

**EL SUPUESTO CATALÁN: DEL ESTATUTO DE
2006 A LA SENTENCIA 31/2010 DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL**

Kataluniaren kasua: 2006ko Estututik Auzitegi
Konstituzionalaren 31/2010 epara

The Catalan scenario: from the 2006 Statute to Constitutional
Court Ruling 31/2010

Joaquín TORNOS MAS
Universidad de Barcelona

Fecha de recepción / Jasotze-data: 09-09-2015

Fecha de aceptación / Onartze-data: 11-07-2016

Se describe lo que pretendió ser la reforma estatutaria de Cataluña, y cómo la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 cerró la vía para dar satisfacción a las reivindicaciones catalanas. Por ser un conflicto político, no debería trasladarse al Tribunal Constitucional la solución del mismo. Las fuerzas políticas deberían tener una actuación responsable.

Palabras clave: Cataluña. Reforma Estatutaria. Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional. Estatutos de Autonomía. Soberanía.



Atal honetan deskribatu egin dugu Kataluniako estatutu-erreforma zer izatea nahi zuten eta nola Auzitegi Konstituzionalaren 31/2010 epaiak atea itxi zion kataluniarren aldarrikapenak asebetetzeari. Gatazka politikoa denez, gatazkaren konponbidea ez litzateke Auzitegi Konstituzionalera eraman behar. Indar politikoek arduraz jokatu behar lukete.

Giltza hitzak: Katalunia. Estatutu-erreforma. Auzitegi Konstituzionalaren 31/2010 epaia. Autonomia Estatutuak. Burujabetza.



This paper examines what was intended to be Catalonia's statutory reform and how Constitutional Court Ruling 31/2010 closed off any possibility of meeting Catalonia's demands. As a political conflict, its solution should not be in the hands of the Constitutional Court. The political authorities should act responsibly.

Key-words: Catalonia. Statutory reform. Constitutional Court Ruling 31/2010. Statutes of autonomy. Sovereignty.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LOS ORÍGENES DE LA REFORMA ESTATUTARIA. III. LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA ESTATUTARIA. IV. LA SENTENCIA 31/2010 DE 28 DE JUNIO. 1. Consideraciones generales. 2. La posición constitucional de los Estatutos de Autonomía. 3. Algunos pronunciamientos concretos. 3.1. El concepto de nación. 3.2. Los derechos históricos. 3.3. La lengua catalana. 3.4. El reconocimiento de derechos y deberes estatutarios. 3.5. Las instituciones. Las objeciones al Consell de Garanties Estatutàries y a las competencias del Sindic de Greuges. 3.6. Del Poder Judicial en Cataluña. 3.7. De las competencias. 3.8. Las relaciones institucionales de la Generalidad de Cataluña. 3.9. El sistema de financiación. V. EL PROCESO SOBERANISTA TRAS LA SENTENCIA 31/2010. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El modelo de organización territorial del Estado que de forma abierta diseñó la Constitución ha permitido llevar a cabo un proceso de profunda descentralización política y administrativa del Estado español. Las 17 Comunidades Autónomas constituidas y las dos Ciudades Autónomas son realidades institucionales consolidadas. Han surgido nuevas clases políticas y se han creado nuevas estructuras administrativas cuya existencia parece asentada y con las que se identifican los ciudadanos de los diferentes territorios. Esta amplia descentralización se ha visto acompañada por un proceso de crecimiento económico y cohesión social muy notable, hasta la crisis iniciada en el año 2008.

Pero los éxitos del modelo no pueden ocultar su propia debilidad de origen (nos remitimos en este punto a la reciente crítica de nuestro modelo de organización territorial que se formula en la obra de Santiago Muñoz Machado «Informe sobre España», 2013). Estas deficiencias se empezaron ya a manifestar con cierta intensidad en los inicios del siglo actual, cuando se cumplían los 25 años de la Constitución, y ahora con la crisis económica afloran con toda su intensidad y en diversas direcciones.

En todo caso es bueno recordar que al final del siglo pasado de forma principal se desatacaba como el proceso de distribución de poder se podía dar

por prácticamente concluido, si bien la complejidad del nuevo modelo requería reforzar los mecanismos de colaboración y cooperación, potenciar la figura del Senado como Cámara de representación territorial, precisar los criterios de reparto competencial y asentar el sistema de financiación sobre los principios de solidaridad y responsabilidad. Al dar por cerrado el proceso de traspaso de competencias se ponía de relieve que la tarea pendiente consistía en potenciar los mecanismos de colaboración con el fin de crear un verdadero «sistema» eficiente en el ejercicio de las diversas responsabilidades públicas y en lograr también un buen funcionamiento del sistema en su conjunto (en este sentido se pueden ver las valoraciones generales del Informe Comunidades Autónomas del Instituto de Derecho Público de los años 2000 y 2001. En este último, tras dar cuenta de los traspasos en materia de asistencia sanitaria a todas las Comunidades Autónomas se decía: «se impone ya debatir a fondo sobre la gestión, y sobre el autogobierno, entendido ahora no como reclamación de mayores cotas de poder político y administrativo, sino como rendición de cuentas de los gobiernos autónomos ante la población a la que sirven»).

Pero también es cierto que en este mismo momento los partidos nacionalistas, CIU, PNV, BNG critican la falta de una verdadera autonomía política (se habla de una autonomía de baja calidad). Estos partidos se agrupan bajo las siglas Galeuska para impulsar un cambio en la aplicación del sistema constitucional de forma que se reconozca su singularidad nacional dentro del Estado. Poco después el Gobierno del País Vasco impulsa el llamado plan Ibarretxe, año 2003, concretado en un proyecto de nuevo Estatuto basado en el derecho a decidir del pueblo Vasco. Proyecto al que el Tribunal Constitucional cerró el paso de forma contundente.

En esta situación el Gobierno del Estado mueve ligeramente ficha y encarga al Consejo de Estado un Informe sobre la reforma de la Constitución, en el que se aborde la inclusión nominal de las Comunidades Autónomas en el texto constitucional y la reforma del Senado (además de la integración de España en Europa y la reforma en la línea sucesoria de la Corona). Informe que como se ve tiene un alcance muy modesto. En todo caso algo parece no funcionar del todo correctamente, si bien las partes difieren en la identificación de los defectos y soluciones.

En Cataluña las críticas al modelo autonómico tendrán un tratamiento propio y diferenciado. Tras la formación del gobierno tripartito en el año 2003 se impulsa una profunda reforma estatutaria que, defendida como un intento de avanzar hacia la España plural, lo que realmente pretende es modificar la relación de Cataluña con el Estado sin reformar la Constitución. Es decir, el reconocimiento de la Cataluña singular. El Tribunal Constitucional, en su conocida sentencia 31/2010, dejó sin contenido las principales novedades del nuevo

texto estatutario. Sorprendentemente este hecho no impedirá que se lleven a cabo otras reformas estatutarias, algunas de las cuales recogen buena parte de las novedades previstas en el estatuto catalán (caso de las reformas estatutarias de Baleares, Aragón, o Andalucía), sin que las mismas hayan sido cuestionadas ante la justicia constitucional. Otras reformas estatutarias también culminarán en estos mismos años, Valencia, Castilla-León, Navarra y Extremadura.

En definitiva, el Estado autonómico se hace aún más complejo y parece ofrecer claros síntomas de agotamiento. La Constitución, que fue útil para impulsar la descentralización política, no ofrece el marco necesario de referencia para organizar el funcionamiento de lo que permitió crear. La crisis económica agudizará las tensiones y se empieza a cuestionar el modelo desde diferentes puntos de vista. Para unos hay que repensar el sistema de financiación y el alcance de la solidaridad, para otros lo más relevante es introducir mayor racionalidad en el sistema de distribución del poder, suprimiendo duplicidades y estructuras poco funcionales. Se habla de recentralizar competencias (devolviendo las que se poseen o no aceptando nuevos traspasos) y de suprimir entes autonómicos. Otros empiezan a plantear una reforma en profundidad de todo el modelo. Así las cosas, los principales partidos estatales ven con desconfianza abrir el debate constitucional.

Dentro de este marco general de referencia no puede desconocerse que Cataluña ha ido marcando desde épocas anteriores al fin de siglo su propio camino reivindicativo, centrado en la demanda de una mejora en la calidad de las competencias propias, en la reivindicación de un sistema de financiación que incremente la capacidad normativa de gestión y limite los niveles de solidaridad, y en la exigencia del reconocimiento de su ser nacional y lo que ello conlleva en relación a la reclamación de elementos identitarios de autogobierno.

Este camino reivindicativo ha quedado reflejado de forma particular en las diferentes Resoluciones del Parlamento catalán a favor de mayores cotas de autogobierno. Una de las primeras fue la Resolución 106/11 de 1987, en la que se identificaron ya las reivindicaciones que luego se recuperarán de forma recurrente. En esta Resolución se afirma que «el Pacto de Estado que dio lugar al Estatuto de Autonomía ha sido incumplido reiteradamente, hasta día de hoy, por diferentes Gobiernos del Estado».

Como se ha dicho¹ estas Resoluciones permiten identificar cuatro etapas diversas, cada vez más aceleradas.

¹ VIVER PI-SUNYER, Carles y GRAUS CREUS, Mireia, La contribució del Parlament al procés de consolidació i desenvolupament de l'autogovern de Catalunya i a la defensa de la seva identitat nacional, *REAF*, 18 (2013), pp. 88-125.

En las primeras se reclama una relectura de la Constitución y sus normas de desarrollo, posteriormente se opta por la reforma estatutaria y en los años 2010 a 2012 por un nuevo pacto fiscal. Pero al final del año 2012, tras la manifestación del 11 septiembre 2012 en la que se reivindica «Cataluña como nuevo Estado de Europa» se plantea ya abiertamente la opción secesionista. Se da por definitivamente agotado el esfuerzo reformista y se fija como objetivo el derecho a decidir para convertir a Cataluña en un nuevo Estado de Europa si esta es la decisión mayoritaria de los catalanes (Resolución 742/IX de 27 de septiembre de 2012, votada a favor por CIU, ERC, ICV-EU, SI, con los votos en contra de PP y C,s y la abstención del PSC)².

En el presente trabajo nos limitaremos a exponer el significado que tuvo esta segunda etapa de las reivindicaciones del Parlamento catalán en pos de obtener el reconocimiento de la singularidad nacional catalana y un mayor poder de autogobierno. Esto es, el intento de plasmar esta reivindicación en un nuevo Estatuto de Autonomía. Intento que fracasó, y que dio lugar a la apertura de nuevas reivindicaciones, primero el pacto fiscal y en la actualidad la reivindicación del impreciso «derecho a decidir»³ y el anuncio del ejercicio de una posible declaración unilateral de independencia en virtud de la soberanía del pueblo catalán.

En todo caso, este proceso no acabado, dentro del cual se sitúa la experiencia fallida de la reforma estatutaria, creemos que debe situarse dentro de un marco general en el que se tenga en cuenta la crisis de los Estados soberanos westfalianos y el resurgir de los nacionalismos subestatales. Reflexión que no podemos acometer en este breve estudio⁴, pero que explica que el fracaso de la reforma estatutaria tuviera continuidad con otras reivindicaciones y otras estrategias para alcanzar los nuevos objetivos.

² Una completa relación de las reivindicaciones catalanas desde el inicio del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña hasta la reivindicación del derecho a decidir, como derecho a convocar un referéndum sobre la independencia de Cataluña y en su caso como el derecho a ejercer una soberanía propia para formular una declaración unilateral de independencia, se encuentra en el anexo «La reclamación del derecho a decidir en Cataluña. Breve cronología», contenido en el libro de BARCELÓ, Mercè; CORRETJA, Mercè; GONZÁLEZ BONDÍA, Alfonso; LÓPEZ, Jaume y VILAJOSANA, Josep Maria, *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Barcelona: Atelier, 2015.

³ Como se dice en el trabajo «El problema catalán: una solución razonable», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 42, pp. 47 y 48, dentro del concepto de derecho a decidir por un lado se ha reivindicado el derecho a poder organizar y convocar la celebración de una consulta, o referéndum, en la que se preguntara al pueblo de la Comunidad Autónoma sobre la relación que desean mantener con el Estado español y, por otro, se ha reivindicado el derecho a decidir en el sentido de poder tomar la decisión de separarse del Estado español, en tanto ejercicio de una propia soberanía o ejercicio del derecho de autodeterminación.

⁴ Sobre esta cuestión me remito al libro TORNOS MAS, Joaquín, *De Escocia a Cataluña. Referéndum y reforma constitucional*, Madrid: Iustel, 2015, pp. 21-31.

II. LOS ORÍGENES DE LA REFORMA ESTATUTARIA

La Constitución española de 1978 diseñó un procedimiento abierto para la construcción de un Estado descentralizado, reconociendo realidades diversas, nacionalidades y regiones, pero no identificó las nuevas entidades territoriales, ni concretó las diferencias entre nacionalidades y regiones (más allá de un impreciso doble nivel temporal de acceso a la autonomía), ni estableció las potestades ni competencias de las futuras Comunidades Autónomas, limitándose tan sólo a enumerar las competencias que en todo caso debían permanecer en manos del Estado (artículo 148,1-18 CE).

No obstante, la realidad es que en pocos años se logró crear un sistema articulado en 17 Comunidades Autónomas y dos ciudades autónomas con un fuerte nivel de descentralización⁵.

Este rápido desarrollo había sido propiciado por un marco constitucional flexible dentro del cual los Estatutos de Autonomía jugaron un papel destacado. La singularidad del modelo de organización territorial español se ha explicado destacando la existencia en el mismo de una «desconstitucionalización» del modelo territorial, a la que se añade el principio dispositivo. Esto es, un modelo abierto que atribuye a sus diferentes territorios la posibilidad de definir el sistema final a través de la aprobación de los diferentes Estatutos de Autonomía, normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas en las que se fijarán las potestades del nuevo ente territorial, sus instituciones de autogobierno y sus competencias⁶. Un principio dispositivo que además queda abierto para poder plantear nuevas reformas estatutarias.

El Estatuto de Autonomía es, por tanto, una norma central en la configuración del modelo territorial. Esta posición queda reflejada en su proceso de aprobación, ya que posee una tramitación singular de carácter paccionado entre la Comunidad Autónoma y el Parlamento estatal, requiriéndose en algunos

⁵ Sobre la evolución del Estado autonómico español vid. por todos AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza editorial, 2007, 2ª edición, primera reimpresión. En la página 18 se afirma: «el Estado autonómico, pues, padece una seria contradicción. Por un lado permite un nivel de autogobierno muy amplio a las Comunidades Autónomas, que presentan una línea positiva de continuidad y progreso institucionales. Por otro lado, recibe críticas radicales de los propios partidos nacionalistas que gobiernan algunas Comunidades Autónomas, que llegan a desautorizar el sistema».

⁶ La idea de la desconstitucionalización del Estado español en materia de organización territorial fue brillantemente expuesta por Pedro CRUZ VILLALÓN en su trabajo: *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, *Revista de la Facultad de derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 4 monográfico (1981), pp. 53-63. Sobre el sentido del principio dispositivo, vid. FOSSAS, Enric, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid: IVAP-Marcial Pons, 2007.

casos un referéndum posterior por parte de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma⁷.

En todo caso, a finales del Siglo XX el Estado Autonómico estaba ya consolidado, las Comunidades Autónomas gozaban de un amplio nivel competencial de alcance sustancialmente idéntico⁸ y la jurisprudencia constitucional, junto con la doctrina, habían construido los instrumentos dogmáticos necesarios para el funcionamiento del conjunto como un sistema. La experiencia del Estado Autonómico se valoraba, en términos generales, como un éxito.

En esta situación, y cuando desde diversas instancias políticas españolas se defendía la necesidad de «cerrar» el modelo autonómico y profundizar en los mecanismos de colaboración vertical y horizontal, desde Cataluña se empieza a cuestionar el desarrollo del modelo de Estado de las Autonomías configurado en la Constitución. Sin negar sus aciertos se afirma que la autonomía política de Cataluña es menor de la esperada, habiéndose impuesto por el legislador estatal y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional un modelo uniforme y de corte centralista en el que las Comunidades Autónomas han visto reducida su autonomía política, convirtiéndose en poderes territoriales con amplia capacidad de gestión administrativa pero con escasa capacidad para fijar políticas propias. Se afirma que se ha construido un sistema con una autonomía extensa pero de baja calidad.

Para dar un salto cualitativo a favor de mayores cotas de autonomía política se proponen diversas vías. Desechada la reforma constitucional por la imposibilidad de lograr un acuerdo en tal sentido entre los dos partidos estatales mayoritarios, y por los riesgos que comporta abrir este debate sin tener claros los objetivos, se sugirieron otras alternativas. Así, tratar de forzar una modificación de la jurisprudencia constitucional en base a nuevas construcciones doctrinales, recurrir a ampliaciones competenciales a través del artículo 150,2 de la Constitución, o forzar acuerdos políticos relevantes que se tradujeran en normas legales o Reales Decretos de traspasos aprovechando la coyuntura política adecuada (la debilidad coyuntural de la minoría parlamentaria del partido gobernante en el Estado).

⁷ Sobre el proceso de aprobación de los Estatutos de Autonomía y su significado, vid. CASTELLÁ ANDREU, Josep Maria, *La función constitucional del Estatuto de Autonomía*, Barcelona: IEA, 2004, pp. 59 y ss.

⁸ Sin perjuicio del reconocimiento de singularidades o «hechos diferenciales» en algunas Comunidades Autónomas. En el caso de Cataluña la lengua, el derecho civil propio, la organización territorial. En Baleares o Canarias la insularidad. En los Territorios Forales del País Vasco y Navarra se reconocen sus «derechos históricos», dentro de los cuales destaca por su importancia su singular régimen fiscal basado en el concierto.

A partir del año 2002 se empezó a trabajar en otra opción, la reforma del Estatuto de Autonomía de 1979. La elección de esta opción se justifica por la garantía que supondría formalizar el incremento de autonomía en una norma con rango de ley orgánica que forma parte del bloque de la constitucionalidad, y por la singularidad que supone el hecho de proceder a la ampliación del autogobierno a través del propio Estatuto de Autonomía. De esta forma Cataluña logrará no sólo mayores cotas de autonomía sino que además alcanzará una posición diferenciada dentro del Estado Autonómico, lo que consagrará el carácter plurinacional del Estado.

El 17 diciembre de 2002 los grupos parlamentarios catalanes adoptaron un acuerdo, a partir de un documento de evaluación del autogobierno y de las distintas propuestas para mejorarlo, presentadas por los grupos políticos, según el cual debería trabajarse en la reforma estatutaria con el fin de recuperar la posición jurídico constitucional inicial de Cataluña como comunidad de régimen especial.

Esta opción, cuya viabilidad se trata de fundar en un primer momento en argumentos jurídicos, finalmente se llevará a cabo por razones políticas de carácter coyuntural. Cuando las elecciones Catalanas de 2003 permiten constituir un gobierno tripartito de izquierdas formado por PSC-ERC- ICV/VERDS⁹, tras más de veinticinco años de gobierno nacionalista moderado y de centro derecha de CIU, el nuevo Gobierno hace suya la bandera de la reforma estatutaria. Por su parte, el candidato presidencial del PSOE Sr. Rodríguez Zapatero afirma que aceptará el Estatuto que le proponga el Parlamento catalán. La victoria inesperada del PSOE en las elecciones generales de marzo de 2004 hace ya imparable el proceso de reforma estatutaria. Se pone en marcha de este modo un proceso de tramitación estatutaria que resultará muy complicado tanto dentro de Cataluña, desde donde debe surgir el proyecto, como en el Parlamento estatal. En todo momento el proceso contó con la oposición frontal del Partido Popular y al final el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse sobre el Estatuto aprobado y refrendado.

El 30 de septiembre del año 2005 el Parlamento de Cataluña aprobó una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía que puso en marcha un largo y tortuoso proceso interno de elaboración, que culminó, tras un no menos complejo proceso de discusión en las Cortes españolas, con la aprobación del nuevo Estatuto el 10 de mayo de 2006. El nuevo Estatuto se aprueba por mayoría absoluta, con el voto en contra del PP, y con sustanciales modificaciones respecto del

⁹ PSC, Partido Socialista de Cataluña, forma parte del PSOE. ERC partido nacionalista radical que defiende la independencia de Cataluña. ICV-VERDS, coalición partido de izquierdas y ecologistas.

texto que había salido del Parlamento catalán. El 18 de junio del 2006 se celebró el referéndum preceptivo y vinculante para la aprobación del Estatuto. Con una baja participación del 48,85 % votaron a favor el 73,9 de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña.

III. LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA ESTATUTARIA

Los objetivos que tratan de alcanzarse con el proyecto de reforma que se elabora por el Parlamento catalán son los siguientes:

a. Reconocimiento del carácter plurinacional del Estado español a través del reconocimiento de la nación catalana y de los derechos históricos del pueblo catalán como fundamento de su singularidad competencial.

b. Nueva concepción del Estatuto de Autonomía como norma que no se limita a la organización y delimitación de las competencias de una Comunidad Autónoma, sino como norma con un ámbito material más amplio, lo que le permite regular las relaciones de la entidad autonómica con sus ciudadanos a través de la creación de derechos estatutarios, regular las relaciones con otros poderes territoriales (Unión Europea, Estado, otras Comunidades Autónomas y entes locales), e incidir en la organización del Poder Judicial en Cataluña.

c. Garantía de un mayor nivel de autonomía a través de la determinación de los ámbitos funcionales y materiales de las competencias propias mediante un sistema mucho más preciso que impida la relectura de estas competencias autonómicas por el legislador estatal. Es lo que se llamó el «blindaje de las competencias propias».

d. Potenciación de las relaciones bilaterales Estado - Comunidad Autónoma.

e. Imposición de mandatos al legislador estatal en el ejercicio de sus competencias con incidencia en Cataluña. En particular, incidencia en la regulación del poder judicial en Cataluña.

f. Regulación de algunos aspectos básicos del sistema de financiación de Cataluña.

Para defender la constitucionalidad de estos objetivos se recurre a los siguientes argumentos:

a. La afirmación constitucional de que la soberanía reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado, párrafo segundo del artículo primero de la Constitución, no es incompatible con el reconocimiento de la existencia de diversas naciones dentro del Estado español y de la singularidad catalana dentro de este mismo Estado.

b. El ámbito material de los Estatutos no está limitado por el contenido a que se refiere expresamente la Constitución (artículo 147), ya que este contenido explícito es un contenido de mínimos y obligatorio que puede ser ampliado por otras regulaciones que encuentren su fundamento en el carácter del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.

c. El Estatuto de Autonomía, como ley orgánica que forma parte del bloque de la constitucionalidad, tiene una posición jurídica singular dentro del ordenamiento jurídico. Esta posición comporta:

1. La modificación del Estatuto supone modificar el bloque de constitucionalidad y, por tanto, puede imponerse a través de esta reforma una revisión de la doctrina del Tribunal Constitucional que se fundamentó en su día en una norma de contenido diferente.

2. El Estatuto es ejercicio del poder constituido, pero no por ello le es aplicable en su totalidad la doctrina del Tribunal Constitucional en su sentencia 73/1983, sobre la LOAPA, doctrina consistente en la distinción entre poder constituyente y poder constituido. En la medida en que el Estatuto aplica la Constitución en relación a una concreta Comunidad Autónoma no lleva a cabo una interpretación abstracta y general del texto constitucional (lo que está prohibido al poder constituido) y, por tanto, no trata de ejercer funciones reservadas a la Constitución o al Tribunal Constitucional.

3. En la medida en que el Estatuto es una ley orgánica estatal puede dirigir mandatos al legislador estatal, ya que no se trata de imponer obligaciones externas, sino de concretar autoobligaciones mediante una ley del propio Estado.

4. El contenido del Estatuto está protegido frente a las normas que lo desarrollan por el principio de competencia.

En definitiva, el Estatuto se concibe como un instrumento jurídico útil para alcanzar y garantizar un mayor nivel de autonomía y obtener el reconocimiento de la singularidad de la nación catalana dentro del ordenamiento constitucional español. Se parte de la afirmación según la cual nuestro Estado ha «desconstitucionalizado» buena parte del modelo de organización territorial, remitiendo su concreción a los Estatutos de Autonomía, razón por la cual estas normas actúan como complemento necesario del texto constitucional. Se trata, pues, de sacar todo el rendimiento posible al ejercicio de esta función complementaria.

Estos objetivos fundamentales se recogieron con toda su fuerza en la redacción del proyecto estatutario aprobado por el Parlamento catalán¹⁰ y de hecho

¹⁰ Previamente a la aprobación del Proyecto por el Parlamento catalán en septiembre de 2005 el Consell Consultiu, máximo órgano consultivo del Gobierno y del Parlamento de Cataluña, emitió un Dictamen el seis de septiembre de 2005 en el que advirtió de posibles inconstitucionalidades del texto

se mantuvieron, aunque matizados con mayor o menor intensidad, en el texto finalmente aprobado en el Congreso de los Diputados y refrendado por el pueblo catalán (con una participación inferior al 50%)¹¹.

IV. LA SENTENCIA 31/2010 DE 28 DE JUNIO

Al haberse tramitado el nuevo Estatuto con la oposición radical del Partido Popular era evidente que dicho Partido interpondría un recurso contra el texto que finalmente se aprobara. El recurso cuestionó la práctica totalidad del texto estatutario, a partir de su descalificación general al atribuirle la voluntad de llevar a cabo una modificación constitucional encubierta.

Finalmente, tras un largo y complejo proceso¹², el Tribunal Constitucional dictó la sentencia 31/2010 de 28 de junio por la que resolvió el recurso del Partido Popular.

1. Consideraciones generales

El fallo declara tan sólo la inconstitucionalidad total o parcial de 14 artículos de un Estatuto de más de doscientos preceptos¹³. No obstante, el alcance

sometido a su juicio. Estas observaciones fueron recogidas en su práctica totalidad en el texto finalmente aprobado por el Parlamento catalán.

¹¹ La larga tramitación del nuevo Estatuto de Autonomía, las modificaciones introducidas durante su tramitación, los enfrentamientos de los partidos catalanes que inicialmente lo aprobaron y que llevaron, por ejemplo, a que ERC pidiera finalmente el voto negativo en el referéndum, produjeron una sensación de agotamiento, desencanto y alejamiento del proyecto defendido por la clase política. Curiosamente, sin embargo, cuando el Tribunal Constitucional finalmente dictó la sentencia que comentamos los partidos catalanes, salvo el Partido Popular y Ciutadans, organizaron en Barcelona una manifestación en contra de dicho pronunciamiento y en defensa del «derecho a decidir» del pueblo catalán que tuvo una amplísima respuesta popular.

¹² El Tribunal Constitucional tardó casi cuatro años en dictar sentencia. Este proceso de debate, como ya hemos apuntado, estuvo jalonado de todo tipo de incidentes internos y de fuertes presiones externas, políticas y mediáticas. Internamente, y con la clara voluntad de alterar posibles mayorías en la votación final, se recusó a un magistrado, Pablo Pérez Tremps, por el hecho de haber escrito como Catedrático universitario años antes de la aprobación del Estatuto un trabajo sobre su posible contenido en los aspectos relativos a las relaciones de la Comunidad Autónoma con la UE. Posteriormente, y con la misma finalidad, se intentó recusar a la Presidenta del Tribunal con motivos aún más peregrinos. Durante los debates se sucedieron las filtraciones, y algunos políticos llegaron a cuestionar la legitimidad de un Tribunal que actuaba con varios de sus miembros en situación de prórroga de funciones, y la competencia del Tribunal para enjuiciar una norma que había sido refrendada por el pueblo de Cataluña. El Gobierno catalán y el Parlamento catalán llegaron a plantear formalmente al Tribunal su declinatoria para conocer del caso por la situación de prórroga de varios de sus magistrados, lo que fue rechazado por Auto 67/2010 de 23 de junio, negando con contundencia que la composición del Tribunal vulnerara el derecho al juez predeterminado por la ley.

real de la sentencia no puede limitarse a estas declaraciones de inconstitucionalidad. Muchos de los fundamentos jurídicos recurren a la técnica de las sentencias interpretativas de conformidad, llevando en ocasiones, no siempre, dicha interpretación al fallo (en algunos casos la sentencia puede incluso calificarse de manipulativa)¹⁴. En todo caso, este conjunto de declaraciones interpretativas, más las declaraciones de inconstitucionalidad, conforman una relevante doctrina que fija los límites materiales y sustantivos de los Estatutos de Autonomía y reitera los elementos estructurales básicos del Estado de las Autonomías. Por ello, la sentencia debe leerse en su conjunto para poder valorar en sus justos términos su alcance general sobre la configuración del Estado de las Autonomías y su incidencia sobre los objetivos que se plantearon alcanzar los redactores del nuevo Estatuto. Esta lectura de conjunto de la sentencia, con especial atención a todos los casos en los que salva la constitucionalidad de preceptos impugnados

¹³ Los preceptos o apartados declarados inconstitucionales afectan a diferentes ámbitos materiales del Estatuto: a. El párrafo primero del artículo 6. Se declara inconstitucional la afirmación de que la lengua catalana debe ser de uso normal y «preferente» para las administraciones públicas y medios de comunicación públicos de Cataluña. La inconstitucionalidad se predica de la expresión «preferente». b. Otras declaraciones de inconstitucionalidad inciden en instituciones propias de la Generalidad. Se declara inconstitucional el dictamen vinculante del Consejo de Garantías Estatutarias al afirmarse que según en qué momento deba emitirse o bien limita el derecho de los representantes parlamentarios a debatir un proyecto de ley (si el dictamen se emite al inicio de la tramitación parlamentaria), o bien es de hecho un mecanismo de control de un texto legal (si el dictamen se emite antes de la aprobación definitiva del proyecto), en cuyo caso se trata de una competencia reservada al Tribunal Constitucional. Por otro lado se declara la inconstitucionalidad de la exclusividad del Sindic de Greuges para actuar sobre la administración catalana y sus entes dependientes, en la medida en que ello supone desconocer la competencia reconocida en la Constitución al Defensor del Pueblo para garantizar los derechos fundamentales frente a las actuaciones de todas las administraciones públicas. c. El tercer bloque de inconstitucionalidades, el más numeroso, afecta a la regulación del Poder Judicial en Cataluña, y en particular la creación, determinación de la composición y funciones del Consejo de Justicia de Cataluña. Se declaran inconstitucionales los artículos 95, 97, 98, 99,1 y 101 por no respetarse la reserva constitucional a favor de la ley orgánica del poder judicial. d. En lo relativo al nuevo modelo de distribución de competencias se declara inconstitucional el artículo 111, en la parte en que define lo básico como la fijación de «principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y este Estatuto» (inconstitucionalidad que por conexión se extiende a los artículos 120,2 y 126,2). La sentencia niega al Estatuto, como norma del poder constituido, la capacidad para definir conceptos constitucionales como las bases, ya que la función de interpretar estos conceptos la reserva en exclusiva al propio Tribunal Constitucional. Finalmente se declaran inconstitucionales los artículos 206,3 y 218,2, ambos en materia de financiación, y ambos por razones de orden competencial. En el primer caso la sentencia afirma que debe ser el Estado el que fije el esfuerzo fiscal que deben asumir las Comunidades Autónomas, y en el segundo se establece que la creación de los tributos locales corresponde al legislador estatal en aplicación del artículo 149,1,14 de la CE.

¹⁴ Este carácter de la sentencia es criticado en general en los votos particulares que acompañan la sentencia, en los que se reclama la necesidad de haber llevado al fallo más declaraciones de inconstitucionalidad y más consideraciones de las que se formulan en el texto como *obiter dicta* y que luego no se reflejan en el fallo.

mediante declaraciones interpretativas de conformidad constitucional, nos llevan a concluir que los principales objetivos que se trazaron al diseñar el nuevo Estatuto de Autonomía han quedado desactivados. Muy poco aporta el nuevo Estatuto en lo relativo a la ampliación de la autonomía política¹⁵. No se ha dado un paso atrás, pero tampoco un paso decidido hacia delante.

2. La posición constitucional de los Estatutos de Autonomía

La determinación de la posición del Estatuto de Autonomía dentro del ordenamiento español y, por tanto, su relación con la Constitución y otras leyes orgánicas estatales era una cuestión capital para resolver muchas de las impugnaciones de concretos preceptos estatutarios. Como vimos, los autores de la reforma trataron de justificar buena parte de las novedades del Estatuto de Autonomía a partir de una determinada concepción de esta norma, destacando su carácter de norma que forma parte del bloque de constitucionalidad y su función de complemento de la Constitución en la configuración de la ordenación territorial del Estado. A partir de esta concepción era posible imponer la modificación de la jurisprudencia constitucional (al modificarse el parámetro de referencia, debería alterarse una jurisprudencia dictada al amparo de un Estatuto diferente), se podrían delimitar las competencias del Estado y se podría incidir en el contenido de leyes orgánicas estatales como la ley orgánica del poder judicial.

La sentencia no dedica una especial atención a esta cuestión previa, pero en los fundamentos en los que trata de este tema, fundamentos jurídicos 3 a 6, contiene una serie de afirmaciones categóricas de singular relevancia.

A partir de un planteamiento estrictamente formal el Tribunal afirma que los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas, subordinadas a la Constitución, y que se relacionan con las otras leyes orgánicas por el principio de competencia. El hecho de que puedan cumplir funciones materialmente constitucionales (como fijar las competencias autonómicas) no tiene mayor relevancia. Tampoco la tiene su singular procedimiento de elaboración.

En cuanto a su función el Tribunal Constitucional reconoce que junto al contenido obligatorio de los Estatutos (artículos 69,5 y 147,2 de la Constitución) y al contenido posible (artículos 3,2 y 4,2 de la Constitución), existe otro contenido lícito que deriva de la función constitucional de los Estatutos. Esta amplitud de contenidos permite una diversidad de modelos estatutarios según el ejercicio que cada Comunidad Autónoma haga del principio dispositivo.

¹⁵ Como mayores logros puede reconocerse el establecimiento de un título dedicado a los derechos estatutarios, la incorporación de algunas nuevas competencias y la regulación de las relaciones con la UE, tanto en su fase ascendente como descendente.

Pero sin duda lo más relevante es la insistencia con la que el Tribunal afirma la posición subordinada del Estatuto respecto de la Constitución y la competencia exclusiva del propio Tribunal para interpretar el texto de la Constitución y resolver las contradicciones que puedan darse entre la norma suprema y los Estatutos de Autonomía. De acuerdo con estas premisas se añade que el Estatuto, norma fruto del poder constituido, no puede interpretar de forma general la Constitución y tratar de imponer su criterio interpretativo a lo que pueda decir el Tribunal, ni puede por tanto incidir en la delimitación de las competencias del Estado interpretando el alcance del artículo 149,1 de la Constitución. Esta es una tarea reservada a la jurisprudencia constitucional. Para el Tribunal el Estatuto debe aplicar los preceptos constitucionales de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que los haya interpretado. La corrección o no de esta interpretación estatutaria, por otro lado, estará siempre sometida al control del Tribunal.

Por tanto, se admite una concepción amplia del Estatuto en cuanto a contenidos (por ejemplo, derechos estatutarios, definición de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas), pero por otro lado se mantiene una concepción funcional limitada, imponiendo un claro límite cualitativo. En este sentido se reitera la distinción entre poder constituyente y poder constituido¹⁶ para negar al Estatuto de Autonomía la función de complementar a la Constitución y poder imponer su contenido al Tribunal Constitucional en tanto que norma perteneciente al bloque de la Constitucionalidad¹⁷.

Esta doctrina sobre el valor del Estatuto de Autonomía como fuente del ordenamiento jurídico domina todo el contenido ulterior de la sentencia y sirve al Tribunal para resolver muchas de las concretas impugnaciones que se le plantean. De forma reiterada ante la impugnación de un precepto el Tribunal fija el significado del mismo para afirmar que a él le corresponde en exclusiva fijar el sentido del desarrollo de la Constitución. De esta forma concluye que interpretado de esta forma el precepto es constitucional.

¹⁶ Esta doctrina se elaboró por primera vez en la importante sentencia 76/1983 en la que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales muchos de los preceptos de la ley estatal orgánica y de armonización del proceso autonómico, conocida como LOAPA. En aquella ocasión el Tribunal negó que una ley orgánica estatal pudiera interpretar con valor general la Constitución con la finalidad de «reordenar» la construcción del Estado de las Autonomías. En esta ocasión la misma doctrina se utiliza para negar que los Estatutos de Autonomía, normas del poder constituido y con un ámbito territorial limitado, puedan interpretar la Constitución e imponer su criterio al propio Tribunal.

¹⁷ La sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, dictada en relación a la impugnación de un precepto del Estatuto de la Comunidad Valenciana, había sostenido una interpretación más favorable al Estatuto de Autonomía como norma complementaria de la Constitución. Esta sentencia, en la que muchos vimos un precedente de la futura sentencia sobre el Estatuto catalán, ha sido ignorada en su práctica totalidad por la sentencia 31/2010.

3. Algunos pronunciamientos concretos

3.1. El concepto de nación

Una de las cuestiones más controvertidas a lo largo de todo el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía fue la inclusión en el mismo de la afirmación de que Cataluña es una nación. La afirmación en la norma estatutaria de que Cataluña es una nación responde a los planteamientos tradicionales del catalanismo político. De esta forma se pretende obtener el reconocimiento de lo que se estima es una realidad y al mismo tiempo el reconocimiento de la singularidad de Cataluña dentro del Estado español, diferenciando esta Comunidad Autónomas respecto de las restantes regiones y nacionalidades. Este reconocimiento contó desde un principio con la oposición frontal del Partido Popular al texto estatutario.

La solución final que se dio a esta reivindicación catalana en el texto estatutario fue llevar al Preámbulo del Estatuto el reconocimiento de que el Parlamento catalán había afirmado que Cataluña es una nación¹⁸. Solución política que permitía lecturas diferentes y que no satisfizo plenamente a ninguna de las partes¹⁹. En el artículo segundo se afirma que Cataluña es una nacionalidad.

Impugnada la redacción del Preámbulo el Tribunal Constitucional afirma que el concepto de nación es polisémico, pero como concepto jurídico y constitucional la Constitución sólo reconoce la nación española en la que reside la soberanía. Si bien no se niega que Cataluña pueda definirse como nación cultural, histórica, lingüística o sociológica (FJ 12), se afirma por contraposición de forma reiterada que la nación que importa a efectos del examen de constitucionalidad es única y que este concepto jurídico-constitucional es el que importa, sin que las normas del ordenamiento puedan desconocer ni inducir a equívoco en punto a la indisoluble unidad de la Nación española. Para evitar toda duda interpretativa (la sentencia tiene muchas veces este carácter preventivo) se llega a decir- en este caso en contra de la propia doctrina del Tribunal- que la afirmación que se contiene en el Preámbulo no puede tener ningún valor interpretativo sobre el alcance de otros preceptos estatutarios. Por tanto, no se declara inconstitucional, pero se le niega toda relevancia interpretativa sobre otros preceptos estatutarios.

¹⁸ Finalmente la afirmación de que Cataluña es una nación tan sólo aparece en el Preámbulo del Estatuto y en los términos siguientes: «el Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación».

¹⁹ Sobre este debate vid. TORNOS MAS, Joaquín, *Los Estatutos de autonomía de Cataluña*, Madrid: Iustel, 2009.

3.2. Los derechos históricos

El intento de ver reconocida la singularidad de Cataluña dentro del Estado Español y obtener al mismo tiempo una posible vía para futuras ampliaciones competenciales se intentó instrumentar a través de la figura de los «derechos históricos». De este modo el artículo 5 del Estatuto estableció que «el autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución».

El Tribunal salva la constitucionalidad del precepto con un ejercicio extremo del recurso a la fórmula de las sentencias interpretativas de conformidad, y afirma que el precepto sería «manifiestamente inconstitucional si pretendiera para el Estatuto de Autonomía un fundamento ajeno a la Constitución, aun cuando fuera añadido al que ésta le dispensa. Sin embargo, el enunciado íntegro del artículo permite descartar esa interpretación, así como la de que con él se hayan querido traer a colación para la Comunidad Autónoma de Cataluña los derechos históricos a que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución».

Como hemos apuntado esta afirmación del Tribunal creemos que es un buen ejemplo del uso recurrente, y en ocasiones abuso, de las sentencias interpretativas de conformidad, lo que demuestra la clara voluntad del Tribunal de ser respetuoso con la voluntad del legislador estatuyente y reducir al máximo las declaraciones de inconstitucionalidad. De este modo, el artículo 5 no se declara inconstitucional, pero se vacía de contenido, ya que por un lado se dice que esta figura constitucional está reservada a los territorios forales, y por otro que no puede ser fundamento del derecho al autogobierno de la Generalidad, pues ésta sólo puede encontrar el fundamento de su existencia en la Constitución.

3.3. La lengua catalana

La regulación jurídica de la lengua catalana era otro de los temas especialmente sensibles para los autores del Proyecto. Hasta este momento la Generalidad de Cataluña había legislado sobre esta cuestión con un doble objetivo. Por un lado afirmar que el catalán es la lengua propia de Cataluña, lo que justifica medias de fomento para su uso y la primacía del catalán en las actuaciones de los poderes públicos catalanes, y por otro imponer un modelo de educación que no separara a los alumnos según la lengua materna de sus padres y en el que el catalán fuera la lengua vehicular preferente del sistema de enseñanza obligatoria, llegando a imponer la «inmersión» lingüística en esta lengua en las etapas iniciales de la enseñanza. Este modelo había sido avalado por el Tribunal Constitucional.

Con el nuevo Estatuto se trató de avanzar en la promoción del catalán imponiendo por un lado el deber de conocerlo (hasta entonces sólo existía el derecho de conocerlo) y afirmando que del carácter de lengua propia del catalán se desprendía con carácter general su carácter preferente frente al castellano.

El Tribunal de nuevo lleva a cabo una interpretación de conformidad para salvar la imposición del deber de conocer el catalán afirmando que dicha imposición debe entenderse reducida al supuesto de los estudiantes y a los funcionarios que deben atender a los ciudadanos catalanes. En cambio si declara inconstitucional el establecimiento del carácter preferente del catalán, ya que afirma que castellano y catalán deben estar en una posición de igualdad. Esto no le impide reconocer al mismo tiempo que se podrán establecer en determinados supuestos medidas de fomento a favor del catalán para contrarrestar su posición de debilidad²⁰.

Por lo que se refiere al uso del catalán en la enseñanza el Tribunal afirma que «resulta perfectamente legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo aunque siempre con el límite de que ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma»²¹.

3.4. El reconocimiento de derechos y deberes estatutarios

La posibilidad de que el Estatuto de Autonomía reconociera un listado propio de derechos y deberes estatutarios fue cuestionado con carácter general por los recurrentes. Además, se impugnaron algunos preceptos concretos y el sistema de garantías establecido para proteger estos derechos frente al legislador o a la administración.

El Tribunal rechaza los argumentos en contra de que el Estatuto pueda incluir una relación de derechos estatutarios, si bien condiciona la validez de

²⁰ El tema de la lengua reaparece en los preceptos relativos a derechos y deberes y en algunos preceptos relativos al poder judicial en Cataluña. El Tribunal reconoce la constitucionalidad de estos preceptos siempre que se interpreten en el sentido de que respetan el derecho de opción por el uso de una u otra lengua. Por lo que se refiere a la exigencia del conocimiento del catalán como condición para el acceso a la profesión de magistrado se salva la constitucionalidad de estos preceptos en la medida en que el Estatuto se remite a la concreción de esta condición a los que disponga la ley orgánica del poder judicial, por lo que el Tribunal se remite a lo que disponga la ley estatal.

²¹ Esta afirmación se contiene el fundamento jurídico 24, en relación al derecho lingüístico reconocido en el artículo 35 del Estatuto, y de hecho confirma lo ya dicho por el Tribunal en su sentencia 337/1994.

los mismos a que sólo vinculen al legislador autonómico y a que están materialmente relacionados con el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado señala que la mayoría de los derechos son realmente mandatos de actuación dirigidos al poder público, y no verdaderos derechos subjetivos. Desde esta perspectiva afirma el Tribunal que el hecho de que desde un Estatuto se impongan mandatos al legislador autonómico, y que como consecuencia de ello puedan crearse por mandato estatutario derechos diferentes para los ciudadanos dentro del territorio español es conforme con el Estado de la Autonomías, en la medida en que el mismo reconoce y ampara el pluralismo político.

Como límite a los derechos estatutarios se añade que el Estatuto no puede desarrollar el contenido de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución, ya que su desarrollo está reservado a leyes orgánicas diversas del Estatuto de Autonomía.

Para que la figura de los derechos estatutarios tuviera una protección real frente al legislador y su contenido pudiera hacerse valer ante la jurisdicción ordinaria el Estatuto previó, en primer lugar, un control previo de las leyes que regularan su contenido ante el Consell de Garanties Estatutàries, de modo que su dictamen sobre el proyecto de ley fuera vinculante. Por otro lado estableció que debería articularse un procedimiento especial ante la jurisdicción ordinaria en defensa de esos derechos. La segunda previsión fue declarada constitucional en la medida en que su concreción se remitía a una ley posterior, ley que el Tribunal Constitucional precisa que deberá ser la ley orgánica del poder judicial, por tanto, una ley estatal. Por lo que se refiere a la intervención del Consell de Garanties Estatutàries el Tribunal declaró inconstitucional esta intervención con los argumentos que expondremos a continuación al tratar de esta institución.

3.5. Las instituciones. Las objeciones al Consell de Garanties Estatutàries y a las competencias del Síndic de Greuges

La regulación de la propia organización y de las propias instituciones siempre se ha reconocido como un ámbito propio de la autonomía, y por tanto una materia en la que debe respetarse la libertad de decisión de la Comunidad Autónoma.

La sentencia 31/2010 parte de este presupuesto y reconoce al Estatuto una amplia libertad para configurar las instituciones de autogobierno y por tanto la legitimidad para crear el Consell de Garanties Estatutàries (supremo órgano consultivo del Parlamento y del Gobierno al que corresponde velar por el respeto de la Constitución y del Estatuto de Autonomía), el Síndic de Greuges (el

Defensor del Pueblo autonómico) y la Sindicatura de Comptes (el Tribunal de Cuentas de la Comunidad Autónoma).

Esta amplia libertad no es obstáculo para que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de dos preceptos, uno relativo al dictamen vinculante del Consell de Garanties, y otro relativo a la delimitación de las competencias del Sindic de Greuges respecto de las competencias del Defensor del Pueblo.

El Consell de Garanties Estatutàries es el máximo órgano consultivo del Gobierno y el Parlamento. En el sistema anterior (se denominaba Consell Consultiu) dictaminaba a petición de los parlamentarios sobre la constitucionalidad y estatutoriedad de los proyectos y proposiciones de ley y a petición de los parlamentarios o el Gobierno sobre la constitucionalidad de leyes estatales antes de interponer un recurso de inconstitucionalidad. La novedad que incorpora el Estatuto de 2006 es añadir a las anteriores funciones la posibilidad emitir un dictamen vinculante, a petición de los parlamentarios, en relación a proyectos o proposiciones de ley que afecten al contenido de los derechos estatutarios. De este forma se trata de introducir una garantía reforzada para estos nuevos derechos evitando que el legislador autonómico pueda desconocerlos.

La introducción de este dictamen es lo que se impugna y lo que declara inconstitucional la sentencia. Para el Tribunal es inconstitucional el dictamen vinculante del Consejo de Garantías Estatutarias al afirmarse que según en qué momento deba emitirse o bien limita el derecho de los representantes parlamentarios a debatir un proyecto de ley (si el dictamen se emite al inicio de la tramitación parlamentaria), o bien es de hecho un mecanismo de control de un texto legal (si el dictamen se emite antes de la aprobación definitiva del proyecto), en cuyo caso se trata de una competencia reservada al Tribunal Constitucional. El primer argumento carece de sentido pues nunca se pensó en que el dictamen se emitiera al inicio del procedimiento parlamentario y el segundo es muy discutible, ya que el dictamen se pronuncia sobre un proyecto de ley, no sobre una ley, que es lo reservado al Tribunal Constitucional.

En el caso del Sindic de Greuges se declara la inconstitucionalidad del artículo 78 del Estatuto en la medida en que atribuye al Síndic de Greuges la función de supervisar la actividad de la Administración autonómica con carácter exclusivo y, por tanto, impidiendo la actuación del Defensor del Pueblo en relación a la actuación de las administraciones públicas catalanas. Para el Tribunal Constitucional la garantía de los derechos fundamentales está atribuida en la Constitución con carácter general al Defensor del Pueblo, sin que el Estatuto pueda limitar su actuación ni incidir en la configuración constitucional de sus competencias. Cuestión diversa es que puedan crearse Defensores del Pueblo

Autonómicos que actúen en los territorios de las diferentes Comunidades Autónomas de forma coordinada con el Defensor del Pueblo Estatal e incluso con carácter exclusivo en lo que se refiere a la garantía de los derechos estatutarios.

3.6. Del Poder Judicial en Cataluña

La inclusión de un Título III dedicado al Poder Judicial en Cataluña es otra de las novedades significativas del nuevo Estatuto de Autonomía catalán. De esta forma, junto con la incorporación del nuevo Título dedicado de derechos y deberes, se otorga al texto estatutario una estructura similar a la de una Constitución.²²

La inclusión en el Estatuto catalán de un Título dedicado al Poder Judicial (debe significarse que el enunciado del Título es el Poder Judicial en Cataluña, no el Poder Judicial de Cataluña) fue objeto de una oposición frontal por parte de los recurrentes, que impugnaron la práctica totalidad de los preceptos de este título. El argumento fundamental utilizado fue que una regulación autonómica del Poder Judicial atenta contra la unidad del poder judicial y contra la competencia exclusiva del Estado en esta materia (artículo 149,1-5 de la Constitución).

El planteamiento general del que parte el Tribunal para resolver las impugnaciones a los preceptos de este Título se recoge en la siguiente afirmación: «una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción», fundamento jurídico 42. A ello añade, recordando su jurisprudencia anterior, que la competencia exclusiva del Estado en esta materia es compatible con el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias en el ámbito de la llamada «administración de la administración de justicia», es decir, la vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado.

No obstante este punto de partida con el que se quiere dejar claro que Poder Judicial sólo hay uno y que la competencia para su regulación corresponde de forma exclusiva al Estado, a través de una ley orgánica específica, la ley orgánica del poder judicial, lo cierto es que la mayor parte de los preceptos de este Título se declararan conformes a la Constitución siempre que se interpreten en el sentido que fija el propio Tribunal Constitucional. Para el Tribunal el contenido de estos preceptos, en la medida en que tratan de incidir en la estructura del Poder Judicial en Cataluña, se limita a establecer sugerencias dirigidas al

²² Esta característica del nuevo Estatuto fue destacada por MUÑOZ MACHADO, Santiago, El mito del Estatuto como Constitución. En *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona: IDP, 2005.

legislador estatal el cual, en ejercicio de su competencia exclusiva, podrá actuar con entera libertad. Interpretados en este sentido los preceptos estatutarios son constitucionales, pero al mismo tiempo al perder toda fuerza prescriptiva pierden su sentido.

La declaración de inconstitucionalidad alcanza al artículo 97, precepto por el que se crea un Consejo de Justicia de Cataluña, como órgano de gobierno del Poder Judicial en Cataluña. Para el Tribunal Constitucional el órgano de gobierno del Poder Judicial es único, sin perjuicio de que la Ley Orgánica del Poder Judicial pudiera decidir en un futuro que puedan crearse órganos autonómicos desconcentrados. Por ello, la creación en el Estatuto de un Consejo de Justicia para Cataluña, al margen de la ley orgánica estatal, se declara inconstitucional. Por conexión con esta declaración de inconstitucionalidad también se declaran inconstitucionales los artículos 95,5 y 6; 98,2 y 3; 100,1 y 2 y 117,4. La declaración de inconstitucionalidad del artículo 97 permite no obstante que se mantenga la creación del Consejo de Justicia catalán pero con otras funciones (esta decisión de la mayoría del Tribunal es criticada en diversos votos particulares).

3.7. De las competencias

El Título IV del Estatuto está dedicado a la asunción de las competencias propias de la Generalidad de Cataluña en el marco de lo establecido en el artículo 149,1 de la Constitución. Es un Título esencial dentro de la estructura del nuevo Estatuto, pues como ya señalamos una de las razones fundamentales que impulsaron la reforma estatutaria fue la voluntad de garantizar a través de dicha norma un mayor nivel de autonomía política.

Este objetivo se trató de alcanzar por dos vías complementarias. Por un lado llevando al Estatuto la definición de los conceptos funcionales de las competencias, esto es, lo que debe entenderse por competencia exclusiva, compartida (bases-desarrollo) y ejecutivas (artículos 110 a 112 del Estatuto). Por otro, definiendo con mayor precisión el contenido material de las diferentes competencias, a través del juego de los conceptos generales y las submaterias. En este segundo caso se trataba de asumir por un lado la materia, por ejemplo comercio interior, y después especificar las submaterias que se integran en este concepto y que por tanto forman parte también de la competencia autonómica. Con estos instrumentos jurídicos se pretendía «blindar» las competencias de la Generalidad de Cataluña, en particular para dictar leyes con las que ejercer opciones políticas no predeterminadas, e imponer en algunos casos una relectura de la jurisprudencia constitucional dictada sobre parámetros constitucionales diferentes o más imprecisos alegando el cambio del bloque de la constitucionalidad.

La experiencia vivida con el Estatuto de 1979 era generalmente valorada, en lo relativo a la delimitación de los respectivos ámbitos competenciales, de forma negativa. En particular se entendía que el ejercicio de las competencias exclusivas y el desarrollo legislativo de la legislación básica por parte de la Generalitat se habían visto en muchos casos limitados, «laminados», por el legislador estatal y la doctrina del Tribunal Constitucional.

Con el nuevo Estatuto, como hemos apuntado, se pretendía un doble objetivo. Por una parte, definir el alcance del aspecto funcional de las competencias, es decir, establecer el significado de «exclusividad, legislación básica y competencia ejecutiva». Y, por otra parte, precisar el contenido de los diferentes títulos materiales con que se identifican las competencias propias, identificando las submaterias que forman parte del concepto general. De esta manera se quería fijar en una norma que forma parte del bloque de la constitucionalidad unos criterios vinculantes para el Estado y para el Tribunal Constitucional.

El primer objetivo, la definición del alcance funcional de las competencias, se trataba de conseguir en el capítulo primero del título IV, relativo a la tipología de las competencias, y en concreto en los artículos 110 a 112. El segundo objetivo forma parte de los artículos del capítulo segundo, que tiene como enunciado «Las materias de las competencias».

El contenido de los artículos 110 a 112 había sido objeto de un fuerte debate doctrinal. Los argumentos en contra de su constitucionalidad sostenían que un estatuto de autonomía no podía establecer categorías generales que tenían que incidir en el alcance de las competencias de otras comunidades autónomas, ni podía llevar a cabo una interpretación general y abstracta del contenido de la Constitución. Según esta doctrina, el Estatuto, al asumir las competencias propias, tiene que respetar el contenido del artículo 149.1 de la Constitución, sin tratar de precisar su significado.

En defensa del Estatuto catalán se sostenía que sus artículos se limitaban a concretar el alcance funcional de sus competencias, teniendo en cuenta que la Constitución no define lo que se entiende por competencia exclusiva, compartida y ejecutiva. Al llevar a cabo esta función, el Estatuto recogía la propia doctrina del Tribunal Constitucional y ayudaba a precisar, en una norma que forma parte del bloque de la constitucionalidad y que complementa la Constitución, la distribución de las competencias entre el Estado y la Generalitat de Catalunya.

Sobre esta cuestión se contaba también con la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, dictada en relación con el Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana. Esta Sentencia, aunque de forma no muy precisa, parecía legitimar los estatutos de autonomía con el fin de de-

finir el contenido funcional de las competencias de la respectiva comunidad autónoma. El Tribunal reconoció que en la fijación de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas existía una cierta «desconstitucionalización», lo cual habilitaba la función estatutaria: «los Estatutos pueden libremente asumir competencias, complementando así el espacio que la propia Constitución ha dejado desconstitucionalizado, para lo que han de realizar una cierta operación interpretativa como los condicionantes que veremos a continuación». Entre estos condicionantes se incluyó la necesaria distinción entre poder constituyente y poder constituido (doctrina de la Sentencia de la LOAPA 76/1983), hecho que impide que el legislador ordinario trate de llevar a cabo una interpretación general y abstracta de la Constitución asumiendo la función reservada en el Tribunal Constitucional. Pero la misma Sentencia parecía excluir la aplicación de este límite a los estatutos de autonomía, en la medida en que se puede entender que estas normas no establecen una interpretación general y abstracta de la Constitución dado que lo que hacen es concretar para su ámbito territorial la previsión constitucional sobre la distribución competencial²³.

La Sentencia sobre el Estatuto catalán, sin hacer ninguna referencia a la Sentencia 247/2007, quiere fijar con precisión el alcance de los Estatutos de autonomía en la delimitación de sus competencias propias, y con esta finalidad niega de forma contundente que estas normas puedan definir el alcance funcional de las competencias estatutarias interpretando los conceptos constitucionales contenidos en el artículo 149.1. En los fundamentos jurídicos 57 y 58 de la Sentencia hay una clara voluntad de clarificar esta cuestión y fijar una doctrina incontrovertible.

El punto de partida del Tribunal es el siguiente: «un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un Estatuto de Autonomía es el que excluye como cometido de este tipo de norma la definición de categorías constitucionales». Estas categorías constitucionales son «cuestiones que por cons-

²³ En su fundamento jurídico número 10 la Sentencia dice: «el Estatuto, en cuanto norma institucional básica, se dirige hacia los propios poderes de la Comunidad Autónoma singularmente a la Asamblea Legislativa, ejerciendo una tarea de ordenación de sus respectivas potestades, esto es, fijando el marco normativo en el que aquéllos deben actuar. Con esta perspectiva, el Estatuto de Autonomía puede legítimamente fijar las competencias propias de la Comunidad y establecer su alcance. El legislador estatutario, actuando así no incurre en vicio de inconstitucionalidad por interpretación de la Constitución, al igual que hemos reconocido lo propio respeto del legislador ordinario, lo que no quiere decir que no pueda incurrir en inconstitucionalidad si infringiera una correcta atribución competencial del Estado». Un comentario a esta Sentencia se puede encontrar en TORNOS MAS, Joaquín, La Sentencia constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 7 (octubre 2008), pp. 79-105.

titutivas del lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente no pueden tener otra sede que la Constitución formal, ni más sentido que el prescrito por su intérprete supremo» (FJ 57). Con esta contundente declaración se niega al Estatuto la definición de lo que se puede entender por las categorías constitucionales de competencia exclusiva, compartida o ejecutiva. De acuerdo con este razonamiento, continúa el Tribunal: «el Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por ‘competencia’ y qué potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la norma primera que la constituye».

A este argumento, se añaden dos más: por una parte, las competencias que corresponden al Estado tienen que ser iguales en todo el territorio, y no pueden estar condicionadas por diferentes preceptos estatutarios; por otra parte, el Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica de las categorías y los principios constitucionales.

Finalmente, seguramente por la fuerza de los hechos y del contenido de otros estatutos en los cuales se contiene una cierta definición de los títulos funcionales de las competencias propias, la Sentencia, en el fundamento jurídico 58, suaviza un poco su declaración y admite que los estatutos pueden incluir una cierta definición de las categorías competenciales, pero inmediatamente niega a esta definición cualquier valor prescriptivo. En concreto, la Sentencia dice: «en estas circunstancias, a los fines de la exposición ordenada y sistemática del conjunto de las potestades, facultades y funciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, integran el contenido funcional de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su norma institucional básica, pueden los Estatutos de Autonomía relacionar sin definir, esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que le es en sí misma indisponible, y así lo han hecho los diversos Estatutos de Autonomía desde su aprobación, las potestades comprendidas en las competencias atribuidas, en el marco de la Constitución, a las respectivas Comunidades Autónomas».

En definitiva, los artículos 110 a 112 son constitucionales si se entiende que se limitan a describir una realidad normativa sobre la cual no tienen capacidad de decisión. Esta realidad es la que consta en la Constitución y en la doctrina del Tribunal Constitucional. De esta manera, el debate doctrinal al que antes hemos hecho referencia se ha cerrado con la victoria clara de los que defendían la imposibilidad que el Estatuto fijara el contenido del aspecto funcional de las competencias propias. La doctrina de la LOAPA vuelve a hacerse presente en este caso para limitar el alcance normativo de los estatutos de autonomía como

poder constituido, sometido a la Constitución y a la interpretación que pueda hacer el Tribunal Constitucional²⁴.

La doctrina del Tribunal, clara y precisa, habría podido llevar a la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 110 a 112 del Estatuto. A pesar de eso, el Tribunal aplica una vez más el *self restraint* y trata de salvar la norma estatutaria con una Sentencia interpretativa que le permite limitar la declaración de inconstitucionalidad a una frase del artículo 111.

El contenido del artículo 110 es objeto de análisis en el fundamento jurídico 59. El objetivo del precepto estatutario era asegurar el máximo de exclusividad proclamada y por esta razón se afirmaba que, en el caso de las competencias exclusivas, el ejercicio de las potestades legislativas y reglamentarias y la función ejecutiva corresponderían «exclusivamente» a la Generalitat de Catalunya.

El Tribunal admite esta descripción de lo que es la competencia exclusiva, pero hace evidente que el adverbio «únicamente» que utiliza el precepto no puede suponer que cuando exista una concurrencia material o territorial en el ejercicio de la competencia autonómica con el ejercicio de otras competencias exclusivas del Estado tenga que prevalecer la competencia autonómica. Si se plantea el conflicto, lo resolverá el Tribunal Constitucional sin estar vinculado por la redacción del precepto estatutario.

De esta manera, de hecho, el Tribunal reitera su doctrina sobre el valor de la declaración de exclusividad referido a las competencias, doctrina según la cual por más que los estatutos configuren una competencia propia como exclusiva no pueden hacer nada en contra de la Constitución y de su atribución de competencias exclusivas a favor del Estado (STC 20/1988, entre otras). El artículo 110 se declara conforme a la Constitución pero pierde la finalidad con la cual se redactó²⁵.

El artículo 111, relativo a las competencias compartidas o concurrentes, constituía una de las principales aportaciones del nuevo Estatuto ya que trataba

²⁴ Este argumento ya se contiene en el fundamento jurídico 6 de la Sentencia, en la cual se hace referencia a las cuestiones generales planteadas por el recurrente y en particular al alcance del Estatuto. En concreto, la Sentencia dice: «[...] en la expansividad material de los Estatutos se oponen determinados límites cualitativos. Precisamente aquellos que definen toda la diferencia de concepto, naturaleza y cometido que media entre la Constitución y los Estatutos, como son cuantos delimitan los ámbitos inconfundibles del poder constituyente, por un lado, y de los poderes constituidos, por otro. En particular, los que afectan a la definición de las categorías y conceptos constitucionales, entre ellos la definición de la competencia que como acto de soberanía sólo corresponde en la Constitución, inaccesibles tales límites a cualquier legislador y sólo al alcance de la función interpretativa del este Tribunal (STC 76/1983 de 5 de agosto, *passim*)».

²⁵ Se tiene que señalar que el escrito del Abogado del Estado en defensa del Estatuto mantiene la misma tesis que la Sentencia.

de limitar el uso abusivo por parte del Estado de su potestad normativa básica. El objetivo del precepto era garantizar jurídicamente en el ámbito estatutario que las bases fijadas por el Estado dejaran margen suficiente a la Generalitat para dictar leyes en las cuales se pudieran adoptar políticas públicas propias, de forma que se aumentara la «calidad» de la autonomía y se evitara que quedara reducida al nivel de ejecución de políticas definidas por el Estado.

En este caso, la Sentencia, en su fundamento jurídico 60, declara la inconstitucionalidad de la frase con que se quería precisamente limitar el contenido de las bases, al definir este concepto tanto en su aspecto material como formal. La frase declarada inconstitucional es la que dice que las bases son principios o mínimo común normativo contenidos en normas con rango de ley.

Según el Tribunal, en este caso el Estatuto realiza una interpretación de la Constitución al definir aquello que con carácter general se tiene que entender como básico, función que como hemos visto el Tribunal niega que corresponda a la norma estatutaria. El Estatuto no puede fijar el alcance material de lo que es básico («principios o mínimo común normativo»), ni su alcance formal («normas con rango de ley»), ya que esta función corresponde al mismo Tribunal. Además, la Sentencia sostiene que el Estatuto se aparta en su definición del concepto constitucional de bases que él ya había establecido en su jurisprudencia.

El hecho de que el artículo 111 estableciera la excepción que lo que es básico podría tener otro alcance «en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y con este Estatuto» no es suficiente para el Tribunal para poder llevar a cabo una interpretación del precepto conforme a la Constitución. La Sentencia no admite que las excepciones puedan salvar el concepto, ya que lo que niega es que el Estatuto pueda establecer la definición general de aquello que es básico según la Constitución²⁶.

Finalmente, el fundamento jurídico 61 se ocupa del artículo 112 y de las competencias ejecutivas. En este caso, se reitera la doctrina del Tribunal sobre el alcance de las competencias ejecutivas, limitadas a los actos de ejecución y a los reglamentos organizativos, de manera que la competencia estatal de legislación incluye también los reglamentos ejecutivos con efectos externos.

El objetivo del precepto estatutario era incluir dentro de la función ejecutiva la potestad reglamentaria externa, para que la Generalitat pudiera dictar los reglamentos ejecutivos de las leyes estatales. El Tribunal ignora totalmente el argumento en defensa del precepto estatutario basado en la modificación del bloque de la constitucionalidad, es decir, en el hecho de que la anterior doctrina

²⁶ Este razonamiento hace que el Tribunal también declare inconstitucionales los incisos de los artículos 120.2 y 126.2, en el que se contiene una misma definición de lo que es básico.

del Tribunal no había podido tener en cuenta la nueva definición de competencia ejecutiva que introduce el Estatuto, cosa que le tendría que permitir hacer una nueva lectura del bloque constitucional y modificar su jurisprudencia. El Tribunal se mantiene coherente con su doctrina general sobre la imposibilidad de que el Estatuto defina conceptos constitucionales y, por tanto, ignora que mediante el artículo 112 se haya modificado el bloque de la constitucionalidad. Eso le permite mantener sin ninguna variación su doctrina sobre las competencias ejecutivas.

Lo que sorprende en este caso es que la Sentencia opte por un contenido interpretativo y no por la declaración de inconstitucionalidad de la expresión «que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado», ya que lo cierto es que la interpretación del Tribunal hace decir al artículo 112 lo que no dice.

La conclusión final es que el objetivo que se perseguía con los artículos 110 a 112 ha quedado totalmente vacío de contenido. El alcance de las potestades exclusivas, compartidas y ejecutivas de la Generalitat vuelve a estar situado donde estaba, en la Constitución y en la doctrina del Tribunal Constitucional.

3.8. Las relaciones institucionales de la Generalidad de Cataluña

El Título V, de las relaciones institucionales de la Generalidad (incluye las relaciones con la Unión Europea, con el Estado y con otras Comunidades Autónomas), también es declarado constitucional en virtud de una sentencia interpretativa de conformidad. En este caso el Tribunal afirma que «el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Generalidad de Cataluña aprobada por medio de una ley orgánica, no es una sede normativa inadecuada para la proclamación de los principios que, como el de cooperación, han de inspirar el régimen de esta relación entre el Estado central y las instituciones propias de la Comunidad catalana, sin perjuicio esto último de que más allá de esos principios, la concreta articulación normativa de ese régimen debe responder a exigencias estructurales de orden constitucional que, como es evidente, sólo pueden deducirse de la Constitución misma y en consecuencia de la jurisdicción que la interpreta», fundamento jurídico 110.

De acuerdo con esta doctrina todo el Título V se declara constitucional, si bien el verdadero significado y alcance de sus preceptos queda condicionado por la interpretación que de los mismos hace la propia sentencia constitucional o por el desarrollo que de su contenido hagan futuras leyes estatales. Así, por ejemplo, el artículo 174,3 del Estatuto establece que la Generalidad «participa en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias de acuerdo con lo establecido en el

presente Estatuto y las leyes». El Tribunal declara la constitucionalidad del precepto, pero añade que el «artículo 174,3 ha de interpretarse en el sentido de que prevé una participación orgánica y procedimental de la Generalidad que habrá de ser regulada por la legislación estatal y que no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales. Interpretado en esos términos el artículo 174,3 EAC no es contrario a la Constitución y así se dispondrá en el fallo», fundamento jurídico 111.

3.9. El sistema de financiación

El establecimiento de algunos principios básicos relativos a la financiación de la Generalidad de Cataluña fue otro de los objetivos que impulsaron de forma destacada la redacción del nuevo Estatuto de Autonomía. Cataluña, por lo que se refiere a su sistema de financiación, se sentía discriminada por relación a las Comunidades Autónomas que disponían de un régimen de concierto (País Vasco y Navarra) y agraviada dentro del sistema común del que formaba parte, en la medida en que su aportación a los fondos estatales de compensación era desproporcionada y la cantidad que recibía como devolución era claramente inferior a la que recibían otras Comunidades Autónomas (las balanzas fiscales). Este déficit financiero lastraba el progreso económico de la Comunidad y limitaba el contenido y calidad de los servicios a prestar a sus ciudadanos.

Los objetivos que se plantearon con el nuevo Estatuto se centraron en lograr una mayor capacidad de recaudación de tributos propios, mayor participación en los tributos del Estado, fijación de los criterios en base a los que determinar la cuantía del fondo de compensación, exigiendo que se tuviera en cuenta el esfuerzo fiscal de las diferentes Comunidades Autónomas, e implantación del principio de ordinalidad, como garantía de que la aplicación del sistema de financiación en su conjunto no podía suponer la pérdida del ranking en la renta per cápita de Cataluña. El debate sobre este modelo, y la posibilidad de que el Estatuto de Autonomía entrara a perfilar su contenido, era sin duda un tema capital, pues todo el mundo sabe que el verdadero nivel de la autonomía política depende de la autonomía financiera de la que se disponga.

Pues bien, una vez más el Tribunal va a tratar de salvar la mayor parte de los preceptos de este Título tras fijar en primer lugar lo que para él constituye en esta materia el canon de constitucionalidad. Así, el Tribunal afirma que por un lado hay que partir de que el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de «Hacienda general, artículo 149,1-14 CE, así como la potestad originaria para establecer tributos mediante ley, artículo 133,1 CE, lo que, unido a su competencia para regular mediante ley orgánica las competencias financieras

de las Comunidades Autónomas, artículo 157,3 CE», se concluye que el Estado es el competente para regular no sólo sus propios tributos sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado. A ello añade el Tribunal que las Comunidades Autónomas pueden regular la hacienda autonómica pero con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Además recuerda que las decisiones fundamentales se deberán adoptar en el órgano multilateral con competencia en la materia, el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

De acuerdo con este canon de constitucionalidad se desestiman la mayor parte de las impugnaciones formuladas contra los preceptos de este Título, si bien una vez mas para salvar la constitucionalidad del texto estatutario se impone una interpretación del contenido de sus preceptos que sea compatible con el criterio interpretativo previamente fijado por el propio Tribunal.

Sólo dos preceptos no superan este control de constitucionalidad al no permitir una interpretación conforme. Por un lado el artículo 206, apartado primero, que prevé que la aportación de la Generalidad a la solidaridad y a la nivelación de servicios se realizará siempre y cuando las Comunidades Autónomas lleven a cabo un esfuerzo fiscal similar²⁷. Para el Tribunal esta última frase incurre en inconstitucionalidad al establecer como exigencia para que Cataluña contribuya a los mecanismos de nivelación de servicios fundamentales y de solidaridad el hecho contrastado de que las otras Comunidades Autónomas, las que se benefician del fondo de solidaridad, realicen un esfuerzo fiscal similar. Para el Tribunal, que no cuestiona este criterio, lo esencial es que la determinación de cuál deba ser el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas sólo puede ser fijado por el Estado.

El segundo precepto declarado inconstitucional hace referencia a las haciendas locales. El artículo 218,2 establecía la posibilidad de que fuera la Generalidad la que pudiera regular y establecer los tributos locales. El Tribunal declara inconstitucional esta previsión también por razones competenciales, al recordar que la hacienda general es competencia del Estado y que dentro de la misma deben incluirse los tributos locales.

También merece ser destacada la interpretación que se lleva a cabo de la disposición adicional tercera del Estatuto, en la que se imponía al Estado un compromiso presupuestario de inversión en Cataluña durante un determinado

²⁷ Para los redactores del Estatuto el déficit fiscal entre ingresos y servicios obligatorios homogéneos, lo que justifica el acceso a los fondos del fondo de solidaridad, debía exigir también un esfuerzo fiscal similar, pues de lo contrario el déficit podría deberse a una menor presión fiscal de la Comunidad deficitaria.

período de tiempo. El Tribunal niega que desde el Estatuto pueda condicionarse la política presupuestaria del Estado, pero finalmente salva la constitucionalidad de la adicional siempre que se interprete en el sentido de que no vincula al Estado la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones. Es decir, la disposición adicional es constitucional siempre que se entienda que no dice lo que sus redactores quisieron que dijera.

V. EL PROCESO SOBERANISTA TRAS LA SENTENCIA 31/2010

La sentencia del Tribunal Constitucional puede tener una doble lectura. El análisis jurídico de la misma se ha llevado a cabo en las páginas anteriores. En términos generales creo que puede afirmarse que la aportación más destacable es la construcción que lleva a cabo sobre la posición de los Estatutos de Autonomía dentro del ordenamiento español, situándolos como normas sometidas al texto de la Constitución, que se relacionan con el resto de leyes orgánicas según el principio de competencia y que, sin perjuicio de que puedan regular un amplio conjunto de materias, no están llamados a complementar la construcción constitucional del Estado de las Autonomías. Para el Tribunal Constitucional el modelo de organización territorial se encuentra definido en el texto de la Constitución y en su propia jurisprudencia, sin que por tanto en el año 2010 pueda hablarse de la desconstitucionalización de dicho modelo. Por ello los preceptos estatutarios, en tanto ejercicio del poder constituido, deben aplicar la Constitución, pero no pueden pretender interpretar el significado de sus preceptos con valor general y vinculante para el propio Tribunal Constitucional alegando que los mismos forman parte del bloque de constitucionalidad.

Pero la sentencia exige otra lectura, que creemos no se hizo en su momento, y que explica el devenir subsiguiente de las reivindicaciones soberanistas y el momento actual (septiembre de 2015), donde nos encontramos a las puertas de unas elecciones de claro contenido plebiscitario en las que se pregunta sobre la opción a favor de la independencia.

Tras la sentencia las fuerzas políticas de ámbito estatal no realizaron una lectura en la que se tuviera en consideración la naturaleza política del conflicto que generaba el cierre de la opción estatutaria como vía para dar cauce a las reivindicaciones de reconocimiento de la singularidad catalana y logro de mayores cotas de poder político. La legítima aspiración a la independencia, como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 42/2014, no puede tratarse tan sólo como un problema de orden jurídico-constitucional, añadiendo a este tratamiento una posición inflexible sobre posibles reformas constitucionales. Los principios de democracia y respeto del Estado de Derecho deben

abordarse conjuntamente para tratar de encauzar un conflicto en el que la reivindicación soberanista tiene una fuerte carga emotiva.

Pero no nos corresponde en este trabajo añadir ya nada más. Hemos tratado de describir lo que pretendió ser la reforma estatutaria de Cataluña, y como la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 cerró la vía para dar satisfacción a las reivindicaciones catalanas. Pero no todo, ni mucho menos, quedó resuelto con la sentencia. Digamos por último que precisamente por ser un conflicto político, no debería trasladarse al Tribunal Constitucional la solución del mismo. A quien reclamamos una actuación responsable es a las fuerzas políticas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza editorial, 2007, 2ª edición.
- BARCELÓ, Mercè; CORRETJA, Mercè; GONZÁLEZ BONDÍA, Alfonso; LÓPEZ, Jaume y VILAJOSANA, Josep Maria, *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Barcelona: Atelier, 2015.
- CASTELLÁ ANDREU, Josep Maria, *La función constitucional del Estatuto de Autonomía*, Barcelona: IEA, 2004.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa, *Revista de la Facultad de derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 4 (1982), 53-63.
- FOSSAS, Enric, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid: IVAP-Marcial Pons, 2007.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, El mito del Estatuto como Constitución. En *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona: IDP, 2005.
- TORNOS MAS, Joaquín, La Sentencia constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 7 (octubre 2008), pp. 79-105.
- *Los Estatutos de autonomía de Cataluña*, Madrid: Iustel, 2009.
 - *De Escocia a Cataluña. Referéndum y reforma constitucional*, Madrid: Iustel, 2015.
- VIVER PI-SUNYER, Carles y GRAUS CREUS, Mireia, La contribució del Parlament al procés de consolidació i desenvolupament de l'autogovern de Catalunya i a la defensa de la seva identitat nacional, *REAF*, 18 (octubre 2013), pp. 88-125.