View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by Diposit Digital de la Universitat de Barcelona

Revista catalana de dret públic #48
www.rcdp.cat

LA COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA I L'AUTONOMIA DE CATALUNYA DURANT LA SEGONA REPÚBLICA: LA CREACIÓ DEL SISTEMA POLÍTIC I INSTITUCIONAL D'AUTOGOVERN*

Vicenç Aguado i Cudolà**

Resum

La tesi que es defensa en aquest article és la posició de centralitat que va tenir la Comissió Jurídica Assessora durant el període de la Generalitat republicana en la creació i la configuració del sistema polític i institucional d'autogovern a Catalunya. Per a demostrar aquesta tesi s'analitzen els avantprojectes de llei que va elaborar durant aquest període la Comissió Jurídica Assessora: la Constitució o Estatut interior, la Llei municipal, el Tribunal de Cassació de Catalunya i els recursos en les vies governativa i contenciosa administrativa. L'anàlisi d'aquests avantprojectes posa en relleu com durant aquest període es van forjar les institucions d'autogovern, es van posar les bases de la democràcia i de l'autonomia local, com també es va crear una jurisdicció contenciosa administrativa pròpia. L'avantprojecte de llei de recursos en les vies governativa i contenciosa administrativa serà un precedent rellevant, però oblidat, de les lleis estatals sobre procediment administratiu i jurisdicció contenciosa administrativa. En definitiva, el sistema polític i institucional català que hi ha en l'actualitat no podria entendre's sense els antecedents de la Generalitat republicana que, recollint la legitimació històrica de les institucions medievals, van saber configurar les bases d'un sistema adaptat a les necessitats de la societat contemporània.

Paraules clau: dret administratiu; Comissió Jurídica Assessora; autogovern.

THE LEGAL ADVISORY COMMISSION AND CATALAN AUTONOMY UNDER THE SECOND REPUBLIC: THE CREATION OF THE POLITICAL AND INSTITUTIONAL SYSTEM OF SELF-GOVERNMENT

Abstract

*This article defends the thesis that under the Second Republic, the Legal Advisory Commission (*Commissió Jurídica Assessora*) had a key role in the creation and shaping of the political and institutional system of self-government in Catalunya. To demonstrate this thesis, the paper analyzes draft bills prepared during this period by the Legal Advisory Commission: the Constitution or Internal Statute, the Municipal Act, the Court of Cassation of Catalonia and the administrative remedies and appeals to administrative courts. The analysis of these draft bills highlights how the institutions of self-government were forged during this period, how the foundations of democracy and local autonomy were laid, how an autochthonous administrative court system was created. The draft bill on administrative remedies and appeals to administrative courts would be a significant albeit forgotten precedent for the state laws on administrative procedure and the administrative court system. In a word, the current Catalan political and institutional system could not be understood without taking into account the background of the Catalan Government (Generalitat) under the Republic which, capitalizing on the historical legitimacy of medieval institutions, was able to lay the foundation for a system that was adapted to the needs of contemporary society.*

Key words: administrative law; Legal Advisory Commission; self-government.

* En aquest treball s'exposen, amb alguns retocs posteriors, els resultats d'una recerca preliminar realitzada per encàrrec de la CJA que va servir de base per al llibre d'Argullol i Murgadas, Enric; Font i Llovet, Tomàs; Gerpe i Landín, Manuel; Mir i Puigpelat, Oriol; Velasco i Rico, Clara. *La Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, 75 anys d'història.* Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2011. Voldria expressar el meu agraïment al professor Dr. Tomàs Font i Llovet, que ha estat President de la CJA durant l'elaboració d'aquest treball, al professor Dr. Oriol Mir, així com als membres i al personal que treballa en aquest alt òrgan consultiu pels suggeriments i per les facilitats donades per a dur a terme aquesta recerca. Cal assenyalar que aquest article s'inclou dins del projecte de recerca finançat pel Ministerio de Educación y Ciencia «Público y privado en la ordenación y prestación de actividades y servicios: intereses generales, derechos sociales y libertades económicas» (DER2012-32130).

** Vicenç Aguado i Cudolà, Professor titular de dret administratiu. Acreditat per a catedràtic, Universitat de Barcelona, Av. Diagonal, 684, 08034, vaguado@ub.edu.
Article rebut el 17.12.2013. Avaluació cega: 31.01.2014 i 10.02.2014. Data d'acceptació de la versió final: 14.03.2014.
Citació recomanada: Aguado i Cudolà, Vicenç. «La Comissió Jurídica Assessora i l'autonomia de Catalunya durant la Segona República: la creació del sistema polític i institucional d'autogovern». *Revista catalana de dret públic*, núm. 48 (2014), p. 83-105. DOI: 10.2436/20.8030.01.22.

CC BY NC ND

Sumari

1 La Comissió Jurídica Assessora i l'autonomia de Catalunya

1.1 De la Mancomunitat a la Generalitat republicana

1.2 De la República catalana a l'Estatut d'autonomia de 1932

1.3 Institucionalitzar l'autonomia

2 La creació del sistema polític i institucional d'autogovern

2.1 La Constitució o l'Estatut interior de Catalunya: el Parlament, el President i el Consell Executiu

2.2 La Llei municipal de Catalunya: vers la democràcia i l'autonomia local

2.3 El Tribunal de Cassació de Catalunya: la creació d'una jurisdicció contenciosa administrativa pròpia

2.4 Els recursos en les vies governativa i contenciosa administrativa: un sistema de garanties per als ciutadans

3 La influència de la Comissió Jurídica Assessora en el desenvolupament de l'autonomia: una perspectiva de comparació amb l'autogovern actual

4 Conclusions: l'aportació de la Comissió Jurídica Assessora en la creació i el desenvolupament del sistema polític i institucional d'autogovern

1 La Comissió Jurídica Assessora i l'autonomia de Catalunya

1.1 De la Mancomunitat a la Generalitat republicana

La Comissió Jurídica Assessora (CJA) neix durant el període de la II República com un òrgan dependent del Govern de la Generalitat amb la funció, essencialment, d'elaboració dels avantprojectes de llei. S'ha assenyalat que aquest organisme tindria el seu precedent en l'Oficina d'Estudis Jurídics durant l'època de la Mancomunitat.[1] Cal dir, però, que malgrat l'existència d'aquest important precedent, és fonamentalment durant el període republicà quan es forja la institució com a tal i es pren també com a referència la Comissió de l'Apèndix del codi civil de 1899 i la Comissió Jurídica Assessora estatal de 1931, dependents ambdues del Ministeri de Justícia.

Efectivament, durant el període de la Mancomunitat de Catalunya, les institucions catalanes no disposaven per si mateixes de capacitat legislativa pròpia, sinó que es limitaven a realitzar propostes per a les Corts espanyoles tenint en compte l'assessorament de l'Oficina d'Estudis Jurídics. La Mancomunitat de Catalunya, per tant, limitava la seva capacitat normativa a reglaments que regulaven el funcionament dels serveis mancomunats.[2] Amb l'assumpció de competències legislatives per la Generalitat republicana, la CJA intervé directament, com a òrgan assessor del Govern, en el procés prelegislatiu, amb l'elaboració de textos que serviran de base a la tasca a realitzar pel Parlament de Catalunya.

Cal dir també que, a diferència de l'Oficina d'Estudis Jurídics i de la Comissió de l'Apèndix del codi civil, que centraven essencialment la seva tasca en el dret civil català, la CJA de la Generalitat republicana assumeix també un paper cabdal en la creació d'un dret públic de Catalunya, després del llarg parèntesi que havia suposat els decrets de Nova Planta i el constitucionalisme espanyol del segle XIX i començaments del XX. L'abolició de les institucions i llibertats catalanes va implicar la desaparició dels seus antics òrgans d'autogovern i, per tant, la capacitat de creació d'un dret públic propi.[3] Per tant, cal destacar aquest doble caràcter de la CJA: el d'una tasca pionera i avançada en el seu temps en la configuració d'un dret civil propi i, al mateix temps, l'establiment d'unes bases i d'un règim institucional que permetrà forjar el dret públic de Catalunya.

Amb la Mancomunitat de Catalunya, l'aparell institucional organitzatiu estava format per l'associació de les diputacions catalanes. Es tractava d'aprofitar l'estret marge que deixava la legislació de règim local per a crear un aparell administratiu que permetés impulsar la realització de polítiques públiques a nivell de tot el territori català. En canvi, per a posar en marxa l'autonomia catalana durant la República, calia dotar-la d'unes institucions que o bé tenien uns precedents remots, com era el cas del Parlament de Catalunya, o bé calia forjar-les de bell nou. Es tracta, en definitiva, d'institucionalitzar l'autonomia. En aquest procés cal un òrgan que s'encarregui de redactar els textos de les lleis capçalera de la nova autonomia que ha d'aprovar el Parlament de Catalunya. Aquest òrgan és la Comissió Jurídica Assessora.

El referent és fonamentalment la *Comisión Jurídica Asesora* d'àmbit estatal creada pel Govern provisional de la II República espanyola que substituïa la monàrquica *Comisión de Codificación*.[4] L'òrgan republicà té com

1 Al respecte *vid.* Obiols i Taberner, Carles. «L'Oficina d'Estudis de la Mancomunitat de Catalunya». *Revista Jurídica de Catalunya*. [Barcelona: ICAB] (juliol-setembre de 1980), p. 773-777. També *vid.* Balcells, Albert (ed.). *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia.* Barcelona: Proa, 1996, p. 483-487. En l'actualitat, s'ha reconsiderat aquesta posició assenyalant que els antecedents que van tenir una influència més rellevant fou la Comissió de l'Apèndix de dret civil català que creà el ministre Duran i Bas l'any 1899 i la *Comisión Jurídica Asesora* estatal de la II República de 6 de maig de 1931 que substituí la *Comisión General de Codificación*. *Vid.* Argullol i Murgadas, Enric; Font i Llovet, Tomàs; Gerpe i Landín, Manuel; Mir i Puigpelat, Oriol; Velasco i Rico, Clara. *La Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, 75 anys d'història... op. cit.* p. 10 i p. 30-44.

2 En aquest sentit, trobem, per exemple, els reglaments que regulen els serveis de beneficència de la Mancomunitat, *vid.* Aguado i Cudolà, Vicenç. «La beneficencia: de la policía administrativa al servicio público». A: Tornos Mas, Joaquín (ed.). *Los servicios sociales de atención a la tercera edad. El caso de Cataluña.*València: Tirant lo Blanch, 2002.

3 *Vid.* Ferro i Poma, Víctor. *El dret públic català: les institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta.* Vic: Eumo, 1987.

4 *Vid.* el Decret del Govern provisional de la República de 6 de maig de 1931 dissolent la *Comisión general de Codificación*, creada per Reial Decret de 10 de maig de 1875. «El Gobierno provisional, para poder cumplir de modo eficiente el empeño que

a funció: «elaborar los proyectos de ley que el Gobierno le encomiende, presentar ante el mismo aquellos que por propia iniciativa estime conveniente preparar y evacuar los informes que el Gobierno solicite sobre cuestiones de orden especial y concreto.» Es tractava d'un òrgan, dependent del Ministeri de Justícia,[5] on van intervenir rellevants juristes de l'època. Entre els membres d'aquest organisme destacaven Ángel Ossorio y Gallardo,[6] que en fou el primer president,[7] o vocals com Adolfo Posada, Alfonso García Valdecasas. José Castán y Tobeñas i Joaquín Garrigues, entre molts d'altres. Durant els primers anys de funcionament va dur a terme una tasca molt rellevant, de la qual destaca l'elaboració de l'avantprojecte de Constitució republicana,[8] així com nombrosos projectes de llei que va fer seus el govern republicà espanyol.[9] La seva estructura inicial, organitzada en subcomissions, denota la importància dels temes que va abordar: a) de redacció de l'avantprojecte de Constitució; b) encarregada de l'estudi del dret foral català; c) per a redactar l'estatut de relacions entre l'Església i l'Estat; d) d'organització del poder judicial i lleis d'enjudiciament; i e) de reforma del Codi penal de 1870.[10]

De forma semblant com la *Comisión General de Codificación* fou substituïda per la *Comisión Jurídica Asesora* estatal, la Comissió de l'Apèndix del codi civil de 1889 fou reemplaçada per la Comissió jurídica assessora de la Generalitat de Catalunya. La necessitat de bastir els fonaments legislatius de les institucions polítiques i d'autogovern de Catalunya requeria un òrgan que, de forma similar a la *Comisión Jurídica Asesora* estatal, pogués preparar els projectes de llei. No es tractava de la codificació d'un dret amb una tradició jurídica ja consolidada, sinó de crear un dret modern adaptat a les noves necessitats del moment. En el cas del dret públic, els referents d'abans de la Nova Planta quedaven massa lluny i calia forjar uns nous fonaments prou sòlids, on s'anés construint l'autogovern. La creació d'un òrgan com la Comissió Jurídica Assessora, de forma similar a com havia fet l'Estat una mica abans, és considerat com un acte de veritable "sobirania", segons veurem més endavant.

le ha sido confiado y preparar para la Asamblea Constituyente los proyectos de ley sobre los cuales ha de deliberar éste, considera indispensable crear un organismo asesor, que si a la postre quedara incorporado a la estructura constitucional, vendría a representar el órgano de continuidad que diera unidad de sentido técnico-jurídico a las disposiciones emanadas de distintos Departamentos ministeriales. La Comisión general de Codificación no puede cumplir la misión ambicionada, porque la estructura, finalidad y tradición de dicho organismo no concuerdan ni con las necesidades de hoy ni con la interna visión reinante sobre la función del derecho. Lo primero, por la dilatada constante de que está siendo objeto la órbita de lo jurídico, y lo segundo, por el sentido funcional y no formalista que al Derecho caracteriza. Así, al proponerse España hacer la ordenación normativa de su vida política y social, de acuerdo con las exigencias históricas que hoy la apremian, se hace indispensable crear un nuevo organismo que pueda dividirse internamente en Subcomisiones circunstanciales para cuestiones concretas o leyes especiales y tenga la asistencia constante de un Secretariado técnico».

5 Sobre la composició inicial d'aquest òrgan *vid.* el Decret de 9 de maig de 1931 que nomena els senyors que es mencionen president i vocals de la *Comisión jurídica asesora*, que depèn d'aquest *Ministerio de Justicia* (*Gaceta de Madrid: Diario Oficial de la República* 135, 15 de maig de 1931).

6 *Vid.* Peláez Albendea, Manuel J. «Juristas democristianos, conservadores y republicanos de centroizquierda en 1931 ante la Comisión Jurídica Asesora durante la Presidencia de Ángel Ossorio y Gallardo». A: *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, enero 2010, <www.eumed.net/rev/cccss/07/mjpa.htm>. En aquest treball es dóna a conèixer la correspondència inèdita d'aquest jurista que fa referència en gran part a l'activitat de la Comisión. Segons s'assenyala: «La actividad de Ángel Ossorio y Gallardo como Presidente de la Comisión Jurídica Asesora de la Segunda República fue muy poco duradera en el tiempo, pero muy eficaz en sus realizaciones».

7 Entre els presidents que el van succeir trobem Felipe Sánchez-Román y Gallifa, Luis Jiménez de Asúa, Joaquín Dualde y Gómez, Melquiadas Álvarez y González, Benito Pabón y Suárez de Urbina i Juan Moles Ormellas.

8 *Vid.* l'*Anteproyecto de Constitución de la República Española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora.* Madrid: Imprenta Rivadeneyra, juliol 1931. *Vid.* García Valdecasas, Alfonso. «La elaboración del Texto constitucional». *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) núm. 31-32 (gener-abril 1983), p. 57-70. També *vid.* Gerpe Landín, Manuel. *L'Estatut d'autonomia de Catalunya i l'estat integral.* Barcelona: Edicions 62, 1977.

9 *Vid.* el Preàmbul del Decret de 21 de marc de 1936 derogant el de 15 de febrer de 1935 que regula el funcionament de la *Comisión jurídica asesora* i restableix en tot el seu vigor el Decret de 6 de maig de 1931, convertit en Llei el 30 de desembre del mateix any (*Gaceta de Madrid: Diario Oficial de la República* 82, de 22 de març de 1936): «Creada la Comisión jurídica asesora por Decreto de 6 de mayo de 1931, que las Cortes Constituyentes sancionaron en 30 de Diciembre siguiente, actuó durante los cuatro primeros años de su vida oficial con la asiduidad y eficacia que demuestran lo copioso de su labor y la aprobación por el Parlamento de muchos de los anteproyectos que redactó e hizo suyos el Gobierno.»

10 *Vid.* Lasso Gaite, Juan Francisco. *Crónica de la Codificación española 1. Organización judicial*. Madrid: Ministerio de Justicia, Comisión General de Codificación, 1998.

1.2 De la República catalana a l'Estatut d'autonomia de 1932

Quan el president Macià proclama la República a la plaça Sant Jaume, el 14 d'abril de 1931, ho fa en els termes següents: «Catalans. Interpretant el sentiment i els anhels del poble que ens acaba de donar el seu sufragi, proclamo la República Catalana com Estat integrant de la Federació ibèrica.» Aquesta proclamació estableix una situació de fet que requereix donar immediatament una satisfacció a les aspiracions catalanes d'autogovern.

Fruit de les negociacions amb tres ministres espanyols, Nicolau d'Olwer, Marcel·lí Domingo i Fernando de los Ríos, se substitueix la "República Catalana"per l'expressió "Generalitat de Catalunya"[11], rehabilitant la denominació històrica de la institució que havia estat suprimida pels decrets de Nova Planta, coneguda també com "Diputació del General"i que té els seus orígens en l'època medieval (s. XIV). També es va acordar l'elaboració d'un Estatut d'autonomia que seria presentat davant les Corts espanyoles republicanes com a ponència pròpia.

Com a resultat tangible d'aquesta situació de fet, el Govern provisional de la República espanyola assumeix una sèrie de disposicions dictades pel President Macià que permetran posar en marxa l'autonomia catalana. Concretament, mitjançant el Decret de 9 de maig de 1931 sobre les relacions del poder central amb la Generalitat de Catalunya (Gaceta de Madrid 130, de 10 de maig de 1931) es reconeix a aquesta «la facultad para organizar y, en su caso, modificar como mejor apreciare la Generalidad, la estructura de su peculiar gobierno y entidades o funcionarios que la complementen y la sirvan».

Mentre no s'aprovi l'Estatut de Catalunya, la Generalitat «serà constituïda per un Consell o Govern provisional, per una Assemblea de representants dels Municipis, que s'anomenarà Diputació provisional de la Generalitat, i per uns Comissaris que, com a delegats del Govern provisional de la Generalitat, tindran al seu càrrec l'execució dels serveis que havien estat encomanats a les desaparegudes diputacions provincials de Girona, Lleida i Tarragona». L'aparell administratiu partia, per tant, de l'estructura de les diputacions provincials tal com havia esdevingut amb la Generalitat però amb unes diferències significatives: les diputacions desapareixien totalment i l'estructura esdevenia provisional fins que l'Estatut d'autonomia fixés el marc jurídic d'autogovern.

Com a resultat de les negociacions entre el poder central i la Generalitat, l'aprovació de l'Estatut quedava condicionada al procés constituent a les Corts republicanes espanyoles. Entre les qüestions candents a què calia donar resposta, hi ha la que fou el debat territorial que suscità una sèrie de posicions contràries. Finalment, la Constitució republicana definia a Espanya com «un Estat integral, compatible amb l'autonomia dels municipis i les regions». Aquesta formulació descartava definitivament les posicions federalistes, però també l'Estat unitari forjat per la monarquia borbònica des de la Guerra de Successió. Es tracta, per tant, d'una fórmula intermèdia: d'una banda manté la sobirania de l'Estat i les regions neixen com una concessió d'aquest i, d'altra banda, reconeix la possibilitat de crear un nucli politicoadministratiu d'autogovern dins de l'Estat espanyol.

En el Projecte d'Estatut d'Autonomia, l'anomenat Estatut de Núria, que fou aprovat per referèndum del poble català, s'establia que «Catalunya era un Estat autònom dins de la República espanyola». Amb aquesta declaració es feia palès que a Catalunya no es renunciava a la qüestió de la sobirania. No obstant això, fruit de la discussió i aprovació en les Corts espanyoles, el text final de l'Estatut d'Autonomia de 1932 fixava que «Catalunya es constitueix en regió autònoma dins de l'Estat espanyol». Amb aquesta darrera fórmula es pretenia fer compatible l'Estatut de Núria amb la Constitució republicana espanyola.

L'Estatut d'Autonomia de 1932 establia que «la Generalitat estarà integrada pel Parlament, el President de la Generalitat i el Consell Executiu», remetent-se a les «lleis interiors de Catalunya» que «ordenaran el funcionament d'aquests organismes d'acord amb l'Estatut i la Constitució». La novetat que incorporava l'Estatut respecte a les institucions polítiques de la Generalitat era que es concretaven sense cap altre poder

11 Sobre aquest acord i la seva significació *vid.* Gerpe Landín, Manuel. *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i l'estat integral... op.cit.*, p. 86-87.

sobreposat que tingués la representació de l'Estat[12]. L'Estatut, però, establia els trets més generals i requeria a aquestes institucions un desenvolupament normatiu propi on la CJA tingué un paper rellevant. A part de la capacitat política d'autogovern que s'expressa en el poder legislatiu i executiu propi, l'Estatut atorga àmplies facultats respecte al poder judicial i possibilita la creació d'un Tribunal de Cassació, encarregat de fixar la interpretació del dret propi de Catalunya.

Cal dir que el text estatutari no preveia específicament la creació de la CJA. La seva creació es recolza en les competències de legislació que en matèria civil i administrativa assumia la Generalitat de Catalunya, d'acord amb l'art. 11 de l'Estatut de Núria. Així ho posa de manifest el president de la CJA, Joan Maluquer i Viladot, en unes conferències sobre l'Estatut de Catalunya, on assenyala que la creació d'aquesta institució per part de la Generalitat es realitzava «amb un acte que representava la seva veritable sobirania»[13].

En tractar-se d'un òrgan la funció principal del qual es l'elaboració d'avantprojectes de llei, no es regula per mitjà d'una llei sinó a partir de normes de caràcter reglamentari. El punt de partida és el Decret del Govern de la Generalitat de 24 d'octubre de 1932, pel qual es crea la CJA. En aquest Decret s'adscriu al Departament de Justícia i Dret. La raó d'aquesta adscripció cal trobar-la perquè la CJA és l'"hereva"de la Comisión Jurídica Asesora constituïda al Ministerio de Justicia de Madrid. A partir d'ara, la Generalitat de Catalunya disposaria, com a manifestació de la seva pròpia capacitat d'autogovern, de la seva Comissió Jurídica Assessora.

En el Dictamen del Decret de creació de la CJA hi ha la justificació de la creació d'aquest organisme:

> «El Govern provisional de la Generalitat de Catalunya, a fi de poder complir acuradament la missió que li fou confiada i preparar els projectes de llei que cal sotmetre a la deliberació de l'Assemblea constituent, considera indispensable crear un organisme assessor que al capdavall resti incorporat al Govern de Catalunya, en qualitat d'instrument tècnic que vingui a representar, amb la seva evolució, en el sentit jurídic de les disposicions emanades dels diversos departaments que integren la Generalitat».

El Conseller de Justícia, conscient de la importància històrica que té aquest moment constituent, impulsa la creació d'aquest organisme tècnic, adscrit al Govern, que permeti construir el marc jurídic de l'autogovern i de les institucions a Catalunya. I continua assenyalant:

> «És per això que en proposar-se Catalunya fixar l'ordenació normativa de la seva vida política i social, d'acord amb les exigències històriques que actualment la pressionen, es fa indispensable la creació d'un nou organisme que pugui dividir-se internament en seccions circumstancials, per a qüestions concretes o lleis especials i que tingui l'assistència constant d'un secretariat tècnic».

Aquest organisme no esdevé, però, una fórmula merament conjuntural sinó que es basteix amb una estructura (seccions i secretariat tècnic) que li permet assessorar el Govern de la Generalitat en la creació i el desplegament del marc estatutari.

1.3 Institucionalitzar l'autonomia

Dins d'aquest marc constitucional i estatutari, la CJA desenvolupa una intensa tasca que permet conformar la base estructural de l'autonomia amb la creació d'un sistema polític i institucional d'autogovern. Podem dir que la tasca de la CJA durant aquest període va aparellada amb els desenvolupaments i els retrocessos de l'autonomia de Catalunya.

Fins a l'aprovació de l'Estatut de 1932, l'àmbit d'actuació de la Generalitat provisional se centra fonamentalment en l'execució dels serveis que prestaven les dissoltes diputacions provincials. Una vegada

12 *Vid.* Hurtado i Miró, Amadeu. *Quaranta anys d'advocat. Història del meu temps, 1931-1936.* Barcelona: Ariel, 1967, p. 88.

13 *Vid.* Maluquer i Viladot, Joan. «El procés del nostre Dret. Des del Congrés Català de Jurisconsults del 1881 fins a l'Estatut i la Comissió Jurídica Assessora».A: a d. *Conferències sobre l'Estatut de Catalunya.* Barcelona: Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, p. 272.

aprovat l'Estatut, la Generalitat disposa d'un ampli ventall de competències que inclouen les facultats legislatives a través d'un Parlament propi. El desplegament de l'Estatut de 1932 requeria un seguit de lleis que permetessin institucionalitzar l'autonomia.

És precisament entre 1933 i 1934 quan s'aproven una sèrie de lleis que configurarien l'entramat del sistema polític i institucional del país. A partir de la tasca realitzada per la CJA, el Parlament regula aspectes tant fonamentals per al desenvolupament del dret públic com les pròpies institucions d'autogovern (la constitució o l'estatut interior), el règim local, en disposar d'una jurisdicció contenciosa administrativa pròpia (Tribunal de Cassació), i fins i tot es fa un intent d'establir una regulació dels recursos en via administrativa i contenciosa administrativa, així com de les regles electorals. Aquestes lleis i avantprojectes de llei suposen una fita de primer ordre en la configuració d'un dret públic propi, després de més de dos-cents anys, en la qual la CJA té un paper protagonista i decisiu. És més, permeten dotar-se d'unes institucions modernes en aquella època enfront al sistema obsolet i autoritari que havia propiciat el règim monàrquic i, especialment, l'etapa de la dictadura primorriverista que no donava respostes adequades a les necessitats de la societat del primer terç del segle XX.

La tasca realitzada per la CJA queda reflectida, l'any 1933, en la publicació que el Departament de Justícia dels avantprojectes de la CJA en dos volums[14]. Amb aquesta publicació es pretenia divulgar l'obra realitzada per la CJA, a fi i efecte de possibilitar el debat sobre aquestes lleis tant fonamentals per a la implantació del sistema polític i institucional del país. Tal com es diu en l'Ordre del conseller de Justícia on s'acorda la publicació dels treballs de la CJA: «la importància de les qüestions que els avantprojectes tracten d'endegar, aconsella portar-los immediatament al coneixement de l'opinió pública». La publicació no es realitza, però, amb la pretensió de donar un text definitivament tancat sinó més aviat d'iniciar el debat: «cal no dar a l'acord del Consell Executiu de la Generalitat una significació excessiva, com ho seria la d'admetre que la publicació suposa l'aprovació del Govern.» En l'Ordre que dóna lloc al segon volum dels treballs de la CJA s'assenyala en aquest sentit que: «la col·laboració que presta al Parlament en la preparació dels avantprojectes de llei que han d'ésser després discutits i aprovats definitivament, fa que sigui, no sols convenient, sinó de gran interès, la seva publicació, perquè aconseguint una major difusió, siguin objecte d'un major estudi i possible millorament, abans que aquells arribin a la categoria de lleis».

Es tractava, per tant, d'una estreta col·laboració entre la CJA i el Parlament que possibilitava que les lleis que finalment s'elaboraven tinguessin una elevada qualitat tècnica. Tal com explica un dels membres de la CJA, durant aquella època semblava que aquest organisme «fos el veritable Parlament en la seva funció més alta de fer les lleis del país»[15]. Aquesta alta missió de la qual es veien investits els membres de la CJA, amb independència de la seva filiació, més o menys catalanista, va influir, fins i tot, en la seva percepció que l'autonomia esdevenia insuficient per a dur a terme la seva obra[16].

La tasca de la CJA també queda reflectida en la participació dels seus membres en unes Conferències sobre l'Estatut de Catalunya que organitzà l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya l'any 1933[17]. Segons s'assenyala en el Preàmbul on es publiquen les conferències: «Aquestes conferències han servit d'orientació a l'opinió barcelonina i han servit d'instrument de treball i antecedents molt interessants fins i tot per la Comissió Jurídica Assessora i pel Govern de Catalunya i tenim tota la seguretat que també serviran de norma i de guiatge per la labor legislativa del nostre Parlament».

L'impuls que va donar la CJA en el configuració de les institucions de govern i en el desplegament d'un dret

14 Aquests volums han estat publicats com a exemplars facsímils l'any 2008 amb motiu de la commemoració del 75è aniversari de la creació de la Comissió Jurídica Assessora i del 30è aniversari del seu restabliment. Disponibles en el moment d'elaboració d'aquest treball en les adreces electròniques següents: <http://www20.gencat.cat/docs/CJA/Continguts/Activitat/Estudis/Avantprojectes%20CJA%20%20llibre%201%201933.pdf> i <http://www20.gencat.cat/docs/CJA/Continguts/Activitat/Estudis/Avantprojectes%20CJS%20libre%202%201934.pdf>.

15 *Vid.* Hurtado i Miró, Amadeu. *Quaranta anys d'advocat... op. cit.*, p. 184.

16 *Vid.* Hurtado i Miró, Amadeu. *Quaranta anys d'advocat... op. cit.,* p. 184.

17 *Vid.* D. a.: *Conferències sobre l'Estatut de Catalunya.* Barcelona: Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, 1933.

públic va quedar condicionat per la Llei de contractes de conreus que va portar a un conflicte institucional entre la Generalitat i l'Estat que va originar els fets del 6 d'octubre, primer amb la proclamació pel president Companys de l'Estat Català i en la reacció del Govern espanyol que va acabar suspenent l'autonomia i empresonant als membres del Govern.

En aquest procés la CJA va voler elaborar un text ponderat de la llei de contractes de conreus que evités els excessos revolucionaris i que s'ajustés a l'esperit que havia presidit el dret català[18]. No obstant això, les campanyes polítiques a favor i en contra que havien emmetzinat el debat va provocar una espiral de conflicte que va desembocar en la Sentència del Tribunal de Garanties Constitucionals, la qual va declarar la inconstitucionalitat de la Llei, el que va fer que la situació fos inassumible per la Generalitat i que va provocar-ne la ruptura institucional.

Amb la recuperació de la Generalitat, l'any 1936, s'obre un altre escenari marcat per una cruenta guerra civil. En aquest sentit, el president Companys dissol la CJA, el 24 d'agost de 1936, ja que si bé «ha realitzat una obra meritòria des de la seva data de creació», en canvi «la seva estructura no s'adiu amb la rapidesa amb què cal portar a terme la transformació jurídica que faci possible el règim econòmic que a Catalunya es dóna». Efectivament, el període de guerra no s'adiu a un funcionament regular del Parlament de Catalunya. Per tant, l'existència d'un organisme amb una funció essencialment codificadora perd sentit durant aquest sagnant conflicte.

No obstant això, uns mesos més tard, el 24 de maig de 1937, el conseller de Justícia, Rafael Vidiella, constitueix una Comissió tecnicoassessora, formada majoritàriament per jutges i magistrats, «la qual informarà en totes les qüestions que li siguin plantejades». A diferència de la CJA inicial, el paper de la qual era fonamentalment el de codificar l'ordenament a través de l'elaboració de projectes i avantprojectes de lleis, la manca d'activitat parlamentària durant la Guerra porta a configurar un "òrgan consultiu de caràcter tècnic". Durant aquest període, la tasca fonamental que realitza la Comissió tecnicoassessora és informar sobre l'adequació al marc constitucional i estatutari d'aquella legislació dictada en el període revolucionari en l'àmbit del Departament de Justícia sobre temes com l'avortament o l'ampliació de les causes de divorci que excedia notablement el marc competencial de què s'havia dotat la Generalitat de Catalunya[19]. Si fins aleshores l'obra de la CJA havia estat la d'institucionalitzar l'autogovern, la tasca que realitza la Comissió tecnicoassessora esdevé la de defensar i afermar l'autogovern durant un període de crisi i conflicte armat.

També trobem que el mateix dia de la dissolució de la CJA, el 24 d'agost de 1936, es crea en el Departament d'Agricultura i Proveïments un organisme amb el mateix nom, «la qual informarà en totes les qüestions jurídiques que plantegi l'aplicació de la Llei de contractes de conreus i en totes les altres derivades de disposicions que en matèria agrària dicti la Generalitat»20. Cal recordar que aquesta Llei era la que havia produït el conflicte institucional entre l'Estat i la Generalitat el 1934 i que durant la revolució que es va produir durant la Guerra civil, una de les qüestions a què calia donar una resposta era al tema de les col·lectivitzacions i de la distribució de la terra.

2 La creació del sistema polític i institucional d'autogovern

En el Decret del Govern de la Generalitat de 24 d'octubre de 1932, pel qual es crea la CJA, s'assenyala en el seu punt 6è que: «Del si d'aquesta Comissió, a part de les altres seccions en què pugui estructurar-se el Govern de la Generalitat, en designarà una que amb tota urgència haurà de formular estudis sobre la constitució interna de Catalunya, la Llei municipal, la Llei reguladora, d'acord amb l'Estatut, del Tribunal Superior de Catalunya, i la Llei Electoral.» Cal destacar que a diferència de la resta de seccions, aquesta és designada en el mateix Decret atès la

18 *Vid.* Hurtado i Miró, Amadeu. *Quaranta anys d'advocat. op. cit.*, p. 187.

19 Arxiu Nacional de Catalunya. Documentació referent a la Comissió Tècnica Assessora. Anys 1937 i 1938.

20 Arxiu Nacional de Catalunya. Fons Generalitat de Catalunya (Segona República), Codi Unitat de Catalogació: 168. Expedient 145. Subunitat d'instal·lació 1/. Sig. Antiga: R-107.

importància de la seva funció: la de creació del sistema polític i institucional d'autogovern. La Secció encarregada de preparar els avantprojectes d'aquestes lleis estava formada pels següents membres: Joan Maluquer i Viladot, Josep Roig i Bergadà, Amadeu Hurtado i Miró, Santiago Gubern i Fàbregas, Pere Mias i Codina, Josep Xirau i Palau i Josep M. Pi i Sunyer.

No tots els membres d'aquesta Secció estaven especialitzats en dret públic. El perfil majoritari dels membres era el d'advocat que havia realitzat carrera política, amb perfil ideològic divers, alguns dels quals havien format part de la Comissió que va redactar l'apèndix del dret català del codi civil espanyol, i en algun cas fins i tot havia estat Ministre de Gràcia i Justícia. Potser el perfil més clar de iuspublicista el podem trobar en Josep M. Pi i Sunyer, que en aquella època fou secretari general de l'Ajuntament de Barcelona i que després de la guerra civil esdevingué catedràtic de dret administratiu.

Com s'ha posat en relleu, alguns dels membres de la CJA van ser professors de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. En concret, s'ha assenyalat que: «Tres professors de l'Escola formen part d'aquesta Secció: R. Coll, Professor i Director de l'Escola i especialitzat en Dret Civil Català; Josep Xirau, Professor de Nocions de Dret Públic i Processal (era catedràtic d'aquesta matèria a la Universitat) i especialista en Dret Polític, i Josep M. Pi i Sunyer, Professor de Dret Municipal i gran administrativista»[21].

A continuació, examinarem l'obra realitzada per la Secció 1a de la CJA des del punt de vista de configuració de l'entramat politiconstitucional que se li va encarregar en el mateix Decret de creació de 24 d'octubre de 1932. Ens centrarem fonamentalment en les tres lleis fonamentals (la Constitució o Estatut interior, la Llei municipal i la del Tribunal de Cassació) i en un avantprojecte de llei (el de recursos governatius i contenciosos administratius)[22]. Cal dir que si ve es va arribar a elaborar un avantprojecte de llei electoral, aquest finalment no va reeixir a causa dels interessos electorals dels grups parlamentaris predominants[23].

2.1 La Constitució o l'Estatut interior de Catalunya: el Parlament, el President i el Consell Executiu

Entre les primeres tasques de la CJA, a través de la Secció 1a, cal trobar l'elaboració d'un avantprojecte de Constitució o Estatut interior de Catalunya. Sens dubte, es tractava d'una llei que desplegava l'Estatut d'Autonomia de 1932 i regulava aspectes fonamentals com les institucions d'autogovern (el Parlament, el President i el Consell Executiu o Govern). Tal com s'ha assenyalat[24]:

> «L'Estatut autonòmic de 1932, regulador de les relacions entre Catalunya i el poder central, fou denominat "Estatut exterior", al qual seguí la Llei que, aprovada pel Parlament català i signada el 26 de maig de 1933 pel President de la Generalitat, rebé el nom d'"Estatut interior de Catalunya"...»

Ens trobem, per tant, amb una norma fonamental per al sistema d'autogovern. Norma que ha estat definida

21 *Vid.* Sarrión i Gualda, Josep. *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1983, p. 246.

22 Sobre l'obra de la CJA durant aquest període *vid.* també *La Comissió Jurídica Assessora en la formació del Dret Català*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Comissió Jurídica Assessora, 2011, en especial el treball de Gerpe i Landín, Manuel. «La Comissió Jurídica Assessora durant la Segona República: la tasca realitzada en l'àmbit del dret públic», p. 43-59.

23 L'advocat i polític Amadeu Hurtado explica els motius pels quals no va reeixir el projecte de llei de règim electoral que va elaborar la CJA de la següent forma: «Aquesta darrera va topar amb una incompatibilitat entre els qui volien el sistema proporcional i els qui, sota la pressió del partit d'Esquerra, exigien el sistema majoritari amb un màxim del vint per cent dels llocs elegibles a les minories. Designat per arbitrar el conflicte, després d'unes gestions personals prop de Macià i del Consell a favor dels proporcionalistes, vaig proposar un sistema mixt, que era el proporcional a una prima a la majoria que adjudica un percentatge fix de llocs a la llista que tingués la major votació i que aplica la mateixa regla i el mateix percentatge, per a l'adjudicació dels llocs restants a les llistes de les minories per ordre de major a menor votació. Els de la Lliga em van motejar de feixista per aquesta solució, perquè l'Esquerra, en fixar el percentatge de llocs, va imposar la xifra absorbent del seixanta-cinc, però oblidaven que quedava establert el sistema proporcional que totes les oposicions demanaven i havia obligat el partit dominant a abandonar l'exigència que semblava irreductible d'un vuitanta per cent dels llocs». *Vid.* Hurtado i Miró, Amadeu. *Quaranta anys d'advocat... op. cit.*, p. 186.

24 *Vid. Llei municipal de Catalunya (1933-1934),* 3a edició facsímil, pròleg de Jordi Baulies.

com "l'obra mestra legislativa del Parlament català"[25]. En la realització d'aquesta obra, el Parlament no va partir de zero sinó que va comptar amb el debat i la tasca prèvia realitzada per la CJA que donava al legislador els instruments necessaris per a configurar les seves institucions bàsiques d'autogovern: el Parlament, el President i el Govern.

El Ponent encarregat de l'elaboració d'aquest Avantprojecte serà en Josep Roig i Bergadà (Tarragona, 1864-Barcelona, 1937). Aquest membre de la CJA era advocat i polític, partidari de Canalejas. Va ser alcalde de Barcelona (1910), diputat, senador i ministre de Gràcia i Justícia (1918), va presidir també l'Acadèmia de Jurisprudència de Barcelona a partir de 1933. Els antecedents polítics d'aquest ponent de la CJA feien preveure que l'elaboració del text d'aquest projecte tindria un caràcter molt atenuat, no obstant això, s'ha assenyalat que el text que finalment es va presentar semblava "la Constitució d'un Estat independent"[26].

Aquest avantprojecte fou elaborat per la CJA el 23 de desembre de 1932, pocs mesos després de la promulgació a Sant Sebastià de l'Estatut d'Autonomia (15 de setembre de 1932). Estava ben present, en aquells moments, la discussió que havia produït el text estatutari a les Corts republicanes espanyoles, el qual havia produït un alt grau de conflictivitat i sobre el qual va incidir el fracassat cop d'estat del general Sanjurjo. El text aprovat fou objecte de retallades substancials que es justificaven per la necessitat de d'adaptar-lo a la Constitució de la República espanyola de 1931.

Entre les qüestions que van ser objecte de discussió en el si de la CJA, hi va haver la del nom que havia de tenir aquesta Llei: Constitució o Estatut? No es tractava d'una qüestió fútil o intranscendent perquè feia referència en definitiva a la sobirania. En efecte, la Constitució representava un acte de sobirania, mentre que l'Estatut suposava el resultat d'un règim d'autonomia atorgat per qui exerceix la sobirania. Tal com hem vist anteriorment, la Constitució republicana va optar per la fórmula intermèdia de l'Estat integral, però la pretensió dels responsables polítics catalans era d'anar més enllà.

Tot i les diverses posicions que en el procés constituent i estatuari havia calgut conciliar, amb aquest règim d'autonomia es pretenia conscienciar de la novetat que suposava aquest sistema dins l'àmbit del dret públic. En aquest sentit, són prou significatives les paraules de A. Hurtado i Miró[27]:

> «El resum és que el nostre Estatut, malgrat que respon a un reconeixement clar de l'existència d'un règim autonòmic, nascut d'un acte d'autodeterminació de Catalunya, és per ara un règim de recel recíproc. Recel per part de l'Estat que nosaltres no fem l'ús que és d'esperar de les nostres facultats autonòmiques; recel per part nostra reflectit, entre d'altres, en aquell article del qual us he parlat abans, que suprimeix a Catalunya el càrrec de Governador de la República per allunyar la possibilitat que l'Estat envaeixi les atribucions de la nostra autonomia. Però per recelós que sigui l'establiment d'aquest nou règim, representa dintre del dret públic una novetat que pot donar i que donarà la volta al món, perquè no conec res actualment dintre del dret públic constituït que s'assembli al sistema d'autonomia que s'ha acabat de donar Catalunya».

El debat es va tornar a reproduir en el si de la CJA. La majoria dels membres de la Secció 1a va preferir el nom de Constitució. Resulta significatiu que la Constitució interior és considerada com una "Llei fonamental" a través de la qual Catalunya ordena el seu règim d'autonomia, si bé això es realitza de conformitat amb la Constitució de la República espanyola i l'Estatut de Núria. Cal afegir que es fa una declaració de sobirania popular en afirmar en el seu art. 2 que: «A Catalunya el poder emana del poble, que l'exerceix per mitjà dels organismes de la seva Generalitat».

En canvi, altres membres, que fins i tot van formular vot particular, consideraven que la utilització de

25 *Vid.* Pitarch i Segura, Ismael Elies. *L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques (1932-1939).* Barcelona: Ed. Curial, 1977, p. 277.
26 *Vid.* Hurtado i Miró, Amadeu. *Quaranta anys d'advocat... op. cit.,* p. 185.

27 *Vid.* Hurtado i Miró, Amadeu. «Intervenció de l'Estat en el nostre règim autonòmic». A: d. a. *Conferències sobre l'Estatut de Catalunya*. Barcelona: Academia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, 1933, p. 228.

l'expressió "Constitució" era inadequada en aquest cas. Així, el membre de la CJA, Maspons i Anglasell, assenyalava que[28]:

> «Si aquesta *seva Generalitat* no es refereix a la Generalitat històrica, i legalment no s'hi pot referir, l'article és una ficció, perquè la Generalitat actual no té cap facultat emanada del poble català, sinó, únicament i exclusivament, les que li ha volgut atorgar l'Estat espanyol, i la prova, per cert, evident, és que el dia que l'Estat espanyol vulgui, les hi treurà, i no en podrà legalment exercir cap, encara que el poble català vulgui».

Aquest autor concloïa la impossibilitat que Catalunya pogués dotar-se d'una Constitució pròpia dins del marc jurídic de la II República espanyola que recordem havia optat per la fórmula de l'Estat integral[29]:

> «Estatut autonòmic i Constitució són dues coses incompatibles i, essent legalment Catalunya una simple regió autònoma de l'Estat espanyol, amb Estatut, no pot tenir Constitució pròpia».

Com assenyalava F. Maspons i Anglasell, la Constitució seria factible en el marc d'un Estat federal però no dins del règim d'autonomia que havia configurat la Constitució espanyola republicana de 1931[30]:

> «Catalunya podria tenir constitució pròpia si fos un Estat federal; llavors tindria personalitat; és a dir, seria subjecte de Dret segons el Dret públic i, per tant, seria constituïble.
>
> Fora d'aquest supòsit, àdhuc per a viure amb relació coordinada amb l'Estat espanyol, només es pot donar a si mateixa una Constitució atenent-se a l'aspecte jurídic de les seves relacions amb Espanya, i rebutjant per il·legal tota llei i disposició de l'Estat espanyol que el contradigui».

La posició majoritària de la CJA, com també del president de la Generalitat i del Parlament, ha estat considerada per I. E. Pitarch i Segura com una "actitud voluntarista", d'intentar superar les limitacions imposades per la Constitució republicana de 1931 i el text definitiu de l'Estatut d'Autonomia de 1932[31]. En definitiva, es volia donar màxima rellevància a les aspiracions del catalanisme que es consideraven que no havien quedat prou recollides en aquelles normes fonamentals[32].

L'opinió de F. Maspons i Anglasell, si bé no va reeixir en l'avantprojecte que va elaborar la CJA, sí que es va tornar a plantejar en el debat parlamentari, atès que aquest membre també era diputat del Parlament de Catalunya. El president de la Comissió Parlamentària va justificar la denominació "Estatut interior" en lloc de l'expressió "Constitució", perquè aquesta última «implica una extensió de la sobirania que dissortadament no tenim».[33]

A més de la qüestió de sobirania, la qüestió del nom comportava també un debat entorn a la naturalesa de la norma. La Constitució o l'Estatut interior es defineix en l'articulat com a "llei fonamental", també s'utilitzen les denominacions d'«Estatut orgànic interior» o "llei orgànica".[34] Aquesta qualificació és traduïda en

28 *Vid. Avantprojectes de la Comissió Jurídica Assessora I, a) Constitució interior. b) Llei municipal. C) Contractes de conreus.* Barcelona: Generalitat de Catalunya. Publicacions del Departament de Justícia i Dret, p. 61. L'expedient original pot consultar-se a l'Arxiu Nacional de Catalunya.

29 *Vid. Avantprojectes de la Comissió Jurídica Assessora I... op. cit.*, p. 55.

30 *Vid. Avantprojectes de la Comissió Jurídica Assessora I... op. cit.*, p. 67.

31 *Vid.* Pitarch i Segura, Ismael Elies. *L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques (1932-1939).* Barcelona: Curial, 1977, p. 230.

32 *Vid.* Pitarch i Segura, Ismael Elies. *L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques (1932-1939)... op. cit.*, p. 230.

33 *Vid.* Pitarch i Segura, Ismael Elies. *L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques (1932-1939)... op. cit.*, p. 231.

34 *Vid.* Pitarch i Segura, Ismael Elies. *L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques (1932-1939)... op. cit.*, p. 234-238.

l'establiment d'un procediment reforçat per a la seva reforma tant en la seva iniciativa, en el quòrum exigible per a la seva aprovació, com en l'exigència de dissolució del Parlament i en la convocatòria d'eleccions d'un nou Parlament en funcions d'Assemblea Constituent. No obstant això, tal com s'ha posat en relleu, el mateix Estatut interior no podia elevar-se ell mateix de rang, en mancar una norma de rang superior que contingués una previsió en aquest sentit.[35]

L'Estatut interior va establir de forma pionera un títol dedicat als drets i deures dels catalans. La majoria dels drets són de caràcter eminentment polític, però també regula de forma pionera aspectes com la família i la propietat. Cal dir que l'Estatut de Núria havia disposat que, en el seu art. 3r: «Els drets individuals són els fixats en la Constitució de la República espanyola. La Generalitat de Catalunya no podrà regular cap matèria amb diferència de tracte entre els naturals del país i els altres espanyols. Aquests no tindran mai a Catalunya menys drets que els que tinguin els catalans a la resta del territori de la República». Precepte que es basa en l'art. 17 de la Constitució de la República espanyola de 1931.

La qüestió de la inclusió d'un catàleg de drets també va ser objecte de discussió en l'àmbit de la CJA. En concret, Maspons i Anglasell considerava que no era procedent l'esmentada inclusió, tenint en compte el raonament[36] següent:

> «És inexacte que la Constitució catalana atorgui els esmentats drets, perquè legalment els catalans no els tenim pel que ella digui, sinó pel que diu la Constitució espanyola i, en una llei, una manifestació que dóna a entendre el contrari de la realitat és eminentment antijurídica».

L'Estatut interior preveu la possible delegació de funcions executives o de govern per part del president de la Generalitat en un conseller, cosa que no pot afectar les funcions representatives (art. 60). El membre de la CJA, Amadeu Hurtado, en les seves memòries, explica com es va configurar aquesta delegació, el qual es refereix, també, a les relacions entre el president Macià i el llavors conseller Joan Lluhí i Vallescà.[37]

Aquesta facultat serà realitzada durant tot el mandat del President Macià, així en el primer govern estatutari en 1932 fou Cap del Consell Executiu, l'esmentat Joan Lluhí i Vallescà, en el segon govern de 1993 fou Conseller Delegat, en Carles Pi i Sunyer i en el tercer govern de 1933 el càrrec de Conseller Primer fou ocupat per Miquel Santaló i Parvorell. En canvi, durant la primera fase del mandat del President Companys i fins l'esclat de la Guerra Civil, no n'hi hagué.[38]

Un dels aspectes que no fou incorporat en el text definitiu però que va ser objecte del Vot particular del membre Enric Febrer fou la conveniència de regular els cossos consultius.[39] En aquest sentit es proposava que es possibilités la constitució i funcionament de Cossos consultius o assessors de l'Administració Pública

35 *Vid.* Milian i Massana, Antoni. *El Tribunal de Cassació de Catalunya i l'organització del contenciós administratiu a la II República.* Barcelona: Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1983, p. 223, nota 1.

36 *Vid. Avantprojectes de la Comissió Jurídica Assessora I... op. cit.,* p. 63.

37 Segons ens explica Amadeu Hurtado: «Cal recordar també un episodi pintoresc de l'elaboració d'aquest projecte. No sé per quines interioritats del partit, Macià havia hagut de donar el Govern al jove Lluhí, que no era sant de la seva devoció, amb la facultat delegada de representar-lo al Parlament, i Gubern, que era íntim de Lluhí, ens va plantejar el problema de fer més completa la delegació del president per alliberar-lo de la responsabilitat de governar. Tot seguit em vaig fer càrrec dels seus desigs i els companys de la secció em van confiar la redacció dels articles pertinents. Segons el meu projecte, que va ésser aprovat, el president no podia delegar en part, sinó totalment, les seves funcions, amb la sola excepció de les merament representatives, i en aquest cas podria presidir els Consells, però sense vot, perquè no l'afectessin els possibles blasmes del Parlament. En conèixer aquest text, de la nostra secció, Lluhí es va prendre la cosa tan a la valenta, que va donar l'ordre d'ésser ell el qui havia de rebre les comissions que acostumaven a anar a la Generalitat a veure a Macià per coses del Govern. Nosaltres vam comentar el cas en un article a «La Publicitat» com una conseqüència natural i lògica de la projectada delegació de facultats; però com temien els qui coneixien bé a Macià, el president va reaccionar contra aquesta amenaça de postergació i fulminantment Lluhí va ésser dimitit amb tot el seu equip». *Vid.* Hurtado i Miró, Amadeu. *Quaranta anys d'advocat... op. cit.*, p. 185-186.

38 *Vid.* Albertí i Rovira, Enoch; Aja Fernández, Eliseo; Font i Llovet, Tomàs; Padrós i Castillón, Xavier; Tornos Mas, Joaquín. *Manual de Dret Públic de Catalunya.* 2a ed. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics; Marcial Pons, 2000, p. 25.

39 *Vid. Avantprojectes de la Comissió Jurídica Assessora I... op. cit.,* p. 43-45.

o la intervenció dels que estiguessis constituïts. Dins d'aquests cossos consultius es va proposar la creació d'un "organisme superior consultiu per als assumptes propis de la legislació i els de govern i d'administració pública". El referent que es va portar a col·lació va ser el Consell d'Estat de Prússia, senyalant que no suposava una alteració de la funció que corresponia a les cambres populars representatives. Curiosament, la CJA va proposar un text final en el que no es regulaven aquests òrgans consultius.

En definitiva, la CJA, a través de l'elaboració de l'avantprojecte de Constitució interior de Catalunya, dóna al Parlament de Catalunya un text que serveix de base per a configurar els trets essencials del poder legislatiu i executiu a Catalunya. En efecte, tal com s'ha assenyalat[40]:

> «Situat el marc de l'organització autònoma sota els principis bàsics dels Estatuts exterior i interior, el Parlament de Catalunya, elegit en els comicis del 20 de novembre de 1932, començà la tasca de normalitzar la legislació catalana en totes les matèries atribuïdes a la Generalitat».

Cal dir, que l'Estatut interior també té en compte els aspectes bàsics d'institucions com els ens locals de Catalunya i el Tribunal de Cassació. Les lleis que regularan aquestes institucions seran considerades com el desenvolupament de l'Estatut interior.[41]

2.2 La Llei municipal de Catalunya: vers la democràcia i l'autonomia local

Entre les institucions d'autogovern pròpies que van ser suprimides després de la Guerra de Successió, hi trobem el règim municipal. La Nova Planta municipal va suposar la desaparició d'un model propi municipal i la seva substitució per un nou règim fortament controlat pel poder central, a través dels corregidors, tinents o alcaldes majors, batlles i altres autoritats,[42] que va suposar la negació de qualsevol forma d'autonomia local. Aquest model centralista va ser refermat, amb les corresponents adaptacions, pel constitucionalisme i el procés uniformador que suposà la legislació espanyola de règim local, de clara inspiració francesa.

El món local estava, per tant, supeditat a un fort centralisme dirigit des del Ministeri de Governació. En aquest sentit, J. M. Pi i Sunyer defineix gràficament el règim local com «quelcom supeditat a un centre d'impulsió – el Ministeri – que, mitjançant un complicat sistema d'aparells telefònics en connexió amb els governs civils, dirigeix, mediatitza i impregna, amb la seva idea, la vida municipal».[43]

Una de les aspiracions del catalanisme polític fou la regeneració de la vida local, superant el centralisme i el caciquisme que havia arrelat en els municipis d'arreu de l'Estat espanyol. Tal com ha assenyalat J. Tusell Gómez: «desde 1910 hasta la caída de la monarquía parlamentaria de 1923 el tema de la Administración local estuvo fundamentalmente patrocinado por los grupos catalanistas», fins al punt que aquest autor parla

40 *Vid. Llei municipal de Catalunya (1933-1934)*. 3a edició facsímil, pròleg de Jordi Baulies.

41 *Vid.* Pitarch i Segura, Ismael Elies. *L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques (1932-1939)... op. cit.*, p. 279 i seg.

42 No ens resistim a reproduir les significatives paraules del superintendent, J. PATIÑO, en el seu Informe al Consell de Castella: «Como en Cataluña según el genio de los naturales se abusaba de la libertad, han siempre odiado a los Ministros de Justicia, que ejercían la Jurisdicción por el Rey; de forma que aunque en las funciones honoríficas, y de preeminencia siempre los Vegueres, Sotsvegueres, y Bayles han tenido siempre la primera Silla; pero no se les permitía tener voto, ni aun en muchas Universidades el tener interferencia en las dependencias de Económica y Política, teniendo sus Consejos, o Ayuntamientos sin asistencia del Oficial de la Jurisdicción Regia; lo que en muchos casos ha sido causa de atrevidas, y sediciosas Resoluciones, juramentándose entre si de no revelar lo que trataban en sus Ayuntamientos, para mayor facilidad, y desahogo, poder coadunarse al maligno dictamen de la inobediencia, o sublevación; y así considero que en todas las Ciudades, Villas, y Pueblos de Cataluña, deban concurrir, y tener voto los Corregidores, Tenientes, o Alcaldes Mayores, Bayles, y demás que por el Rey ejercieren la Jurisdicción en el Pueblo [...]» La cita la prenem de Muñoz González, Antonio; Català i Tur, Josep. *Repressió borbònica i resistència catalana (1714-1736)*. Barcelona: Muñoz/Catà, 2005, p. 154.

43 *Vid.* Pi i Sunyer, Josep Maria. «Règim local a Catalunya». A: d. a. *Conferències sobre l'Estatut de Catalunya*. Barcelona: Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, 1933, p. 169. En aquest sentit és força il·lustratiu com Miguel Maura que va ser Ministre de Governacio durant el Govern provisional de la II República explica com van assumir el poder els republicans: «El cambio de autoridades de todas las provincias se hizo en menos de tres horas por teléfono y sin el menor incidente en parte alguna de España». *Vid.* Maura Gamazo, Miguel. *Así cayó Alfonso XIII...* México: Imp. Máñez, 1962, p. 172.

de la "catalanització"de la reforma de l'Administració local.[44] En aquest sentit, enfront al centralisme i el caciquisme, s'hi oposen l'autonomia local i la democràcia. Les fites en la construcció del règim local autònom seran ara "llibertat municipal, organització, tecnificació, civisme".[45]

Precisament, la primera experiència d'autogovern després de la Nova Planta havia estat la Mancomunitat de Catalunya, a través de la unió de les diputacions catalanes, que va ser suprimida per la Dictadura de Primo de Rivera. No és gens d'estranyar, per tant, que el règim local fos una de les qüestions fonamentals que havia d'abordar la Generalitat republicana.

Un dels punts de referència per al catalanisme polític en la reforma del règim local fou el model britànic del *self-government*[46] que es veia com una alternativa davant el clàssic model centralista francès. L'altre punt de referència fou el règim d'autonomia que per a Cuba havia atorgat el Govern espanyol per aquesta antiga colònia abans que assolís la independència.[47] És prou coneguda la influència que tingué Cuba en l'independentisme català, fins al punt que en aquell país és on s'elaborarà, el 1928, el text d'una Constitució de la República Catalana. D'altres tipus d'influència en l'elaboració de la Llei municipal, ho serà la legislació espanyola,[48] en concret l'Estatut municipal de Calvo Sotelo de 1924 i els projectes de Maura i de Canalejas.[49]

A l'Estatut d'Autonomia de 1932 es donava una cobertura àmplia per a l'adopció d'un règim municipal propi. En efecte, d'acord amb l'art. 10 de l'Estatut: «Correspondrà a la Generalitat de Catalunya la legislació sobre el règim local, que reconeixerà als Ajuntaments i restants Corporacions administratives que creï, plena autorització per al govern i direcció dels seus interessos peculiars i els concedirà recursos propis per a atendre els serveis de la seva competència. Aquesta legislació no podrà reduir l'autonomia municipal a límits menors dels que assenyala la llei general de l'Estat. Per al compliment dels seus fins, la Generalitat podrà establir dins de Catalunya les demarcacions territorials que cregui convenients.»

Calia, per tant, desenvolupar les previsions de l'Estatut de 1932 a través d'una Llei municipal de Catalunya que donés resposta a les aspiracions del catalanisme durant el primer terç del segle XX. En aquest sentit, el desplegament del règim municipal fou una de les primeres tasques que va dur a terme la CJA.

El ponent de l'avantprojecte de Llei Municipal de Catalunya fou Josep M. Pi i Sunyer.[50] Cal destacar que

44 *Vid.* Tusell Gómez, Javier (amb la col·laboració de Chacón Ortiz, Diego). *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936),* Madrid: Estudios de Historia de la Administración. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987, p. 133-169.

45 *Vid. Llei municipal de Catalunya (1933-1934)*. 3a edició facsímil, pròleg de Jordi Baulies.

46 *Vid.* Pi i Sunyer, J. M. «Règim local a Catalunya». A: d. a. *Conferències sobre l'Estatut de Catalunya.* Barcelona: Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, 1933, p. 171-172.

47 Aquesta influència és posada en relleu per Font i Llovet, Tomàs. «El Referèndum local a Espanya». *Autonomies: Revista catalana de dret públic*. [Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya], núm. 2-3 (1985), p. 123-130.

48 Així ho destaca *Vid.* Pitarch i Segura, Ismael Elies. *L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques... op. cit.*, p. 287.

49 Cal dir, però, que en els projectes de Maura i de Canalejas va haver-hi una influència del catalanisme polític. *Vid.* Tusell Gómez, Javier (amb la col·laboració de Chacón Ortiz, Diego). *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*. Madrid: Estudios de Historia de la Administración. Instituto Nacional de Administración Pública, 1987. Pel que fa a l'Estatut Municipal de 1924, com reconeix el mateix Calvo Sotelo, José: «Una gran parte del estatuto era transcripción casi nunca literal, pero en lo substantivo fiel de proyectos y proposiciones anteriores». *Vid.* d'aquest autor *Mis servicios al Estado*. Madrid: Insituto de Estudios de Administración Local, 1974. Això no vol dir que el projecte no fes aportacions originals i de gran rellevància. Cal esmentar, a més, la participació de destacats experts catalans en dret municipal com J.M. Pi i Sunyer en la comissió que va elaborar l'Estatut de Calvo-Sotelo. *Vid.* Pi i Sunyer, Josep Maria: «La preparación del Estatuto municipal». D. a. *Cincuentenario del Estatuto municipal: estudios conmemorativos*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975. Malgrat aquests clars i evidents antecedents, algun autor com Sosa Wagner, Francisco, arriba a afirmar que la Llei municipal catalana de 1933-1934 s'inspirava «por cierto en el Estatuto municipal de ¡Calvo Sotelo!» *Cfr.* d'aquest autor *Juristas en la Segunda República (1. Los iuspublicistas)*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons y Fundación Alfonso Martín Escudero, 2009. A parer meu, en canvi, la legislació local espanyola d'aquest període no es pot entendre sense la tasca realitzada per iuspublicistes catalans i pel catalanisme polític.

50 *Vid.* Camps i Arboix, Joaquim de. *Josep M. Pi i Sunyer.* Barcelona: Alcides, 1963.

aquest membre de la CJA fou també Secretari General de l'Ajuntament de Barcelona durant el període de la II República i, posteriorment, fou catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Barcelona. Es tractava, per tant, d'una persona que coneixia a bastament el funcionament de les entitats locals.

La importància de la Llei municipal catalana en l'obra legislativa de la Generalitat republicana, així com la intervenció de la CJA, ha estat destacada de la forma següent [51]:

> «La Llei municipal catalana va significar, en la curta vida del Parlament autònom, una de les obres més arrodonides elaborades pel cos legislatiu. La seva redacció, molt acurada, s'encomanà a la Comissió Jurídica Assessora del Govern de la Generalitat, integrada pels més il·lustres juristes i municipalistes del moment, el projecte va ser estudiat per una Comissió especial del Parlament i sotmès a la discussió parlamentària a partir del 1r d'agost de 1933, i es va aprovar el text en diverses sessions fins al 16 de juliol de 1934 [...].»

Cal dir que un dels punts rellevants de la llei és el de l'autonomia municipal, tal com es posa en relleu en el preàmbul de l'avantprojecte de llei elaborat per la CJA:[52]

> «L'avantprojecte s'inspira en un principi fonamental: l'autonomia del Municipi. I és natural que fos així, si es pensa que jurídicament i pràcticament avui no és discutible la necessitat de l'enfortiment del Municipi, entitat reguladora dels interessos locals, amb personalitat pròpia i independent dintre dels límits de la seva competència. Per altra part, l'autonomia dels Municipis és un dels principis de l'organització polític-administrativa establerta en la Constitució de la República i en l'Estatut de Catalunya, base i fonament de la nostra estructura política dintre de l'Estat.
>
> Però l'autonomia municipal no donaria cap rendiment si els Municipis no estan dotats d'un sistema de govern eficient, que permeti una administració ràpida i sense complicacions, i que faci de l'Ajuntament el gestor honest i capacitat dels serveis i funcions de la comunitat local. Per aquestes raons s'estableixen en l'avantprojecte tres formes de govern, i es dóna accés al poble per mitjà del referèndum, perquè atregui a ell la decisió última de qüestions de primordial importància.
>
> A aquests principis que es tradueixen en l'articulat de l'avantprojecte, cal afegir l'estreta responsabilitat dels gestors municipals, que és definida àmpliament, per tal que la comunitat i el ciutadà particular estiguin garantits en llurs drets.»

La Llei municipal regulava tres formes possibles de govern: l'Ajuntament, la Comissió de Govern i el Consell obert. Aquesta darrera forma era, per als municipis que tinguessin aprofitaments comunals de certa importància, la Comissió de Govern es va establir com a facultativa als municipis de més de 5.000 habitants i preceptiva per als de més de 10.000 habitants, mentre que la forma d'Ajuntament s'estableix com a preceptiu per a la resta de municipis. A la pràctica, la immensa majoria de municipis estaven organitzats per la forma d'Ajuntament en ple.

La forma de govern dels municipis va plantejar, en definitiva, el debat entre democràcia i eficàcia[53]. Així, per alguns la no existència de la Comissió de Govern comportava la base del caciquisme dels alcaldes, en la mesura que aquests s'atribuïen la totalitat de la representació popular. En aquest sistema prevalia l'eficàcia enfront a la democràcia. Per altra banda, l'objectiu de la Comissió de Govern era aconseguir una major representativitat en haver-hi persones responsables del govern municipal i una assemblea fiscalitzadora. No obstant això, es considera que el sistema de Comissió de Govern resultava poc apropiat per als municipis petits.

51 *Vid. Llei municipal de Catalunya (1933-1934)*. 3a edició facsímil, pròleg de Jordi Baulies.

52 *Vid. Avantprojectes de la Comissió Jurídica Assessora I, a) Constitució interior. b) Llei municipal. C) Contractes de conreus*. Barcelona: Ed. Generalitat de Catalunya. Publicacions del Departament de Justícia i Dret, 1933, p. 73-74.

53 *Vid.* Pi i Sunyer, Josep Maria. «Règim local a Catalunya». A: d. a. *Conferències sobre l'Estatut de Catalunya,* Barcelona: Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, 1933, p. 177.

Una altra questió fou la de la figura del president de l'Assemblea Municipal, que no va ser plantejada en l'avantprojecte de la Comissió Jurídica Assessora sinó per mitjà de debat en el Parlament de Catalunya. En aquest sentit, se cercava una autoritat que dirigís els debats i que tingués una certa imparcialitat i que no fos el mateix responsable d'executar els acords municipals. D'altres, en canvi, hi veien més dificultats ja que podria ser una figura merament decorativa o, pel contrari, una font constant de conflictes amb l'alcalde.

Pel que fa a les competències municipals, es planteja en termes molt amplis a través d'una llista de fins a quaranta matèries que s'esmenten a títol exemplificatiu i es tanca amb una clàusula oberta que inclou «les matèries que tinguin relació o analogia amb les anteriors i promoguin els interessos materials i espirituals dels pobles». Durant el debat en el Parlament de Catalunya s'introduiran també una sèrie d'obligacions per part dels ajuntaments, tot i que estableixen uns principis generals. Si bé aquesta opció podia ser més respectuosa amb l'autonomia local, també s'advertia del risc que a través d'una regulació reglamentària es pogués restringir de l'esmentada autonomia.[54]

La regulació dels recursos i la responsabilitat que neix dels actes dels ajuntaments i autoritats municipals són una part important de la formulació del text de l'avantprojecte de la CJA. A través d'aquesta regulació, per exemple, s'eixamplaven els estrets límits que havien conformat la legislació reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. En efecte, el recurs contenciós administratiu, amb la Llei municipal catalana, es podia formular «no solament per lesió en els drets administratius del reclamant, sinó també per infracció de disposicions administratives amb força legal, per al sosteniment de les quals qualsevol veí o Corporació pot reclamar, encara que llurs drets no hagin estat objecte d'individual agravi». Cal dir, no obstant això, que aquesta darrera part no es va arribar a aprovar pel Parlament de Catalunya i aquest tema va quedar pendent en el que es va denominar la "part inacabada"[55] de la Llei municipal catalana.

2.3 El Tribunal de Cassació de Catalunya: la creació d'una jurisdicció contenciosa administrativa pròpia

A l'Estat espanyol, la regulació de la jurisdicció contenciosa administrativa es trobava a l'antiga Llei de 13 de setembre de 1888 anomenada Santamaría de Paredes que prenia el nom del diputat liberal que la va elaborar, el qual fou també catedràtic de dret administratiu.[56] Aquesta Llei tenia importants limitacions respecte al control jurisdiccional de l'Administració. En efecte, amb aquesta Llei no era possible impugnar directament reglaments, ni realitzar un control de la discrecionalitat de l'Administració, tampoc era possible la tutela d'interessos legítims sinó únicament la de drets subjectius i, a més, el Govern podia suspendre o inexecutar l'eficàcia de les sentències dictades per la jurisdicció contenciosa administrativa.

Si bé inicialment la Llei de Santamaría de Paredes configurà la jurisdicció contenciosa administrativa com un sistema "harmònic", on s'atribuïa a un òrgan mixt compost per alts funcionaris i per magistrats, progressivament la jurisdicció contenciosa administrativa evoluciona, especialment a partir de 1904, envers un sistema judicialista. La planta d'aquest ordre jurisdiccional estava estructurada en uns tribunals provincials, que controlaven els actes de les administracions local i provincial, i en un Tribunal Contenciós (que després es va integrar com una Sala del Tribunal Suprem) que controlava els actes de l'Administració de l'Estat. Aquesta distribució de la planta judicial provocava que, com que tot el control de l'Administració de l'Estat era atribuït a la Sala del TS, hi hagués un notable col·lapse en els processos contenciosos administratius.[57]

Aquest sistema, vigent durant tota la Restauració i assumit per la Dictadura de Primo de Rivera, havia esdevingut obsolet i amb greus problemes estructurals per a fer front a les noves necessitats socials. Per això,

54 *Vid. Llei municipal de Catalunya (1933-1934)*. 3a edició facsímil, pròleg de Jordi Baulies, p. 161.

55 *Vid. Llei municipal de Catalunya (1933-1934)... op. cit.*, p. 9.

56 *Vid.* Martín Rebollo, Luis: *El proceso de elaboración de la ley de lo contencioso-administrativo del 13 de septiembre de 1888.* Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1975.

57 *Vid.* Milian i Massana, Antoni. *El Tribunal de Cassació de Catalunya i l'organització del contenciós administratiu a la II República*. Barcelona: Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1983, p. 59.

amb l'adveniment de la II República, calia afrontar una reforma en profunditat de la jurisdicció contenciosa administrativa en el marc d'una «República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia» que admetia la constitució de «regiones en régimen de autonomia».

Calia, per tant, revisar les actuacions realitzades durant el període de la Dictadura, amb l'absència de llibertats, agilitar els processos contenciosos administratius i descentralitzar la justícia administrativa en el marc del nou règim d'autonomia.[58]

L'Estatut de 1932 atribuïa amplíssimes competències a Catalunya en matèria de justícia,[59] fins al punt que es va arribar a afirmar que: «No vull dir si s'han de fer d'una manera o fer d'una altra, no vull dir si n'hi ha d'haver dues o n'hi ha d'haver quatre, d'audiències, no vull tampoc dir si les jurisdiccions s'han de dividir en un sentit o en un altre sentit; el que vull dir és que Catalunya avui té la llibertat d'organitzar-la com li sembli, és a dir, com necessiti».[60] Cal tenir en compte que fou a través de la jurisprudència de les audiències com s'havia anat conservant i aplicant el dret civil català. La qüestió, per tant, de poder configurar una jurisdicció pròpia esdevenia una de les qüestions de primer ordre.

Entre els mandats rellevants que establia l'Estatut de 1932 en aquesta matèria, hi ha la relativa a uns òrgans jurisdiccionals propis encarregats de resoldre els assumptes relatius a l'aplicació del dret propi de Catalunya. El text estatutari republicà esmenta explícitament el Tribunal de Cassació.

En aquest procés de descentralització de la justícia, un punt important el constitueix el Decret del Govern de la República, de 24 d'octubre de 1933, sobre les normes de traspàs dels serveis d'Administració de Justícia a Catalunya que fa efectiu el traspàs de la jurisdicció del Tribunal Suprem en matèria administrativa.[61] En aquest Decret, es traspassa al Tribunal de Cassació de Catalunya, perquè l'exerceixi dintre del territori català, la jurisdicció que tenia el Tribunal Suprem en matèria administrativa, la legislació exclusiva de la qual és atribuïda a la Generalitat.

Per tal de desplegar les disposicions estatutàries i els traspassos efectuats pel Govern de la República a la Generalitat, calia una llei del Parlament de Catalunya, en la qual la CJA té un paper fonamental. En aquest sentit, la Secció 1a de la CJA elaborà un avantprojecte de llei del Tribunal de Cassació de la qual fou ponent Ramon Coll i Rodés[62] que en aquella època, a més de membre de la CJA, era el director de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.[63]

58 *Vid.* Milian i Massana, Antoni. *El Tribunal de Cassació de Catalunya i l'organització del contenciós administratiu a la II República... op. cit.*, p. 72.

59 En aquest sentit, l'art. 12 de l'Estatut de Núria establia que: «La Generalitat organitzarà l'administració de Justícia en totes les jurisdiccions, excepte en la militar i de l'Armada, segons els preceptes de la Constitució i les lleis processals i orgàniques de l'Estat. La Generalitat nomenarà els jutges i magistrats amb jurisdicció a Catalunya, mitjançant concurs entre els compromesos en l'escalafó general de l'Estat. El nomenament dels magistrats del Tribunal de Cassació de Catalunya, correspondrà a la Generalitat, d'acord amb les normes que el seu Parlament determini. L'organització i funcionament del ministeri fiscal correspon íntegrament a l'Estat, d'acord amb les lleis generals. Els funcionaris de la justícia municipal seran designats per la Generalitat segons el règim que s'estableixi. Els nomenaments de secretaris judicials i personal auxiliar de l'administració de justícia es farà per la Generalitat, d'acord amb les lleis de l'Estat. El Tribunal de Cassació de Catalunya tindrà jurisdicció pròpia sobre les matèries civils i administratives, la legislació exclusiva de les quals sigui atribuïda a la Generalitat. Coneixerà, a més, del Tribunal de Cassació de Catalunya en els recursos sobre qualificació de documents referents al dret privatiu català que donin motiu a inscripció en els registres de la propietat. Així mateix, resoldrà els conflictes de competència i jurisdicció entre les autoritats judicials de Catalunya. En les altres matèries es podrà interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem de la República, o el que calgui, segons les lleis de l'Estat. El Tribunal Suprem de la República resoldrà també els conflictes de competència i jurisdicció entre els tribunals de Catalunya i els altres d'Espanya.»

60 *Vid.* Anguera de Sojo, Josep Oriol. «La justicia en l'Estatut». A: d. a. *Conferències sobre l'Estatut de Catalunya.* Barcelona: Academia de Jurisprudencia i Legislació de Catalunya, 1933, p. 256.

61 La importància d'aquesta disposició ha estat posada en relleu per Antoni Milian i Massana que la considera «com la norma més important dictada en matèria contenciosa administrativa durant el període republicà».

62 *Vid.* Milian i Massana, Antoni *El Tribunal de Cassació de Catalunya i l'organització del contenciós administratiu a la II República, op. cit.,* p. 87-91 i 99.

63 *Vid.* Obiols i Taberner, Carles. *Ramon Coll i Rodés: 1883-1948.* Barcelona: [l'autor], 1980.

El Tribunal de Cassació es va configurar amb dues sales: una civil i una altra contenciosa administrativa. Si bé la primera fou una fita pionera en el desenvolupament del dret civil català, en aquest treball em referiré a aquesta darrera, en la mesura que es refereix al control de la legalitat de les actuacions portades a terme per les institucions en aplicar el dret administratiu.

La transcendència que tindrà aquesta regulació pel que fa a la jurisdicció contenciosa administrativa es posada en relleu en l'Exposició que encapçala l'avantprojecte de llei del Tribunal de Cassació elaborat per la CJA:

> «Quant a la Sala contencioso-administrativa, s'ha estès la seva competència, de conformitat amb l'art. 67 de l'Estatut interior, als recursos contra la il·legalitat dels actes o disposicions emanats de l'Administració de la Generalitat en l'exercici de la seva potestat reglamentària i contra els seus actes discrecionals constitutius d'excés o desviació de poder. Així es dóna carta de naturalesa, en el nostre dret administratiu, a la doctrina dels recursos objectius, i s'obre el camí a una jurisprudència que garanteixi els ciutadans contra l'actuació il·legal i l'arbitrarietat de l'Administració, sotmetent els governants a l'imperi de la Llei i de la justícia».

L'organització de la jurisdicció contenciosa administrativa quedava configurada en un triple nivell. Així trobàvem, en primer lloc, els tribunals provincials contenciosos administratius encarregats del control de l'actuació dels ens locals i dels organismes inferiors de la Generalitat; en segon lloc, el Tribunal de Cassació que coneixia en primera i única instància en relació amb els acords i resolucions del Consell Executiu, dels consellers i dels organismes superiors de l'Administració de la Generalitat, així com dels recursos contra les sentències dels tribunals provincials; i en tercer lloc, el Tribunal Suprem de la República que coneix dels acords i resolucions de les autoritats i organismes de l'Administració de l'Estat.

Aquest model, coherent amb l'assumpció per la Generalitat de competències en matèria de règim local, permet que «tots els plets en matèria local fineixin a Catalunya bo i apropant al ciutadà les garanties jurisdiccionals».[64] D'aquesta forma s'evitava que la interpretació de la legislació pròpia de règim local s'uniformés amb la legislació espanyola, possibilitant, per tant, que la regulació pròpia dels municipis fos realment el fruit d'un model d'autogovern.

La relació entre la CJA i el Tribunal de Cassació de Catalunya serà molt estreta i no es limitarà a l'elaboració de l'avantpojecte de Llei. En efecte, entre els membres de la CJA hi havia magistrats i, a més, aquest organisme de la Generalitat participava en la designació del president de l'Alt Tribunal. En efecte, d'acord amb la Llei del Tribunal de Cassació (art. 4) que fou elaborada basant-se en l'avantprojecte elaborat per la CJA, l'elecció del president d'aquest Alt Tribunal era nomenat per una Assemblea de trenta-sis membres, entre els quals hi havia el president de la CJA.

Cal dir també que una de les qüestions que es van plantejar era sobre la possible compatibilitat entre la condició de magistrat i la de membre de la CJA. Aquesta qüestió la va elevar en consulta el president de la CJA i es va resoldre per Ordre del conseller de Justícia i Dret de 15 de juny de 1934. La resolució a aquest tema es fonamentava en el fet que l'art. 18 de la Llei del Tribunal de Cassació establia que el càrrec de Magistrat era incompatible amb qualsevol càrrec o servei permanent i retribuït de l'Estat, de la Generalitat o de qualsevol corporació pública o administrativa. En aplicació d'aquest article es considerava compatible la condició de membre de la CJA amb la de magistrat, atès que «si bé la Comissió Jurídica Assessora és un organisme de caràcter públic, pel seu origen i per la naturalesa que té encomanada, el càrrec de vocal d'aquesta no pot tenir la consideració de servei permanent i retribuït que hauria de néixer de l'acord de la seva creació per part del Govern de la Generalitat».

64 *Vid.* Sarrión i Gualda, Josep. *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1983.

2.4 Els recursos en les vies governativa i contenciosa administrativa: un sistema de garanties per als ciutadans

D'especial interès és l'avantprojecte de llei de recursos en les vies governativa i contenciosa administrativa, que no va arribar a ser aprovat pel Parlament com a llei. Aquest avantprojecte no es limita, tal com diu el seu títol, al règim de recursos, sinó que es tracta tant el procediment administratiu com les ulteriors vies d'impugnació davant la mateixa Administració com davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu. Cal subratllar que permetia configurar un veritable sistema de garanties per als ciutadans que superava amb escreix la desfasada legislació estatal decimonònica de la Llei Santamaria de Paredes (1888) i la Llei Azcárate de procediment administratiu (1889).

La seva importància radica, vist en perspectiva històrica, en el fet que es tracta d'un precedent rellevant de la famosa Llei de procediment administratiu (LPA) de 1958, i de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA) de 1956, que preveu solucions innovadores respecte a la legislació precedent. El ponent de la CJA encarregat d'elaborar el seu articulat és un cop més l'administrativista J. M. Pi i Sunyer que fou mestre de L. López Rodó, el qual a la vegada seria l'encarregat d'elaborar la LPA de 1958 i mestre de M. Ballbé Prunés al qual s'atribueix, conjuntament amb J. González Pérez, l'autoria de la LJCA de 1956.[65] Per tant, es pot especular en el fet que aquest text o alguna de les seves solucions podria haver estat font d'inspiració, de forma directa o indirecta, de dues de les lleis capçalera en l'àmbit del dret administratiu que van ésser aprovades curiosament durant el franquisme. L'origen d'aquest avantprojecte, republicà i català, determinaria que fins ara aquesta possible vinculació no hagi estat assenyalada.

En l'àmbit del procediment administratiu, l'avantprojecte preveu, amb caràcter general per l'Administració de la Generalitat, el silenci negatiu tant en via de petició com de recurs, i deixa clar que aquest silenci no eximeix el funcionari dels danys i perjudicis que puguin haver-se ocasionat per la demora. Cal tenir present que, en aquells moments, a diferència de l'àmbit local, no hi havia una regulació general del silenci administratiu en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat on cada Ministeri podia establir per via reglamentària una regulació diferent. També es regulen una sèrie de tràmits del procediment administratiu. Cal destacar que es reconeix expressament el «dret a demanar una prova dins de cada expedient administratiu» i que s'assenyala que «l'autoritat governativa apreciarà la pertinència de les proves sol·licitades, que podran ésser totes les que l'interessat cregui convenient efectuar».

Pel que fa als recursos administratius, l'avantprojecte els classifica en el recurs d'alçada, el recurs de reposició, el recurs de queixa i el recurs extraordinari de revisió. El recurs d'alçada era el recurs administratiu tradicional existent a la legislació espanyola, basat en el model jeràrquic d'Administració pública. El recurs de reposició fou introduït a l'àmbit local per l'Estatut municipal de Calvo-Sotelo,[66] amb la probable intervenció en aquest tema de J. M. Pi i Sunyer.[67] La finalitat de la reposició serà la d'eliminar el recurs d'alçada contra les decisions

65 Segons va assenyalar el mateix J. M. Pi Sunyer. «Cuando leo la Ley de Procedimiento Administrativo debido a su pluma (L. López Rodó), de 17 de julio de 1958, me acuerdo siempre de mis cursos y de mi programa. Ha desarrollado con gran brillantez y mucho mejor que yo, lo que afecta a las normas procesales, pero en ellas veo el entusiasmo que yo puse por esta parte de mi disciplina». *Vid.* Pi i Sunyer, Josep Maria: «Las normas procesales en el Derecho Administrativo». *Revista Jurídica de Catalunya* [Barcelona: ICAB] núm. 3 (juliol-setembre de 1964), p. 693.

66 *Vid.* J. M. Pi i Sunyer: *Apuntes de Derecho Administrativo (Tomados de las Conferencias de Cátedra por A. Ramírez García y J. Casanovas Piñol*). Barcelona: Ed. CEAC, 1950, p. 257. Podeu veure l'art. 255 de l'Estatut municipal de Calvo Sotelo de 1924, on s'estableix que per a interposar determinats recursos serà necessari «promover trámite previo de reposición ante la misma Corporación, Comisión municipal permanente o Autoridad municipal que hubiese adoptado el acuerdo». I afegeix que «el recurso deberá interponerse dentro de los ocho días siguientes a la notificación o publicación del acuerdo y ha de resolverse y notificarse en el plazo de quince días». En el cas que no es resolgués en aquest termini es preveu un supòsit de silenci negatiu. I assenyala com a límit per a resoldre el recurs que «sólo podrá acordarse la reposición en aquellos acuerdos que no hayan creado derechos a favor de tercera persona».

67 *Vid.* Pi i Sunyer, Josep Maria. «La preparación del Estatuto municipal». A: d. a. *Cincuentenario del Estatuto municipal: estudios conmemorativos*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, p. 97-107. És força signficatiu que aquest treball es centra «para especial consideración, cuanto se refiere al *régimen jurídico* de las entidades municipales, contenido en los artículos 252 y siguientes».

municipals que resolia el governador civil[68] i acabar la via administrativa a l'ajuntament.[69] La introducció d'aquest recurs es realitza prenent com a referència la legislació processal civil.[70] A l'avantprojecte s'estén aquest recurs introduït a l'àmbit local a les decisions del conseller o comissari, així com el Consell Executiu i el president de la Generalitat. La tendència és, per tant, la seva generalització.

El recurs de queixa es configurava contra les autoritats o els funcionaris causants de demora o de tràmit indegut. Per a presentar aquest recurs es preveia com a requisit indispensable fer l'advertiment previ al funcionari respectiu. L'estimació d'aquest recurs comportava o l'anul·lació dels tràmits a què afectés, o eren dictades les mesures que calguessin per a evitar la demora. Finalment, també es trobava el recurs extraordinari de revisió que es podia interposar en els supòsits taxats previstos.

Respecte al control judicial de l'Administració que es preveu a l'avantprojecte, cal tenir en compte el marc constitucional i estatutari. En efecte, la Constitució Republicana de 1931 va establir, en el seu article 101, que: «La Llei establirà recursos contra la il·legalitat dels actes o disposicions emanades de l'Administració en l'exercici de la potestat reglamentària, i contra els actes discrecionals d'aquesta constitutius d'excés o desviació de poder». Aquest precepte introduïa una novetat importantíssima, ja que possibilitava, per primera vegada, des de la Llei de Santamaría de Paredes el control de les normes reglamentàries per part dels tribunals i possibilitava la introducció dels recursos per desviació de poder i per excés de poder que havia construït la jurisprudència del Conseil d'Etat francès. Probablement, en la redacció d'aquest article hi degué intervenir A. (González) Posada, qui va formar part de la Comissió Jurídica Assessora dependent del Ministeri de Justícia, que substituïa a la monàrquica Comissió General de Codificació, a la qual es va encarregar l'elaboració de l'avantprojecte que donaria lloc a la Constitució Republicana de 1931. Malgrat la novetat que va suposar la constitucionalització del control judicial de l'Administració, en els termes abans exposats, no es va produir a nivell de tot l'Estat la reforma de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa.[71]

Ara bé, aquest precepte va ser desenvolupat en establir el règim d'autonomia de Catalunya en diversos nivells. L'Estatut d'Autonomia de 1932 preveia, en el seu art. 11, la competència de la Generalitat per organitzar «l'Administració de Justícia en totes les jurisdiccions, excepte en la militar i en la de l'Armada, conforme als preceptes de la Constitució i a les lleis processals i orgàniques de l'Estat» i preveia la creació del Tribunal de Cassació de Catalunya que «tindrà jurisdicció pròpia sobre les matèries civils i administratives la legislació exclusiva de les quals estigui atribuïda a la Generalitat». Com hem esmentat anteriorment, el Parlament de Catalunya va aprovar l'anomenat "Estatut interior" per Llei de 26 de maig de 1933. En l'art. 67 de l'Estatut interior s'establia que: «La Llei establirà recursos contra la il·legalitat dels actes o disposicions emanades de l'Administració en l'exercici de la seva potestat reglamentària i contra els seus actes discrecionals constitutius d'excés o desviació de poder». Aquest article reproduia l'art . 101 de la Constitució Republicana .

A l'àmbit contenciós administratiu, l'avantprojecte preveu, a més dels recursos ordinaris previstos ja a la Llei Santamaria de Paredes, uns recursos especials: el recurs d'il·legalitat, el recurs per excés de poder i el recurs per desviació de poder.

El recurs d'il·legalitat es configura com un recurs contra decrets, ordres, reglaments i altres disposicions

68 *Vid.* Pi i Sunyer, Josep Maria. *Apuntes de Derecho Administrativo… op. cit.*, p. 160.

69 *Vid.* Pi i Sunyer, Josep Maria. *Apuntes de Derecho Administrativo… op. cit.*, p. 160, on assenyala: «Si en lugar del Estatuto de Calvo Sotelo llegamos a la Ley del año 1877 veremos que el Ayuntamiento no acaba la vía.» Aquesta solució de l'Estatut de Calvo Sotelo no és però totalment novedosa ja que es troba ja a l'art. 236 del projecte de Llei Maura sobre règim local quan establia respecte als acords sobre temes no electorals que causaven estat o esgotaven la via administrativa. Sí, en canvi, és una novetat la introducció del recurs de reposició.

70 *Vid.* Gascón y Marín, José. «Necesidad de un Código de Procedimiento administrativo». *Revista de Estudios Políticos* [Madrid: Instituto de Estudios Políticos] núm. 48 (1949): «El recurso trasplantado al campo del proceso administrativo del proceso civil, para que, por contrario imperio, la misma autoridad que adoptó la decisión, si estima fundadas las alegaciones que en contra de ella alegue quien es parte legítima en el procedimiento, pueda modificarla, reponiendo el expediente a momento anterior a la decisión, adoptando otra nueva que pueda ser modificativa de la primeramente recaída».

71 *Vid.* Álvarez Gendín, Sabino. «El recurso de nulidad en la jurisdicción contencioso-administrativa. Su introducción en España en los Estatutos municipal y provincial». A: d. a. *Cincuentenario del Estatuto municipal… op. cit.,* p. 451.

que tinguin caràcter reglamentari quan infringeixin o contradiguin una llei, es preveia un termini de dos anys per a la seva impugnació a partir de la publicació i es preveia com a tràmit previ una petició quan sigui dictat per una autoritat diferent del president, Consell Executiu o pels consellers. Es tractava del que avui coneixem com a recurs directe contra reglaments, amb un termini extraordinàriament ampli (en l'actualitat és de dos mesos). La Llei Santamaría de Paredes solament preveia el recurs indirecte dels reglaments a través de la impugnació d'actes administratius d'aplicació.[72] Com va posar en relleu anys més tard el preàmbul de la LJCA de 1956 «[...] si en la mayoría de los casos, el recurso indirecto previsto en la vigente Ley de lo contencioso-administrativo constituye garantía suficiente de los derechos e intereses de las personas afectadas al hacer posible la impugnación de los actos en que se individualice la disposición no lo es, en cambio, para salvaguardar el principio de jerarquía de las fuentes, básico en la organización del Estado [...]».

El recurs per excés de poder es preveia en dos supòsits: a) contra les resolucions de l'activitat administrativa, encara que tinguin caràcter discrecional, si han estat dictades fora del camp de les atribucions que corresponguin a l'òrgan del qual dimanin; b) quan les autoritats o òrgans administratius, en llurs actes, resolucions o preceptes de caràcter general, deixin d'observar procediments legalment establerts. Amb la configuració d'aquest recurs s'estava, per tant, introduïnt el control dels elements reglats en decisions dictades en l'exercici de potestats discrecionals, fonamentalment la competència i el procediment. Com és sabut, la Llei Santamaría de Paredes excloïa del seu control els anomenats "actes discrecionals".

El recurs per desviació de poder es dona contra els actes, resolucions o preceptes dels òrgans de la Generalitat de Catalunya que, dintre del camp de llur potestat discrecional, contradiguin clarament la finalitat perseguida per la llei, reguladora dels serveis. Es tracta d'una novetat significativa que s'encaixa dins de les previsions generals no desenvolupades que feia la Constitució i l'Estatut interior de Catalunya.

En qualsevol cas, ambós recursos «poden ésser formulats, no solament per l'agreujat en el seu propi dret, sinó també per qualsevol persona, natural o jurídica, encara que no hagi estat objecte d'un greuge individual» en la línia del que ja havia fet l'Estatut municipal de Calvo-Sotelo,[73] que desborda el dret subjectiu per incloure també l'interès legítim i amplia l'àmbit de control de l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu.

3 La influència de la Comissió Jurídica Assessora en el desenvolupament de l'autonomia: una perspectiva de comparació amb l'autogovern actual

Malgrat el període breu que va suposar la CJA durant la Generalitat republicana, interrompuda abruptament primer pels fets d'octubre de 1934 i després pel desenvolupament i el desenllaç de la guerra civil, la seva sòlida obra, que va posar els fonaments del sistema polític i institucional d'autogovern, perdurarà molt més enllà. Les institucions públiques forjades durant l'època republicana seran el referent que cal recuperar durant la transició.

La importància del paper de la CJA en aquest procés d'assentament de les institucions és reconegut de seguida. Efectivament, entre les primeres actuacions que realitza el president Tarradellas quan retorna de l'exili amb la Generalitat provisional, trobem precisament el restabliment de la CJA. En efecte, l'article 7 del Decret de 17 d'octubre de 1978 disposà:

> «Adscrita a la Presidència, es restableix la Comissió Jurídica Assessora, que exercirà les funcions

72 Com assenyala S. Álvarez-Gendín: «La impugnación de un reglamento ilegal sólo era admissible por la aludida Ley (Santamaría de Paredes), no *erga omnes*, sino en el caso concreto al impugnar un derecho administrativo, reconocido por la Ley, un Reglamento u otro concepto administrativo, haciendo concordar dicho artículo 3º con el 1º de la Ley de lo Contencioso-administrativo». *Vid.* d'aquest autor «El recurso de nulidad en la jurisdicción contencioso-administrativa. Su introducción en España en los Estatutos municipal y provincial». D. a.: *Cincuentenario del Estatuto municipal... op. cit.*, p. 449.

73 Concretament, l'art. 253.2 de l'Estatut municipal de 1924 preveia la interposició de recursos contra acords que no tinguessin caràcter electoral dels ajuntaments, comissions municipals permanents i alcaldes «por infracción de disposiciones administrativas con fuerza legal, cuya observancia pidieran cualquier vecino o Corporación, aunque no hubiesen sido agraviados individualmente en sus derechos». Aquest precepte tenia el seu equivalent per a les diputacions provincials a l'art. 170 de l'Estatut provincial de 1925.

d'assessorament jurídic del president de la Generalitat i del seu Consell Executiu. Dictaminarà o elaborarà, si escau, les propostes de normes que li siguin sotmeses. Els seus membres seran nomenats per decret, sense límit de nombre».

A partir d'aquí, l'evolució legislativa aniria configurant la CJA com l'òrgan consultiu del Govern de la Generalitat, equivalent a Catalunya al Consell d'Estat. Ha passat, per tant, d'elaborar directament l'articulat dels avantprojectes de llei a dictaminar sobre el seu contingut i d'altres qüestions que li atribueix l'ordenament jurídic. En l'actualitat, cal subratllar, que ha esdevingut un òrgan de rellevància estatutària, tal com es deriva de l'art. 72 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, quan assenyala que: «La Comissió Jurídica Assessora és l'alt òrgan consultiu del Govern. Una llei del Parlament regula la seva composició i funcions».

En qualsevol cas, el sistema normatiu que creen les institucions públiques durant la Generalitat republicana servirà de base per a les institucions que sorgeixen durant l'època actual.

L'Estatut de Catalunya de 1979 va prendre com a referent l'Estatut de 1932, així com les institucions que va contribuir a conformar la CJA durant el període republicà. L'Estatut de 2006 va decidir incorporar, a més, previsions com l'establiment d'un catàleg de drets, tal com va anticipar l'Estatut interior del període republicà, sent una qüestió que tan llavors como en l'època actual serà discutida. Malgrat les sòlides bases forjades per a bastir uns drets de rellevància estatutària, l'estreta i rigorista interpretació donada pel Tribunal Constitucional en la seva Sentència 31/2010 ha trencat la possibilitat d'un desenvolupament de l'Estat de les Autonomies i ha obert de bat a bat un camí ple d'incerteses.

El tema del règim local també ha servit d'inspiració a la regulació actual dels ens i institucions locals. El municipalisme ha impregnat una part important del catalanisme polític i de l'autonomia de Catalunya. Des d'aquest, es va anar forjant el fonament de l'autogovern a Catalunya. Cal dir, però, que a diferència de l'època republicana on les antigues províncies creades per Javier de Burgos van ser suprimides, l'època actual ha estat condicionada per l'existència, garantida constitucionalment, de les províncies i de les diputacions. Això ha provocat una certa complexitat del mapa local que no sempre ha respost a un major servei als ciutadans.

Durant el període republicà es va dissenyar la distribució en comarques i vegueries, però no hi va haver temps d'implantar aquest model, que no va ser recollit en la Llei municipal de 1933. L'any 1987 es va impulsar un important "paquet"de legislació en matèria de règim local, relatiu als municipis, a les comarques, a les entitats metropolitanes, que ha estat objecte de successives reformes.

En l'actualitat, l'EAC de 2006 fa una aposta per les vegueries i els municipis com a estructura bàsica de l'organització territorial de Catalunya. En aquest nou model les vegueries tenen el doble caràcter: de govern intermunicipal de cooperació local i de divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis. El Govern i l'Administració de la Vegueria substituiran les diputacions provincials. Per la seva banda, les comarques es configuren com a ens locals per a la gestió de competències i serveis locals.

D'altra banda, durant la Generalitat republicana el fenomen metropolità en l'àrea de la conurbació de Barcelona encara no havia assolit les dimensions actuals. Durant el franquisme es va constituir la Corporació Metropolitana de Barcelona que va ser substituïda l'any 1987 per dues entitats metropolitanes i una mancomunitat de municipis. Des de l'any 2010 es configura l'Àrea Metropolitana de Barcelona com un ens local supramunicipal de caràcter territorial integrat pels municipis de la conurbació de Barcelona.

La creació per la Generalitat republicana d'un Tribunal de Cassació com a última instància d'aplicació del dret català ha trobat en l'època actual la configuració d'un Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Cal dir, però, que a diferència de l'època republicana, el Parlament de Catalunya no disposa de competències legislatives sobre l'organització i la planta judicial. En efecte, a l'art. 149.1.5 s'atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre Administració de Justícia i a l'art. 149.1.6 sobre legislació processal, sens perjudici de les especialitats que en aquest ordre es deriven necessàriament de les particularitats del dret

substantiu de les comunitats autònomes. A més, el principi d'unitat jurisdiccional, concebut inicialment com un mecanisme de garantia dels particulars enfront a les jurisdiccions especials, ha estat reinterpretat en el sentit que alguns l'identifiquen com una unitat del poder judicial.[74] Els intents d'establir un govern autonòmic dels jutges ha estat escapçat fulminantment per la STC 31/2010 que va declarar inconstitucional el Consell de Justícia de Catalunya previst a l'Estatut de Catalunya de 2006.

Pel que fa, en canvi, a la legislació en matèria de procediment administratiu que no va poder ser impulsada en el període republicà, malgrat l'avantprojecte pioner elaborat per la CJA, ha tingut durant l'Estat de les autonomies dues lleis que també han estat una referència en aquest àmbit: la Llei 13/1989, de 13 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (en l'actualitat parcialment derogada) i la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.[75]

4 Conclusions: l'aportació de la Comissió Jurídica Assessora en la creació i el desenvolupament del sistema polític i institucional d'autogovern

La Comissió Jurídica Assessora neix en uns moments cabdals de la història de Catalunya amb l'objectiu de proporcionar l'instrumentari jurídic per a construir un sistema polític i institucional d'autogovern. Es tractava llavors de bastir aquest sistema mitjançant un dret modern i adaptat a les noves exigències del moment. En el cas del dret públic els referents d'abans de la Nova Planta quedaven massa lluny i calia uns nous fonaments prou sòlids on s'anés construint l'autogovern. Per això, com un exercici de "sobirania", es considera necessari crear un òrgan que faci a Catalunya les funcions que realitzava la *Comisión Jurídica Asesora* estatal que havia substituït la monàrquica *Comisión de Codificación.*

Aquesta tasca li va permetre superar en l'àmbit de les seves competències la legislació monàrquica que havia quedat clarament desfasada en el context de la Generalitat republicana, per tal de donar resposta a les necessitats que plantejava llavors la societat. Tal com quedà palès de l'examen d'alguns dels avantprojectes més rellevants, des de la CJA es van elaborar solucions, en molts casos pioneres, per a crear les institucions d'autogovern, dotar d'autonomia als municipis, crear una jurisdicció contenciosa administrativa pròpia, així com establir un sistema de garanties per als ciutadans a través dels recursos en les vies governativa i contenciosa administrativa.

En l'actualitat, la Comissió Jurídica Assessora ha derivat el seu paper vers l'exercici de la funció consultiva i ha substituït en el seu àmbit al Consell d'Estat. La seva rellevància en el sistema, reflectida en un nombrós cos de doctrina legal, ha estat reconeguda amb la seva incorporació a l'Estatut de Catalunya de 2006. La reorientació de la seva funció esdevé un signe de normalitat, una vegada s'han construït les bases del sistema. Per la seva trajectòria, aquest òrgan està cridat a ocupar un lloc clau en el procés de desenvolupament del sistema d'autogovern i del dret públic de Catalunya.

En definitiva, per a comprendre el sistema polític i institucional català existent en l'actualitat, cal recuperar els antecedents de la Generalitat republicana que, recollint la legitimació històrica de les institucions medievals, van saber configurar les bases d'un sistema adaptat a les necessitats de la societat contemporània.

74 Una crítica a aquesta interpretació Aguado i Cudolà, Vicenç. «Poder judicial y derecho a la buena administración de justicia: el gobierno de los jueces en el Estado autonómico español». Toniatti, Roberto; Magrassi, Mattia (eds.). *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali*. Milà: CEDAM, 2011.

75 *Vid.* Tornos Mas, Joaquín (coord.). *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*. Madrid: Iustel, 2012.