres de Puig i Gelabert, si bé ell mateix al·ludeix, tant en el preludi dels *Elementos generales de la policía* com en el del *Derecho público criminal*, a una traducció, també comentada i concordada, d'una altra obra de Domat, *Droit public*, per a la impressió de la qual, segons el que ell mateix afirma, havia sol·licitat permís al Consell de Castella. La veritat, no obstant això, és que aquesta obra no va arribar a sortir a la llum i que la traducció espanyola del *Droit public* de Domat va ser publicada a Madrid el 1788 per Juan Antonio Trespalacios.

Puig i Gelabert justificava la publicació d'aquestes obres, i el mètode seguit, amb la seva activitat en l'Acadèmia de Jurisprudència Teòrica-Pràctica de Barcelona com a examinador d'advocats. Es tractava, en efecte, de facilitar als futurs advocats uns materials que els permetessin superar la prova d'accés i adquirir uns coneixements necessaris per a la seva vida professional. No obstant això, una lectura més profunda permet detectar, sota aquesta aparença de «temaris per a oposicions», tota una concepció política i social que abasta des de la reforma del dret penal i la renovació de l'Administració pública fins a la posició social de l'advocat o la relació de Catalunya amb la monarquia espanyola després del Decret de Nova Planta. Aquesta concepció es podria sintetitzar en el rigor moral, la preferència del mèrit als privilegis de classe, la racionalitat del dret i un govern orientat a aconseguir el benestar i la felicitat dels súbdits.

Aquestes idees estaven en línia amb diversos corrents que van sorgir a Europa entre la implantació de l'absolutisme i les primeres albrors de la Il·lustració, com ara el jansenisme, el cameralisme i el moviment de reforma del dret penal iniciat per Cesare Beccaria, i es veuen reflectides en els autors i les obres traduïdes. Així, Domat i D'Aguesseau participaven del moviment jansenista,³⁴ Von Justi va ser un reconegut teòric del cameralisme i Beccaria pertanyia ja a la Il·lustració. A partir de les doctrines d'aquests autors, tanmateix, Puig va elaborar el seu propi discurs, que era el que exposava en els seus preludis i les seves notes. Així és, per exemple, en el «Discurs

32. Antoni Francesc PUIG I GELABERT, *Elementos generales de la policía*, Barcelona, Eulalia Piferrer Viuda, 1784.

33. Henri Philippe D'AGUESSEAU, *Discurso de la independencia del abogado*, Barcelona, Bernardo Pla Impr., 1785.

34. En relació amb la influència del jansenisme a la Catalunya del segle XVIII, vegeu Ernest LLUCH MARTÍN, «Una dotzena de qüestions jansenistes», a Joaquim Maria PUIGVERD (ed.), *Bisbes, Il·lustració i jansenisme a la Catalunya del segle XVII*, Vic, Eumo, 2000, p. 169-180.

preliminar» del *Derecho público criminal* de Domat, on recull les idees de Beccaria, com la proporcionalitat i la humanitat de les penes («[...] la mayor o menor severidad de las penas, no hace observar las leyes con más exactitud [...]»), i manifesta la seva adhesió entusiasta al projecte de reforma penal de Manuel de Lardizábal;³⁵ o en la traducció dels *Elementos generales de la policía* de Von Justi, on contradiu aquest autor en tractar dels mitjans per a augmentar la població, oposant-se al divorci i considerant intangible el celibat eclesial i preferibles les cases d'acollida de mares desemparades als hospitals d'expòsits. Aquests contradiccions s'aproximen al rigor moral jansenista, encara que és més segur que responguessin a les pròpies conviccions morals i religioses de Puig. En canvi, un altre principi jansenista, la valoració del mèrit enfront del llinatge, és, de fet, el fonament del *Discurso de la independencia del abogado*, en el qual D'Aguesseau, traduït per Puig, encoratja els advocats de la manera següent:

Elevados al colmo de la gloria, acordaos aún que no sois deudores de vuestros honores grandes, sino a [sic] los generosos esfuerzos de una virtuosa mediocridad.

Aquestes paraules de D'Aguesseau se situaven en la mateixa línia de les *Memoorias históricas* de Capmany o la *Disertación* de Romà i Rosell, però també coincidien amb l'ideari de l'Acadèmia de Jurisprudència Teòrico-Pràctica de Barcelona, que va lluitar aferrissadament fins a aconseguir el tractament de «don» per als advocats, com a garantia de la independència d'aquell col·lectiu.

La traducció dels *Elementos generales de la policía*, de Von Justi, que va introduir la ciència de la policia a Espanya, és, sens dubte, l'obra més coneguda de Puig i Gelabert. Aquella traducció va ser fruit d'un mandat de la Reial Audiència en el sentit que els advocats havien d'estar instruïts en el que s'anomenava la *ciència del govern*, és a dir, policia, política i economia. És important notar que aquest objectiu—instruir els advocats—és diferent de la formació dels funcionaris de la Corona que proposava en aquells temps Canga Argüelles.³⁶ Més enllà d'aquests objectius generals, la traducció comentada de Puig i Gelabert contenia alguna proposta interessant, com ara l'establiment d'una mutualitat general per a tot l'Estat per a assegurar un socors als treballadors en cas de malaltia, impossibilitat o mort, que s'avançava més d'un segle a la creació de la seguretat social.

35. Sobre el projecte de reforma penal de Manuel de Lardizábal, vegeu M. HERNÁNDEZ MARCOS, «Las sombras de la tradición en el alba de la ilustración penalista en España. Manuel de Lardizábal y el proyecto de código criminal de 1787», *Res Publica*, núm. 22 (2009), p. 39-68.

36. E. LÓPEZ CASTELLANO, «Economía política, administración y hacienda pública en Canga Argüelles», *Revista Asturiana de Economía*, núm. 32 (2005), p. 145-175.

Un últim element que cal destacar del pensament de Puig i Gelabert és la seva posició respecte a la diversitat i varietat d'ordenaments jurídics vigents en aquell moment a Espanya i, singularment, a Catalunya. Així, en el *Derecho público criminal* concorda el text amb «las leyes penales de la Iglesia, Castilla, Cataluña, el Ejército y la Armada» i en particular recalca que el Decret de Nova Planta havia deixat vigents les normes penals catalanes. Ara bé, malgrat aquesta reivindicació del dret penal català, es mostrava favorable a posar fi a la diversitat d'ordenaments llavors existent i a substituir-la per «un Codi General amb breus i poques lleis per a la Monarquia espanyola». Aquest codi general, però, s'hauria d'elaborar «con pocos Jueces, Jurisconsultos y Sabios Políticos, escogidos de cada provincia, bien instruidos en sus Leyes, Usos, Costumbres y Privilegios». És a dir, Puig i Gelabert proposava unificar i codificar el dret penal de tota la monarquia espanyola, però aquesta unificació no s'havia de fer de manera centralitzada des dels despatxos de la Cort, sinó per acord dels juristes més reconeguts dels diferents territoris hispànics amb dret propi.

En resum, les opcions jurídiques i polítiques de Puig i Gelabert reflecteixen el context polític de la Catalunya del regnat de Carles III, caracteritzat per l'aparició d'una nova classe dirigent que aspirava a passar pàgina de la Guerra de Successió i consolidar un sistema juridicoinstitucional amb característiques pròpies en el marc de la monarquia espanyola. Aquest sistema s'havia de basar en el manteniment del dret català que el Decret de Nova Planta havia deixat subsistent i en el respecte dels valors de l'austeritat i el treball manual, que s'associaven a la mentalitat catalana per oposició als privilegis de classe propis de la *hidalgúia* castellana. Puig i Gelabert reflectia el pensament d'aquesta classe dirigent en identificar la ciència de la policia, la cerca de la felicitat i el benestar dels súbdits amb el restabliment de les institucions pròpies, que s'havia reclamat en la *Representación* del 1760.

El recurs a la traducció d'autors europeus quedava supeditat a aquesta idea de la idoneïtat de les institucions pròpies a l'hora de garantir la felicitat i benestar dels súbdits. És a dir, les doctrines d'aquests autors s'utilitzaven com a argument sempre que no mantinguessin punts de vista contraris al manteniment del sistema institucional propi. Un exemple clar és la diferència d'actitud entre Von Justi i Puig en relació amb els gremis. Von Justi era partidari de suprimir-los, però Puig i Gelabert en va fer una defensa aferrissada en la seva glossa. És evident que Puig es mantenia en la mateixa línia de Capmany i Romà i Rosell pel que fa a la realitat dels gremis a Catalunya en el segle XVIII, que, a més d'haver aconseguit sobreviure al Decret de Nova Planta, constituïen un autèntic contrapoder als ajuntaments amb regidors. Per això eren, precisament, el model d'«institució pròpia» que defensaven.

5. LA PROJECCIÓ POSTERIOR DE LES IDEES DE PUIG I GELABERT: EL DRET PÚBLIC A CATALUNYA EN EL TRÀNSIT DE L'ANTIC RÈGIM A L'ESTAT LIBERAL

Malgrat l'escàs coneixement existent de la figura d'Antoni Francesc Puig i Gelabert, recordat fonamentalment com a introductor de la ciència de la policia i en algun cas com a precursor de la seguretat social,³⁷ les seves idees permeten avançar el que va ser el pensament català sobre l'organització del poder i el dret públic al llarg del segle XIX. Això es pot copsar fent una comparació amb una obra molt més coneguda com és la monumental *Instituciones del derecho público general de España con noticia del particular de Cataluña, de las principales reglas de gobierno en qualquier Estado*, obra en nou volums de Ramon Llätzer de Dou publicada a Madrid entre el 1800 i el 1803. Les *Instituciones*, com el seu nom indica, recollien pràcticament tot el que avui dia es considera com a dret públic. Comencen amb una reflexió sobre el dret en general i la «suprema potestat» com a origen del dret públic, i tot seguit analitzen l'organització judicial, les activitats de foment i policia i les normes del dret penal, amb els diferents tipus penals, les penes corresponents i la regulació de l'indult. En canvi, no incloïen cap referència al «derecho natural y de gentes», ja que no el consideraven part del dret públic. Va ser l'obra més rellevant i pràcticament l'única sobre dret públic estudiada a les universitats espanyoles en les primeres dècades del segle XIX.

Ramon Llätzer de Dou i de Bassols (Barcelona, 1742 – Cervera, 1832) és incomparablement més conegut que Puig i Gelabert, gràcies en part a les *Instituciones*, però també per la seva participació com a diputat en les Corts de Cadis. De tarannà reformista conservador, se'l podria considerar, en principi, l'antítesi de Puig i Gelabert, ja que tenia justament la seva *alma mater* en la Universitat de Cervera, on havia estat deixeble de Josep Finestres, partidari radical de l'absolutisme de Felip V. No obstant això, és possible trobar algunes coincidències en l'obra de tots dos autors.

D'entrada, els unia l'admiració comuna per Jean Domat, l'obra del qual Puig i Gelabert va traduir i comentar, i Dou i Bassols va citar com a justificació d'*El derecho público general*. Dou contrastava el mètode tradicional d'exposició del dret romà amb l'esforç de Domat «de poner y explicar las leyes», i en relació amb aquest es referia a l'obra *Les loix civiles dans leur ordre naturel*, sobre la qual afirmava que «[Domat] fue el primero que trató con mayor y con más perfecta separación de la que se había hecho en su tiempo por los legistas, el derecho público del privado. Pareció el todo de esta obra tan perfecto [...] que por ella sola aconsejaba á los juristas el estudio de la lengua francesa».³⁸ Amb aquest referent, Dou es proposava «[...] reducir a método todo el derecho público de España, con noticia del particular de Cataluña

37. Luis JORDANA DE POZAS, «Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía», p. 701-720.

38. Vegeu Ramon Llätzer de DOU, «Preliminares», a *Instituciones del derecho público general*.

y de las principales reglas de gobierno en qualquier estado acomodando á el las leyes romanas, que por fundarse en principios equitativos y justos pueden ser de uso en todos tiempos y lugares».

Dou també coincidia amb Puig en la importància de la formació dels juristes. Dins d'aquesta formació havien de prendre una rellevància especial l'estudi de l'economia i el dret públic, que definia com «el arte de hacer felices a los hombres en lo temporal». Aquesta formació jurídica es vinculava, per tant, amb la idea de felicitat, que apareix també en l'obra de Dou com a objectiu que ha d'aspirar a assolir tota l'acció política. Baixant dels principis abstractes a la realitat concreta, Dou posava la política de gravar les exportacions i afavorir les importacions com a exemple de la conveniència que els magistrats tinguessin coneixements d'economia.

Les coincidències entre Dou i Puig s'estenen, finalment, a un tercer i significatiu element: el reconeixement comú de l'existència d'unes normes de dret públic català, la pervivència de les quals es reivindicava davant del risc d'absorció pel dret castellà. Dou no era, potser, tan reivindicatiu com Puig, però, en canvi, proposava —com ja s'ha exposat— la inserció del dret públic català en el sistema jurídic de la monarquia espanyola com un ordenament jurídic propi i diferent del castellà, que en cap cas en podia ser supletori. Proposta, per cert, més «autonomista» que la de Puig i Gelabert, que considerava desitjable unificar els drets hispans, encara que fos de manera pactada. Però, més enllà d'això, també es pot considerar que fan referència al dret català les al·lusions a la necessitat d'estudiar el que anomenava «el derecho real», és a dir, el que s'aplicava realment, la qual cosa remetia a les Constitucions de Catalunya.

Amb l'adveniment de l'Estat liberal, aquestes idees esdevindrien les línies mestres d'allò que seria el pensament iuspublicista a Catalunya. És possible rastrejar-ne la influència en l'impuls de la formació de professionals del dret i l'Administració pública (Academia de Derecho Administrativo en el segle XIX, Escola de Funcionaris de la Mancomunitat en el segle XX), la sensibilitat social que es pot detectar en autors com Balma i Cerdà o, en general, la convicció que el millor govern per als catalans eren les institucions que ells mateixos havien creat, la qual serviria de fonament a les reivindicacions polítiques del catalanisme.

LA MIGRADESA DEL DRET PÚBLIC CATALÀ: DEL NOU ESTATUT A LA SUSPENSIÓ 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).¹ 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),² es pot concloure, tal com es desprèn del títol³ 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.⁴

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 meua 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.⁵ 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.⁶ En el mateix sentit, aquesta resolució també buidava de contingut les pretensions dels articles 110-115 EAC⁷ 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.⁸

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.⁹

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,¹⁰ 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)¹¹ 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.¹²

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 noranta-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».¹³

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.¹⁴ 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 desapoderat 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 (federals 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 circumscrivia 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)¹⁵ 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 desapoderat 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.¹⁶

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,¹⁷ 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.¹⁸

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.¹⁹

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 prevalença 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 desenvolupada, i el Reial decret 591/2014, d'11 de juliol, pel qual es regulen els procediments administratius 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 inconstitucional el procediment descrit d'escolarització en castellà.

neutralitzar la llei del Parlament per la qual es prohibien les curses de braus a Catalunya.²⁰ 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.²¹

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.²²

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.²³

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.²⁴ 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.²⁵

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.²⁶

En la mateixa línia s'inscriu la reforma de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTCC), 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.²⁷

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.²⁸ 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.²⁹

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);³⁰ 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 juridicopolític 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,³¹ 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)³² i les decisions subsegüents del Govern de l'Estat en l'àmbit de l'autonomia financera de la Generalitat,³³ 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 articulat 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. POSTSCRIPTUM

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,³⁴ 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.

COMUNICACIÓ

VÍCTOR FERRO: UNA RECERCA QUE DEMANA CONTINUÏTAT

Isidre Lluçà i Sabarich

Jurista i secretari de l'Administració local

Una de les virtuts de l'obra de Víctor Ferro és que es tracta d'aquella tasca de recerca que sens dubte ha de servir, com expressa ell amb les seves pròpies paraules, «de fonament, bastida i punt d'arrancada» d'una acció de recerca que entenc —i entre tots els actors compromesos ho hauríem de promoure i potenciar— que no s'hauria d'ajornar en el temps per al bé d'aquest país. L'autor ens diu:

De fet, i sense falsa modèstia, podem pretendre haver subministrat també en aquest aspecte un panorama prou complet i estructurat, una mena de fitxer provisional que esperem que podrà servir (no és altra l'ambició d'aquest llibre) de fonament, bastida i punt d'arrancada o, si més no, d'estímul dels treballs que, *inajornablement* [la cursiva és de qui signa el present treball], han de treure de l'oblit allò que és no solament un aspecte substancial del nostre passat sinó també l'expressió més madura i original d'una tradició europea que s'entroncà definitivament, per a nosaltres, a la primeria del segle XVIII. (Ferro, 1987, p. 5)

En el marc d'aquest magnífic treball d'investigació que Ferro posa de manifest en el seu llibre *El dret públic català. Les institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*, una de les coses més rellevants —des del meu punt de vista— és que fa visible un important i sensible nombre de juristes —i llurs publicacions, gairebé la totalitat en llatí— del nostre país. Considero que és essencial destacar aquesta característica del llibre esmentat, per la valuosa aportació que significa.

El seu estudi i la seva anàlisi ens donen un total de vint-i-nou juristes il·lustres,¹ gairebé tots —llevat de distingides excepcions— rotundament desconeguts per molts professionals de les ciències jurídiques. Personatges de l'estudi dels quals hom pot obtenir una molt valuosa font de coneixement del, i sobre el, dret públic català,

1. En aquesta relació de juristes s'han tingut en compte exclusivament els que són del país i del període comprès entre el segle X —tot i que el primer jurista que esmenta Ferro és del segle XIII— i el començament del XVIII, més enllà de les aportacions de juristes d'altres indrets i/o d'èpoques més recents.

de manera que es fa imprescindible —i inajornable, insisteixo, en paraules del mateix Ferro— procedir a l'estudi d'aquest important i ric llegat jurídic.

Cal destacar, a més a més i per si el fet en si mateix —la visibilitat d'aquesta extensa i essencial obra— no fos prou rellevant, que gairebé la totalitat de les publicacions utilitzades per al seu treball provenen de la pròpia biblioteca particular de Víctor Ferro, fet que, davant un hipotètic projecte per al seu estudi, en facilitaria, i molt, el desenvolupament del programa.

Ens diu Ferro en la introducció del llibre, en un to de manifesta modèstia, però també de retret per la poca atenció que el tema ha merescut fins avui dia:

L'objecte del present llibre és donar al públic lector català, de manera introductòria i no gaire especialitzada, una visió general del que eren les institucions polítiques i administratives de Catalunya a la vetlla de l'agonia que culminà en la jornada tràgica i gloriosa de l'Onze de setembre de 1714. Ens hem esforçat, doncs, a oferir, dintre els límits i la intenció anunciats —i tan completament com ens ha estat possible—, un quadre sincrònic d'aquestes institucions. Malgrat el caràcter provisional i —donat l'estat de la bibliografia sobre el tema— inevitablement incomplet d'aquest assaig, hem cregut necessari de presentar un aspecte del nostre passat col·lectiu que, ara com ara, no podem dir que hagi rebut l'atenció continua i aprofundida que es mereix. (Ferro, 1987, p. 1)

La relació de juristes inclosos en el seu llibre i que són l'objecte d'aquesta comunicació és la que es dona a conèixer en el quadre següent:

	<i>Juristes catalans utilitzats per Víctor Ferro en el seu llibre</i> El dret públic català. Les institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta		
1	Pere Albert	s. XIII-1261	Canonge de Barcelona i jurista
2	Jaume de Montjuïc	s. XIII-1321	Jurista, jutge a Barcelona i professor de dret a Bolonya
3	Francesc Eiximenis	1330-1409	Eclesiàstic, filòsof, humanista i jurista
4	Jaume Marquilles	1368/1370-1451/1455	Eclesiàstic i jurista
5	Guillem Vallseca	s. XIV-1412	Jurista i advocat fiscal

6	Jaume Vallseca	s. XIV-1430	Jurista
7	Jaume Callís	1364/1370-1434	Jurista, advocat fiscal, conseller reial i jutge de la Reial Audiència
8	Acaci Antoni de Ripoll	1578-1660	Jurisconsult, catedràtic de lleis i jutge
9	Francesc Ferrer i Nogués	1572-s. XVII	Doctor en dret civil i en dret canònic, jutge reial a Lleida
10	Antoni Olibà	1534-1604	Jurista i auditor de l'Audiència Reial
11	Lluís de Peguera	1540-1610	Jurista i lloctinent del Principat
12	Tomàs Mieres	1400-1474	Jurista, doctor en dret, canceller reial
13	Miquel Sarrovira	1514-1604	Jurista i polític
14	Francesc Solsona	s. XV-s. XVI	Jurisconsult i notari. President de la Generalitat 1527-1530
15	Andreu Bosch	1570-1628	Religiós, advocat, jutge i historiador
16	Joan Pere Fontanella	1575-1649	Jurista i polític
17	Francesc de Gilabert i d'Alentorn	s. XVI-1638	Tractadista politicoeconòmic
18	Jaume Càncer	1559-1631	Advocat i jurista
19	Cristòfor Crespí de Valldaura	1599-1672	Jurisconsult i polític valencià
20	Miquel Ferrer	1526-s. XVII	Jurista
21	Iosepho Ramonio	s. XVI/XVII-s. XVII	Jurisconsult

22	Joan Pau Xetmar (Xammar) i de Sala	s. XVII	Jurista, doctor en dret, assessor de la batllia general, membre del Consell Reial
23	Antoni de Vilaplana	s. XVII	Professor de dret civil, jutge, veguer i batlle de Barcelona
24	Miquel de Cortiada	s. XVII-1691	Doctor en dret, catedràtic de dret romà, regent de la Real Audiència
25	Llorenç Matheu i Sanç	1618-1680	Jurista i humanista
26	Bonaventura Tristany-Bofill i Benac	s. XVII-1714	Eclesiàstic, jurista i membre de la Reial Audiència
27	Miquel de Calderó	s. XVII-s. XVIII	Eclesiàstic jurista i catedràtic de dret civil a la Universitat de Barcelona
28	Francesc Grases i Gralla	1658-1744	Jurista i advocat fiscal de la Generalitat
29	Ramon Frederic de Vilana-Perles i Camarasa	1663-1741 (Viena)	Doctor en dret civil canònic, notari reial

De la lectura del llibre de Víctor Ferro es desprèn que el tresor contingut en el conjunt de les obres dels autors esmentats és d'una dimensió extraordinària i que, per tant i sense cap mena de dubte, és imprescindible escometre'n l'anàlisi i l'estudi. El ric llegat que aquests juristes ens han deixat, ha de sortir a la llum i ha d'ésser posat a l'abast dels estudiosos i investigadors. La informació i els coneixements continguts en llurs obres són d'un valor incalculable i al mateix temps una font essencial per a conèixer en profunditat les arrels d'aquell dret públic català que ara reivindiquem amb èmfasi.

En un país normal, un país orgullós del seu passat com a fonament del seu present i el seu futur, aquesta immensa obra estaria més que analitzada i estudiada. Cal, doncs, bastir un projecte, seriós i rigorós, per a procedir a treure de l'oblit tot aquest coneixement i posar-lo a l'abast de les generacions presents i futures. Un projecte el desenvolupament del qual inclogui una primera fase de traducció al català d'aquestes obres, car, com ja s'ha dit, la immensa majoria són en llatí; i una segona fase en la qual, una vegada traduïdes, caldrà publicar-les i posar-les a l'abast de tots els investigadors

interessats en la recerca, la qual hauria de ser, al mateix temps, incentivada a parts iguals per l'acadèmia i les institucions del nostre país.

Per a Víctor Ferro, aquesta notable munió de doctes juristes² fou un grup de destacats autors que, de manera fidel, van dedicar la seva obra a glossar i recollir les lleis del país. Ferro se sorprèn que després de l'11 de setembre, després dels decrets de Nova Planta, l'ús d'aquest marc jurídic s'evapora i desapareix només en un parell de generacions, de manera que s'esvaeix totalment fins a avui mateix. Segons el que es desprèn del que aporta Ferro, aquesta avinentesa es dona a causa de dues circumstàncies cabdals: la primera és que intel·lectualment a Europa s'imposava un nou model absolutista i, per tant, el dret públic català formava part d'un marc jurídic del passat; i la segona és la manca d'interès pràctic i la comoditat que proporciona no haver d'anar a contracorrent. Diu Ferro:

Més alarmant encara és l'estranya persistència d'aquell oblit i d'aquesta inhibició en qüestions de dret i institucions públiques un cop canviat aquest panorama ideològic i polític. Cert que les noves concepcions que el substituïren continuen, amb uns altres punts de partida, la línia voluntarista i eren, per tant, alienes a la tradició institucional de Catalunya, i es movien, endemés, en el marc d'un Estat nou, molt més ample. Potser per això el particularisme jurídic i institucional de la Catalunya moderna s'ha concentrat en el dret privat i ha predominat llargament davant els problemes del dret públic un desinterès entre cínic i malfiat. (Ferro, 1999, p. 459-460)

2. De la presumible qualitat dels juristes de l'època, ens en dona una idea Maspons i Anglès: «Una constitució de les Corts de Sant Cugat de 1419, diu que els jutges han d'ésser de “bona fama, sciència e consciència, tements Déu e amants justícia” (Const., vol. III, llib. 1, tít. 7, llei 3). I una altra de les de Barcelona de 1503 resumeix llurs qualitats dient que han d'ésser “hàbils y suficientes” (Const., vol. I, llib. 1, tít. 38, llei 6). Cal doncs reunir les condicions legals, i així mateix ésser, de fet, digne d'ocupar el lloc. Una constitució, ja esmentada, de les Corts de Montsó de 1585, dóna idea del que ha d'ésser aquesta suficiència, amb aquestes paraules: “hàjan d'ésser doctors de Universitat aprovada y tenir per lo menys quatre anys de pràctica, havent advocat quatre anys complerts” (Const., vol. I, llib. 1, tít. 49, llei 6). És de notar que la pràctica no ha d'ésser judicial sinó d'advocacia. I encara és més remarcable que, segons aquest text, la meitat dels adjunts assessors setmaners del tribunal, hagin d'ésser novicis en la carrera: “y los quatre consellers del mateix prior, que's diuen semmaners, hagen de ésser nomenats de la mateixa manera, ço és, dos dels antics, que hàjan practicat quatre anys, y altres dos dels nous”. Cal tenir present, a aquest efecte, que per a obtenir el títol d'advocat, era condició precisa ésser examinat “per los prohoms de quiscun loc, ensemps ab los altres savis en Dret” (Const., vol. I, llib. 2, tít. 6, llei 1). Els prohoms són una representació ciutadana allunyada del professionalisme, per als quals la idoneïtat no podia pas consistir en abstraccions i teories. Una constitució de les Corts de Montsó de 1585 que es refereix a la professió notarial, estatueix que per a obtenir el títol, no és suficient demostrar la ciència que fa al cas, sinó que l'aspirant “haja practicat en casa de notari públic, almenys per temps de quatre anys” (Const., vol. I, llib. 2, tít. 6, llei 11)» (Maspons, 1932, p. 69-70).

Certament, no es tracta només del quasi nul interès per la recerca sobre aquest conjunt de juristes i la seva obra, sinó que la queixa de Ferro va més enllà, car des dels decrets de Nova Planta fins avui, l'estudi i la recerca sobre la realitat jurídica del país s'han centrat pràcticament de manera exclusiva en el dret públic tributari del model estatal. Perquè una cosa és el dret públic català propi, i una altra de ben diferent és el dret públic fet a Catalunya dins el marc jurídic espanyol, així com la cultura jurídica dominant, que eren i són els de l'Estat espanyol, de manera que qualsevol intent de nou plantejament i de doctrina innovadora s'havia —i s'ha— de contraposar a la continuïtat dels esquemes coneguts i d'enfrontar amb la realitat del context jurídic dominant, sempre contrari a qualsevol interpretació diferent dels estàndards del model administratiu «normal» i distinta del discurs oficial.

Fins i tot, i amb tot, durant els períodes de la Mancomunitat i de la República, en què efectivament hi havia matèria i dret suficients, força interessants i remarcables per a ésser estudiats, malgrat les diverses vicissituds esdevingudes, encara no s'havia produït de manera generalitzada cap estudi planificat i rigorós. Ho constata contunentment Enric Argullol:

[...] la Universitat de Barcelona durant tot aquest període [la Mancomunitat de Catalunya] pel que fa a la Facultat de dret estarà absent. Com també ho va estar durant el període de la Generalitat republicana. Hi ha una dada que és molt significativa: l'any 1939 el règim franquista va depurar a la Universitat de Barcelona 130 professors dels quals només 11 eren de la Facultat de Dret; d'aquests 11, 8 explicaven economia ja que no hi havia facultat d'Economia en aquells moments. És una dada que posa molt de manifest que la Facultat de Dret, i d'alguna manera l'aparell jurídic, s'estava movent en unes coordenades molt distintes d'allò que estava passant en el país. (Argullol, 2015, p. 53-54)

Lamentablement, aquesta amarga queixa del Dr. Argullol no és gens diferent del que està succeint avui dia i, per tant, és ben vigent per a la realitat actual. Mentre el país camina en una direcció, el conjunt de l'acadèmia —llevat d'excepcions destacables i honorables— s'ho mira a distància i, per si de cas, camina en un sentit allunyat i al marge d'aquesta realitat.

Avui hem conegut —i el lector ho haurà llegit quan es publiqui la miscel·lània corresponent—, en el decurs d'aquesta interessant, i necessària, jornada sobre Víctor Ferro, la relació del protagonista del simposi amb les diverses fases de la història del país entre els segles *x* i *xviii*, i el seu profund coneixement del dret públic català, fet que ha quedat acreditat àmpliament. És per això que concretem la nostra modesta aportació en una marcada insistència en la necessitat inajornable d'adquirir el compromís de promoure un programa de recerca, dissenyat amb rigor i pensat per a tenir presència, visibilitat i utilitat, sobre tots aquests insignes juristes, la seva obra i els seus coneixements, tot prenent Víctor Ferro com a fil conductor d'aquest transcendental i magne estudi.

Tots els que ens considerem tributaris del dret públic català, que hem begut en les fonts de Víctor Ferro, però també de Francesc Maspons i Anglasesell i Francesc Eiximenis, ens hem de sentir —amb modèstia, però també amb convicció— hereus i dipositaris del valuós llegat jurídic que el conjunt de juristes esmentats han posat a la nostra disposició. Com a dipositaris d'aquest inestimable i excel·lent material, tenim l'obligació d'actuar per a recuperar-lo, actualitzar-lo i posar-lo a disposició de l'interès general, i d'instar les institucions i universitats del país a implementar un programa l'objectiu del qual sigui justament aquest: recuperar i posar a l'abast de la societat en general, els doctes juristes catalans anteriors als decrets de Nova Planta, així com la seva obra i els seus coneixements.

Acabaré amb les darreres paraules de Víctor Ferro al final del seu llibre, modestes —una vegada més—, com fou ell, però intenses i vehements:

Creiem que s'ho paga d'estudiar allò que fou una especialitat del nostre poble i que arribà a constituir-ne una característica nacional, fins al punt que tota una generació ofrenà la seva vida no per a defensar-lo per a ells sinó per protestar, en benefici de llurs descendents, de la seva espoliació. I convé fer-ho, no pas únicament per comprendre millor la nostra història, sinó per treure'n almenys una lliçó i tal vegada també aprofitar-ne el que ens pugui fer servei, o bé rebutjar-ho tot plegat com a inútil, després això sí, d'haver-ho estudiat. (Ferro, 1999, p. 460)

Estem convençuts que no s'haurà de rebutjar res per inútil després d'haver-ho estudiat amb profunditat i deteniment.

BIBLIOGRAFIA

- ARGULLOL I MURGADAS, Enric. «El debat jurídic sobre el procés de la Mancomunitat de Catalunya». A: *Mancomunitat de Catalunya. Marc jurídic*. Lleida: Pagès, 2015, p. 43-57.
- FERRO, Víctor. *El dret públic català. Les institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*. Vic: Eumo, 1999 (1a edició: 1987).
- LLUCIÀ I SABARICH, Isidre. *Postulats per a un nou model de política local a Catalunya. Esperit del dret públic català aplicat*. Tesi doctoral. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2017.
- MASPONS I ANGLASELL, F. *L'esperit del dret públic català*. Barcelona: Barcino, 1932 (Assaigs i Monografies; 1) (facsimil: Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2006).

