

El Projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1919

per Isidre Molas

I

La crisi política iniciada amb l'Assemblea de Parlamentaris del 1917 situà en primer terme la reforma del règim i, en concret, l'establiment de l'autonomia a Catalunya. La Lliga Regionalista encapçalà un bloc reformador integrat per totes les forces catalanes i els sectors polítics espanyols de major radicalisme democràtic: socialistes, republicans, reformistes. L'enfonsada de la UFNR i la incapacitat del catalanisme republicà per reestructurar-se eficaçment, el retrocés del Partit Radical com a conseqüència en gran part de l'auge de l'anarco-sindicalisme de la CNT i l'entreteixit de relacions de la Lliga amb les personalitats més o menys fidels als partits monàrquics posaren les bases perquè aquesta, a partir de la Mancomunitat, integrant-hi a la tasca de govern els diferents sectors ideològics, se situés en el lloc dirigent de la política catalana i en el centre de la reforma de l'estat.

El moviment reformador havia aconseguit alterar el sistema de torn de partits. Primer el govern de concentració de García Prieto, en què foren ministres J. Ventosa i F. Rodés, i després, malgrat el fracàs de la campanya «Per l'Espanya gran», el govern nacional d'Antoni Maura, amb F. Cambó i J. Ventosa com a ministres, marcaren una alteració del funcionament normal del règim i obriren la necessitat objectiva de procedir a una reforma del seu funcionament. L'any 1918 havia provocat un distanciament interior dins els sectors reformadors. L'lur unitat reposava en una certa indeterminació finalística com a conseqüència del caràcter heterogeni que tenia. Hi havia coincidència en la reforma, però no hi havia acord en com havia d'ésser la reforma. Ni tan sols en la via. La reforma de l'estat podia desembocar en la revolució política o bé en la reforma en aliança amb un sector de les forces del règim. En el primer cas, el pes es decantava vers els republicans; en el segon, vers la Lliga. Per pressionar calia la unitat dels reformadors; però per reformar des del govern era imprescindible la separació dels reformadors. Així, de l'Assemblea de Parlamentaris s'anà vers els governs nacionals. I així també, amb la caiguda del govern nacional es reconstruí el bloc reformador i es retornà a una campanya suprapartidista, centrada com a eix en la lluita per l'autonomia catalana.

La caiguda del govern nacional és un fet central per situar la campanya per

l'autonomia integral i el paper que hi tingué la Lliga. A aquest fet caldria afegir-hi la commoció en l'opinió catalana provocada pel final de la guerra europea l'11 de novembre de 1918, que posà sobre la taula la qüestió de la reestructuració nacional sota l'alè dels catorze punts wilsonians en un marc reformador (o revolucionari) més o menys general al continent. Finalment, cal recordar també l'actitud del rei impulsant en un primer moment el moviment (entrevista amb Cambó del 14 de novembre), com a via per canalitzar la situació pre-revolucionària en la perspectiva d'una reforma de l'estat. Els tres fets van lligats, i no sols en el temps. Tots ells configuren una situació definida per la relació íntima entre reforma democràtica i autonomia de Catalunya, i per l'expectativa de fortes convulsions socials. En aquest marc se situa la crisi política oberta el novembre del 1918, sobre la qual se superposarà la crisi oberta de febrer-març del 1919.

Així, acabada la guerra, caigut el govern nacional i celebrada l'entrevista de Cambó amb el rei, el 16 de novembre adquiria caràcter obert la mobilització catalana amb motiu del lliurament al president de la Mancomunitat, Josep Puig i Cadafalch, dels resultats d'una consulta de l'Escola de Funcionaris als Ajuntaments de Catalunya sobre l'autonomia. Format un nou govern liberal, presidit per García Prieto, el 25 de novembre els consellers de la Mancomunitat i els parlamentaris catalans aprovaren unes «Bases» per a l'autonomia de Catalunya, que foren lliurades al president del consell el dia 19. Dividit el govern liberal davant el tema, acabà dimitint el 3 de desembre per donar pas a un nou gabinet romanonista, en un clima d'hostilitat d'alguns sectors polítics i socials espanyols envers Catalunya i la seva autonomia.

En la presentació parlamentària del govern Romanones, Alcalá Zamora i Gascón y Marín s'oposaren el dia 10 al projecte autòndic de les Bases, i Maura, en un discurs important i significatiu, s'hi oposà el dia 11. Això significà el tancament a qualsevol reforma autòndica. Cambó parlà el dia 12 per anunciar la retirada dels parlamentaris catalans. La negativa dels partits dinàstics provocà un gest simbòlic de Cambó, que és dirigit a les esquerres del Congrés: «*Por gran fortuna, vosotros, hombres que representáis corrientes de opinión que no están limitadas a una parte del territorio español, habéis declarado que en vuestros sentimientos es compatible la más amplia autonomía política para Cataluña con la integridad, con la unidad de España. Pensad la responsabilidad inmensa que pesa sobre vosotros al ser casi los únicos en la política general española que mantenéis en vuestras convicciones y en vuestros sentimientos esa compatibilidad.*»¹ Un toc d'atenció a les forces del règim i una confirmació del bloc reformador. L'objectiu no era des del seu punt de vista la rebel·lió, sinó la pressió. «El meu pla era esperar el rei i el comte de Romanones fent-los sentir la imminència d'un gran perill».² L'objectiu no era llançar-se «pels camins de la revolta, sinó (...) crear al president del consell i als homes més responsables de la política espanyola la consciència d'un perill que fes possible una solució conciliatòria».³

1. Discurs reproduït dins Francesc CAMBÓ, *Discursos parlamentaris* (Barcelona, Lliga Catalana, 1935), p. 331.

2. F. CAMBÓ, *Memòries (1876-1936)* (Barcelona, Alpha, 1981), p. 304.

3. *Ibid.*, p. 305.

Abocat a una mobilització i a una agitació, calia esbossar-li una sortida: la creació d'una comissió formada per personalitats de tots els corrents que es responsabilitzés de donar l'autonomia. I, mentrestant, mantenir l'agitació perquè ningú no es fes enrera o se n'oblidés. El dia 16 pronuncià Cambó al Teatre del Bosc de Barcelona el conegut parlament en què recordà el seu accidentalisme en formes de govern: «Monarquia? República? Catalunya!» Semblava un trencament. Però l'objectiu regionalista no era la república, era l'autonomia. Tancaades les portes de la reforma, calia fer una solidaritat nova per tenir la força suficient per obrir-les. Calia forçar l'única possibilitat existent per fer trontollar la inèrcia de resistència de les forces del règim. La comissió extraparlamentària, via procedimental oferta per Cambó a Romanones per enfocar el tema, hauria d'ésser la plataforma d'un compromís de tothom. Però la lògica dels esdeveniments la féu inviablé i bloquejà de manera definitiva la solució. Ni els datistes ni els republicans no l'acceptaren. Això llevava el pont possible per donar sortida a la situació. Per forçar els partits del règim calia a la Lliga la coincidència amb les forces antirègim, però aquesta coincidència impedia arribar a un acord si els partits dinàstics estaven disposats a resistir fins al final. Així s'inicià un període en què la comissió extraparlamentària (a la qual el 29 de desembre renunciaren els diputats catalans) féu la seva via, mentre la Mancomunitat seguia la seva, redactant un projecte d'estatut d'autonomia, que corregia els elements més conflictius de les Bases de novembre i posava els trets característics de l'autonomia política que s'aplicaria anys després. El projecte d'estatut seria discutit el 24 i el 25 de gener pels diputats de la Mancomunitat i els parlamentaris, i finalment seria ratificat el dia 26 en una assemblea d'ajuntaments al Palau de la Música Catalana.

Tots dos projectes podien coincidir encara, però amb grans dificultats. Quedaven plasmades per escrits dues fórmules enfrontades, l'agitació social engegava i les forces del règim estaven decidides a no procedir a la reforma. La recerca de la coincidència dels dos blocs, i dels dos projectes, fracassà als debats de febrer del Congrés. El nus de l'episodi havia estat la negativa a tirar endavant la comissió extraparlamentària. I el drama per a la Lliga era que si hi anava es trencava el bloc reformador i arribava a la discussió de l'acord amb una força massa minvada per vèncer la resistència dels antiautonomistes.

El tema restà encara obert el febrer, però havia entrat ja en via morta. En iniciar-se la crisi de La Canadencia i en especial en augmentar en intensitat a partir del dia 21 de febrer, el descabdellament dels fets arrossegaria el debat sobre l'autonomia i generaria en el si del bloc reformador divisòries que el desferien. Malgrat els esforços per resoldre la crisi (per exemple, el míting de les Arenes del 19 de març), la duresa de plantejaments dels sectors immobilistes ho féu inviablé i hom arribà a la suspensió de garanties a Espanya el 24 de març, a la caiguda del govern Romanones i a la formació d'un nou govern Maura, que tancava una etapa de lluita per la construcció de l'estat democràtic a Espanya i de l'autonomia de Catalunya.

II

Les Bases per a l'Autonomia de Catalunya del 25 de novembre de 1918 i el Projecte d'Estatut d'Autonomia del 25 de gener de 1919⁴ són els textos bàsics que concreten en aquesta fase els trets centrals de la creació d'un poder regional a Catalunya organitzat de manera autònoma. Entre l'un i l'altre text hi ha diferències que provenen no sols del caràcter diferent del document (Bases i Projecte d'Estatut), sinó també de l'intent d'adequació del Projecte d'Estatut a la realitat i a les possibilitats del moment. Una declaració preliminar dóna fe en alguns casos de les raons dels canvis operats.

Vegem ara quina era la proposta autonòmica en aquest període 1918-19 (fent al·lusió en algun cas al Programa de la Federació Democràtica Nacionalista del 2 de febrer de 1919,⁵ concebut essencialment com un text crític del Projecte d'Estatut). Per a això, tot i l'interès que té tant el tractament dels temes d'hisenda com el règim transitori, em centraré només en quatre aspectes: el territori de la Catalunya autònoma, les competències del poder regional, les institucions i la via de resolució dels conflictes amb el poder central.

1) *El territori de la Catalunya autònoma.* La primera de les Bases de l'autonomia de Catalunya del 1918 concreta que «*el territorio de Cataluña se entenderá constituido por el que forman en la actualidad las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona*». Aquest és l'àmbit territorial que accedeix a l'autonomia. Però, ultra això, les mateixes Bases obren la possibilitat per a l'agregació ulterior d'altres zones («*podrán agregarse al territorio de Cataluña. en todo o en parte, otras provincias españolas*»), sempre que la petició sigui formulada per les dues terceres parts dels ajuntaments, aprovada per referèndum dels electors corresponents i pel parlament regional. En tot cas, els territoris que hom pretengui agregar no poden ésser «*separados del de Cataluña por otros que no formen parte de ella*». Aquest apartat B de la base primera apunta de manera versemblant a les terres de llengua catalana de l'Aragó. No sembla que anés orientat de manera directa a tots els països de llengua catalana, encara que la possibilitat restés oberta. Sense precisar més, s'obren dues vies d'agregació: simple o condicional.

El tema, que no és central en la polèmica al voltant de l'autonomia i que té un regust d'afirmació ideològica, porta elements conflictius suficients perquè en la redacció del projecte d'estatut fos suprimida la referència a les agregacions territorials. La declaració preliminar dóna notícia de la desaparició de la qüestió: «*La matèria d'agregacions i segregacions territorials es reserva per a ulteriors disposicions.*» A efectes de coherència «*equilibradora*» s'hi afegeix la segregació, no present a les Bases, i hom remet a disposicions futures el tracta-

4. El text de les Bases per a l'Autonomia de Catalunya, dins MANCOMUNITAT DE CATALUNYA, *Per l'autonomia de Catalunya. Documents i acords* (Barcelona 1918), ps. 83-93. El text del Projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya, dins MANCOMUNITAT DE CATALUNYA, *op. cit.* (Barcelona 1921), ps. 155-173.

5. FEDERACIÓ DEMOCRÀTICA NACIONALISTA, *Bases d'organització. Manifest. Programa* (Barcelona 1919), 11 ps. Un comentari sobre aquest text, dins Isidre MOLAS, *Federació Democràtica Nacionalista (1919-1923)*, «Recerques», núm. 4 (1974), ps. 137-153.

ment del tema, disposicions evidentment que haurien d'ésser generades pel poder central, però en un marc legal diferent de l'Estatut.

La supressió d'aquest punt és un dels elements de crítica recollits per la Federació Democràtica Nacionalista en afirmar que la nació catalana es constituirà federativament a base dels «municipis que la constitueixen, comprenent-hi no solament els que avui hi estan inclosos, sinó també tots aquells que per diferents causes han sigut desintegrats» (Base 1, par. 5). Aquest aspecte és més concretat als estatuts del partit en fixar que els límits de la Nacionalitat Catalana comprenen els «municipis de llenguatge català» (par. 24), insistint en la via de la unitat nació-llengua. De tota manera, això no implica la unificació política nacional, perquè, recollint l'esperit federalista, de manera en part ambigua, reconeix que les «regions valenciana i baleàrica tenen el dret propi i l'obligació de constituir-se en estats autònoms». No defensa, per tant, la incorporació a Catalunya directament; per això el manteniment de l'agregació fa pensar que més aviat se centra en les comarques de llengua catalana d'Aragó.

2) *Les competències.* El projecte autòmic havia de delimitar, ultra el territori autònom, les competències corresponents al govern català i al poder central. En la conferència que Cambó pronuncià a l'Acadèmia de Legislació i Jurisprudència de Madrid sobre *La solución autonomista del problema catalán* el 20 de novembre de 1918, a la tarda del mateix dia que havia estat lliurat el text de les Bases a García Prieto, el polític català insistia en els seus criteris centrals sobre el tema. Distingia Cambó entre l'extensió i la intensitat de l'autonomia. Quant a l'extensió, afirmava, hom pot discutir tot allò que calgui, però quant a la intensitat no hi ha termes mitjans: «*La soberanía es plena, o es una caricatura de soberanía.*»⁶ Sobre aquest aspecte retornaria encara el 10 de desembre al congrés en la presentació del nou govern Romanones: «*Con la coexistencia de dos potestades sobre la misma materia —no os hagáis ilusiones— el choque sería fatal.*»⁷ Aquest és d'alguna manera el nucli del raonament expressat a les Bases: l'autonomia pot tenir poca extensió material, però que allà on n'hi hagi ha d'ésser total. El criteri incideix, doncs, en repartiment de competències més que en les matèries sobre les quals hi ha competència. Però només d'una manera lateral incideix en el tema de la sobirania. En aquest punt hi ha una certa confusió entre potestat plena (o competència exclusiva) i sobirania parcial. I les Bases tradueixen aquesta barreja conceptual: «*El gobierno regional (...) tendrá plena soberanía para regir los asuntos interiores de Cataluña*», excepte en aquelles matèries taxades «*respecto de las cuales subsiste íntegramente y sin limitación la soberanía del estado.*»

Cambó, seguint la línia tradicional del catalanisme de la Lliga, rebutjava el federalisme com a fórmula, a favor d'un «*régimen de autonomías singulares.*» Però, en canvi, el plantejament adoptat responia a criteris sobre la sobirania que, si en algun corrent encaixaven, és en certes modalitats doctrinals del federalisme. Les tesis de les Bases es decantaven per una aparent actitud de doble sobirania o cosobirania que Hamilton havia desenrotllat al voltant de la Federació Americana establerta en la constitució del 1787: «*La completa consolidació dels*

6. Citat per J. PABÓN, *Cambó*, vol. II, 1.ª part (Barcelona, Alpha, 1969), p. 33.

7. «*Diario de Sesiones*», núm. 105 (10-XII-1918).

estats dins d'una sobirania nacional implicaria l'absoluta subordinació de les parts, i els poders que hom els deixés serien sempre subordinats a la voluntat general. Però com que el pla de la convenció tendeix solament a aconseguir una consolidació o unió parcial, els governs dels estats conservarien tots els drets de la sobirania que gaudien abans i que no fossin delegats de *manera exclusiva* als Estats Units». La federació seria així sobirana en el seu àmbit, i els estats en el propi. La sobirania quedaria dividida i compartida. Aquesta concepció permetria distingir entre l'estat unitari i la confederació, i seria la típica de la federació. Les tesis hamiltonianes tingueren un cert ressò dins el Reich alemany, en especial a través de George Weitz a finals del segle XIX, i encara les mantenia Hausman el 1915. Deia Weitz: «Només existeix estat federal quan la sobirania no pertany ni a l'un ni a l'altre, sinó a tots dos: a l'estat conjunt (poder central) i a l'estat particular (poder de l'estat particular) cadascun en llur esfera.» Però, de fet, aquesta tesi, negada d'una banda per Calhoun i Seydel, i en especial per l'altra per Jellinek i els federalistes alemanys i austríacs del nou-cents, era una actitud federalista, encara que els catalanistes l'anomenessin ací autonomisme. I una actitud doctrinal en crisi arreu.

En el fons hi havia un debat implícit sobre els poders residuals. Del federalisme hom n'excloïa l'existència d'una institució de participació dels poders federats en l'elaboració de la voluntat estatal i la residència d'un poder constituent en els estats membres en el marc de la constitució. L'estatut d'autonomia era patrimoni de les Corts, que no comptaven amb una institució de representació territorial, com recorda J. A. González Casanova: «Hom no ataca —diu Cambó— la potestat del poder moderador (el rei), car aquest hauria de sancionar les lleis del parlament català, ni tampoc la sobirania del parlament espanyol (...), ja que *“el poder que da el estatuto de autonomia tiene un poder inmanente para derogarlo, y aun para modificarlo”*». La cosobirania o repartiment de la sobirania és un element diferenciat de la qüestió de la plenitud i exclusivitat de la competència. L'assignació dels poders residuals, derivada d'una concepció del poder constituent, va lligada en el projecte de les Bases a una afirmació de cosobirania. Un llistat de matèries la competència sobre les quals eren cedides a l'estat implicava que els poders residuals corresponien a la regió. I aquest fou precisament el punt recollit pels adversaris de l'autonomia com a element central per a llur crítica. Ni l'extensió ni la intensitat no són de fet discutides directament. El que hom discuteix és el llistat de matèries cedides a l'estat i el criteri de repartiment de les competències. La determinació negativa de les facultats del poder regional (assenyalant aquelles que corresponen al poder central) és el blanc de la crítica d'Alcalá Zamora. O més directament de Maura: la sobirania és característica de la nació (de l'estat). «*Se ha delimitado la región amojonando el estado.*» «*Yo niego que nadie llegue nunca jamás a presentar una lista de las facultades del estado.*» «*Por eso, el solo intento, el solo ademán de ponerse a enumerar las facultades del estado implica para mí, con todo respeto, un olvido (no puede ser desconocimiento) de lo que es el poder*

8. A. HAMILTON, *The federalist*, cap. XXXII

9. J. A. GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938)* (Barcelona, Curial, 1974), p. 236.

soberano.» L'atac és, doncs, directe a la forma de determinació de les competències, fet que incideix en el tema de la cosobirania, però no afecta la qüestió de la intensitat i l'extensió de les competències.

El tancament produït al voltant del tema porta a modificar el criteri quan es redacta el Projecte d'Estatut d'Autonomia del 1919 i a l'adopció d'una nova formulació, que més tard esdevindrà la base de l'autonomia catalana del 1932 i el 1979. L'article 6 del Projecte d'Estatut assenyala que el poder regional serà competent en les matèries «no reservades a la sobirania exclusiva del poder central i d'una manera especial les següents», i estableix aleshores les matèries pròpies del govern de Catalunya. El criteri ha estat capgirat. Ara passa a delimitar-se les matèries de competència regional. La redacció del precepte-proposta resta de tota manera en part ambigua: mentre que, d'una banda, hom estableix el criteri esmentat, al mateix temps hom explicita que el poder català és competent en les matèries «no reservades a la sobirania exclusiva del poder central», i les matèries sobre les quals hom determina competència només és a títol enunciatiu («d'una manera especial»). D'alguna manera, doncs, hom vol mantenir el principi de les Bases del 1918 sobre el caràcter originari dels poders de Catalunya i la cessió a l'estat d'alguns. Cosa que implicaria l'adopció del criteri federal basat en poder constituent fragmentat i acumulatiu, criteri que teòricament és negat.

El resultat és que el tema resta a l'aire i que s'estableix un llistat de matèries que «d'una manera especial» corresponen al poder regional: ensenyament, administració local, dret civil, organització de l'administració de justícia, fe pública, obres públiques, telèfons, serveis forestals o agronòmics, terres ermes, maresmes i aiguamolls, beneficiència i sanitat, policia i ordre públic interior. I, al mateix temps, s'estableix la competència per a l'execució d'algunes matèries a l'article 8. Així, malgrat la filigrana teòrica per no desdir-se i alhora variar d'actitud, hom arriba al criteri central que serà recollit legalment en el període republicà: a) divisòria entre matèries de competència exclusiva de la Generalitat, matèries de competència legislativa estatal i l'execució de les quals correspon a la Generalitat, i matèries de competència exclusiva estatal; b) establiment d'un llistat taxat corresponent als dos primers àmbits; c) assignació de tota la resta globalment a l'estat.

3) *Les institucions polítiques.* Les Bases de l'autonomia defineixen el govern regional de Catalunya, que estaria format per dues institucions: «a) *Un parlamento constituido por dos cámaras: una elegida por sufragio universal directo, y otra por el voto de los concejales de todos los ayuntamientos*; b) *Un poder ejecutivo, responsable ante dicho parlamento*». Encara que «a proposta del Sr. Cambó constà en acta que el Consell no volgué redactar cap projecte de constitució definitiva, sinó tan solament donar una pauta per palesar davant del govern l'abast general de les nostres aspiracions»; el caràcter laconic de l'apartat a de la base segona és possiblement excessiu: un règim parlamentari de caràcter bicameral, amb una cambra alta sorgida per sufragi en segon grau, a partir del regidors.

10. «Diario de Sesiones», núm. 105 (10-XII-1918).

11. MANCOMUNITAT DE CATALUNYA, *op. cit.*, p. 78.

El projecte d'estatut estava obligat a concretar no sols alguns extrems donats per suposats (la divisió de poders es correspon a la divisió entre la funció legislativa i l'executiva) o a precisar lleugerament el nom del conjunt de les institucions autònomes (govern de Catalunya, per bé que al llarg del text hom utilitza de manera indistinta govern regional i poder regional), sinó que, en especial, calia definir més les noves institucions i establir el nexa de connexió entre el govern de Catalunya i el poder central. Hom dibuixarà així una institució particular: el governador general.

El *Governador General* és l'«autoritat superior de Catalunya» (art. 30, 2) i «tindrà així mateix la representació del govern central en totes aquelles funcions que exerceixi en territori català» (art. 30, 1). La figura, doncs, és bifront: d'una banda, és la màxima autoritat de Catalunya, i de l'altra, el representant del poder central a Catalunya. El projecte d'estatut haurà de definir-lo en el primer aspecte, però no és el text adequat per definir-lo en el segon. Com a cap regional, correspondria al governador general tenir cura que siguin respectats i emparats els drets de l'administració regional; convocar i dissoldre les cambres; sancionar i promulgar els acords del Parlament (les lleis); nomenar i separar els ministres; i «nomenar, suspendre i separar els empleats de l'administració regional, a proposta dels ministres respectius» (art. 30, 2). I sempre que actüi «en son caràcter de representant i cap de la regió» els seus actes hauran d'ésser refrendats per un ministre (art. 31).

La figura del Governador General, ja sia vista com una modernització del virrei o inspirada en el governador dels dominis britànics, és una novetat important del projecte, en un intent de fixar una institució que orgànicament connectés l'estructura estatal del poder central amb les del poder català. La declaració preliminar recull obertament aquest tema: «És evident que en l'organització que es projecta ha d'haver-hi un representant del poder central i ha d'haver-hi també un màxim director del poder regional que exerceixi les funcions de poder moderador, en qui es verifica la unitat de poders i es personifica la sobirania de Catalunya.»

Però, a més a més d'aquestes funcions «moderadores» d'inspiració monàrquica, el Governador General realitza la funció de representació estatal a Catalunya. I correspon al poder legislatiu de l'estat regular aquestes funcions a través d'una altra llei. Per això, el projecte d'estatut es limita a «fixar les condicions que als governadors corresponen, com a cap suprem dels poders regionals, bo i deixant a les lleis dictades pel govern central la determinació de les atribucions del seu representant a Catalunya».

El *Parlament*, la institució facultada per dictar lleis (art. 6, 1), és, per tant, el poder legislatiu (art. 3, 2). En aquest extrem el projecte d'estatut desenrotlla simplement el text de les Bases. El parlament regional es compon de dues cambres, iguals en facultats, anomenades Senat i Congrés, per aquest ordre (art. 16). El nombre de diputats serà el doble del de senadors (art. 17). La forma d'elecció es manté sense variacions (ni tan sols a les «contrabases» de la Federació Democràtica Nacionalista varia aquest punt) i subratllem que no deixa d'ésser sorprenent la proposta d'una segona cambra correctora de l'elegida per sufragi universal. No inclou referències a sistema electoral o circumscripcions, però s'estableix que el sufragi passiu dels senadors és de 35 anys, mentre que de di-

putats és simplement la majoritat. Hom reconeix la inviolabilitat dels parlamentaris per les opinions i vots «emesos en l'exercici del càrrec llur» (art. 23), però no hi ha referència directa a la immunitat, per bé que en la referència a la inviolabilitat hi posa una cua, potser innecessària si no es refereix a la immunitat: «En la mateixa forma i amb les mateixes garanties que s'apliquen als membres del Parlament del Regne» (art. 23). El Parlament té la potestat legislativa i controla el govern, rep el jurament del governador general. Però, ultra això, l'art. 11 li obre una possibilitat nova: en determinats supòsits en què el Parlament no és competent per fer la llei, el govern de Catalunya té l'execució: «Podrà el Parlament regional acordar modificacions, complements i extensions a les lleis.» Si en un any el Parlament espanyol no els aprova o els rebutja, «s'estimaràn aprovats i entraran en vigor en el territori de Catalunya». Aquesta facultat és realment notable pel que significa d'alteració del marc competencial estatutari.

El *Poder Executiu* serà format per sis ministres: justícia, interior, hisenda, instrucció pública, agricultura i obres públiques, i indústria, comerç i treball (art. 31), nomenats i separats lliurement pel governador general, que designarà igualment un president, que podrà ésser al davant d'un departament o ésser «sense departament determinat». La declaració preliminar aclareix el perquè hom adoptà aquesta via de designació del govern, sense investidura. «Llarga fou la deliberació del Consell sobre hi havia de proposar a l'assemblea la instauració d'un poder executiu designat pel poder moderador o fill de l'assemblea mateixa, sempre en el benentès que en el cas primer seria responsable davant d'ella. La raó terminant que ens ha inclinat vers aquesta última solució, és una raó d'experiència, feta en mant país sense exceptuar Espanya. L'executiu, fill d'una assemblea deliberant, ultra produir una confusió de poders, té sempre el defecte de la seva enorme inestabilitat, que, com ja en altre lloc hem dit, és més perillós en una entitat naixent. La responsabilitat de l'executiu davant l'assemblea evita aquest perill i fa al mateix temps impossible que els ministres triats pel poder moderador puguin prescindir de comptar amb la representació popular.» El criteri expressat sembla apuntar, doncs, més aviat a la reproducció de la forma més o menys vigent a les monarquies parlamentàries de l'època, i possiblement en l'elecció hi fou present la no diferenciació excessiva del règim existent a Espanya. I no seria il·lògic pensar que, malgrat no definir-se en cap moment sobre el tema, la igualtat estricta entre les cambres era més difícilment mantenable si calia investir el govern, en especial quan una d'elles no procedia del sufragi universal directe. Aquest punt és un dels no acceptats per Macià, que manté el criteri que «el Poder Executiu (...) [serà] elegit per les Corts i renovat cada tres anys».

Com és normal dins el constitucionalisme de l'època, el Projecte d'Estatut no recull els mecanismes fonamentals del funcionament del règim parlamentari en allò relatiu a les relacions entre govern i parlament. Simplement inclou el principi de la responsabilitat dels ministres davant les cambres (art. 33) i l'*impeachment* (art. 29, 2), sense fer referència a la moció de censura i la qüestió de confiança, mantinguts encara arreu a nivell de reglament de les cambres. La dis-

solució anticipada, com és també usual, queda recollida a través dels poders del cap de l'estat, en aquest cas governador general.

En conjunt, doncs, les Bases de l'autonomia fixen un règim parlamentari, que el projecte d'estatut del 1919 dibuixa amb més amplitud segons els cànons de l'època.

4) *La resolució dels conflictes.* La configuració d'un estat compost, tant si es basa en la delimitació concentrada de la «competència de les competències» com si es basa en la cosobirania, exigeix la configuració d'una institució encarregada de dirimir els conflictes que puguin sorgir en l'aplicació del pacte constitucional o en el funcionament regular de l'estat compost.

Les Bases, seguint la pauta dels estats federals, proposen un tribunal mixt que, *«además de la facultad de resolver las cuestiones jurisdiccionales, tendrá la de declarar la nulidad e ineficacia de toda disposición legislativa o gubernativa, tanto emanada del estado como del poder regional, que invada la esfera asignada respectivamente a la soberanía de uno u otro»*. No deixa d'ésser interessant que malgrat recórrer a configurar un òrgan judicial, aquest sigui *ad hoc*, al marge dels tribunals ordinaris, i de composició mixta. La jurisdicció concentrada té un cert ressò del que proposarà amb d'altres finalitats Kelsen per a Àustria poc després. Però més aviat crec que la idea que podien tenir present era la d'establir un òrgan que expressés la cosobirania, per això hom exclou la via del tribunal suprem, a l'estil nord-americà.

Aquest punt es també modificat en el Projecte d'Estatut d'Autonomia del 1919, en què s'elimina la configuració com a tribunal mixt de l'òrgan per resoldre els conflictes. En substitució s'adopta un criteri de predomini net del parlament estatal i, per tant, s'adopta el criteri del control polític i s'abandona el caràcter mixt. «Cas que el govern de Catalunya envaeixi els límits de les atribucions del poder central, o d'altre govern regional, o infringeixi les regles que condicionen l'exercici de les facultats que se li atribueixin correspondrà al parlament espanyol declarar la nulitat dels acords que constitueixin l'extralimitació» (art. 5). Sobta el canvi total de la idea primitiva, com no sigui per evitar la suspicàcia i el recel. Però s'entén malament el canvi. En un estat compost la necessitat d'un òrgan d'aquest tipus és necessari per evitar que un òrgan polític (en què sempre hi ha desproporcions de representació) s'imposi per decisió majoritària contra el respecte de la Constitució. En efecte, ¿qui controla el Parlament? Una decisió del Parlament pot tirar per terra un equilibri constitucional. L'autonomia quedaria així de fet subjecta a les majories que sostenen els governs i la seguretat de la reorganització estatal (condició per al seu funcionament) quedaria sempre sostinguda per un pèl. Així malgrat que l'art. 4 estableix que «contra els acords i resolucions del govern de Catalunya en les matèries atribuïdes a la seva potestat no hi cabrà recurs de cap mena davant les autoritats del poder central» (i ultra l'ús d'expressions típiques d'executiu, que pot indicar una reforma de la via procedimental d'impugnació judicial), el poder central pot sempre envair l'àrea autonòmica a través de la via de l'art. 5.

Malgrat l'intent, el resultat final, doncs, és que de fet no es crea una via jurídicament plausible de resolució de conflictes, sinó que hom es remet a la decisió, eminentment política, com li escau, del Parlament.

III

El Projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1919 significa així un replantejament de les vies vuitcentistes proposades per a l'autogovern de Catalunya. Hom abandona tant els criteris federalistes com els criteris neoforalistes (en un cert sentit encara presents a les Bases de Manresa) per adoptar de manera potser imprecisa un camí que ha estat seguit després amb algunes modificacions en els dos moments en què ha estat organitzada l'autonomia catalana.

En tot cas, plantejava de manera implícita que l'autonomia catalana significa una reforma de l'estat, una alteració del marc jurídic-polític i, per tant, una estructura estatal que sigui capaç d'acollir-la. Així, la campanya per l'autonomia integral comportava una reforma no sols del règim, sinó de la Constitució, extrem que no fou abordat directament, malgrat ésser un dels aspectes claus de la qüestió. Només en el cas que hom proposés una autonomia derivada de les majories conjunturals podia obviar-se. Aquest era el cas, però el tema quedava obert. La reconstitució de l'estat exigeix una estabilitat reforçada per tal de garantir no sols les estructures polítiques creades, sinó sobretot perquè l'estructura de l'estat (amb els traspessos de serveis corresponents) no pot restar subordinada a un teixir i desteixir permanent. Assegurar l'estabilitat de l'estructura política autònoma exigeix una complexa reforma estructural i una Constitució com a mínim permissiva. L'acord polític general no és garantia suficient, jurídicament parlant. I la reforma de la Constitució obria el tema de reforma democràtica de l'estat. És clar que, vist a l'inrevés, també és pausable (permissivitat constitucional i estatut de reforma rígida). Però això obre en el terreny dels fets la porta a la reforma política. I aquesta era la via iniciada.

Per aquesta raó el debat sobre la cosobirania i els poders residuals no era simplement un debat sobre la intensitat de la competència i l'àrea autonòmica, sinó que posava sobre la taula el tema del poder constituent, de l'estat compost, de la necessitat de precisió de les vies per a la configuració d'un estat basat en autonomies «singulars».

La proposta autonòmica sota el principi de la cosobirania i el canvi de plantejament produït dos mesos després reflecteixen una concepció inacabada de l'estat resultant, tant per la mateixa modificació de criteri com perquè la cosobirania s'inscriu en una concepció federalista que explícitament és rebutjada (rebuig de dos criteris bàsics; senat i poder autoconstituent en el marc de la Constitució) i difícilment s'inscriu en el tipus d'estat unitari amb autonomies (aprovació de l'estatut per part de les Corts i unitat de la sobirania). La fórmula més aviat té un cert to de caire foralista, però en topat amb una estructura liberal de l'estat és difícilment assimilable sense derivar vers la federació o l'autonomia. Tant la figura del governador general com el plantejament de l'autonomia sense reforma constitucional apunten, potser a l'estil britànic, vers l'adopció d'un model per tal de resoldre el tema de la creació d'un estat compost no federal. Acarats amb aquest fet, la via proposada s'insereix més aviat en un intent d'evitar aquesta problemàtica, encara que en aquest cas el punt d'arrencada és distint, amb tota la dificultat d'adaptar-lo al marc constitucional de la Restauració, a una concepció diferent de la Corona i a una situació territorial no discontinua.