

---

# L'autonomia política de Catalunya

---

PID\_00246806

Fernando Domínguez García

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 2 hores

---





# Índex

<b>Introducció</b> .....	5
<b>Objectius</b> .....	6
<b>1. Catalunya com a comunitat autònoma</b> .....	7
1.1. Antecedents d'exercici organitzat de l'autogovern a Catalunya .....	7
1.2. L'accés de Catalunya a l'autonomia en virtut de la disposició transitòria segona de la CE i l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de 1979. L'Estatut d'autonomia de 2006 i els drets històrics .....	9
1.3. La caracterització de l'autonomia de Catalunya .....	11
1.3.1. Autonomia política .....	11
1.3.2. Les discussions al voltant de la sobirania i l'anomenat «dret a decidir» .....	12
1.3.3. El caràcter nacional de Catalunya .....	14
1.4. Els paràmetres de l'autonomia de Catalunya: el concepte de ciutadania catalana, el territori, l'organització i els símbols .....	15
1.5. El règim lingüístic .....	17
<b>2. Els drets i els deures estatutaris. Els principis rectors</b> .....	20



## **Introducció**

Fruit del dret a l'autonomia plasmat en l'article 2 de la Constitució espanyola de 1978, Catalunya es va proveir d'un Estatut d'autonomia i es constituí com a comunitat autònoma. Com a tal, està dotada d'una autonomia de tipus polític, amb poders no només administratius, sinó també legislatius. En aquest mòdul s'estudien els fonaments jurídics que van donar lloc a la recuperació de l'autogovern després de la dictadura centralista prèvia a la present etapa democràtica. Els presents materials també tenen la pretensió de contextualitzar la posició jurídica de Catalunya en els actuals debats polítics entorn de la sobirania i l'anomenat «dret a decidir».

## **Objectius**

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

- 1.** Analitzar la via d'accés de Catalunya a l'autonomia.
- 2.** Caracteritzar l'autonomia de Catalunya.
- 3.** Identificar els paràmetres de l'autonomia de Catalunya.
- 4.** Conèixer la importància de la regulació dels drets estatutaris i els principis rectors de l'Estatut.

## 1. Catalunya com a comunitat autònoma

L'article 1 de l'EAC indica que

«Catalunya, com a nacionalitat, exerceix el seu autogovern constituïda en comunitat autònoma d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut, que és la seva norma institucional bàsica».

Efectivament, l'article 2 CE

«reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regions»

després de declarar el caràcter unitari i indivisible de la nació espanyola. Mitjançant l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979, posteriorment modificat per l'Estatut de 2006, Catalunya esdevingué una comunitat autònoma dotada d'autonomia política.

En el preàmbul de l'Estatut es menciona que «Catalunya s'ha anat fent en el decurs del temps», i apel·la a les aportacions «de moltes generacions, de moltes tradicions i cultures».

Així mateix, s'expressa que «el poble de Catalunya ha mantingut al llarg dels segles una vocació constant d'autogovern» i s'enumeren, amb una evocació historicista, algunes de les institucions en què s'ha organitzat o que s'han creat en el passat a l'actual la comunitat autònoma de Catalunya.

### 1.1. Antecedents d'exercici organitzat de l'autogovern a Catalunya

La Generalitat de Catalunya, amb els trets generals que avui coneixem, neix el segle xx, durant la Segona República espanyola, tot i que recupera el nom d'una institució medieval (Diputació general, anomenada també Generalitat) que sorgeix de les Corts Catalanes, que en els seus orígens no tenia contingut polític, sinó que s'encarregava del que avui dia anomenaríem administració financera.

Les Corts Catalanes, tot i que se solen citar com un antecedent de l'actual Parlament de Catalunya, han de ser analitzades sota el prisma de la societat estamental típica del feudalisme i, per tant, allunyades de conceptes actuals com democràcia o sistema parlamentari.

Abans de la Segona República, la Mancomunitat de Catalunya (1914-1925), tot i ser simplement una juxtaposició de les competències executives de les quatre diputacions catalanes, esdevé un instrument d'institucionalització d'una

estructura territorial dins d'un Estat en què l'unitarisme dominava des de feia un parell de segles, després del desenllaç de la Guerra de Successió al tron d'Espanya (1702-1714), que amb el Decret de Nova Planta (1716) va suprimir les principals institucions catalanes medievals i la possibilitat de fer evolucionar el dret català. Cal apuntar, però, que en aquell moment feia temps que les Corts Catalanes no es reunien sistemàticament, i amb el pas del temps l'estratificació feudal havia perdut sentit.

### Decrets de Felip V

En els primers decrets de Felip V es pot llegir: «mi deseo de reducir todos mis reinos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y tribunales gobernándose igualmente todos por las leyes de Castilla, tan loables y plausibles en todo el Universo».

Durant la Segona República, Catalunya gaudia d'una situació d'autonomia política com a regió autònoma (1932-1935, i alguns mesos de l'any 1936). Va tenir un Estatut de Catalunya, aprovat per les Corts republicanes el 9 de setembre de 1932, nou mesos després de l'aprovació de la Constitució republicana. L'article 1 de l'Estatut de Catalunya de 1932 declarava que

«Catalunya es constitueix en regió autònoma dins de l'Estat espanyol, de conformitat amb la Constitució de la República i el present Estatut».

L'article 1 de la Constitució de la República espanyola de 1931 definia Espanya com

«un Estat integral, compatible amb l'autonomia de municipis i regions».

Aquesta expressió mostra les pors a adoptar una terminologia federal. L'autonomia de què va gaudir Catalunya tenia naturalesa política, amb amplis poders legislatius i executius. El Parlament exercia les funcions legislatives, i el president i els consellers de la Generalitat exercien les funcions executives (art. 14, Estatut de Catalunya de 1931). Els conflictes de jurisdicció que se suscitaven entre les autoritats de la República i de la Generalitat eren resolts pel Tribunal de Garanties Constitucionals de la República (art. 15, Estatut de Catalunya de 1931), que tenia una composició força política (art. 122, Constitució de la República espanyola).

Amb el cop d'estat i posterior dictadura del general Franco, la Generalitat fou abolida i l'Estatut d'autonomia fou derogat per un simple decret del cabdill del 5 d'abril de 1938, considerant-lo «en mala hora concedido por la República», tot i que el preàmbul afirmava que amb el «Alzamiento Nacional» de juliol de 1938 ja havia deixat de tenir validesa.

Després de la mort del dictador, el Reial decret llei 41/1977, de 29 de setembre, sobre el restabliment provisional de la Generalitat de Catalunya, fa un primer pas per a la institucionalització de l'autonomia abans de l'aprovació de la Constitució espanyola de 1978. La Generalitat provisional va coordinar les competències de les diputacions provincials i va gestionar aquells serveis que li va transferir l'Estat (agricultura, cultura, sanitat o treball, entre d'altres). La

### Consulta recomanada

Articles 5 a 12 de l'Estatut de Catalunya de 1932 i Títol IX de la Constitució de la República espanyola de 1931.



Generalitat provisional estava formada per un president i un Consell Executiu, compost per consellers de les diferents formacions polítiques que havien obtingut representació en les eleccions generals del 15 de juny de 1977. El Reial Decret 2596/1977, de 17 d'octubre, va nomenar Josep Tarradellas president de la Generalitat de Catalunya, que havia estat escollit president de la Generalitat a l'exili pels diputats del Parlament de Catalunya de la Segona República reunits a l'ambaixada de la República espanyola a Mèxic (país que no reconeixia el règim franquista).

## **1.2. L'accés de Catalunya a l'autonomia en virtut de la disposició transitòria segona de la CE i l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de 1979. L'Estatut d'autonomia de 2006 i els drets històrics**

La disposició transitòria segona de la Constitució espanyola de 1978 indica que «els territoris que en el passat haguessin plebiscitat afirmativament projectes d'estatut d'autonomia» (en el cas de Catalunya no només fou votat durant la Segona República, sinó que també fou implementat i aplicat, com ja s'ha apuntat) i en el moment de promulgació de la Constitució comptessin amb règims provisionals d'autonomia, com era la Generalitat provisional, podien fer simplement un acord del Consell Executiu per a iniciar el procés per a esdevenir una comunitat autònoma. Així, doncs, la disposició transitòria segona de la CE és la via que va emprar Catalunya per a iniciar el procés d'accés a l'autonomia, i va restar exonerada del requisit de superar un referèndum d'iniciativa autonòmica, previst en l'article 151.1 CE per als territoris que volguessin des dels primers moments accedir a totes les competències disponibles constitucionalment.

Catalunya va fer servir, en conseqüència, un camí específic, no la via general de l'article 143 CE. Aquest camí específic segueix en certa mesura la via especial de l'article 151 CE, sense necessitat de fer un referèndum d'iniciativa autonòmica, com s'acaba d'esmentar. Calia, en qualsevol cas, l'aprovació d'un estatut d'autonomia.

Els estatuts d'autonomia duen a terme una funció constitucional d'importància cabdal respecte a la comunitat autònoma, com ara ser la garantia de l'autonomia consagrada en l'article 2 CE. En virtut de l'anomenat principi dispositiu, l'autonomia està «a disposició» dels diversos territoris i no és una obligació ni un imperatiu constitucional. És llavors l'estatut d'autonomia la norma que crea la comunitat autònoma i exerceix el dret a l'autonomia previst constitucionalment.

L'Estatut d'autonomia de 1979 va elaborar-se seguint les previsions de l'article 151.2 CE. El projecte d'estatut fou elaborat per un grup de diputats i senadors escollits en les circumscripcions catalanes de les eleccions a les Corts Generals de 1977. El text va presentar-se formalment al Congrés, que va discutir-lo fins a arribar a un text pactat en el si de la Comissió constitucional del Con-

### **Vegeu també**

Sobre els estatuts d'autonomia com a font del dret, vegeu el mòdul «El marc normatiu, competencial i econòmic de la Generalitat de Catalunya».

grés. Aquest text va sotmetre's a referèndum, en aplicació de les previsions de l'article 151.2 CE, el 25 d'octubre de 1979. La participació fou del 59,7% dels electors. Els vots favorables van assolir un 88,14% del vots emesos, i els vots contraris, un 7,8%. Després del vot popular, el text va ser formalment ratificat per les Corts Generals, que l'aprovaren per mitjà d'una llei orgànica d'acord amb allò establert en l'article 81 CE.

L'Estatut d'autonomia de 2006 és formalment una reforma de l'Estatut de 1979, però des del punt de vista de tècnica normativa i pel que fa a la pretensió política està estructurat i esmentat com un nou Estatut d'autonomia. L'article 56 de l'Estatut de 1979 establí els passos per a la reforma de l'Estatut: l'aprovació pel Parlament de Catalunya per part d'una majoria de dos terços; l'aprovació per les Corts Generals mitjançant una llei orgànica, la qual cosa implica la majoria absoluta del Congrés dels Diputats i una majoria simple al Senat, i el referèndum positiu dels electors catalans. El text fou aprovat al Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005 per 120 vots a favor i 15 en contra. Cal destacar els mesos d'estudi i redacció de l'articulat i el Dictamen 269/2005, del llavors Consell Consultiu, abans de la votació final, en el qual s'assenyalava que alguns dels punts del text eren inconstitucionals. La tramitació a les Corts Generals, amb les negociacions respectives i la redacció pactada d'alguns dels articles, va finalitzar amb la votació al Congrés el dia 30 de març de 2006, i al Senat el 10 de maig de 2006. El referèndum es va celebrar el 18 de juny de 2006. La participació va ser del 48,85% (no hi ha prefixat un llindar mínim de participació), amb un 73,9% de vots favorables i un 20,76% de vots contraris.

L'Estatut d'autonomia de 2006 fonamenta els poders de la Generalitat en la Constitució, però també en els drets històrics. L'article 5 EAC expressa que

«l'autogovern de Catalunya es fonamenta també en els drets històrics del poble català, en les seves institucions seculares i en la tradició jurídica catalana, que aquest Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució».

La redacció de l'article 5 EAC no deixa clar si els «drets històrics» a què fa menció són aquells als quals fa referència la disposició addicional primera de la Constitució (drets històrics dels territoris forals). El TC, en la STC 31/2010, ha relativitzat la menció als drets històrics i ha negat que facin referència als drets forals. Per això hom ha parlat del valor enunciatiu de l'article 5 EAC i de la poca eficàcia normativa d'aquest article.

És doctrina reiterada del Tribunal Constitucional afirmar que la Constitució

«no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores» (STC 76/1988, FJ 3; STC 247/2007, FJ 4; STC 42/2014).

### 1.3. La caracterització de l'autonomia de Catalunya

#### 1.3.1. Autonomia política

A l'antiga Grècia, el terme *autonomia* es distingia d'*heteronomia* (que descriu la situació de les ciutats que depenien d'altres) i d'*eleutheria* (sobirania, llibertat màxima o una mena d'independència de les grans potències). Els intents moderns i contemporanis per a aclarir el terme han provocat que en sorgissin d'altres com autogovern o autoadministració, i han portat el concepte d'autonomia a un pla d'imprecisió. Per això potser és més adequat adjectivar-ho i formular conceptes específics que pretendre enunciar un concepte general en el qual conviurien situacions similars, però intrínsecament diferents. En conseqüència, es pot distingir entre l'autonomia política i la simple descentralització administrativa que atorga una autonomia restringida a certs aspectes executius i de gestió.

Les definicions actuals de l'autonomia política dels ens subestats giren al voltant de la possibilitat d'adoptar normes jurídiques generals i incondicionades (poder legislatiu) i de participar –en major o menor mesura, aquí la realitat és força dispar– en la definició del seu estatus i de la seva organització (poder d'autoconfiguració). També es considera que cal una garantia respecte a la seva posició juridicoconstitucional, amb una absència de controls ordinaris per part de les autoritats centrals, i certa autonomia financera i pressupostària.

La jurisprudència constitucional ja afirmava des de les primeres sentències que les comunitats autònomes són

«concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa» (STC 4/1981, FJ 3), i que el «principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución» (STC 32/1981, FJ 3).

En l'àmbit del contingut de l'autonomia, el Tribunal Constitucional ha afirmat que

«El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto» (STC 37/1987, FJ 10).

Posteriorment, s'ha posat l'èmfasi en el fet que la regulació d'una hisenda autònoma és un «elemento indispensable para la consecución de la autonomía política» (STC 289/2000, FJ 3).

No obstant això, la mateixa jurisprudència constitucional també ha recordat que «la autonomía hace referencia a un poder limitado» (STC 4/1981, FJ 3), i que els ens territorials dotats d'autonomia política no tenen la condició de subjecte de dret internacional (STC 165/1994, FJ 5). El Tribunal Constitucional ha afirmat que el poble de Catalunya no és un subjecte jurídic que entri en competència amb el poble espanyol com a titular de la sobirania nacional, i recorda que l'exercici de la mencionada sobirania ha permès la instauració de la Constitució que, ahora, ha permès l'aprovació de l'Estatut d'autonomia. I, per això, entén que el concepte de poble de Catalunya és conceptualment diferent del de poble espanyol.

L'autonomia política caracteritza la posició d'un ens en el sistema polític de l'Estat, especialment a causa de la força i rang de les seves normes. Dins de l'autonomia política, el poder legislatiu emergeix com un dels principals trets definidors, que caracteritzen el seu exercici diari. Hi ha qui explica que la paraula *autonomia* prové de la unió d'*auto* i *nomos* per a destacar que la seva principal característica és la capacitat de dotar-se de lleis, o fins i tot que deriva d'*aute* i *nem*, i aleshores la nota distintiva és la possessió d'un ordenament jurídic propi integrat en un de superior.

A Espanya, l'atribució de poder legislatiu a les comunitats autònomes era una qüestió oberta en el text constitucional, excepte per a Catalunya, el País Basc i Galícia en virtut de la disposició transitòria segona de la Constitució espanyola. La Constitució no conté una clàusula atributiva de poder legislatiu a les comunitats autònomes, com succeeix clarament en d'altres països amb descentralització política (com Alemanya), però sí els procediments necessaris per a instituir una assemblea legislativa. Totes les comunitats autònomes, es constituïssin per la via que es constituïssin i seguïssin el precepte constitucional que seguïssin, van dotar-se d'una assemblea legislativa i, per tant, de poder legislatiu. La doctrina és pacífica respecte a la consideració que el règim jurídic i el valor de la llei estatal i la llei autonòmica és idèntic.

### **1.3.2. Les discussions al voltant de la sobirania i l'anomenat «dret a decidir»**

El Parlament de Catalunya va aprovar a l'inici de les legislatures X i XI dues resolucions: la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de Sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya; i la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015, en les quals s'afirma que «el poble de Catalunya té, per raons de legitimitat democràtica, caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà», en el primer cas, i que el Parlament de Catalunya actua «com a dipositari de la sobirania i com a expressió del poder constituent», en el segon.

#### **Lectura recomanada**

Vegeu **Antoni Bayona** (2017). «El futur polític de Catalunya: el paper del Parlament». *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 54, pàg. 1-23).

El Tribunal Constitucional ha dictat sengles sentències en els processos d'impugnació d'ambdues resolucions, la STC 42/2014 i la STC 259/2015, amb les quals ha anul·lat una part de la Resolució 5/X, i tota la Resolució 1/XI.

Per al Tribunal Constitucional, els atributs derivats del principi d'autonomia no pressuposen el reconeixement juridicoconstitucional de la sobirania, ni equivalen a poder decidir unilateralment sobre la seva integració a Espanya (STC 42/2014). La STC 42/2014 considera que els principis d'exclusivitat i indivisibilitat són atributs inherents al concepte de sobirania nacional. Aquestes qualitats tenen un valor vinculant i suprem, i signifiquen que només el poble espanyol en el seu conjunt com a unitat ideal és el subjecte juridicopolític de la sobirania i del poder constituent de l'ordenament jurídic estatal.

En paraules del Tribunal Constitucional, la Resolució 1/XI

«es resultado, más bien, de un expreso rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución misma, frente a la que se contrapone, de modo expreso, un poder que se reclama depositario de una soberanía y expresión de una dimensión constituyente desde los que se ha llevado a cabo una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional. Se trata de la afirmación de un poder que se pretende fundante de un nuevo orden político y liberado, por ello mismo, de toda atadura jurídica.» (STC 259/2015)

No considera, per tant, que sigui fruit d'una interpretació errònia de la Constitució, sinó d'una voluntat deliberada d'infringir-la.

D'aquesta manera, el Tribunal Constitucional no reconeix que hi hagi una sobirania política catalana, i es reitera en la valoració jurídica que feia en la STC 31/2010 en considerar que els estatuts d'autonomia són normes subordinades a la Constitució, com correspon a disposicions normatives que no són expressió d'un poder sobirà, sinó d'una autonomia fonamentada en la Constitució.

La STC 42/2014 va pronunciar-se sobre les referències al «dret a decidir» contingudes en la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya. El TC va estimar en la decisió de la sentència que aquestes referències no són inconstitucionals sempre que:

- a) S'interpretin d'acord amb els principis de legitimitat democràtica, pluralisme i legalitat recollits en la CE.
- b) La modificació de l'ordre constitucional que pretenen es faci respectant els principis democràtics, els drets fonamentals i seguint els procediments de reforma establerts.

Només seguint aquestes consignes l'exercici del «dret a decidir» pot entendre's com a vàlid i constitucional. En concret, el TC parla del dret a decidir com una «aspiració política». No obstant això, el seu exercici ha de fer-se respectant els principis constitucionals esmentats i seguint el procediment de reforma establert per la Constitució espanyola.

### **Llei 10/2014 i Decret 129/2014**

El Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, i tot seguit es va produir la convocatòria de l'anomenada «consulta del 9 de novembre» mitjançant el Decret 129/2014, de 27 de setembre. Tots dos van ser impugnats pel Govern estatal davant del TC, declarant-ne la suspensió automàtica en aplicació de l'art. 161.2 CE, invocat pel Govern.

Aleshores, el president de la Generalitat va afirmar que la consulta no es faria d'acord amb aquell decret, sinó que «la Generalitat s'acollirà a marcs legals preexistents que ens donen competència en matèria de participació ciutadana», i, «com que aquests marcs hi són i estan plenament vigents, nosaltres, sota aquest concepte, som competents per a fer aquests processos i convocarem la gent el nou de novembre».

El dia 9 de novembre de 2014 va tenir lloc un acte que pot ser objecte de múltiples lectures polítiques i també jurídiques, perquè formalment no tenia darrere un acte normatiu o administratiu de convocatòria que ajudés a analitzar-ne la naturalesa jurídica.

La formulació de la pregunta tenia dues parts, amb inspiració de la consulta independentista celebrada a Puerto Rico el 2012: «vol que Catalunya esdevingui un estat?, sí o no. En cas de resposta afirmativa: vol que aquest estat sigui independent?, sí o no».

En el pla doctrinal, cal apuntar que molts autors consideren l'anomenat «dret a decidir» com una nova etiqueta o una nova denominació del dret d'autodeterminació. En canvi, també hi ha autors que han teoritzat el dret a decidir com un dret dels ciutadans de Catalunya a expressar-se col·lectivament sobre una hipotètica secessió de la resta d'Espanya mitjançant diferents instruments de participació, com podrien ser les eleccions, les consultes populars o, amb determinats condicionants, l'autorització o la delegació de l'Estat: els referèndums. Si es derivés una posició favorable a la secessió, aquests autors creuen que aleshores caldria una negociació, i s'haurien d'emprar els procediments de reforma constitucional per a vehicular-la.

### **1.3.3. El caràcter nacional de Catalunya**

La Constitució espanyola utilitza el concepte juridicopolític de *nació*, ja que aquesta és el subjecte de la Constitució, és a dir, que està configurada com el poder constituent, i perquè la «nació» està lligada al concepte de sobirania. En l'article 1.2 CE s'esmenta la «sobirania nacional».

Cal apuntar, però, que la coexistència en un article (art. 2 CE) de la «Nació espanyola» i el terme «nacionalitats» és un canvi textual que afecta la idea de nació, ja que no s'exclou el caràcter nacional d'altres ens espanyols. Les «nacionalitats» són anteriors a la Constitució, i la Carta Magna reconeix i garanteix el seu dret a l'autonomia. La seva configuració jurídica, en canvi, es farà

#### **Lectura recomanada**

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

a partir del text constitucional. És, per tant, un concepte de *Nació espanyola* sense precedents en el constitucionalisme històric espanyol, i molt innovador en el panorama comparat.

Una interpretació històrica de l'article 2 CE serveix per a recordar que en els treballs parlamentaris de les Corts constituents principalment s'entenia que *nacionalitat* era un vocable sinònim de *nació*, però no totalment equivalent. Quedava clar que el concepte de *nacionalitat* no tenia un lligam amb la sobirania ni amb el poder constituent, i que feia referència principalment, però no exclusivament, a un concepte cultural de nació. El concepte *Nació* (amb majúscula), quan fa referència a termes de sobirania, només es predica de la *Nació espanyola*.

Les polèmiques al voltant del concepte de *nació* han continuat després de la promulgació de la Constitució. El text constitucional no enumera qui és *nacionalitat* i qui és *regió*. L'article 1 EAC declara que Catalunya és una *nacionalitat*, i és en el preàmbul de l'Estatut on es diu que el Parlament de Catalunya ha definit Catalunya com a *nació*.

### STC 31/2010

En el fonament jurídic número 7 de la STC 31/2010 es distingeix entre el valor normatiu (tret que no es predica dels preàmbuls) i valor jurídic (que sí que poden tenir els preàmbuls). En concret, el Tribunal Constitucional assenyala que el fet de ser criteri hermenèutic i pauta qualificada d'interpretació de la norma és l'únic valor jurídic predicable dels preàmbuls. En la STC 31/2010 el Tribunal Constitucional considera que les mencions a realitat nacional i *nació* del preàmbul han de quedar desposseïdes d'abast jurídic interpretatiu «en atenció al sentit terminant de l'art. 2 CE». No hi ha més argumentació.

La STC 31/2010, en tractar de la impugnació de l'expressió *símbols nacionals* de l'article 8.1 EAC, comença declarant el caràcter «proteic<sup>1</sup>» del terme *nació*. El Tribunal Constitucional reconeix que el terme *nació* és conceptualment compromès i que pot donar lloc a equívocs i controvèrsies «en l'ordre propi de la raó política». Afirmar de forma contundent que en el sentit juridicoconstitucional «la Constitució no coneix cap altra *nació* que la *Nació espanyola*».

<sup>(1)</sup>Qualificatiu aplicable a allò que canvia de forma o a qui canvia d'idees.

La manera d'entendre que l'ús del substantiu *nació* i de l'adjectiu *nacional* en relació amb Catalunya en l'Estatut d'autonomia de 2006 eren plenament constitucionals passava, d'una banda, per adoptar una concepció no dogmàtica del concepte de *nació* i per omplir de contingut el concepte de *nacionalitat*, i de l'altra, per llegir ambdós conceptes de forma integrada. La STC 31/2010 no ha fet ni una cosa ni l'altra.

#### 1.4. Els paràmetres de l'autonomia de Catalunya: el concepte de ciutadania catalana, el territori, l'organització i els símbols

Els ciutadans espanyols amb veïnatge administratiu a Catalunya tenen la condició política de català d'acord amb l'art. 7.1 EAC. Així mateix, segons l'article 7.2 EAC, els espanyols residents a l'estranger que han tingut el darrer veïnatge

administratiu a Catalunya gaudeixen, com a catalans, dels drets polítics definits per aquest Estatut, i també llurs descendents, que mantenen aquesta ciutadania si així ho sol·liciten, en la forma que determini la llei.

El territori de Catalunya és el que correspon als límits geogràfics i administratius de la Generalitat en el moment de l'entrada en vigor de l'Estatut (art. 8 EAC).

En el pla de l'organització, la Generalitat és el sistema institucional amb el qual s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya (art. 2.1 EAC).

L'article 8.1 EAC declara com a «símbols nacionals» de Catalunya la bandera, la festa i l'himne.

La festa de Catalunya és la Diada de l'Onze de Setembre. Cal destacar que la primera llei que va aprovar el Parlament de Catalunya, un cop escollit d'acord amb les previsions de l'Estatut de 1979, fou la declaració com a «Festa Nacional de Catalunya» de la Diada de l'Onze de Setembre.

#### Vegeu també

Sobre la Generalitat com el sistema institucional amb el qual s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya, vegeu el mòdul «El marc institucional de la Generalitat de Catalunya».

Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. — Núm. 70. — 25 juny 1980

#### PRESIDENCIA DE LA GENERALITAT

EL PRESIDENT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA,

Sia notori a tots els ciutadans de Catalunya que el Parlament ha sancionat la següent

LLEI 1/1980

de 12 de juny, per la qual es declara Festa Nacional de Catalunya la diada de l'onze de setembre

El recobrament nacional dels pobles passa, sens dubte, per la recuperació de les seves institucions d'autogovern.

Passa, també, per la valoració i exaltació de tots aquells símbols a través dels quals les comunitats s'identifiquen amb si mateixes, ja que sintetitzen tota la complexitat dels factors històrics, socials i culturals que són les arrels de tota realitat nacional.

D'entre aquests símbols, destaca l'existència d'un dia de Festa, en el qual la Nació exalta els seus valors, recorda la seva història i els homes que en foren protagonistes i fa projectes de futur.

El poble català en els temps de lluita va anar assenyalant una diada, la de l'onze de setembre, com a Festa de Catalunya. Diada que, si bé significava el dolorós record de la pèrdua de les llibertats, l'onze de setembre de 1714, i una actitud de reivindicació i resistència activa enfront de l'opressió, suposava també l'esperança d'un total recobrament nacional.

Ara, en reprendre Catalunya el seu camí de llibertat, els representants del Poble creuen que la Cambra Legislativa ha de sancionar allò que la Nació unànimement ja ha assumit.

Per això el Poble de Catalunya estableix, per la potestat del seu Parlament, la següent Llei:

Article primer. — Es declara Festa Nacional de Catalunya la diada de l'onze de setembre.

Article segon. — Aquesta Llei entrarà en vigor el mateix dia de la seva publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat*.

Per tant, ordeno que tots els ciutadans de Catalunya cooperin al compliment d'aquesta Llei i que els Tribunals i Autoritats la facin complir.

Barcelona, 12 de juny de 1980.

JORDI PUJOL  
President de la Generalitat  
de Catalunya

JOAN RIGOL I ROIG  
Conseller de Treball

L'himne de Catalunya és *Els segadors* i està regulat per una llei del Parlament de Catalunya: Llei 1/1993, del 25 de febrer, de l'himne nacional de Catalunya.



La **bandera** de Catalunya, popularment anomenada senyera, està formada per quatre barres vermelles sobre un fons groc, i deriva de la senyera reial dels reis d'Aragó i els comtes de Barcelona. La bandera de Catalunya ha d'ésser present als edificis públics i en els actes oficials que tinguin lloc a Catalunya, segons l'article 8.2 EAC.

### **L'ús de la bandera**

Sembla versemblant que si bé l'Estatut és competent per a regular l'ús de la bandera de Catalunya en edificis públics (art. 4.2 CE), en cas que determinades institucions comunes per a tot l'Estat volguessin traslladar-se a un municipi català (com podria ser hipotèticament el Tribunal Constitucional o el Senat), o en el cas d'edificis militars (art. 3.3, Llei de l'Estat 39/1981), la Llei de l'Estat 39/1981 és la llei aplicable que regula l'ús exclusiu de la bandera espanyola.

D'altra banda, l'apartat primer de l'article 6 de la Llei 39/1981 de l'Estat estableix que: «Quan s'utilitzi la bandera d'Espanya, aquesta ha d'ocupar sempre un lloc destacat, visible i d'honor». L'article 6.2 d'aquesta llei indica que: «Si juntament s'utilitzen altres banderes, la bandera d'Espanya ha d'ocupar un lloc preeminent i de màxim honor, i les restants no poden ser més grans», i a continuació explica que quan el nombre de banderes que onegin juntes sigui imparell, la bandera d'Espanya ha d'ocupar la posició central, i si el nombre de banderes que onegen juntes és parell, de les dues posicions centrals, ha d'ocupar la de la dreta de la presidència si n'hi ha, o la de l'esquerra de l'observador.

## **1.5. El règim lingüístic**

L'article 3 CE, després d'establir que

«el castellà és la llengua espanyola oficial de l'Estat» i que «tots els espanyols tenen el deure de conèixer-la i el dret d'usar-la», afirma que «les altres llengües espanyoles seran també oficials en les respectives comunitats autònomes d'acord amb els seus estatuts».

L'article 6.1 EAC declara que

«la llengua pròpia de Catalunya és el català. Com a tal, el català és la llengua d'ús normal de les administracions públiques i dels mitjans de comunicació públics de Catalunya, i és també la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament.»

En la seva redacció inicial també es deia que, més enllà de ser la llengua d'ús normal havia de ser «preferent», incís que va ser declarat inconstitucional i nul per la STC 31/2010. L'article 143.1 EAC estableix que correspon a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria de llengua pròpia, que inclou, en tot cas, la determinació de l'abast, els usos i els efectes jurídics de la seva oficialitat, i també la normalització lingüística del català.

Per la seva banda, l'article 6.2 EAC estableix que

«El català és la llengua oficial de Catalunya. També ho és el castellà, que és la llengua oficial de l'Estat espanyol. Totes les persones tenen el dret d'utilitzar les dues llengües oficials, i els ciutadans de Catalunya tenen el dret i el deure de conèixer-les.»

Per tant, sembla que tot i que les dues llengües són oficials, el caràcter de llengua pròpia del català li atorga una especial posició i règim jurídic.

No obstant això, la STC 31/2010 fa afirmacions referents a la doble oficialitat del català i el castellà que es poden enquadrar en una línia d'argumentació per tal de mantenir una doble oficialitat de forma simètrica.

1) En primer lloc, el Tribunal Constitucional descriu un concepte de llengua pròpia sense conseqüències jurídiques, com a mera condició necessària perquè una llengua pugui ésser declarada oficial en una comunitat autònoma.

2) En segon lloc, es declara que el castellà també ha de ser vehicular en l'ensenyament i perfila un model constitucional de bilingüisme o conjunció lingüística. Normalment es parla de l'anomenat model de separació lingüística, típic d'algunes escoles del País Basc o Navarra, i del model de conjunció lingüística, l'exemple més significatiu del qual és el de Catalunya. La STC 337/1994 (relativa a la –actualment sense vigor– Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística) i la STC 31/2010 són dues de les sentències del Tribunal Constitucional que més han tractat el model de conjunció lingüística. Ambdues sentències reconeixen el català com a «centro de gravedad de este modelo de bilingüismo», entre altres raons «en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña». El que no es pot produir, en paraules del Tribunal Constitucional, és l'exclusió del castellà, o que no se'n garanteixi l'adequat coneixement.

3) En tercer lloc, el Tribunal Constitucional parla del concepte d'ús normal com a tret típic d'una llengua oficial, tant si és el català com el castellà. Per això declara la inconstitucionalitat de la declaració del català com a llengua «preferent» de les administracions públiques i dels mitjans de comunicació públics. En relació amb l'Administració, el Tribunal Constitucional destaca el dret d'opció lingüística dels particulars en les seves relacions amb el poder públic, de manera que no es pugui establir un determinat privilegi, o es menystingui una de les dues llengües.

4) En quart lloc, el deure de conèixer el català és interpretat de forma vague i com un mer mandat als poders públics perquè ho incentivin, i només sigui exigible respecte determinats subjectes com ara l'alumnat o el funcionariat, amb una relació de subjecció especial.

5) En cinquè lloc, el Tribunal Constitucional considera que és la legislació de l'Estat la que ha de fixar el nivell de coneixement del català dels seus funcionaris, o si una resolució pot tenir eficàcia en català a la resta de l'Estat. El Tribunal Constitucional ha afirmat que és el legislador estatal qui, de forma «inexcusable i excloent», ha de regular la cooficialitat del català i del castellà respecte a àmbits privatis de l'Estat.

6) Finalment, cal fer menció al fet que el deure de disponibilitat lingüística a particulars i empreses de l'Estatut d'autonomia queda diluït. L'article 34 EAC predica

#### Consulta recomanada

Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística.

Llei de l'Estat 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (art. 15).

«el deure de disponibilitat lingüística» de «les entitats, les empreses i els establiments oberts al públic a Catalunya», però l'Estatut afegeix que aquest deure ho és «en els termes que estableixen les lleis» (art. 34 EAC).

Es pot considerar que l'Estatut de 2006 elevava a rang estatutari allò previst en l'article 128-1 del Codi de consum de Catalunya i l'article 32 de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística, que en relació amb l'atenció al públic considera que

«Les empreses i els establiments dedicats a la venda de productes o a la prestació de serveis que desenvolupen llur activitat a Catalunya han d'estar en condicions de poder atendre els consumidors i consumidores quan s'expressin en qualsevol de les llengües oficials a Catalunya».

No obstant això, el Tribunal Constitucional considera que

«el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público no puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos».

La interpretació que es fa de la disponibilitat lingüística és, doncs, poc imperativa.

També cal esmentar que l'article 6.5 EAC declara que

«La llengua occitana, denominada aranès a l'Aran, és la llengua pròpia d'aquest territori i és oficial a Catalunya, d'acord amb el que estableixen aquest Estatut i les lleis de normalització lingüística».

Més endavant, l'article 36 EAC indica que a l'Aran tothom té el dret de conèixer i utilitzar l'aranès i d'ésser atès en aranès en llurs relacions amb les administracions públiques i amb les entitats que en depenen, i que els ciutadans de l'Aran tenen el dret d'utilitzar l'aranès en llurs relacions amb la Generalitat. L'Estatut també indica que correspon a la Generalitat i també al Conselh Generau d'Aran la competència sobre la normalització lingüística de l'occità a l'Aran (art. 143.2 EAC).

#### STC 88/2017

La STC 88/2017 ha resolt el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Defensor del Poble contra l'article 128-1 del Codi de consum de Catalunya i ha declarat que és constitucional si s'interpreta d'acord amb aquesta sentència, on s'exposa que l'article «no establece un verdadero derecho de los consumidores, ni tampoco, por tanto, un deber de disponibilidad lingüística para los operadores económicos prestadores de bienes y servicios».

#### Consulta recomanada

Llei 35/2010, d'1 d'octubre, de l'occità, aranès a l'Aran  
Llei 1/2015, de 5 de febrer, del règim especial d'Aran  
Decret 12/2014, de 21 de gener, pel qual s'atorga a l'Institut d'Estudis Aranesi el caràcter d'acadèmia i d'autoritat lingüística de l'occità, llengua pròpia a la Val d'Aran, i oficial a Catalunya.

## 2. Els drets i els deures estatutaris. Els principis rectors

L'Estat de les autonomies, amb l'existència de diverses comunitats dotades d'autonomia política i de capacitat legislativa pròpies, comporta necessàriament la possibilitat que les normes autonòmiques consagrin drets diferents.

En concret, el Títol I de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 està dedicat als drets, els deures i els principis rectors. Cal destacar que l'Estatut d'autonomia de 1979 només tractava tangencialment aspectes relacionats amb els drets dels ciutadans de Catalunya.

### **Títol I de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006**

Títol I. Dels drets, deures i principis rectors

Capítol I. Drets i deures de l'àmbit civil i social

Article 15. Drets de les persones

Article 16. Drets en l'àmbit de les famílies

Article 17. Drets dels menors

Article 18. Drets de les persones grans

Article 19. Drets de les dones

Article 20. Dret a viure amb dignitat el procés de la mort

Article 21. Drets i deures en l'àmbit de l'educació

Article 22. Drets i deures en l'àmbit cultural

Article 23. Drets en l'àmbit de la salut

Article 24. Drets en l'àmbit dels serveis socials

Article 25. Drets en l'àmbit laboral

Article 26. Drets en l'àmbit de l'habitatge

Article 27. Drets i deures en relació amb el medi ambient

Article 28. Drets dels consumidors i els usuaris

Capítol II. Drets en l'àmbit polític i de l'Administració

Article 29. Drets de participació

Article 30. Drets d'accés als serveis públics i a una bona Administració

Article 31. Dret a la protecció de les dades personals

Capítol III. Drets i deures lingüístics

Article 32. Drets i deures de coneixement i ús de les llengües

Article 33. Drets lingüístics davant de les administracions públiques i les institucions estatals

Article 34. Drets lingüístics dels consumidors i els usuaris

Article 35. Drets lingüístics en l'àmbit de l'ensenyament

Article 36. Drets en relació amb l'aranès

Capítol IV. Garanties dels drets estatutaris

Article 37. Disposicions generals

Article 38. Tutela

Capítol V. Principis rectors

Article 39. Disposicions generals

Article 40. Protecció de les persones i de les famílies

Article 41. Perspectiva de gènere

Article 42. Cohesió i benestar social

Article 43. Foment de la participació

Article 44. Educació, recerca i cultura

Article 45. Àmbit socioeconòmic

Article 46. Medi ambient, desenvolupament sostenible i equilibri territorial

Article 47. Habitatge

Article 48. Mobilitat i seguretat viària

Article 49. Protecció dels consumidors i els usuaris

Article 50. Foment i difusió del català

Article 51. Cooperació al foment de la pau i al desenvolupament

Article 52. Mitjans de comunicació social

Article 53. Accés a les tecnologies de la informació i de la comunicació

Article 54. Memòria històrica

Però més enllà del Títol I, cal destacar que l'article 4.1 EAC indica que els poders públics de Catalunya han de promoure el ple exercici de les llibertats i els drets que reconeix l'Estatut, la Constitució, la Unió Europea, la Declaració universal de drets humans, el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i els altres tractats i convenis internacionals subscrits per Espanya que reconeixen i garanteixen els drets i les llibertats fonamentals.

Tot i que la normativa estatutària referent als drets estigui subjecta a límits, com els continguts en els articles 139.1 CE (tots els espanyols tenen els mateixos drets i les mateixes obligacions a qualsevol zona del territori de l'Estat) i 149.1.1 CE (que preveu la competència exclusiva de l'Estat per a regular les condicions bàsiques que garanteixen una igualtat en l'exercici dels drets i dels deures per a tots els ciutadans espanyols) i el desenvolupament directe i els aspectes essencials dels drets fonamentals que es preveuen en la legislació orgànica (art. 81.1 CE), la jurisprudència constitucional ha acceptat que les comunitats autònomes desenvolupin drets fonamentals i regulin drets propis.

Els drets estatutaris són drets que els seus titulars tenen davant dels poders públics de Catalunya, i que estan vinculats pel seu contingut (art. 37.1 EAC). D'acord amb la naturalesa de cada dret, també poden vincular els particulars, i els drets i els deures de coneixement i ús de les llengües (art. 32 EAC) i els drets lingüístics davant de les administracions públiques i les institucions estatals (art. 33 EAC), també vinculen l'Administració general de l'Estat a Catalunya.

Els drets estatutaris no suposen una ampliació de les competències de la Generalitat (art. 37.4 EAC). No obstant això, aquesta afirmació no implica que els drets estatutaris no tinguin cap incidència en l'exercici de les funcions de les diverses institucions de la Generalitat, ja que les disposicions que dictin els poders públics de Catalunya han de respectar aquests drets i s'han d'interpretar i aplicar en el sentit més favorable per a un plena efectivitat. Així, per exemple, en relació amb el Parlament, el fet que els drets vinculin de forma directa els poders públics i que les disposicions que dictin els poders públics de Catalunya hagin de respectar aquests drets, perquè emanen d'una norma jeràrquicament superior com és l'Estatut d'autonomia, provoca que la regulació dels drets estatutaris tingui com un dels seus efectes fer de límit per a determinades actuacions normatives que pretengués realitzar el Parlament de Catalunya, que no pot contradir l'Estatut d'autonomia.

Gran part dels drets estatutaris són, però, de configuració legal (amb expressions com «en els termes que estableixin les lleis») i reclamen en conseqüència la intervenció del legislador autonòmic per a acabar de perfilar-los. Els drets estatutaris són d'una temàtica que en gran part és present en la Constitució espanyola, tant en la part dels drets com en la part dels principis rectors de la política social i econòmica, tot i que l'Estatut ha volgut adaptar-se a les darres tendències en matèria de drets socials i civils. Cal destacar que l'Estatut ha transformat en drets subjectius aspectes que en el pla constitucional només són principis rectors de la política social i econòmica. Així succeeix, per exemple, en drets relacionats amb la cultura (art. 22 EAC) o la salut (art. 23 EAC), que són principis rectors de la política social i econòmica (art. 44 CE i art. 43 CE, respectivament).

També es preveu un mecanisme perquè els drets estatutaris no es fossilitzin si no es produeix una reforma estatutària. La Carta de drets i deures de la ciutadania de Catalunya, que ha d'aprovar el Parlament per mitjà d'una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut votada per majoria absoluta, hauria de ser un mecanisme per a introduir nous drets sense que s'hagi de recórrer a una reforma estatutària. L'article 37.2 EAC preveu l'existència d'aquest instrument normatiu, que col·locaria els drets que inclogués en la mateixa posició i garanties que els drets estatutaris. La regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets estatutaris han de ser fets, en qualsevol cas, per llei del Parlament.

El Consell de Garanties Estatutàries tutela els drets estatutaris, i la Carta de drets i deures dels ciutadans de Catalunya emet dictàmens, si així és requerit, de les iniciatives legislatives en tràmit en el Parlament i dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern. A part del Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, i l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades poden considerar-se també com a garantia institucional del drets estatutaris.

**Vegeu també**

Sobre les esmentades institucions i organismes, vegeu el mòdul «El marc institucional de la Generalitat de Catalunya».

L'article 38.2 EAC indica que els actes que vulnerin els drets estatutaris i la Carta de drets i deures dels ciutadans de Catalunya són objecte de recurs davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, d'acord amb els procediments que estableixen les lleis.

Els principis rectors previstos en l'Estatut d'autonomia operen com a orientació de les polítiques públiques dels poders públics de Catalunya. L'article 39.1 EAC declara que en l'exercici de llurs competències, els poders públics de Catalunya han de promoure i adoptar les mesures necessàries per a garantir-ne l'eficàcia plena. De l'enunciat estatutari no es deriva una vinculació, com sí que passa amb els drets estatutaris, sinó que simplement «informen la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics» (art. 39.2 EAC).

Pel que fa al contingut, es pot veure certa complementarietat amb els drets estatutaris, cosa que no succeeix en l'àmbit constitucional, i cal ressaltar una temàtica eminentment social (educació, cohesió i benestar social, habitatge), tot i que també hi ha puntualment algun aspecte de naturalesa civil (igualtat de les persones) i, en més casos, de naturalesa política (foment de la participació, cultura de la pau, memòria històrica).

Els principis rectors previstos en l'Estatut d'autonomia de Catalunya, com succeeix amb els principis rectors de la política social i econòmica de la Constitució espanyola, no poden ser al·legats davant dels tribunals sense que una llei així ho disposi. L'article 39.3 EAC indica que

«Els principis rectors són exigibles davant de la jurisdicció, d'acord amb el que determinen les lleis i les altres disposicions que els despleguen».

És a dir, de forma equivalent a allò previst en l'article 53.3 *in fine* de la CE.

