

Los objetivos del Estatuto de Cataluña¹ y la STC 31/2010

FRANCESC DE CARRERAS SERRA
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Barcelona

FECHA DE RECEPCIÓN / SARRERA-DATA: 2010/12/30

FECHA DE ADMISIÓN / ONARTZE-DATA: 2011/06/20

Resumen: Tras unas consideraciones preliminares en las que se destacan determinadas peculiaridades de la sentencia, en especial su carácter interpretativo, el autor examina los objetivos iniciales del proyecto de Estatuto sustentados en una teoría jurídica equivocada al estar formulada al margen de la jurisprudencia del TC, ignorando que la Constitución es un texto cuyo contenido está determinado en última instancia por la jurisprudencia de dicho Tribunal. Basándose en su doctrina sobre el sobre la naturaleza, contenido y función de los estatutos de autonomía, el TC desactiva los principales objetivos del estatuto: la singularidad de la autonomía catalana, su régimen lingüístico, el aumento de las competencias y la relación bilateral con el Estado. En definitiva, tras la sentencia, el Estatuto catalán no es sustancialmente distinto al anterior.

Palabras clave: Estatuto de autonomía (naturaleza, contenido y función), Estado de las autonomías, Reforma de los estatutos, Competencias autonómicas, Cooficialidad lingüística

¹ Texto de la conferencia pronunciada por el autor en la Quinta Jornada de la Sección de Derecho Público de la AVID/ZEA el lunes 15 de noviembre de 2010.

Laburpena: Hasierako hausnarketetan azpimarratu ondoren epaiaren hainbat ezaugarri, bereziki bere interpretaziozko izaera, egileak estatutu-proiektuaren lehen helburuak aztertzen ditu. Horiek teoria juridiko erratu batean oinarritzen dira, Konstituzio Auzitegiaren jurisprudenziatik kanpo baitira. Halaber, ahaztu egiten du konstituzioa testu bat dela eta bere edukia, hain juxtu ere, aipatu Auzitegiaren jurisprudenziak mugatzen duela. Konstituzio Auzitegiak autonomia-estatutuen izaera, eduki eta eginkizunei buruz esandako doktrina hartzen du oinarri, estatutuaren helburu garrantzitsuenak ezabatze-ko: Kataluniako autonomiaren berezitasuna, hizkuntza-araubidea, eskumen gehiketa eta Estatuarekin aldebiko harremana. Laburbilduz, epaiaren ondoren, Kataluniako oraingo estatutuak ez du funtsezko desberdintasunik aurrekoarekin.

Gako-hitzak: Autonomia-estatutua (izaera, edukia eta eginkizuna, Autonomien estatua, Estatutuen erreforma, Autonomia Erkidegoen eskumenak, Koofizialtasun linguistikoa

Abstract: After some preliminary considerations in which certain peculiarities of the judgement are highlighted, especially its interpretative nature, the author analyses the initial objectives of the draft Statute underpinned in a risky legal theory as it is drafted outside the case law of the CC (Constitutional Court), ignoring that the Constitution is the text whose context is ruled on in the latest judgement by case law of said Court. On the basis of its doctrine on the nature, content and purpose of the statutes of autonomy, the CC invalidates the main objective of the Statute: the uniqueness of the statute of autonomy of Catalonia, its linguistic system, the increased powers and the bilateral relationship with the State. All things considered, following the judgement, the Catalanian Statute is not substantially different to the former.

Key words: Statute of Autonomy (nature, content and function), Status of the autonomous communities, Amendment of the Statutes, Autonomous community powers, Linguistic co-officiality

CONSIDERACIONES PRELIMINARES. 2. LOS OBJETIVOS DEL ESTATUTO. 3. LAS BASES IN CONSTITUCIONALES PARA ALCANZAR ESTOS OBJETIVOS. 4. LOS FUNDAMENTOS BÁSICOS DE LA SENTENCIA: NATURALEZA; CONTENIDO Y FUNCION DE LOS ESTATUTOS. 5. TRAS LA SENTENCIA: ¿SE HAN CONSEGUIDO LOS OBJETIVOS INICIALES?: a) nación, nacionalidad y derechos históricos; b) el Estatuto como constitución de Cataluña, c) Regulación del régimen lingüístico; d) Las competencias de la Generalitat; e) La vinculación de los órganos estatales al Estatuto y las relaciones bilaterales Estado-Generalitat. 6. CONSIDERACIONES FINALES

Antes de empezar a tratar el tema específico de la conferencia quiero agradecer la invitación de la Academia Vasca de Derecho para participar en este acto, la presencia de su secretario don Javier Oleaga y, muy en especial, la confianza mostrada por mi colega y viejo amigo el profesor Javier Corcuera al proponer mi nombre para estar aquí con ustedes.

A continuación, tras unas consideraciones preliminares sobre el conjunto de la sentencia, pasaré a examinar su contenido analizando previamente los objetivos iniciales que se proponía el nuevo Estatuto de Cataluña, la teoría jurídica que los sustentaba, sus dificultades de encaje constitucional y, finalmente, intentar averiguar, tras el pronunciamiento del Tribunal, si los objetivos que se pretendían han sido conseguidos.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Contrariamente a la opinión común, la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto de Cataluña por 99 diputados del Partido Popular, no es de una gran extensión si nos atenemos al hecho extraordinario e inédito de que se impugnaron más de doscientos preceptos incluidos en alrededor de 120 artículos. El núcleo de la sentencia, contenido, como es natural, en sus Fundamentos Jurídicos (FJ), abarca 234 páginas, poco más de una por

precepto. No es ocioso conocer estos datos por una razón: se trata de una resolución escrita con una concisión y claridad inusuales en el Tribunal.

Ello no puede desligarse de su estructura formal: en los Antecedentes se detallan las alegaciones de las partes y en los Fundamentos, contra lo que es habitual, se indica el número de antecedente concreto que interesa y, en su caso, se alude muy brevemente a dichas alegaciones con el único objetivo de lograr el cabal entendimiento de lo argumentado. Los razonamientos del Tribunal, además, son también sucintos, en especial porque en la mayoría de los casos están fundados en aplicación de jurisprudencia anterior, a la que se remite dando una simple referencia de la resolución clave.

Así pues, a diferencia de la mayoría de las sentencias, que suelen caracterizarse por ser muy farragosas –la STC 247/2007, sobre el Estatuto de Valencia, es un caso paradigmático–, la sentencia de la que tratamos, debido a su claridad expositiva, se lee con fluidez.

A esta primera caracterización formal, hay que añadir algunas otras, más substanciales. En primer lugar, la sentencia tiene un carácter netamente interpretativo, como muestra de un exquisito respeto por el legislador estatutario, al declarar nulos sólo 14 de los preceptos recurridos. Así pues, mediante la técnica de la “interpretación conforme”, el Tribunal se ha inclinado por conservar la literalidad de los preceptos, aunque haya tenido, en muchos casos, que forzar su interpretación. Precisamente, este ha sido el principal reproche de los magistrados de la minoría que han formulado votos particulares.

¿En qué medida tienen razón estos votos particulares? En términos generales creo que su apreciación es cierta: de la lectura de los fundamentos se desprende que las “interpretaciones conformes” son muy numerosas y, en casos, extremadamente forzadas, incluso contrarias a la literalidad del precepto, con objeto de salvar su constitucionalidad formal. Ello es reprochable dado que vulnera la división de poderes y puede generar inseguridad jurídica, como ha recordado el Tribunal en numerosas ocasiones. Ahora bien, debemos preguntarnos si, excepcionalmente, en este supuesto tales

interpretaciones conformes están justificadas. Primero, por el respeto debido a un legislador ciertamente extraordinario, un legislador que nunca había tenido ocasión de comparecer delante del Tribunal Constitucional. Téngase en cuenta que un trámite necesario del procedimiento legislativo para aprobar este Estatuto lo ha constituido el voto en referéndum de los ciudadanos catalanes. No ofrece dudas la competencia del Tribunal para admitir tal recurso y dictar sentencia. Pero también es cierto que el supuesto es absolutamente inédito y singular, tan inédito y singular que en estos años se ha ido conformando un consenso implícito en favor de la idea de restablecer en estos casos, es decir, en normas que requieran de un referéndum para su aprobación, el recurso previo de inconstitucionalidad.

Además, también hay otro factor de carácter más coyuntural que justifica un tipo de sentencia “tan interpretativa” como la presente. Se trata de la constatada dificultad de llegar a formar una mayoría dentro del Tribunal, dificultad que ha ocasionado un serio desgaste de su *autoritas* ante la opinión pública. No es cierto que el Tribunal haya estado debatiendo sobre el Estatuto de Cataluña durante cuatro años. De hecho, empezó a tratar el asunto en enero de 2008, tras aprobar la sentencia sobre el Estatuto de Valencia. En estos dos últimos años ha dictado, además, sentencias sobre casos difíciles y ha sentado una importante y compleja doctrina sobre la noción de “especial trascendencia constitucional” en la admisibilidad de los recursos de amparo, según el nuevo texto del art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introducido por la reforma de 2007. Así pues, el TC no ha estado sólo pendiente de la sentencia sobre el Estatuto e inactivo en todo lo demás.

Ahora bien, en los meses previos a la sentencia, ante el acuciante asedio político y mediático, era urgente que el Tribunal adoptara una resolución que zanjara las dudas de constitucionalidad sobre el Estatuto, siempre, naturalmente, que fuera una resolución técnicamente bien fundada, razonablemente argumentada y de la que se dedujera con claridad la doctrina constitucional sobre la materia. Tal como estaban las cosas, el TC sólo tenía dos caminos para llegar a formar esta mayoría suficiente: el que finalmen-

te ha tomado (una sentencia predominantemente interpretativa) o declarar nulos e inconstitucionales un centenar o más de preceptos (tal como resulta de los votos particulares). Si al fin se ha alcanzado una mayoría por el primer camino y la sentencia expresa claramente las inconstitucionalidades, totales o parciales, que se observan en el texto estatutario, creo que esta mayoría ha optado por la única vía posible y efectiva.

Por último, otras tres características generales revisten interés.

En primer lugar, la sentencia no resulta doctrinalmente muy innovadora. Los principales argumentos utilizados para resolver sobre la constitucionalidad de los preceptos recurridos están basados en jurisprudencia constitucional anterior a la que apenas se añade ningún otro argumento. En este sentido, es una sentencia previsible.

En segundo lugar, aunque se niegue en sus fundamentos, no hay duda que la sentencia destila un fuerte carácter preventivo. Ciertamente, el TC tiene vedado por su propia doctrina hacer juicios preventivos y debe limitarse a juzgar los preceptos en sí mismos, no por su hipotético desarrollo futuro. Ahora bien, en el caso de un Estatuto creo que tiene una cierta justificación hacer juicios preventivos ya que la vocación de sus preceptos es el desarrollo legislativo y no la aplicación directa. Si a ello añadimos el carácter ambiguo e indeterminado de muchos preceptos del Estatuto debido sobre todo al escaso rigor técnico y a las frecuentes contradicciones de su texto, entra dentro de las funciones legítimas del Tribunal advertir que determinados desarrollos legislativos pueden incurrir en vicio de inconstitucionalidad para que así el Parlamento y el ejecutivo catalán lo tengan en cuenta al ejercer sus respectivas funciones legislativas.

Finalmente, en tercer lugar, en contra de las apariencias, el acuerdo general en torno al juicio de constitucionalidad que merece el Estatuto, es mucho mayor del que parecen mostrar la doble mayoría y los numerosos votos particulares. Ciertamente, en una primera apreciación cuantitativa puede parecer que la sentencia sólo fue aprobada por seis magistrados. Sin embargo, los magistrados discrepantes Conde, Delgado y Rodríguez Arri-

bas, suelen coincidir, en líneas generales, sobre las cuestiones de fondo con los magistrados mayoritarios pero discrepan en las conclusiones: consideran que la mayor parte de los preceptos que han sido objeto de “interpretación conforme” –consten o no en el fallo– deberían haber sido declarados nulos. En consecuencia, la resolución del TC expresa un consenso básico mucho mayor que el que aparentemente reflejan las votaciones.

2. LOS OBJETIVOS DEL ESTATUTO

El proceso legislativo por el que discurrió el Estatuto tuvo dos grandes fases centradas en dos textos legislativos: a) el proyecto aprobado por el Parlamento catalán en septiembre de 2005 y el texto definitivo que primero aprobaron las Cortes Generales y después fue ratificado mediante referéndum en Catalunya.

El proyecto inicial aprobado por el Parlamento catalán era flagrantemente contrario a la Constitución en muchas de sus innovaciones fundamentales. Durante su tramitación en el Congreso fue ampliamente modificado y se eliminaron los preceptos más obviamente inconstitucionales aunque todavía quedaron algunos flecos por pulir y, sobre todo, muchos preceptos ambiguos. Nadie ponía en duda que el Estatuto pasaría por el cedazo del Tribunal Constitucional y es muy probable que se cerraran acuerdos confiando en que ya sería este alto órgano jurisdiccional quien se encargaría de adaptar el texto aprobado a la Constitución. Esta actitud fue una grave imprudencia ya que, como era previsible, ha situado al TC en una posición muy complicada, debiendo resolver en medio de fuertes presiones políticas y mediáticas; a la postre, le ha conducido, como era de esperar, a una grave crisis de credibilidad, erosionando hasta límites muy peligrosos su prestigio y autoridad ante la opinión pública.

Los objetivos centrales del inicial proyecto catalán eran dos: primero, otorgar un trato jurídico singular a Cataluña, dada su condición de nación, que permitiera distinguirla de las demás comunidades autónomas;

y, segundo, aumentar y garantizar las competencias de la Generalitat y su financiación. En definitiva, aumentar la esfera de autogobierno a costa de diferenciar a Cataluña del resto de comunidades.

No debe olvidarse que desde los pactos autonómicos entre PSOE y PP del año 1992, la orientación definitiva del Estado de las autonomías se inclinó hacia formas federales al igualar sustancialmente las competencias de todas las comunidades. Esto, lógicamente, no fue aceptado por los partidos nacionalistas dado que lo que ellos entendían por “condición nacional” de Cataluña no era posible conciliarlo con la igualdad de trato con las demás comunidades. De ahí que el sector moderado de este nacionalismo –los socialistas catalanes– optase por proponer un modelo federal impreciso y desconocido en el derecho comparado, el llamado “federalismo asimétrico”, cuando a principios del año 2.000 el PSC pacta con ERC e IC para desbancar a CiU del Gobierno de la Generalitat. De este pacto político, al que después CiU no tiene más remedio que añadirse, nacerá el proyecto de Estatuto aprobado en el Parlamento catalán y posteriormente, tras las modificaciones exigidas por el PSOE en el Congreso, el texto definitivo que ha sido objeto de la sentencia constitucional.

Esta singularidad catalana y el aumento y garantía de los poderes de la Generalitat, se concretaba, en síntesis, en seis grandes objetivos:

- 1) Considerar a Cataluña como una nación. Con este término se la distinguía de las demás comunidades que sólo gozaban, según el art. 2 de la Constitución (en adelante CE), de la consideración de nacionalidades o regiones.
- 2) Desbordar el contenido del Estatuto anterior para darle una apariencia formal de Constitución: incluir, pues, en su texto, títulos y capítulos que regularan derechos, deberes y principios rectores, régimen local, poder judicial, acción exterior de la Generalitat y relaciones institucionales con el Estado y la Unión Europea.

- 3) Incorporar al articulado del Estatuto los principios básicos de la legislación lingüística para así impedir futuras modificaciones parlamentarias.
- 4) Aumento de las competencias propias mediante la definición de sus diversos tipos, el blindaje frente al Estado de las competencias actuales y la limitación de las competencias de éste, a pesar de estar garantizadas constitucionalmente en el art. 149.1 CE.
- 5) Vincular desde el Estatuto a determinados órganos estatales alegando su condición de ley orgánica, por tanto de norma estatal. Además de las competencias, ello afectaba también al poder judicial, al Tribunal Constitucional y otros órganos independientes, al sistema de financiación y a la reforma estatutaria.
- 6) Regular los órganos y procedimientos de relación bilateral con el Estado.

3. LAS BASES [IN]CONSTITUCIONALES PARA ALCANZAR ESTOS OBJETIVOS

Estos objetivos se fundamentaban en una determinada concepción constitucional del Estatuto como norma jurídica. Esta nueva y peculiar concepción, elaborada por un grupo de juristas catalanes, derivaba de las siguientes bases:

Primera. El Estado de las autonomías está “desconstitucionalizado”, es decir, sus rasgos fundamentales apenas están configurados en la Constitución y son los estatutos quienes determinan el modelo autonómico. En virtud del principio dispositivo (derivado del “derecho a la autonomía” mencionado en el art. 2 CE) y dada la desconstitucionalización del modelo, los estatutos pueden modificarse casi de forma ilimitada. Por tanto, mediante la reforma de los estatutos se puede proceder a la modificación del modelo global.

Segunda. Los estatutos no son simples leyes orgánicas sino que, debido a su procedimiento paccionado de elaboración y reforma, forman parte del bloque de la constitucionalidad y gozan dentro del ordenamiento de una posición cuasi-constitucional, es decir, de hecho materialmente constitucional, que los convierte en complemento de la Constitución en cuanto a la organización territorial del Estado.

Tercera. Esta posición cuasi-constitucional hace que los estatutos sean normas que exijan un especial respeto y lealtad por parte de los demás órganos del Estado. De ahí deriva que sean invulnerables respecto de las demás leyes que concretan la distribución de competencias y forman también parte de dicho bloque.

Cuarta. El contenido constitucional de los estatutos, determinado en el art. 147 CE y, puntualmente, en algún otro precepto de la Constitución, es, simplemente, su contenido mínimo. Pero los estatutos pueden también incluir cualesquiera otros contenidos que permitan a la comunidad autónoma desplegar el conjunto de sus funciones constitucionales derivadas de su condición de norma institucional básica de la comunidad, según establece el art. 147.1 CE.

A estas bases constitucionales, jurídicamente tan distintas de la doctrina comúnmente aceptada, hay que añadir otra arriesgada novedad en los planteamientos del proyecto catalán: el olvido de la doctrina del TC en un sistema que, como el nuestro, está constitucionalmente jurisprudencializado. Efectivamente, en los Estados dotados de Tribunal Constitucional –es decir, en las democracias constitucionales– la constitución no se reduce a la simple literalidad de su texto sino que se completa mediante la doctrina que ha ido configurando el Tribunal Constitucional al hilo de sus resoluciones. Es razonable sostener que antes de 1981, es decir, antes de que se dictaran las primeras sentencias del Tribunal Constitucional, en el texto estricto de la Constitución no hubiera elementos suficientes para delimitar con exactitud un modelo fijo de organización

territorial. En efecto, entonces era un modelo abierto. Sin embargo, hoy, y desde hace bastantes años, ello ya no es así: dicho modelo se ha ido construyendo pacientemente mediante las leyes que despliegan la Constitución, especialmente los estatutos, a las que debe añadirse, como elemento decisivo, la jurisprudencia constitucional sobre esta materia.

En el proyecto catalán hubo un adanismo constitucional notoriamente osado e, incluso, contradictorio con la idea misma de democracia constitucional. Además de prescindir de la jurisprudencia del TC, se pretendía cambiar el modelo constitucional existente por una vía que ni es la prevista en los procedimientos formales de reforma constitucional, ni respeta una jurisprudencia que, si bien es modificable, hasta que ello no suceda forma parte, en cierta manera, de la Constitución misma. Puede alegarse que precisamente esta sentencia era la ocasión para cambiar la jurisprudencia. Ahora bien, no es sensato pensar que un Tribunal que tiene por norma, incluso por obligación, ser prudente en los cambios de doctrina —ya que la estabilidad constitucional es uno de los valores que debe preservar— iba a efectuar un giro tan profundo como el que exigía el Estatuto catalán.

4. LOS FUNDAMENTOS BÁSICOS DE LA SENTENCIA: NATURALEZA, CONTENIDO Y FUNCIÓN DE LOS ESTATUTOS

En los breves Fundamentos Jurídicos 3 a 6 se expone la doctrina sobre la naturaleza jurídica, contenido y función de los Estatutos de autonomía, elementos clave para entender toda la sentencia. En efecto, en estos fundamentos se establecen los parámetros constitucionales básicos desde los que la sentencia analiza los preceptos impugnados, parámetros que, a su vez, son una réplica a las bases jurídicas del proyecto catalán que antes hemos sintetizado. Veamos.

En relación a su *naturaleza*, el FJ 3 dice que los estatutos son normas subordinadas a la Constitución ya que no son expresión del poder soberano sino de una autonomía fundada en la Constitución misma. Con estas

obvias afirmaciones nada novedosas, se desestima claramente la confusa idea de los Estatutos como norma cuasi-constitucional: “como norma suprema del ordenamiento –dice la sentencia– la Constitución no admite igual ni superior, sino sólo normas que le están sometidas en todos los órdenes”. Tampoco la sentencia otorga eficacia jurídica a la idea de que un estatuto debe ser considerada como una norma “materialmente constitucional”: simplemente se limita a calificar este término –como es evidente– de concepto meramente doctrinal o académico sin valor normativo alguno. Por último, se recuerda que los estatutos se integran en el ordenamiento bajo la forma de ley orgánica, algo también obvio, y extrae la lógica consecuencia de que se relacionan con el resto de normas a través de los criterios de jerarquía y competencia, dependiendo esta última, como es patente, del contenido constitucionalmente legítimo de los estatutos.

Precisamente al *contenido* de los estatutos dedica los FJ 4 a 6. Una posición restrictiva en este punto hubiera tenido como consecuencia la declaración de nulidad de buena parte del Estatuto por desbordar éste las materias que le están estrictamente reservadas: ello podría afectar, quizás, a más de un centenar de artículos. Por respeto al legislador estatutario, el Tribunal realiza un esfuerzo interpretativo para ampliar al máximo el posible contenido que le permite salvar la letra del Estatuto aún cuando después desactive los aspectos más innovadores con lo cual sus efectos jurídicos sean muy limitados o casi nulos.

Con esta finalidad, la sentencia distingue entre un contenido constitucionalmente explícito y otro contenido implícito, tal como ya expuso en la sentencia 247/2007, sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana. El contenido explícito es el mencionado en el art. 147.2 CE y en los preceptos constitucionales relativos a la lengua (art. 3 CE), los símbolos (art. 4 CE) o la composición del Senado (art. 69.5 CE), entre otros. El contenido implícito, no fijado expresamente en la Constitución, debe ser el complemento adecuado del anterior debido a su conexión con las citadas previsiones constitucionales, teniendo en cuenta que un estatuto es la norma institucional básica de una comunidad autónoma (art. 147.1 CE).

Ahora bien, la sentencia fija ciertos límites a este contenido implícito. Algunos muy evidentes. Por ejemplo, las reservas constitucionales a favor de leyes específicas, como es el caso de las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional u otras leyes orgánicas en materias no autonómicas. Otros límites, sin embargo, no son tan evidentes y en la misma sentencia el TC no los perfila con claridad; más bien al contrario, los plantea en un plano de gran abstracción y reconoce que su delimitación concreta sólo puede llevarse a cabo desde el mismo Tribunal Constitucional teniendo en cuenta, por un lado, la divisoria entre la Constitución y los poderes constituidos y, por otro, la eficacia del sistema en su conjunto. Desde ambos puntos de vista, distingue, a su vez, entre límites cualitativos y cuantitativos.

Los límites cuantitativos derivan del hecho que los estatutos son normas rígidas que inevitablemente implican una petrificación del ordenamiento. No debe dificultarse en exceso, por tanto, que las normas sean reversibles, algo inherente a la idea misma de democracia. Por ello deben ser excepcionales las leyes que –como el Estatuto– son aprobadas mediante procedimientos agravados y por mayorías cualificadas. Asimismo, el TC recuerda lo establecido en la STC 247/2007: es propio de los estatutos regular aspectos “centrales o nucleares” de las instituciones y las competencias; por tanto, deben excluirse de los estatutos las regulaciones de detalle.

Los límites cualitativos, por su parte, tienen su fundamento en un factor distinto: determinados contenidos materiales no pueden regularse en los estatutos porque son propios de normas derivadas del poder constituyente (y, en su caso, deben regularse en la Constitución), no en normas procedentes de los poderes constituidos (como es el caso de los estatutos). En particular, dice la sentencia, hay que excluir de las materias estatutarias “la definición de las categorías y conceptos constitucionales, entre ellos la definición de la competencia de la competencia que, como acto de soberanía, sólo corresponde a la Constitución (...) y sólo al alcance de la función interpretativa de este Tribunal (STC 76/1983)”.

Estas consideraciones, que aplican la doctrina de la sentencia LOAPA (STC 76/1983) en relación a las “normas meramente interpretativas”, le permitirá más adelante al Tribunal declarar parcialmente inconstitucionales los decisivos artículos 110, 111 y 112 del Estatuto (en adelante EAC), en que se pretenden definir las categorías de competencia exclusiva, compartida y ejecutiva.

Por último, respecto a la *función* de los estatutos, la sentencia hace dos oportunas precisiones. Primera, los estatutos no sólo crean un ordenamiento propio sino que garantizan el ordenamiento global – el conjunto del ordenamiento español reducido a unidad por la Constitución – dado que la infracción de un estatuto, por remisión a la Constitución de la cual deriva, incurre en vicio de inconstitucionalidad. Con ello se reafirma la noción doctrinal “bloque de constitucionalidad” adecuada a la Constitución y se rechaza la idea –avalada por la doctrina jurídica catalana que elaboró técnicamente el Estatuto– de que los Estatutos, al formar parte de tal “bloque”, gozan de indemnidad frente a las otras normas que lo componen. Segunda precisión, los estatutos no son normas con capacidad de atribuir competencias al Estado, al que sólo puede atribuir competencias la Constitución, bien con carácter exclusivo (art. 149.1 CE), bien de forma indirecta en aplicación de la cláusula residual (art. 149.3 CE).

De estos cuatro básicos fundamentos jurídicos –FJ 3 a 6– derivan múltiples aplicaciones concretas que afectan de forma transversal al resto de los argumentos de la sentencia y son claves para interpretar muchos de los preceptos recurridos. Señalemos sólo dos consecuencias generales.

Primera, el Tribunal reafirma de manera contundente la supremacía normativa de la Constitución sobre los estatutos y sobre el resto del ordenamiento, así como al Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la misma. Algo obvio, por supuesto, pero que, ante ciertos planteamientos ambiguos, no es ocioso sino conveniente recordar.

Segunda, se rechazan las bases principales sobre las cuales se había estructurado el proyecto de Estatuto catalán de las que derivaban sus prin-

cipales objetivos. De ello resulta que: a) el modelo de Estado de las autonomías está configurado en la Constitución, de acuerdo con la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional; b) no opera en la reforma de los estatutos el principio dispositivo, el cual sólo estuvo vigente en el proceso inicial de acceso a la autonomía por los cauces establecidos en las normas del título VIII que prevén dichos procesos, hoy ya ineficaces porque han quedado sin objeto; c) en el plano normativo son irrelevantes calificaciones doctrinales como norma “cuasi-constitucional” o “materialmente constitucional” aplicadas a los estatutos; d) los estatutos forman parte del bloque de la constitucionalidad, tal como reconoce el art. 28.2 LOTC, pero ello no significa superioridad jerárquica alguna respecto a las demás normas de dicho bloque que les permitan una total indemnidad frente a las mismas; e) el art. 147.2 CE sólo señala el contenido mínimo de los estatutos, pero su contenido máximo deriva de la Constitución misma y tiene unos límites cuyos parámetros generales se establecen en la sentencia y cuya concreción última está sujeta a las decisiones del Tribunal Constitucional.

Por tanto, en estos escasos y breves fundamentos se rechazan buena parte de las bases teóricas sobre las que se asentaba el proyecto de Estatuto catalán aprobado en el Parlament de Cataluña, cuya influencia no había sido del todo eliminada en el Estatuto finalmente aprobado.

5. TRAS LA SENTENCIA: ¿SE HAN CONSEGUIDO LOS OBJETIVOS INICIALES?

Por evidentes razones de tiempo, para finalizar nos limitaremos a resumir brevemente la posición del Tribunal respecto de los grandes objetivos del Estatuto a que hacíamos referencia en el epígrafe 2 y que desplegaban sus dos finalidades básicas: singularizar a Cataluña respecto de las demás comunidades y aumentar y garantizar los poderes de la Generalitat.

a) *Nación, nacionalidad y derechos históricos*

De acuerdo con la sentencia, en el sentido constitucional del término Cataluña no es una nación, tal como se deduce de los arts. 1.2 y 2 CE; es decir, no es una nación con un significado equivalente a pueblo en el cual reside el poder constituyente. Cataluña, como es obvio desde un punto de vista constitucional, sólo puede ser una nacionalidad: así lo proclama, además, el mismo art. 1 EAC. Como tal nacionalidad, tiene derecho a la autonomía que, en la interpretación del Tribunal, equivale a autogobierno. Así pues, el término “pueblo” aplicado a Cataluña no es equiparable al término “pueblo español” del art. 1.2 CE, sujeto de la soberanía, sino que se refiere, como dice la sentencia, al “conjunto de ciudadanos españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos” emanados de la Generalitat; ciudadanos que son, a su vez, los que participan en la formación de la voluntad de los poderes de la Generalitat. Condición que reconoce el mismo art. 7.1 EAC en cuanto dice: “Gozan de la condición política de catalanes o ciudadanos de Cataluña los ciudadanos españoles que tienen vecindad administrativa en Cataluña. Sus derechos políticos se ejercen de acuerdo con el presente Estatuto y las leyes”.

Por su parte, respecto a los derechos históricos mencionados en el art. 5 EAC, la sentencia estima que no son de la misma naturaleza que los derechos forales vascos o navarros, lo cual es evidente, ni tampoco fundamentan el autogobierno de Cataluña, tal como literalmente dice el precepto estatutario, sino que se limitan a anticipar un elenco de competencias en materia de lengua, cultura educación y sistema institucional, que deben ser concretados y desarrollados en otros preceptos del Estatuto. Esta, a mi modo de ver, forzada interpretación, convierte, sin embargo, al art. 5 EAC en un precepto vacío e inocuo, sin eficacia normativa alguna.

b) *El Estatuto como Constitución de Cataluña*

El principio fundamental del nacionalismo es que a toda nación le corresponde un Estado. A su vez, según los principios del liberalismo demo-

crático, todo Estado debe dotarse de una Constitución. Pues bien, ya que no tenemos, de momento, un Estado propio –parecen confesar implícitamente los autores del proyecto catalán de Estatuto– al menos que nuestro Estatuto se parezca lo más posible, desde el punto de vista de las materias que regula, a una Constitución. Este curioso razonamiento está en la base del proyecto de Estatuto con el objeto de que éste tenga una apariencia formal de Constitución incluyendo las materias que suelen serle propias.

Ya nos hemos referido a los límites constitucionales del contenido estatutario y a la actitud del Tribunal, respetuosa con el legislador, de acoger una concepción amplia de dicho contenido. Sin embargo, a su vez, como también hemos dicho, el Tribunal desactiva el valor jurídico de los preceptos que acoge. Recordemos algunos ejemplos. En cuanto al catálogo de derechos, de acuerdo con la doctrina de la STC 247/2007, los derechos consagrados en el Estatuto no son considerados, por supuesto, como derechos fundamentales, pero ni siquiera como derechos subjetivos, sino que se reducen a simples mandatos al legislador. El Consejo de Garantías Estatutarias, con pretensiones de tener algún parecido con el TC al poder emitir dictámenes vinculantes respecto de leyes reguladoras de derechos, queda reducido a mero órgano consultivo, tal como ya era antes: sólo el nombre ha cambiado. El Síndic de Greuges, equivalente catalán del Defensor del Pueblo, con pretensiones de desalojar a éste del territorio de Catalunya, queda también tal como estaba. El régimen local está naturalmente sujeto a las bases estatales (art. 149.1.18 CE) como no podía ser menos en virtud de la jurisprudencia constitucional. El intento de Poder Judicial catalán tampoco se admite dada la unidad jurisdiccional que la Constitución prescribe: la Generalidad sigue siendo, como antes, competente en la administración de la Administración de Justicia.

Son sólo unos ejemplos. En definitiva, la ampliación del contenido estatutario se mantiene en lo fundamental pero sin eficacia alguna. Como ha dicho JOAQUÍN TORNOS, catedrático de la Universidad de Barcelona, a pesar de que el nuevo Estatuto catalán tenga 223 artículos “el incremento del autogobierno respecto al Estatuto de 1979 es muy limitado”.

c) Regulación del régimen lingüístico

Numerosos artículos del Estatuto están dedicados a regular materias referidas a la lengua. No cabe duda que la voluntad del proyecto aprobado por el Parlamento de Cataluña era incorporar al Estatuto los principios clave de la Ley de Política Lingüística de 1998 –ley que no había pasado el filtro del Tribunal Constitucional– con el fin de blindar dichos principios al amparo del Estatuto, con la convicción de que el Tribunal no se atrevería a declarar preceptos inconstitucionales en tan delicada materia. Sin embargo, el tiro les ha salido por la culata. Como es lógico, el Tribunal ha aplicado a las normas estatutarias su jurisprudencia en la materia, especialmente la que se desprende de las SSTC 82/1986 y 337/1994, y vía nulidad, interpretación en el fallo o simple interpretación en los fundamentos, ha alterado la legislación vigente, lo cual deberá comportar una significativa modificación de la política lingüística catalana. En efecto, esta legislación deberá acomodarse a la doctrina de la sentencia y pasar del actual monolingüismo de facto en catalán de los poderes públicos en Cataluña a un bilingüismo –a una cooficialidad– que sea acorde con las previsiones constitucionales establecidas principalmente en el art. 3 CE, además de adaptarse a la realidad sociolingüística catalana. A continuación, vamos a comentar brevemente los reparos de constitucionalidad de la sentencia a las normas reguladoras en materia lingüística.

a) Catalán y castellano son las *lenguas oficiales* de todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, incluidos los órganos de la Administración central y de otras instituciones estatales. Ambas lenguas son de uso normal por y ante estos poderes públicos. Además, deben estar situadas en posición de “perfecta igualdad de condiciones por cuanto hace a las formalidades y requisitos de su ejercicio, lo que excluye que haya de pedirlo expresamente”, tal como hace el último inciso del art. 50.5 EAC, precepto que a mi juicio hubiera debido ser declarado nulo y que es objeto de una forzada interpretación conforme (FJ-23). Además, el catalán no puede ser de uso “preferente” respecto al castellano porque ello supondría la primacía de una lengua sobre otra, es decir, re-

cibir un trato privilegiado contrario a la igualdad de las lenguas cooficiales. Por esta razón, el art. 6.1 EAC, en cuanto determina el “uso preferente” del catalán como lengua oficial, ha sido declarado nulo.

b) El catalán puede ser *lengua vehicular y de aprendizaje* en la enseñanza pero no la única que goce de tal condición, predicable con igual título del castellano en cuanto es también lengua oficial en Cataluña. No obstante, sentado este principio en el FJ-14 y reiterado con más detalle en el FJ-24, no se comprende que no sea declarado inconstitucional y nulo el art. 35, en sus apartados 1 y 2 (primer inciso), en virtud de la regla hermenéutica *inclusio unius, exclusio alterius*.

c) El *deber de conocer el catalán* sólo es aplicable a aquellas personas relacionadas con los ámbitos de la educación y de las administraciones públicas. Por tanto, este deber no tiene el carácter generalizado del deber de conocimiento del castellano establecido en el art. 3 CE. Así debe interpretarse el significado de tal deber exigido en el art. 6.2 EAC, en una interpretación muy forzada, contraria a la literalidad de la norma.

d) Los ciudadanos tienen el *derecho de opción lingüística* –entre castellano y catalán– para relacionarse con los poderes públicos y, por tanto, pueden escoger libremente la lengua en la que a ellos pueden dirigirse. Los *poderes públicos*, a su vez, tienen la obligación de atender a los ciudadanos en la lengua oficial que éstos elijan. Por tanto, el personal al servicio de las Administraciones radicadas en Cataluña debe acreditar un conocimiento adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales para ejercer las funciones propias de su cargo o puesto de trabajo. En cambio, en las *relaciones entre particulares*, como se dice al examinar el art. 34 en el FJ-22, no es exigible el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas dado que en estos casos el derecho de opción lingüística de una parte no tiene como correlato ningún deber por parte de la otra al no ser ninguna de ellas poderes públicos, únicos obligados a usar indistintamente ambas lenguas cooficiales. En consecuencia, hubiera debido ser declarado nulo este art. 34 EAC en lugar de ser objeto de

una confusa interpretación que, según lo que parece deducirse de la misma, es contraria a la literalidad del texto.

e) El criterio territorial delimita la oficialidad del uso de una lengua por parte de los poderes públicos. Por tanto, la sede geográfica de un órgano estatal determina la lengua oficial en la que deben dirigirse a él los ciudadanos. Esta es la doctrina general del TC en este punto (STC 82/1986), ratificada en esta sentencia. El art. 33.5 EAC determina que los ciudadanos de Cataluña tienen *derecho a relacionarse* por escrito en catalán con los órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito estatal de acuerdo con la legislación correspondiente. La sentencia considera que la legislación estatal puede adecuarse o no, con entera libertad, a este precepto e, interpretado en este sentido, el art. 33.5 EAC es declarado constitucional. A mi modo de ver, esta interpretación, contraria a la literalidad del precepto, exigía precisamente que tal precepto fuera declarado inconstitucional y nulo.

De este conjunto de principios que, en su mayoría, no son más que reiteración de doctrina anterior del Tribunal, se llega a las siguientes conclusiones: 1) la cooficialidad lingüística exige que el bilingüismo debe ser operante en las instituciones públicas y en los centros de enseñanza; 2) el deber de conocer el catalán no alcanza a todos los ciudadanos de Cataluña sino solo a aquellos que estén obligados a ello por la función que desempeñan en las Administraciones Públicas o por otras normas específicas; 3) es contrario a la Constitución el llamado deber de disponibilidad lingüística de entidades, empresas y establecimientos privados abiertos al público; por tanto, en estos supuestos, es inexistente el deber de usuarios y consumidores a ser atendidos en la lengua oficial que estos elijan; 4) el Estatuto no es la norma adecuada para conferir a los ciudadanos de Cataluña el derecho a dirigirse en catalán a los órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito estatal.

Estas conclusiones exigen importantes modificaciones de la regulación lingüística catalana, especialmente la derivada de la Ley de Política Lingüística de 1998.

d) *Las competencias de la Generalitat*

Uno de los principales objetivos del nuevo Estatuto era el aumento y garantía (el llamado “blindaje” frente a las presuntas erosiones del Estado) de las competencias de la Generalitat. Para ello el Estatuto optó, finalmente, por tres vías: 1) definir los tipos básicos de competencias; 2) especificar las competencias actuales en materias y submaterias para que, “en todo caso”, petrificaran la situación actual; y 3), obligar al Estado a ejercer sus propias competencias en colaboración con los órganos de la Generalitat.

La sentencia, en sus importantes FJ 57 y 58, sienta los principios básicos de la distribución de competencias acuñados a lo largo de los años por la jurisprudencia constitucional y la práctica institucional. El resultado de la aplicación de dichos principios, es la declaración de nulidad del art. 111 (el concepto de bases estatales) y la modificación, mediante interpretaciones conformes llevadas al fallo, de los artículos 110 (competencias exclusivas) y 112 (competencias ejecutivas). Con ello se deja claro que no puede haber petrificación legal alguna de la jurisprudencia constitucional; que la especificación de las competencias de la Generalitat formulada en el Estatuto (incluida la reiterada expresión “en todo caso” al referirse a las competencias que actualmente ya ejerce) tiene un valor meramente descriptivo, pero no prescriptivo; que el Estado es totalmente libre en el ejercicio de sus competencias, sin que los estatutos puedan condicionarlo a ejercerlas en colaboración con la Generalitat ; y que, en definitiva, la última palabra en la materia será aquella que establezca, en su caso, el Tribunal Constitucional. El alcance de todas estas consideraciones es transversal a todo el articulado del larguísimo título IV (arts. 110-173) dedicado a las competencias.

Así pues, la sentencia, sólo mediante la nulidad de tres incisos y abundante interpretación conforme, aunque sólo llevando al fallo los aspectos clave, impide que se alcancen los objetivos competenciales del Estatuto que antes mencionábamos. Así lo ha admitido el profesor Carles Viver Pi-Sunyer, director del Institut d’Estudis Autònoms: “En suma,

puede concluirse que la sentencia desactiva prácticamente todas las novedades que pretendía introducir el Estatuto en este ámbito [el de las competencias]. La situación después de la sentencia será la misma que existía antes de aprobarse el texto estatutario”.

e) *La vinculación de los órganos estatales al Estatuto y las relaciones bilaterales Estado-Generalitat.*

Acabamos de mencionar cómo la sentencia establecía plena libertad al Estado en el ejercicio de sus propias competencias sin que el Estatuto pudiera condicionar este ejercicio. Esta misma concepción es la que aplica la sentencia a otros preceptos en los se establece la participación de la Generalitat en determinados órganos del Estado. Ciertamente, parece evidente, es decir, es de puro sentido común, que un estatuto, por su carácter territorial, no es la norma adecuada para vincular a las instituciones estatales. Sin embargo, también es cierto que en virtud de los principios de colaboración y participación, de carácter netamente federal, las comunidades autónomas –todas ellas, no sólo Cataluña– pueden participar en la designación de miembros de determinadas instituciones estatales que afectan a competencias autonómicas, como son el TC, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas o la Comisión Nacional de Energía, entre otras. La sentencia admite que ello puede llegar a ser así si el legislador estatal competente lo dispone, pero actuando éste con plena libertad y sin ningún condicionante. Esta interpretación salva, pues, la literalidad de determinados preceptos impugnados siempre dejando a salvo la competencia estatal exclusiva en estas materias.

Ahora bien, cabe hacerse una pregunta: ¿qué significado puede atribuirse a tales preceptos si, a pesar de ser válidos, dado que se ha salvado la literalidad del texto, no permiten tal participación de la Generalitat sin que lo prevea una ley estatal en la cual el legislador –también estatal, por supuesto– tiene plena libertad para el ejercicio de su competencia sin condicionante alguno? ¿Se trata de auténticas normas jurídicas –por tanto vinculantes– o son un mero desideratum de intenciones progra-

máticas que dependen para convertirse en normas jurídicas, es decir, vinculantes, de criterios políticos, es decir, de razones de conveniencia y oportunidad? Tal como han quedado estos preceptos tras la interpretación llevada a cabo en la sentencia, más bien se asemejan a lo último. Razon de más para declararlos nulos.

En cuanto a las relaciones bilaterales entre la Generalitat y el Estado, ligadas ideológicamente la condición nacional de Cataluña y que pretendían añadir un toque confederal al Estatuto, la sentencia establece que si bien “la Generalitat es Estado”, como ya se dijo en la STC 12/1985, el Estado referido no es el “central” sino el Estado que comprende a éste y a todas las comunidades autónomas, es decir, el Estado como conjunto de poderes públicos. Las relaciones de la Generalitat con el Estado de la que trata el Estatuto son, pues, con el “Estado central” y bajo dos condiciones: primera, no es una relación entre iguales, ya que el Estado ostenta una relación de superioridad; segunda, el principio de bilateralidad, como el de multilateralidad, es una manifestación del principio general de cooperación. Por tanto, no hay en estas posiciones ningún aroma confederal y sí, en cambio, mucho de federal.



Así pues, la sentencia deja las cosas tal como estaban antes del proceso estatutario catalán que, a su vez, ha dado paso a otras reformas. Este proceso ha sido, como ya dijimos algunos en su momento, un viaje a ninguna parte. Los problemas del Estado de las autonomías eran otros, además no eran muchos, ya que el desarrollo autonómico se había llevado a cabo con prudencia y sensatez. Pero el camino que se escogió, el de las reformas estatutarias, determinado por tácticas políticas del momento, fue equivocado. La sentencia ha puesto fin a las dudas: los objetivos que se pretendían no tenían cabida en la Constitución.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Una vez más, el TC ha tenido que hacer una función que propiamente no le corresponde, aunque no es extraño en el derecho comparado que otros tribunales del mismo género hayan tenido que realizar, en casos excepcionales, funciones semejantes: el Tribunal Supremo de Estados Unidos, a lo largo de su historia, es un claro ejemplo. En nuestro caso, tras una excesiva demora en dictar la sentencia, el TC ha sabido resistir presiones ilegítimas e injustificables en un Estado de derecho. Por tanto, puede concluirse que el resultado final, sobre todo si tenemos en cuenta la desidia del legislador al aprobar un Estatuto tan inconstitucional como el que se aprobó, restituye el honor a un Tribunal sometido a la prueba más difícil de su historia.

El problema inmediato que plantea la sentencia es el de su aplicación. En efecto, su carácter fuertemente interpretativo hace que, si bien es indudable que su doctrina se impone al legislador, éste debe actuar con lealtad para modificar las leyes afectadas. No parece que ello vaya a ser fácil, especialmente en Cataluña, donde las reacciones a la sentencia por parte de las más altas autoridades de la Generalitat han llegado, de hecho, a un explícito desacato. Esperemos que el tiempo, que según dicen todo lo cura, vaya imponiendo sensatez y se respeten como es debido las reglas del Estado de derecho.

Queda pendiente, sin embargo, el problema de estabilizar definitivamente el Estado de las autonomías. Ello no compete al Tribunal Constitucional sino al legislador, probablemente al poder constituyente derivado con facultades para reformar la Constitución; en definitiva a los partidos y, muy especialmente, a los dos grandes partidos estatales. Esperemos que no cometan la ingenuidad de pretender llevar a cabo una reforma territorial en colaboración con los partidos que cuestionan el Estado de las autonomías como un modelo federal. Creo que este es ahora el debate que tenemos en puertas. Debate teórico, por un lado, en el que tienen voz, entre otros, los juristas; pero debate sobre todo político, entre

partidos, en las Cortes Generales y, previamente, ante la opinión pública. Ojalá el fracaso del Estatuto catalán sea un acicate para que se enderece el rumbo y se ponga fin, definitivamente, al problema de la organización territorial en España.

