

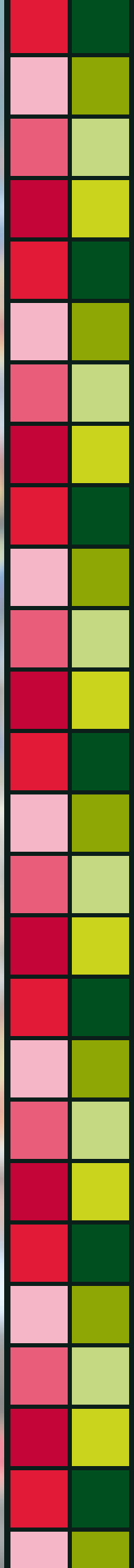


# Activitat parlamentària

Setembre 2010 - Especial sentència del Tribunal  
Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Direcció General**  
de Relacions Institucionals





# Activitat parlamentària

Setembre 2010

Especial sentència del Tribunal Constitucional  
sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Direcció General  
de Relacions Institucionals**

Activitat Parlamentària. Especial sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya  
 Número especial sentència del TC sobre l'EAC - setembre 2010  
 Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació  
**Direcció General de Relacions Institucionals**  
 Generalitat de Catalunya

Av. Diagonal 409  
 08008 Barcelona  
 Tel. 93 552 60 00  
 Fax 93 552 60 50  
 dgri@gencat.net  
**www.gencat.cat/dirip**  
**www.gencat.cat/drep/butlletins.htm**

Director  
**Fèlix Alonso**

Subdirector  
**Ramon Prat**

Coordinació  
**Isabel Muntané**

Edició  
**Pilar Barragan, Míriam Moreno, Lara González, Montserrat Beltran, Berta Pérez de Tudela**

Consell de redacció  
**Montserrat Aguilera, Cristina Botella,  
 Miquel Àngel Cabellos, Aurora Masip,  
 Antonio Revilla, Roser Serra, Natàlia Torrent**

Disseny i Producció gràfica  
**Hoipoi Studio**

Traducció  
**Lexic**

Fotografies  
**Parlament de Catalunya/Xavier Prat, David Tortosa**

Fotografia de la portada  
**David Tortosa**

Coordinació administrativa  
**Carme Felius**

Dipòsit legal  
**B-10277-01**

ISSN  
**1577-7162**

Tiratge  
**2.500 exemplars**

La revista no comparteix necessàriament l'opinió dels autors dels articles.  
 Aquesta publicació ha estat editada amb paper reciclat offset de 125 i 300 gr.



■ **Salutació** | Joan Saura, *conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació* | **5**

■ **Presentació** | Fèlix Alonso, *director general de Relacions Institucionals* | **7**

■ **Discurs amb motiu del Ple específic sobre l'Estatut** | José Montilla, *president de la Generalitat de Catalunya* | **8**

■ **Informe grup d'experts** | **19**

■ **Articles dels experts**

■ **Laia Bonet** | *secretària del Govern de la Generalitat de Catalunya* | **54**

■ **Carles Viver** | *director de l'Institut d'Estudis Autònoms* | **59**

■ **Antoni Bayona** | *professor de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra* | **63**

■ **Jaume Galofré** | *director del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya* | **72**

■ **Josep Maria Pelegrí** | *portaveu adjunt de CiU* | **76**

■ **Miquel Iceta** | *portaveu del grup parlamentari Socialistes-Ciutadans pel Canvi* | **80**

■ **Joan Ridao** | *secretari general d'ERC i portaveu al Congrés de Diputats* | **85**

■ **Jaume Bosch** | *president del grup parlamentari d'ICV-EUiA* | **90**

■ **El debat general sobre la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut** | *Ramon Prat i Roser Serra* | **95**

■ **Traduccions**

■ **Discurso con motivo del Pleno específico sobre el Estatut** | José Montilla, *presidente de la Generalitat de Catalunya* | **101**

■ **Laia Bonet** | *secretaria del Gobierno de la Generalitat de Catalunya* | **110**

■ **Carles Viver** | *director del Instituto de Estudios Autonómicos* | **114**

■ **Antoni Bayona** | *profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra* | **117**

■ **Jaume Galofré** | *director del Gabinete Jurídico de la Generalitat de la Catalunya* | **126**

■ **Josep Maria Pelegrí** | *portavoz adjunto de CiU* | **130**

■ **Miquel Iceta** | *portavoz del grupo parlamentario Socialistas-Ciudadanos por el Cambio* | **134**

■ **Joan Ridao** | *secretario general d'ERC y portavoz en el Congreso de los Diputados* | **138**

■ **Jaume Bosch** | *presidente del grupo parlamentario de ICV-EUiA* | **142**

■ **El debate general sobre la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto** | *Ramon Prat y Roser Serra* | **146**





La sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya ha estat un cop dur per a les aspiracions d'autogovern del nostre país, però també un atac a la voluntat del poble de Catalunya, que l'havia aprovat en referèndum. Aquest Tribunal ha escrit la pitjor pàgina de la seva història i ha actuat d'una forma profundament irresponsable, menystenint allò que havia decidit la ciutadania i trencant el pacte al qual havien arribat Catalunya i l'Estat.

Es tracta, doncs, d'una sentència indignant que ha merescut un rebuig contundent per part del Govern de la Generalitat, així com també de la ciutadania, que així ho va expressar de forma massiva en la manifestació del passat 10 de juliol. Aquell va ser un admirable gest de dignitat i una exigència de respecte del poble de Catalunya cap a allò que havia decidit de manera democràtica i pacífica. Era absolutament necessari mostrar la nostra indignació, i l'èxit de la mobilització redobla les forces per defensar amb més fermesa el nostre autogovern.

El Govern de la Generalitat està decidit a dur a terme totes les accions necessàries per restituir el contingut de l'Estatut en els termes que s'havien pactat amb l'Estat i des del primer moment es va posar a treballar en aquest sentit. Tot allò que sigui possible recuperar mitjançant legislació, o altres iniciatives polítiques, s'ha d'exigir al Govern de l'Estat que ho dugui a terme en la màxima brevetat. Ara bé, hi haurà altres qüestions que no seran viables sense un canvi de la constitució. I això fa que el debat sobre la seva reforma, en un sentit federal, esdevingui imprescindible.

No podem oblidar que, tot i els entrebancs i dificultats, l'Estatut ha demostrat ser una eina molt útil per a l'avenç nacional. Gràcies a l'Estatut i a la capacitat negociadora del Govern hem aconseguit competències que es reclamaven des de fa molt temps, com el servei de Rodalies de RENFE o la inspecció de treball, un finançament que suposa una millora històrica i unes inversions de l'Estat que per primer cop fan justícia amb el nostre país.

Catalunya va manifestar en l'Estatut la seva aspiració d'autogovern. Una aspiració que no pot ser ignorada ni desvirtuada, ans al contrari, ha de ser una prioritat fer-la efectiva en tant que és l'expressió de la voluntat d'un poble. Per això el Govern de la Generalitat continuarà aplicant-lo, defensant-lo i exigint-ne el compliment.

**Joan Saura i Laporta**

Conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació



La sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut de Catalunya reflecteix la por d'alguns en comprovar com s'ha transformat l'Estat espanyol després de 30 anys d'Estat autònom. Històricament, la societat catalana i, especialment, la de la resta de l'Estat han viscut amb la inèrcia del dia a dia, sense voler fer-se la pregunta: quin és l'encaix d'aquesta Espanya plurinacional, plurilingüe i pluricultural?

L'Estatut de Catalunya, entre d'altres coses, volia donar resposta a aquest interrogant i reflectir la seva realitat nacional: avançar en els drets i deures de la seva ciutadania i protegir una llengua i una cultura que també han estat fruit del mestissatge. Un mestissatge que ha fet de Catalunya un país ric, divers i solidari; respectuós amb la resta; que l'ha convertit en un territori d'acollida, on tots els que viuen i treballen configuren un sol poble. El Tribunal Constitucional i aquells que els han esperonat, en el seu esperit més jacobi i uniformitzador, han volgut trencar aquesta realitat ignorant-la, i el que han acabat fent és trencar un pacte; un pacte polític entre els representants de Catalunya i d'Espanya. Però també, i això encara és més greu, han atacat frontalment un acord referendat, democràticament i lliurement, per la ciutadania. S'ha trencat la confiança d'un poble que vol majoritàriament (les enquestes així ho reflecteixen) anar de la mà dels altres pobles d'Espanya, dels que volem una relació de tu a tu, no subordinada ni jerarquitzada sinó de plena confiança, on el desig de cada un dels seus pobles es pugui manifestar lliurement.

Però crec que som molts els que considerem que, després de la sentència, l'Estatut ni és mort ni és inferior al que teníem. I encara que s'admet la seva constitucionalitat en un 95%, la màxima llei catalana està tocada, és cert. Només cal que agafem un exemple per veure la situació en la qual, de moment, ens podem trobar. La sentència reconeix al legislador català la capacitat de definir quina és la llengua vehicular, però deixa espai suficient per esdevenir una constant font de conflictes. No només no se soluciona un conflicte, si és que existeix, sinó que se n'hi afegeix un de nou que es podria evitar.

Aquest número d'*Activitat Parlamentària* se centra, precisament, a valorar les conseqüències de la sentència. En primer lloc, quatre persones de prestigi en la matèria que van formar part del grup d'experts que va avaluar l'impacte de la sentència contribuiran a l'anàlisi jurídica per conèixer exactament els seus efectes. Aquestes persones són Laia Bonet, secretària del Govern; Carles Viver i Pi-Sunyer, director de l'Institut d'Estudis Autònoms; Jaume Galofré, director del Gabinet Jurídic del Govern, i Antoni Bayona, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra. En segon lloc, aquesta revista ofereix un espai a les diferents formacions polítiques que van donar suport al nou text per valorar i exposar les seves consideracions sobre el significat d'aquesta sentència i com consideren que caldria actuar a partir d'aquí.

La sentència del Tribunal Constitucional i la contundent resposta popular en la manifestació del 10 de juliol marcaran, sens dubte, un abans i un després. El 28 de novembre els catalans i catalanes tindrem l'oportunitat d'exercir el nostre dret a decidir i recolzar aquelles formacions que des de la seva legítima posició dibuixin un futur dins de l'autonomisme, el federalisme o la independència. Catalunya té la paraula.

**Fèlix Alonso i Cantorné**  
Director general de Relacions Institucionals

## “Jo estic pel pacte i no pel contracte”

Discurs del Molt Honorable president de la Generalitat de Catalunya, **José Montilla**, amb motiu del Ple específic sobre l'Estatut, del dia 16 de juliol de 2010

Gràcies, senyor president. Senyores i senyors diputats, estem en una hora greu de Catalunya, una hora greu i exigent. És una hora greu perquè una decisió legal del Tribunal Constitucional ha esmenat l'acord assolit entre el Parlament de Catalunya i les Corts Generals per aprovar l'Estatut d'autonomia de Catalunya. És una hora greu perquè la voluntat manifestada pel poble de Catalunya en el referèndum de l'Estatut, ara fa quatre anys, ha estat alterada i, a judici de molts, menystinguda. És una hora greu perquè aquesta decisió del Tribunal Constitucional ha anat acompanyada d'una actitud hostil d'una part de la classe política i de la societat espanyola vers les legítimes aspiracions catalanes de reconeixement nacional i de progrés de l'autogovern. És una hora greu perquè s'ha posat en qüestió la possibilitat de renovar la relació entre Catalunya i Espanya millorant-ne l'encaix a través dels procediments i dels instruments democràtics previstos per la Constitució espanyola de 1978.

I al mateix temps també és una hora exigent. És una hora exigent perquè requereix de les institucions catalanes, de les forces polítiques democràtiques, de la ciutadania, del conjunt de la nostra societat, una resposta a l'alçada de les circumstàncies històriques. És una hora exigent perquè la nostra resposta ha de conjugar la determinació col·lectiva de defensa de l'autogovern de Catalunya, en els termes pactats, aprovats i ratificats, amb la intel·ligència necessària per evitar que aquesta crisi institucional i política agreugi encara més la difícil situació que vivim a causa de la crisi econòmica. Aquesta és una hora exigent perquè requereix, en relació a la gravetat del problema suscitat, una resposta adequada també per part de les institucions democràtiques de l'Estat espanyol –del Govern, de les Corts Generals–, que en el seu moment van creure en la constitucionalitat de l'Estatut i hi van votar a favor. Una hora exigent perquè l'aprovació de l'Estatut, el 2006, no va ser una concessió d'Espanya a Catalunya; va ser un pacte polític entre els representants legítims de la sobirania del poble de Catalunya i els representants legítims de la sobirania del conjunt d'Espanya, un pacte que inclou, naturalment, els ciutadans i ciutadanes de Catalunya.



El Ple extraordinari sobre l'Estatut del dia 16 de juliol, es va dur a terme a petició del president José Montilla  
Foto: Xavier Prat

De manera que el poble català ha aprovat, podríem dir, tres vegades l'Estatut vigent: a través dels seus representants al Parlament –la proposta inicial–, a través dels seus representants a les Corts i, directament, a través del referèndum celebrat el 18 de juny de l'any 2006. No hauria de sorprendre ningú fora de Catalunya, per tant, la indignació que provoca la decisió de l'Alt Tribunal.

És obvi que la sentència del Tribunal Constitucional ha de ser acatada des d'un punt de vista legal. No seré jo, com a president de la Generalitat, qui cridi a la rebel·lia, transgredint els límits del que ha de ser el capteniment institucional, potser repetint episodis estèrils del nostre passat. Però és evident també que la situació originada per la sentència planteja d'entrada un problema democràtic: com restituir la voluntat popular expressada per les institucions i la ciutadania.

Aquesta restitució és la que hem de reclamar, és la que tenim dret a reclamar; és el que vam reclamar el dissabte 10 de juliol, manifestant-nos pels carrers de Barcelona, de la capital de Catalunya, en un clam emocional, massiu i cívic d'indignació democràtica. Una indignació democràtica tant pel fons d'una decisió que malmet aspectes sensibles de l'Estatut com, sobretot, per les formes mostrades en un llarg procés farcit d'anomalies.

Als catalans ens han fet un tort en mutilar, censurar i interpretar l'Estatut, però, a més, per la manera com ho han fet, percebem que se'ns ha menystingut, que ens han faltat al respecte. Una falta al respecte que ja vam sentir al llarg del procés de tramitació estatutari i que va denunciar en el seu moment el president Pasqual Maragall afirmant, en un discurs que alguns de vostès recordaran, al Senat, fa gairebé cinc anys. Deia, el president Maragall: «Cataluña» –en castellà, era al Senat– «pide respeto para su proceso de reforma, el mismo respeto con el que Cataluña ha actuado y seguirá actuando. Respeto para la tramitación de esta propuesta, que se hace siguiendo escrupulosamente los procedimientos establecidos en la Constitución y en el actual Estatuto.»

Malauradament, aquella petició va ser com predicar en el desert. Vam veure com es multiplicaven actituds i fets poc respectuosos amb les nostres aspiracions. Ens han faltat al respecte aquells qui van presentar un recurs contra l'Estatut de Catalunya i no ho van fer contra altres estatuts amb disposicions idèntiques a les recorregudes en el nostre. Ens han faltat al respecte grups i persones que han propiciat o tolerat una campanya indigna contra l'Estatut i contra tot allò que vingués de Catalunya. Ens han faltat al respecte determinats altaveus que han llançat les seves infàmies sobre el nostre model lingüístic o sobre l'aportació solidària de Catalunya al finançament del conjunt de l'Estat. Ens han faltat al respecte aquells que han maniobrat per alterar la composició del Tribunal Constitucional. Ens han faltat al respecte aquells que han impedit la seva renovació en temps i forma. Ens han faltat al respecte aquells que ara voldrien que la gent oblidés el seu paper motor del conflicte institucional i polític creat i que tant ha malmès els llaços emocionals entre Catalunya i el conjunt de pobles d'Espanya. Ens falten al respecte quan volen reduir les nostres aspiracions a una qüestió administrativa, ignorant la seva profunda càrrega simbòlica i identitària. I tampoc no han sabut estar a l'alçada els qui es vanagloriaven d'haver passat el ribot per l'Estatut presentat per Catalunya i ara minimitzen el fet que el Tribunal Constitucional hagi censurat tot allò que vam votar perquè ho consideraven ajustat a la Constitució.

Tot plegat constitueix una desconsideració cap a les nostres institucions democràtiques i cap a la societat catalana, que han manifestat les seves aspiracions observant les regles del joc establertes. El que hem proposat i aprovat ho hem fet apel·lant a un esperit constitucional obert i integrador i respectant les regles del joc democràtic. En la negativa a considerar la constitucionalitat de l'Estatut en la seva integritat hi veig una vulneració del pacte estatutari i, anant més lluny, també una degradació d'aquell esperit obert sobre el qual es va edificar el pacte constitucional.

Per això crec que tenim tot el dret a reaccionar en els tres nivells en què ho estem fent: l'emocional, el jurídic i el polític. Tenim dret a expressar la nostra indignació, tenim dret a reclamar respecte i volem, sobretot, exigir el compliment del que vam pactar. Després d'exercir el nostre dret a protestar, a reclamar i a exigir, com va fer el poble de Catalunya sortint al carrer com poques vegades ho havia fet, ens hem de plantejar, amb la màxima serenitat i el màxim rigor possibles, quin camí seguir a partir d'ara. Com ha dit encertadament el president Jordi Pujol, la resposta a la sentència del Tribunal Constitucional, més enllà

**Als catalans ens han fet un tort en mutilar, censurar i interpretar l'Estatut, però, a més, per la manera com ho han fet, percebem que se'ns ha menystingut, que ens han faltat al respecte**



de l'expressió emocional del rebuig, s'ha d'articular de diverses maneres i s'ha de traduir políticament en diferents etapes.

Però per fer-ho cal destriar amb cura els problemes de diversa índole que planteja la decisió del Tribunal. És necessari distingir per clarificar i per poder actuar amb més intel·ligència. Entenc que ens trobem davant de tres tipus de problemes, de naturalesa diversa i que necessiten plantejaments i respostes d'abast conceptual i temporal ben diferents. Es tracta de la relació entre Catalunya i Espanya, del problema democràtic derivat de la confrontació de legitimitats i, també, de com aplicar l'Estatut vigent i recuperar-ne els aspectes esmenats.

És molt probable que les respostes de les forces que hem defensat l'Estatut a aquestes qüestions no siguin coincidents, perquè els objectius de les forces polítiques catalanes pel que fa al futur de l'encaix o de la relació de Catalunya amb Espanya són molt diferents. De tota manera, en tant que problema d'avui, estic segur que hauria d'haver-hi marge suficient per definir i acordar un full de ruta compartit. Perquè, si del que es tracta és de definir com aplicar l'Estatut i com recuperar-ne els aspectes esmenats, crec que podem i hem de trobar un terreny compartit que ens permeti ser efectius, i ser-ho en un termini no massa llarg de temps, i evitar així decebre la ciutadania. Temps hi haurà també de contrastar propostes, models i horitzons per al país i per al nostre autogovern quan les diferents forces polítiques competiran d'aquí a uns mesos davant la ciutadania. Però aquest és un debat que no correspon al moment present, i farem bé tots procurant resistir la temptació de posar l'interès legítim, absolutament legítim, dels partits davant de l'exigència de defensar l'esperit i la lletra de l'Estatut. Voldria tractar, a

continuació, amb una mica més de deteniment, els tres problemes que tenim plantejats i com crec que els hauríem d'abordar.

**Si del que es tracta és de definir com aplicar l'Estatut i com recuperar-ne els aspectes esmenats, crec que podem i hem de trobar un terreny compartit que ens permeti ser efectius en un termini no massa llarg de temps, i evitar així decebre la ciutadania**

La relació Catalunya-Espanya. Sens dubte la sentència del Tribunal Constitucional i les vicissituds connexes influiran i marcaran, a partir d'ara, la relació entre Catalunya i Espanya. Influiran en els ànims col·lectius, en la conformació de voluntats, en les expectatives de futur, en el grau de confiança en aquesta relació.

No es tracta d'un problema d'ara, òbviament. Es tracta d'una qüestió de fons que travessa la nostra història contemporània, des del moment que els catalans prenem consciència de la posició insatisfactòria que ocupem a Espanya i el catalanisme es planteja l'objectiu de transformar-la. Es tracta del que s'ha convingut a definir com «l'encaix» de Catalunya a Espanya i que des de Catalunya s'entén com el reconeixement i respecte necessaris envers la nostra identitat nacional, cultural i lingüística, singular i diferenciada, i la possibilitat d'autogovernar-nos en el marc d'un Estat espanyol que accepti, empari, animi i defensi la seva pluralitat constitutiva.

Seguir construint la nació catalana, aconseguir i exercir l'autogovern: aquests han estat els objectius del catalanisme, al costat d'una voluntat manifesta de participar activament en la construcció d'un projecte col·lectiu amb els altres pobles d'Espanya. Aquesta ha estat l'aspiració mantinguda des dels seus orígens, des dels seus inicis, pel moviment catalanista, un moviment plural i transversal que ha conegut èxits i fracassos durant el segle XX i que, des d'una perspectiva històrica, podríem afirmar que ha iniciat el segle XXI amb un grau de satisfacció dels seus objectius inicials, que Catalunya endins qualificarien de notable: hem salvat la nostra identitat, la nostra cultura i la nostra llengua; hem consolidat la nostra consciència nacional, i hem estat exercint, pacíficament, l'autogovern des de fa més de trenta anys.

S'ha de reconèixer aquesta realitat i s'ha d'admetre que aquest progrés ha estat possible gràcies al restabliment de la Generalitat amb el president Tarradellas, gràcies a una constitució que ha fet viable l'autogovern, concretat a Catalunya en els Estatuts de 1979 i de 2006.

S'ha de reconèixer també que, al costat d'aquesta realitat, d'aquesta realitat positiva, hi conviu una insatisfacció sobre l'evolució de l'Estat autonòmic i sobre el tractament rebut per Catalunya en aquest marc, al llarg de tres dècades, molt especialment en el tombant de segle, entre els anys 2000 i 2004. Una insatisfacció centrada en les limitacions institucionals, competencials i financeres de l'autogovern i, sobretot, en l'insuficient reconeixement de la singularitat nacional de Catalunya.



El motor de l'aspiració catalanista és un sentiment majoritari i transversal que sorgeix de la societat  
Foto: David Tortosa

Amb èxits i fracassos, amb encerts i amb errors, aquest ha estat el camí elegit pel corrent central del catalanisme durant més d'un segle i, tal com jo ho entenc, aquest és un camí que el poble de Catalunya va ratificar en el referèndum del 8 de juny de l'any 2006. Un camí que cal seguir, mentre la majoria del poble de Catalunya així ho vulgui i ho decideixi.

Cal deixar molt clar que aquesta aspiració catalanista depassa el simple joc polític convencional, és una aspiració que no serà possible aconseguir mitjançant el simple joc de majories i minories polítiques o d'aliances conjunturals. El seu motor és un sentiment majoritari i transversal que sorgeix de la societat. La seva força resideix en la integració de sensibilitats polítiques i socials diverses. La seva operativitat es multiplica, quan es produeix l'acord ampli de les forces polítiques del país que permet negociar, en una bona posició, amb les institucions de l'Estat.

Possiblement, aquí, rau bona part del malentès amb Espanya, en la nostra dificultat per fer entendre –o en la seva negativa a entendre– que no estem parlant de qüestions administratives ni de pactes polítics conjunturals, sinó d'una qüestió que demana una predisposició i una cultura democràtica que admeti la pluralitat nacional, cultural i lingüística d'Espanya, una pluralitat que el fet que no la sentin amb la mateixa intensitat una part de les comunitats no resta ni un àtom de força i de raó als que sí que la sentim, la volem i l'exigim. I el fet d'admetre aquesta realitat ha de configurar, d'una altra manera, tant la cultura política com el marc institucional de l'Estat espanyol.

En definitiva, si Espanya vol donar una solució al secular «problema català», ha d'estar disposada a canviar, començant per admetre que es tracta no del problema d'uns quants, sinó d'un problema constitutiu de la seva pròpia essència; un problema de reconeixement democràtic de la realitat plurinacional d'Espanya; Espanya no canviarà fins que no canviï la manera com es presenti, s'expressi i es consideri aquest problema des de la capital i des dels diferents nuclis de poder polític i mediàtic.

Tant a Madrid com al conjunt del país, hi ha veus potents que conformen l'estat anímic i d'opinió de bona part dels espanyols en relació amb Catalunya, les seves institucions i la seva voluntat col·lectiva.

Hi ha, a Espanya, qui nega el problema, perquè considera que no té entitat política, que es tracta d'un problema inventat, gairebé metafísic i, per tant, insoluble. És una nova manera de tornar a la coneguda tesi orteguiana de la «conlllevància» que ens condemna o ens condemnaria a un malestar crònic i a sentir que vivim en el marc de l'Estat en una situació d'inferioritat. També és una manera de no assumir que es tracta d'un problema d'Espanya, com molts hem estat dient des de Catalunya, molts, des de fa temps.

Entenc que Catalunya ha plantejat aquesta qüestió amb lleialtat, que ha fet reiterats esforços per explicar el fonament i l'abast de la seva demanda de reconeixement, però val a dir que hem arribat al punt



que Catalunya mostra també símptomes de fatiga, sobretot quan veu, després de tant esforç, que nuclis que conformen un sentiment espanyol força estès no semblen massa interessats a correspondre-hi.

Precisament, aquest cansament és el que està alimentant, a Catalunya, una desafecció sentimental i política que hauria de preocupar, seriosament, els responsables institucionals, polítics, econòmics i socials d'Espanya. Jo mateix ho vaig advertir, parlant com a president, a Madrid mateix, ja al novembre de l'any 2007, i, francament, resulta sorprenent veure no ja l'hostilitat d'una minoria radical i estrepitosa, que hi és i que es fa sentir, sinó també la indiferència d'una majoria confiada en una suposada immutabilitat de la realitat espanyola.

L'animadversió o la indiferència de l'altre són el pitjor punt de partida si es vol resoldre adequadament un problema agut. I aquesta és la pitjor hipòtesi que es podria verificar, des del meu punt de vista. Possiblement, hi ha qui vol creure's que el problema no existeix, a la vegada que confia en els nostres errors o en la nostra incapacitat per no veure'ns en la necessitat, òbviament, d'afrontar-lo. Ho deixo aquí i plantejat en aquests termes, com una reflexió que crec ineludible a Catalunya, a Madrid i també a la resta d'Espanya i crec que és inseparable del plantejament que ens cal fer a l'hora d'abordar com resollem, de forma concreta, el problema creat per la sentència del Tribunal Constitucional.

Ja he dit abans que és lògic que es proposin respostes ben diferents per part de les forces que van treballar per un estatut que, ara, el Tribunal Constitucional ha retallat, perquè els objectius de les forces polítiques catalanes, pel que fa al futur de la relació o l'encaix de Catalunya amb Espanya, són molt diferents.

### L'animadversió o la indiferència de l'altre són el pitjor punt de partida si es vol resoldre adequadament un problema agut

De tota manera, en tant que problema d'avui, estic segur que s'hauria de poder definir i acordar un full de ruta compartit i és responsabilitat nostra abordar, avui, els problemes del present, tant com ho és oferir als nostres conciutadans horitzons engrescadors i plausibles per al futur de Catalunya.

Vull fer esment, breument, també al segon tema de fons, el problema democràtic derivat de la confrontació de legitimitat entre les institucions democràtiques i el Tribunal Constitucional.

No és un problema nou, però sí que s'ha manifestat amb tota la seva intensitat en el cas de l'Estatut, perquè és la primera vegada que el Tribunal Constitucional ha hagut de dictaminar sobre una llei aprovada pel vot popular en referèndum.

Les sospites sobre la parcialitat del Tribunal i sobre la seva vulnerabilitat a les pressions externes no han fet altra cosa que créixer, des del moment que el Partit Popular va decidir presentar el seu recurs contra l'Estatut.

No és moment de tornar a recordar els episodis viscuts. És moment de constatar el dany causat i de procedir, en la mesura del possible, a la seva reparació. Per això vam prendre iniciatives per a la renovació immediata del Tribunal Constitucional i per reformar la llei que el regula, per evitar processos tan dilatats i convulsos com els que hem hagut de patir.

Però crec que també és necessari i oportú obrir una reflexió de fons sobre les relacions entre les institucions democràtiques i les institucions de control judicial. Com vostès saben, és un problema de fons que acompanya, polèmicament, el naixement i el desenvolupament de les democràcies, que ha tingut episodis, fins i tot, històrics de gran ressò com la confrontació, en el seu moment, del president Roosevelt i del Tribunal Suprem dels Estats Units, arran de la legislació del «New Deal», que, en l'àmbit doctrinal, es planteja la tensió entre les institucions majoritàries i les institucions contramajoritàries, entre autogovern democràtic i restriccions institucionals a la democràcia.

En el nostre cas, aquesta tensió és encara més rellevant, perquè, a la pràctica de l'Estat autònom, s'ha convingut la necessitat d'arbitrar les tensions i els conflictes entre centre i perifèria, entre les institucions centrals de l'Estat i les autonomies. Una relació que és desigual i asimètrica i que, per compensar-la, requeriria disposar d'una institució arbitral, realment, independent.

No és tampoc la meva intenció fer, ara, una valoració del protagonisme del Tribunal Constitucional en la configuració de l'Estat de les autonomies, tot i que ha contribuït de manera indubtable a precisar l'abast d'alguns dels seus elements bàsics. El Tribunal Constitucional no havia pretès mai, fins ara, tenir un paper fonamental en la definició del model d'Estat, no li corresponia i no li correspon.

Tampoc és, ara, el moment ni aquest és el lloc adient per plantejar les conseqüències de portar fins al final la reflexió que he apuntat, però no tinc cap dubte que la reforma del Tribunal Constitucional és necessària, podria dir «imprescindible», per millorar la nostra qualitat democràtica per evitar situacions de contraposició flagrant amb la voluntat democràtica i per garantir un tractament equitatiu als interessos de les autonomies.

La sentència del Tribunal Constitucional sobre els recursos contra l'Estatut ha fet créixer entre nosaltres aquesta percepció de baixa qualitat democràtica i alguns ja fa temps que advertíem de les conseqüències negatives no tant d'una o altra sentència com del simple fet que cap tribunal sentenciés sobre una llei referendada per la sobirania popular, malgrat que s'hagi fet amb la llei al seu favor.

Passem, ara, a tractar el nucli del debat que, avui, tenim plantejat. Què fem amb l'Estatut tal com ha quedat, després del seu pas pel Tribunal Constitucional? I transcendent aquesta pregunta, quina és la resposta que som capaços de donar en forma d'actuació política compartida o no al poble de Catalunya, a la societat catalana?

Ens cal, primer, disposar d'un diagnòstic precís de les conseqüències de la sentència sobre la mateixa llei, sobre el mateix Estatut. Un diagnòstic que crec que ha de començar per la part positiva, és a dir, per determinar tot el que podem seguir fent amb l'Estatut, un estatut en vigor que hem estat desplegant a bon ritme, des de fa quatre anys, i que apliquem amb tota normalitat.

Certament, el Tribunal Constitucional, amb la seva sentència, salva el cos central de l'Estatut, en confirmar, en gran mesura, la seva constitucionalitat. Podem afirmar que no s'ha aconseguit l'objectiu d'invalidar l'Estatut, tal com pretenien els seus impugnadors, tal com reclamen els magistrats més conservadors del Tribunal Constitucional amb els seus vots particulars i tal com reclamaven també els sectors més durs de la dreta política i mediàtica espanyola amb els seus comentaris i posicionaments editorials; només cal recordar que els recurrents impugnaven més de la meitat dels preceptes estatutaris.

Per tant, l'Estatut segueix vigent i plenament operatiu, amb la seva carta de drets i deures, amb les seves millores competencials consolidades, conservant els nous àmbits materials, eixamplant així l'espai legislatiu del nostre autogovern; amb les possibilitats de participar en l'exercici de determinades competències estatals, o amb el nostre propi règim lingüístic, que confirma la validesa del model i per tant la utilització del català com a llengua vehicular a l'ensenyament, amb el nou model de finançament.

Per entendre'ns, cap nova competència transferida s'ha de retornar, ni s'ha de revisar l'acord de finançament, ni s'ha de modificar el nostre model escolar, i la llengua catalana seguirà sent la dels mitjans de comunicació públics de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals.

No hem de desfer la feina feta en aquests quatre anys d'aplicació de l'Estatut, durant els quals s'ha desplegat normativament, amb una cinquantena de lleis aprovades pràcticament; s'han transferit competències tan rellevants com la inspecció de treball, la gestió del servei ferroviari de rodalia, l'expedició del primer permís de treball dels immigrants o l'ordenació del territori i algunes altres; s'ha aprovat i ha entrat en vigor el nou model de finançament.

És a dir, l'Estatut, malgrat les esmenes del Tribunal Constitucional, segueix sent un instrument útil per al nostre autogovern. I això crec que tinc, que tenim el dret de dir-ho i de dir-ho ben clar, per sortir també al pas d'afirmacions apocalíptiques que pretenen fer creure a la ciutadania que l'Estatut ha desaparegut, que ha quedat reduït a un simple paper mullat.

**Cap nova competència transferida s'ha de retornar, ni s'ha de revisar l'acord de finançament, ni s'ha de modificar el nostre model escolar, i la llengua catalana seguirà sent la dels mitjans de comunicació públics**



Ara bé, un cop precisat que l'Estatut manté una part important del seu potencial, cal que parem atenció a les anul·lacions i limitacions que per la via interpretativa ens imposa el Tribunal Constitucional amb la seva sentència, i cal que avaluem què són i què suposen aquestes limitacions.

En primer lloc, crec necessari ressaltar la intencionalitat política de fons que traspuja la decisió de l'Alt Tribunal. És precisament aquesta manifesta intencionalitat política la que fa que aquesta sentència, des del meu punt de vista, provoqui tant rebuig. Perquè el Tribunal, en comptes de procurar comprendre i respectar la intenció del legislador, pretén imposar la seva pròpia visió de l'Estat autonòmic; una visió reticent cap al lògic desenvolupament i enfortiment d'un Estat descentralitzat i complex que la Constitució de 1978 fa possible, i una visió que a més entra en contradicció amb anteriors interpretacions del mateix Tribunal Constitucional.

L'informe del grup d'experts, al qual vull agrair públicament la seva feina, diu a aquest respecte: «La sentència no aplica la seva reiterada doctrina sobre el principi de deferència cap al legislador, que en aquest cas encara s'hauria d'haver aplicat de forma més exquisida per la funció constitucional de l'Estatut i pel plus de legitimitat que deriva del procediment de la seva elaboració i aprovació.»

**Es pot dir que la decisió del Tribunal és irresponsablement excloent, que no ha ponderat les conseqüències històriques del pas que ha donat, ni ha tingut en compte la realitat social de Catalunya**

Amb la sentència, el Tribunal Constitucional fa una intervenció política, extralimitant-se en voler imposar la seva pròpia concepció per damunt del legislador, posant així en qüestió el pacte polític assolit entre les institucions centrals de l'Estat i la Generalitat, i adoptant la figura impròpia del legislador negatiu. I quina és aquesta visió que pretén imposar? La trobem explícitament en la seva doctrina sobre la nació, en no admetre el reconeixement de Catalunya com a nació, en negar el respecte al sentiment d'identitat nacional manifestat pel Parlament de Catalunya; una negació emfàtica, expressada amb una retòrica recarregada, dirigida a destacar reiteradament la nació espanyola com l'única sobirana, de manera, a més a més, absolutament gratuïta, ho podem dir així. Amb el seu correlat en el cas de la llengua, en considerar la llengua castellana com l'única de què es pot exigir el coneixement.

Sembla que d'aquesta manera es volgués tancar la porta a una interpretació de l'Estat autonòmic en termes més plurinacionals, plurilingüístics i pluriculturals; una interpretació que, portada a l'extrem, faria impossible la integració de la realitat nacional de Catalunya en el marc constitucional.

En aquest sentit es pot dir que la decisió del Tribunal és irresponsablement excloent, que no ha ponderat les conseqüències històriques del pas que ha donat, ni ha tingut en compte la realitat social de Catalunya. Aquesta sensibilitat històrica i social seria exigible en un òrgan jurisdiccional de tanta rellevància.

En consonància amb aquesta visió es vol rebaixar també la posició constitucional de l'Estatut. L'informe dels nostres experts ho afirma taxativament en les seves conclusions quan diu: «La sentència debilita significativament la funció constitucional de l'Estatut d'autonomia i en substitueix el seu paper en el bloc de la constitucionalitat pel del mateix Tribunal.»

I més endavant, segueix l'informe tot afirmant que «la sentència tracta sovint l'Estatut com una llei merament autonòmica, a través de la qual la comunitat autònoma pretendria imposar a l'Estat obligacions i mandats, i oblida que és una norma estatal fruit d'un pacte polític entre el Parlament de Catalunya, la Generalitat i l'Estat».

És a dir, s'ha produït una regressió en la doctrina del mateix Tribunal Constitucional, que sembla expulsar l'Estatut del bloc de constitucionalitat. Ho sembla. Sembla que no s'admeti la funció d'estímul que l'Estatut volia representar per a la innovació de l'Estat autonòmic en el seu conjunt. A la vista d'aquest plantejament, no és gens d'estranyar que la sentència estigui feta des de la desconfiança i, per tant, plena de prevencions injustificades vers el legislador; prevencions que sobretot es con-

creten en una lectura de la tipologia competencial que invalida la intenció primigènia de l'Estatut d'establir una garantia plena del nostre autogovern i en la pèrdua també de garanties concretes en determinats àmbits.

D'aquesta manera es limita seriosament la capacitat de l'Estatut per aprofundir l'autogovern i es deixa aquesta possibilitat, de nou, a mans de la negociació amb el Govern de l'Estat i, per tant, sotmesa a les contingències de l'evolució política.

En resum, la sentència del Tribunal Constitucional produeix un resultat ambivalent: per una banda, podem dir que no afecta les parets mestres del nostre autogovern, però, per l'altra, condiona seriosament les possibilitats d'engrandir-lo. Denota i deixa sembrat un pòsit de desconfiança en les relacions entre les institucions de la Generalitat i les institucions centrals de l'Estat que serà difícil i costós superar. Al final em referiré de nou a aquesta qüestió de la confiança.

Com he dit en tot moment crec que la nostra resposta ha de saber conjugar alhora el respecte de la voluntat popular, la defensa de l'autogovern, l'acompliment del pacte polític i el respecte a l'Estat de dret. Perquè només una resposta formulada des de la màxima unitat possible, serena, constructiva i confiada en la nostra força tindrà l'eficàcia política de defensar l'autogovern i l'eficàcia social de preservar la cohesió del país; una resposta guiada per la voluntat de no renunciar a la satisfacció plena de les aspiracions d'autogovern contingudes en l'Estatut, tal com vaig dir hores després de conèixer la resolució del Tribunal.

També vaig dir, ja des del moment en què es va recórrer l'Estatut, que la meva norma de conducta en el cas que el Tribunal Constitucional estimés alguns dels aspectes del recurs estaria presidida per l'objectiu de salvar el pacte polític en què es fonamenta l'Estatut, el pacte polític assolit entre el Parlament de Catalunya i les Corts Generals i entre les forces polítiques que van donar suport a l'Estatut amb els seus vots. La preservació d'aquest pacte polític i l'exigència del seu compliment amb total lleialtat institucional és la principal garantia que la voluntat de millora de l'autogovern concretada en l'Estatut no podrà ser ignorada o rebaixada.

Penso que cal exigir ara aquesta garantia; cal fer valdre el pacte estatutari. I això implica dialogar amb els principals responsables de les institucions de l'Estat i de les forces polítiques representades també a les Corts Generals, per plantejar la necessitat –l'obligació, diria jo– d'assumir conjuntament les conseqüències polítiques i jurídiques de la sentència i per proposar altres vies per donar compliment al contingut del pacte subscrit. Per tant, doncs, exigència, diàleg i negociació. Per començar, amb el president del Govern d'Espanya.

Crec que aquesta és l'obligació del president de la Generalitat com a màxima autoritat institucional de Catalunya, una obligació derivada del deure ineludible de dirigir l'autogovern amb l'instrument de què es disposa.

Ara bé, crec necessari que el diàleg vagi més enllà de l'acompliment del pacte estatutari, per emmarcar-se en la necessitat de reforçar el pacte constitucional i revifar, per tant, l'esperit constitucional obert i integrador, apel·lant legítimament a l'esperit de la Constitució del 78 que vam respectar amb el procés estatutari i que ara hem vist rebaixat i menystingut.

Crec que no podem rebaixar la nostra aspiració a ser reconeguts com a nació; les garanties de l'adequada dotació financera d'infraestructures, d'inversió, de participació en centres de decisió, que ens han de permetre seguir sent un país pròsper, que, cal recordar-ho, és la gran locomotora també d'Espanya; la determinació a fer sentir la nostra veu i la nostra llengua en les institucions espanyoles i europees; la nostra exigència de sentir-nos reconeguts en les institucions comunes de l'Estat.

I tot això s'ha de fer començant a negociar amb el Govern espanyol la modificació de determinades lleis estatals, tal, també, com es suggereix en l'informe del grup d'experts, que apunta la possibilitat de modificar-ne més d'una desena; o bé mitjançant la utilització, en casos específics, dels articles 150.1 o 150.2 de la Constitució. I seguir vetllant pel compliment satisfactori dels acords adoptats en ferm, com el del nou model de finançament o el del compromís sobre les inversions de l'Estat en infraestructures a Catalunya, utilitzant a fons els instruments de relació bilateral i impulsant noves iniciatives legislatives per reconèixer efectivament la pluralitat cultural i lingüística d'Espanya.







La manifestació del 10 de juliol va finalitzar a la Plaça Tetuan de Barcelona  
Foto: David Tortosa

Sóc conscient que aquesta negociació l'hem de fer sense la garantia jurídica que l'Estatut ens proporcionava i que ara el Tribunal ens nega, i que, per tant, el resultat d'aquesta negociació depèn molt més de les condicions polítiques en què es realitzi. I que més enllà caldrà, quan es donin les circumstàncies favorables, que no és precisament ara, recuperar i eixamplar aquesta garantia, molt probablement per mitjà d'una reforma de la Constitució que entre altres coses reconegui explícitament la nostra realitat nacional.

No conec millor garantia d'èxit que la d'establir un acord bàsic –de mínims, si volem– entre les forces polítiques catalanes que vam aprovar l'Estatut i les que s'han esforçat a desplegar-lo i aplicar-lo lleialment.

Els proposo definir, defensar i exigir el mínim comú denominador en defensa de l'Estatut. La defensa de la dignitat catalana comença per aquí; en aquests moments passa per aquí. Parlo d'un mínim que contingui tot el que ha de contenir, tot allò que la sentència hagi pogut posar en qüestió; un acord a prova també, cal dir-ho, de neguits i confrontacions electorals, que sigui tan vàlid o que pugui ser tan vàlid avui com el dia després de les eleccions; un mínim acordat a Catalunya que puguem defensar, exigir i negociar amb les institucions centrals de l'Estat.

Tinc la convicció que cal superar la idea de la unitat com un acte màgic capaç de resoldre tots els problemes. Crec que la unitat no pot reduir-se a un fet puntual o a un moment de catarsi col·lectiva. Crec en la unitat més com un procés o com un fil conductor, amb un objectiu ben definit i amb els mitjans proporcionats.

Creguin-me, senyores i senyors diputats, si som capaços d'oferir aquest exemple de realisme i de lleialtat, haurem fet un pas modest però segur per recuperar la confiança ciutadana en la política. Ens convé fer-ho perquè és el que li convé al país, perquè és el mínim que la ciutadania espera de tots nosaltres. Perquè, per molt que impressionin els crits i les pancartes, el nostre poble coneix també l'altíssim valor de la convivència. Perquè no podem permetre'ns el luxe de noves picabaralles, malgrat que ja sé que entrem en un procés preelectoral, en què la confrontació política serà i és inevitable. Perquè hi ha una sentència que ens ha indignat i que alhora conviu amb una crisi que ens colpeix des de fa mesos i de la qual sortirem si concentrem totes les nostres forces, també en aquest tema, al més col·lectivament possible.

Senyores i senyors diputats, hi ha pactes que són possibles encara que no hi hagi confiança; són possibles si els compromisos estan clars i les clàusules contractuals donen les garanties necessàries. Però els pactes polítics només es poden fer o bé per força –que no és el cas–, o bé per la confiança. I aquí és on hi ha el moll de l'os de la situació en la qual ens trobem. Després de la sentència del Tribunal Constitucional, ha quedat tocat l'Estatut, que ja el refarem, però ha quedat lesionada, també, la confiança mútua. Aquest és el problema. Podrem abordar tal punt o tal altre amb legítima voluntat de recuperació del nostre text estatutari, però el problema no és només de recuperació, sinó de reparació de la confiança entre les institucions catalanes i espanyoles. El que ha crescut i creix és la desafecció, el cansament, la fatiga i una legítima sensació també d'irritació, que ens ha portat –o que ens pot portar, més aviat– a pensar que cal deixar de banda el camí de l'entesa, del pacte o de l'acord.

Nosaltres demanem respecte i reconeixement; respecte i reconeixement que volen dir, òbviament, quotes de poder i també d'autogovern. Però no és només de competències que parlem: també parlem de visions, parlem d'emocions, parlem de sentiments, d'afecte, l'absència del qual és el desafecte, i d'aquí ve la desafecció.

Què hem de fer, doncs, en aquesta hora decisiva? Abandonar el camí de l'entesa, o persistir a voler que Espanya sigui diferent, encara que una part d'ella no ho vulgui? Jo crec que Catalunya no podrà avançar tota sola; més ben dit, sí que pot estar sola, però, honestament, he de dir que tinc la convicció que la solitud no és el progrés i que el progrés només és possible fent un joc d'identitats múltiples, no excloents, que reforcin la nostra identitat, i projectant-nos.

La relació Catalunya-Espanya –o Espanya-Catalunya, tant se val– ja no podrà basar-se en el compromís i l'acord si no recuperem la confiança i el respecte. Seria molt lamentable que de la voluntat al pacte acabéssim derivant a l'interès del contracte. En els pactes el més important no és la lletra, sinó l'esperit, l'actitud, la paraula donada, l'encaixada de mans; el pacte exigeix confiança i lleialtat. En els contractes l'important és la lletra: les garanties, la signatura, el compromís adquirit; en els contractes, òbviament, el que prima és l'interès.

Sense confiança pot obrir-se pas una nova relació més freda, pràctica i exigent, no exempta de malentesos o conflictes, també segurament més racional que emocional. Sense confiança Catalunya podria acabar decantant-se per una relació marcada bàsicament per l'interès i concloure que, si Espanya ens interessa per raons econòmiques, socials, culturals, polítiques o estratègiques, sense ignorar, evidentment, la profunda vinculació emocional que també senten –o sentim– milions de catalans, llavors ens



hi hem d'entendre, fixant naturalment les nostres condicions, i aconseguir un equilibri que permeti projectar-nos, créixer i fer possible alhora la nostra voluntat inequívoca d'autogovern i la nostra identitat. Ens hi hem d'entendre, doncs, en definitiva, perquè ens interessa; així de clar o així de cru. Dit tot això, jo estic pel pacte i no pel contracte.

Estic convençut que el present de Catalunya passa ara per fer complir el que hem acordat i que la recuperació plena i íntegra de l'Estatut no és només una exigència democràtica i ètica, fruit de la seva legitimitat i d'una visió de país més o menys àmpliament compartida, sinó el camí que ens ajudarà a restablir un nou model. Mentre refem l'esperit constitucional del 78, recuperem i hem de recuperar el contingut del text estatutari.

Espanya, en el seu conjunt, no és aquesta sentència. Espanya no és tampoc el Tribunal Constitucional que l'ha dictada. Però és obvi que hi ha una part de la societat espanyola que no només comparteix la sentència, sinó que la troba fins i tot en alguns casos massa condescendent. Aquesta part de la societat representa una Espanya menys interessant i incloent que l'Espanya fins i tot de la Transició i la Constitució. Seria molt lamentable que el catalanisme, que històricament havia tingut un projecte de transformació i construcció d'Espanya, acabés veient-se temptat de centrar-se només en el projecte de transformació i construcció de Catalunya. Seria lamentable, però per a alguns la sentència ho fa possible.

En l'escenari actual hi perdem tots, és clar, però qui més hi perd, també ho crec, és Espanya, perquè és més pobra moralment, perquè frena la seva pròpia pluralitat, perquè entén menys les emocions i les voluntats dels seus pobles.

Finalment, estic convençut que, malgrat aquesta hora greu i exigent que deia al començament, estem davant d'una hora també esperançada, perquè de tot aquest procés en sortirà, n'estic convençut, una Catalunya més forta, més conscient que, no pel fet que d'altres en el passat perdessin temps i oportunitats d'avançar en l'autogovern, ara nosaltres hem de córrer tant que posem en risc la convivència que s'ha construït amb l'esforç de generacions. Més conscient que mai que cap deriva no ens pot fer perdre el valor essencial de la unitat civil del nostre poble, que és el bé més preuat que tenim; més conscient que mai que les identitats múltiples són el model del futur per a les nacions com la nostra i en un món cada vegada més obert i globalitzat; més conscient que mai que totes les forces polítiques catalanistes han de compartir espais comuns; més conscient que mai que el progrés de Catalunya i les eines que el fan possible són la clau de volta de la nació i que sense progrés no hi ha nació. Garantim el progrés, fem de l'interès la punta de llança de les nostres estratègies; recuperem afectes si és possible però, per damunt de tot, fem-nos respectar per avançar. I el primer de tot és fer respectar l'Estatut, no abandonar-lo, ni menystenir-lo, ni ignorar-lo. Aquest hauria de ser l'objectiu essencial, bàsic, unitari i compartit d'aquest plenari, dels diputats i diputades, de la majoria de les forces polítiques de Catalunya en aquesta hora greu i exigent a què ens enfrontem.

Moltes gràcies, senyores i senyors diputats.



# Informe sobre l'STC que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat per 50 diputats i senadors del Partit Popular contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya



## 0. Introducció

1. Nació, símbols nacionals i drets històrics
2. Drets, deures i principis rectors (llevat dels referits a la llengua)
3. Llengua
4. Institucions
5. Poder Judicial
6. Competències
7. Relacions Estat – Generalitat
8. Relacions amb la Unió Europea i acció exterior de la Generalitat
9. Finançament
10. Reforma

## 0. Introducció

Aquest informe té per objectiu realitzar una primera anàlisi de l'impacte de la sentència del Tribunal Constitucional (des d'ara, STC) en l'Estatut d'autonomia vigent a Catalunya des de juliol de 2006 (des d'ara, EAC). Se centra preferentment en els articles i incisos que la sentència ha declarat inconstitucionals i en aquells respecte dels quals ha efectuat una interpretació d'acord amb la Constitució espanyola (des d'ara, CE), que ha estat traslladada a la dispositiva (o *fallo*, en castellà) de la sentència. Tanmateix, també s'analitzen els articles respecte dels quals la interpretació de la sentència, malgrat que no es trasllada a la decisió, limita de manera rellevant l'abast dels continguts respectius.

Amb relació als articles i incisos esmentats recordarem, en primer lloc, els objectius que persegueixen; en segon lloc, s'examinarà la manera en què la sentència afecta els objectius esmentats, i, finalment, en un altre ordre de consideracions, analitzarem si els objectius afectats per la sentència es poden assolir a través de vies jurídiques alternatives que permetin, així, la recuperació del contingut del pacte polític que constitueix l'Estatut.

L'informe no pretén entrar a fons en la crítica de la sentència des del punt de vista dogmàtic; aquesta qüestió tan sols s'abordarà quan això sigui necessari per a l'anàlisi dels tres aspectes esmentats anteriorment.

Amb aquest objecte, l'anàlisi s'efectua respectant en bona mesura l'estructura del text estatutari mateix, tot i que, quan esdevé necessari per a una millor interpretació conjunta de l'eventual afectació, s'ha prioritzat la identificació temàtica, com succeeix, especialment, en matèria de llengua, de finançament o pel que fa a la consideració de les referències al concepte de nació que incorpora l'EAC.

Aquest document ha estat elaborat per encàrrec del Molt Honorable President de la Generalitat, José Montilla i Aguilera, i d'acord amb el compromís assolit amb el Sr. Artur Mas, president del grup parlamentari de CiU al Parlament de Catalunya i cap de l'oposició, així com amb els presidents dels grups parlamentaris de SOC-CpC, ERC i ICV-EUiA, la Sra. Manuela de Madre, el Sr. Joan Puigcercós i el Sr. Jaume Bosch, respectivament.

El grup d'experts, coordinat per la Sra. Laia Bonet, secretària del Govern de la Generalitat, està integrat també per les següents persones: el Sr. Antoni Bayona, professor de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra; el Sr. Jaume Galofré, director del Gabinet Jurídic de la Generalitat, i el Sr. Carles Viver

Pi-Sunyer, director de l'Institut d'Estudis Autònoms. També en formen part els representants parlamentaris següents: el Sr. Jaume Bosch, diputat d'ICV-EUiA; el Sr. Francesc Homs, diputat de CiU; el Sr. Miquel Iceta, diputat del PSC; el Sr. Josep Maria Pelegrí, diputat de CiU, i el Sr. Joan Ridaó, diputat d'ERC al Congrés de Diputats.

## 1. Nació, símbols nacionals i drets històrics

### 1.1. Nació (preàmbul)

#### Preàmbul

El Parlament de Catalunya, recollint el sentiment i la voluntat de la ciutadania de Catalunya, ha definit **Catalunya com a nació**<sup>1</sup> d'una manera àmpliament majoritària. La Constitució espanyola, en l'article segon, reconeix la **realitat nacional de Catalunya** com a nacionalitat.

L'STC declara que no tenen eficàcia jurídica interpretativa les referències que el preàmbul de l'EAC fa a "Catalunya com a nació" i a la "realitat nacional de Catalunya".

Amb relació a aquestes expressions cal constatar que les dues formen part d'un mateix apartat del preàmbul.

La voluntat que expressa l'Estatut en aquesta part del preàmbul afectada per la sentència és coincident en el fons de les dues expressions (consideració de Catalunya com a nació i com a realitat nacional), però diferent en el seu abast i significat.

En el primer cas ("Catalunya com a nació"), el preàmbul de l'Estatut constata que el Parlament de Catalunya ha definit Catalunya com a nació d'una manera àmpliament majoritària, la qual cosa remet a les decisions adoptades prèviament pel Parlament sobre aquesta qüestió, com a resultat d'una expressió política i sense conseqüències jurídiques directes (resolucions 98/III i 679/V, ratificades i actualitzades per la Resolució postestatutària 631/VIII). En aquest punt, doncs, el preàmbul recull la voluntat política expressada pel Parlament respecte del caràcter nacional de Catalunya.

En el segon cas, l'abast i els efectes del preàmbul són diferents, en la mesura que la referència a la "realitat nacional de Catalunya" és una frase que connecta amb l'article 2 de la Constitució, el preàmbul del qual dedueix que la utilització del terme "nacionalitat" és sinònima de "realitat nacional".

D'acord amb el que s'acaba d'exposar i amb el que es desprèn de la sentència, s'evidencia que la intenció del Tribunal amb la seva declaració relativa a aquestes expressions del preàmbul és intentar evitar que s'estableixi com a *principi interpretatiu amb valor jurídic* l'assimilació entre el concepte constitucional de *nacionalitat* i el de *nació o realitat nacional*. Tot això tenint en compte la reiterada doctrina del Tribunal en el sentit que els preàmbuls o exposicions de motius no tenen valor normatiu, però constitueixen en tot cas un element important d'interpretació per determinar l'abast i el sentit de les normes i la voluntat del legislador.

Aquesta voluntat del Tribunal d'actuar de manera preventiva s'ha de connectar també amb la relació que es pot establir, i que el Tribunal mateix destaca, entre aquestes declaracions del preàmbul i la regulació dels drets històrics, la noció de *ciutadania de Catalunya*, i dels *símbols nacionals* (articles 5, 7 i 8, respectivament), que es fa palesa en la lectura conjunta i successiva dels fonaments jurídics 7 a 12 de la sentència.

1. S'indiquen des d'ara en verd els incisos, fragments, apartats o preceptes que compten amb una interpretació efectuada per l'STC, i en vermell aquells que han estat declarats inconstitucionals.

Pel que fa al valor dels preàmbuls de les lleis, el Tribunal recorda la seva doctrina en el sentit que no tenen valor normatiu, però en el benentès que això no significa que no tinguin valor jurídic com a criteri interpretatiu, en la mesura que poden ser un element singularment rellevant per determinar el sentit de la voluntat legislativa i, en conseqüència, per a la interpretació adequada de la norma legislada.

A partir d'aquest argument, el Tribunal justifica la possibilitat —no aplicada mai fins ara— que els preàmbuls, malgrat no ser objecte directe del recurs, siguin accessibles a un pronunciament del Tribunal en tant que "*posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa*". Aquesta nova doctrina és la que permet incloure en la part decisòria de la sentència una declaració expressa sobre el preàmbul en el sentit que no té eficàcia jurídica interpretativa; intervenció que el Tribunal també justifica perquè el preàmbul, malgrat la seva condició d'interpretació qualificada del legislador, tampoc pot sostreure's de l'autoritat interpretativa del Tribunal com a màxim intèrpret de la Constitució.

Pel que fa a la utilització del terme "nació", el Tribunal reconeix que és extraordinàriament "proteic" (sic) per raó dels diferents significats que pot tenir com a categoria conceptual en el pla ideològic, històric, cultural, lingüístic o sociològic. Tanmateix, considera que, quan aquest terme s'integra en un text com l'Estatut d'autonomia, el terme nació tan sols pot tenir un sentit juridicoconstitucional. Des d'aquesta premissa, manté que no pot tenir valor jurídic interpretatiu (que és l'únic valor que es pot predicar del preàmbul d'una norma) atès que, segons diu l'STC, atemptaria contra la unitat de la nació espanyola des d'un sentit jurídic. D'acord amb aquesta connexió amb l'article 2 CE, el Tribunal conclou que "*En atención al sentido terminante del artículo 2 CE ha de quedar, pues, desprovisto de alcance jurídico interpretativo la referida mención del preámbulo a la realidad nacional de Cataluña y a la declaración del Parlamento de Cataluña sobre la nación catalana sin perjuicio que en cualquier contexto que no sea el jurídico-constitucional la autorepresentación de una colectividad como una realidad nacional en sentido ideológico, histórico o cultural tenga plena cabida en el ordenamiento democrático como expresión de una idea perfectamente legítima*".

La interpretació que fa el TC de l'article 2 significa, a la pràctica, que el concepte de *nació* no és aplicable o equivalent al de *nacionalitat* que també preveu l'article 2 CE, però en el benentès que això només ho és en un context de rellevància o significat jurídic constitucional.

Malgrat tot, aquesta lectura pot ser objecte de crítica si considerem que el concepte de "nacionalitat" relacionat amb l'autonomia territorial que reconeix i empara el mateix article 2 CE, pot ser interpretat també com a sinònim o equivalent al de realitat nacional o de nació, ja que es desprèn del seu significat etimològic, tal com es va posar en relleu en el debat constituent. Per tant, l'article 2 CE també permet una lectura en clau d'Estat "plurinacional", sens perjudici del principi d'unitat que explícitament estableix. Si el que es volia era emfatitzar aquest principi d'unitat, entenem que no era necessari fer una aplicació tan estricta i exclouent del concepte de nació o realitat nacional en el seu significat o abast jurídic constitucional.

Més enllà de pretendre evitar la col·lisió del concepte de nació amb el principi d'unitat de la nació espanyola, el TC també busca, amb aquesta interpretació, evitar que aquest concepte serveixi per interpretar extensivament la resta de preceptes de l'Estatut, especialment, els que fan referència a símbols nacionals i a drets històrics, que s'analitzen tot seguit.

### 1.2. Símbols nacionals (art. 8)

#### Article 8. Símbols de Catalunya

1. Catalunya, definida com a nacionalitat en l'article 1, té com a símbols nacionals la bandera, la festa i l'himne.

La sentència declara la constitucionalitat d'aquest precepte sempre que s'interpreti en els termes de l'FJ 12. De manera anàloga al que succeeix en el cas del preàmbul, la raó de fons de la interpretació del Tribunal és la d'evitar que es pugui establir un criteri d'equivalència entre els termes *nació* o *nacional* i el de *nacionalitat* que preveu l'article 2 de la Constitució.



Des del punt de vista de l'EAC, sembla clar que la seva voluntat era la de reconèixer l'equivalència entre els dos termes, entenent que l'expressió *nacionalitat* inclou les realitats col·lectives que tenen característiques socials i polítiques de caràcter nacional i que, per tant, poden tenir els seus elements propis d'expressió convencionals (bandera, festa i himne).

Cal tenir en compte que abans de l'aprovació de l'Estatut, el Parlament va utilitzar en diverses lleis l'expressió *nacional* per referir-se a elements simbòlics, sense que això hagi estat objecte de recurs.

Tanmateix, el Tribunal Constitucional, per les raons exposades i comentades en parlar del preàmbul, considera que cal fer una interpretació de la utilització del terme *nacionals* referit a la bandera, la festa i l'himne, en el sentit que aquest terme es refereix exclusivament, en el seu significat i utilització, als símbols de Catalunya "*definida como nacionalidad*" i integrada en la "*indisoluble unidad de la nación española*". Per tant, es poden traslladar en aquest punt les mateixes valoracions efectuades amb relació al preàmbul.

### 1.3. Drets històrics (art. 5)

Article 5. Els drets històrics

L'autogovern de Catalunya es fonamenta també en els drets històrics del poble català, en les seves institucions seculares i en la tradició jurídica catalana, que aquest Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució, dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació al dret civil, la llengua, la cultura, la projecció d'aquestes en l'àmbit educatiu, i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat.

Una de les novetats importants de l'Estatut de 2006 respecte de l'anterior és la referència expressa que fa als "drets històrics del poble català" com a fonament de l'autogovern i dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació al dret civil, la llengua, la cultura, la projecció d'aquestes en l'àmbit educatiu i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat.

L'article 5 EAC ancora constitucionalment els drets històrics en l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució. Doncs bé, la sentència exclou expressament la possibilitat que la clàusula oberta a "altres preceptes de la Constitució" pugui fer referència a la disposició addicional 1a CE, que queda reservada als territoris forals. Aquesta era una possibilitat certament no explicitada en el text de l'article vigent, ja que, tot i que n'havia format part durant algun moment de la tramitació del text en el Parlament de Catalunya, fou substituïda posteriorment per la clàusula "altres preceptes de la Constitució" arran del dictamen del Consell Consultiu sobre la proposició de reforma de l'Estatut.

Així, l'STC circumscriu la referència a aquests drets al marc merament històric de l'aplicació de la disposició transitòria 2a com a procediment especial d'exercici del dret a l'autonomia i com a simple avançament de les competències que, d'acord amb la Constitució, l'Estatut mateix concreta després en el títol IV amb relació als àmbits i institucions esmentats a l'article 5 EAC.

D'altra banda, la sentència també vol destacar que la referència als drets històrics no és fonament en cap cas de l'existència "en dret" de la Generalitat ni del seu dret a l'autogovern, els quals només deriven de la Constitució.

## 2. Drets, deures i principis rectors (llevat dels referits a la llengua)

Pel que fa als drets i principis rectors de contingut no lingüístic, la sentència desestima totes les alegacions dels recurrents i la interpretació emprada en la fonamentació política no té una incidència

significativa en l'objecte i els objectius perseguits. En aquest punt, el TC no empra la fonamentació discutible de l'STC sobre l'Estatut d'autonomia de València relativa a "drets competencials" i "drets institucionals", sinó que distingeix entre "mandats" i "drets subjectius" i, d'altra banda, declara, com després veurem, que els drets recollits als estatuts d'autonomia no són fonamentals sinó estatutaris.

Únicament planteja algun problema la interpretació incorporada en l'anàlisi de l'article 20.2 (dret a viure amb dignitat el procés de la mort) en remetre a la legislació estatal la regulació del deure de respectar les instruccions "d'últimes voluntats". A banda de l'aspecte competencial, la llei estatal que regula aquesta qüestió és molt genèrica en aquest àmbit, de manera que per donar efectivitat plena al precepte estatutari es podria instar la seva modificació per establir amb claredat l'obligació de respecte a les darreres voluntats.

## 3. Llengua

### 3.1. La llengua pròpia i les llengües oficials (art. 6.1 i 6.2)

Article 6. La llengua pròpia i les llengües oficials

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

2. El català és la llengua oficial de Catalunya. També ho és el castellà, que és la llengua oficial de l'Estat espanyol. Totes les persones tenen el dret d'utilitzar les dues llengües oficials i els ciutadans de Catalunya tenen el dret i el deure de conèixer-les. Els poders públics de Catalunya han d'establir les mesures necessàries per a facilitar l'exercici d'aquests drets i el compliment d'aquest deure. D'acord amb el que disposa l'article 32, no hi pot haver discriminació per l'ús de qualsevol de les dues llengües.

Els dos primers apartats de l'article 6 no significaven incorporar en el nostre dret innovacions significatives. Les normes vigents sobre normalització i política lingüística utilitzen conceptes que, a la pràctica, tenen un significat similar. L'única novetat, especialment respecte a l'EAC de 1979, es troba en el fet de convertir en deure el coneixement del català, amb l'objectiu clar d'accedir a la igualtat jurídica dels ciutadans de Catalunya respecte a les dues llengües oficials, i que cap persona, com estableix l'article 32 EAC, pugui ser discriminada per raons lingüístiques.

L'STC, en examinar els apartats esmentats de l'article 6 EAC, així com la resta de preceptes relacionats amb la llengua, proclama -amb una radicalitat sense precedents- com a principi fonamental la igualtat entre el català i el castellà, un principi que, com veurem, admet, però, diferents matisacions, no gaire diferents de les que preveu l'EAC o les que ja estaven vigents abans de l'aprovació de l'Estatut; aquest principi d'igualtat s'exceptua respecte del deure de conèixer el català.

Respecte a l'apartat 6.1, la sentència considera que la referència a "l'ús normal" no és prescriptiva sinó merament descriptiva d'una realitat i en conseqüència no el declara inconstitucional. En canvi, declara inconstitucional el caràcter "preferent" ja que en aquest cas el TC considera que es tracta d'una imposició d'una llengua respecte de l'altra. Aquesta afirmació suposa un canvi respecte de la interpretació anterior que reconeixia el caràcter prescriptiu del concepte d'"ús normal". Els efectes concrets s'analitzaran posteriorment, en abordar l'aplicació d'aquest tema a l'àmbit dels particulars, de l'administració pública i de l'educació. En tot cas, cal tenir present que l'aplicació d'aquest principi no impedeix, però, com diu l'STC, que el legislador pugui adoptar, si escau, mesures de normalització, és a dir, "*las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto a la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener.*"





Pel que fa a l'ensenyament, estableix el principi que el castellà s'ha de considerar, igual que el català, llengua vehicular, en el sentit que gaudeix de la qualitat de ser un instrument d'ús, és a dir, que s'ha d'utilitzar, a més de per explicar la pròpia llengua, per explicar altres matèries.

Encara que les disposicions vigents han reservat el terme "vehicular" pel català, el cert és que també és preceptiva la utilització del castellà com a instrument d'ús, que té el mateix sentit que el significat de "vehicular".

L'STC no accepta que existeixi el deure de conèixer el català, que es conté a l'article 6.2 EAC, paral·lel al deure de conèixer el castellà, perquè aquesta és l'única llengua constitucionalment exigible. Per tant, els poders públics poden utilitzar el castellà sense que els ciutadans puguin exigir una altra llengua. No succeeix el mateix, però, amb les llengües cooficials diferents al castellà, ja que com que els ciutadans no tenen el deure de conèixer-les, l'Administració, en aquest cas, no té dret a dirigir-s'hi en una altra llengua, en aquest cas la catalana, en no poder presumir el seu coneixement.

Aquest principi, però, i pel que es refereix a les administracions públiques, s'ha d'analitzar a la llum de l'examen del contingut de l'STC respecte a l'article 50.5, que s'efectua més endavant.

L'STC no declara inconstitucional l'article 6.2 esmentat, ja que entén que és possible estar d'acord amb la interpretació, en considerar que l'exigència que poden fer els poders públics de conèixer el català té una naturalesa diferent al deure de conèixer el castellà i deriva de situacions de subjecció especial, com els mestres i els funcionaris.

No hi ha actuacions que es poden dur a terme respecte als preceptes examinats, pel seu caràcter essencialment de principis. La proposta d'actuacions concretes, si escau, es farà amb relació als preceptes que s'examinen a continuació, que apliquen, en matèria de llengua, els principis que estableix l'STC pel que fa a l'article 6.1 i 2 EAC.

### 3.2. La llengua en les relacions entre els organismes públics i els ciutadans (art. 33.5 i 50.5)

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

5. Els ciutadans de Catalunya tenen el dret de relacionar-se per escrit en català amb els òrgans constitucionals i amb els òrgans jurisdiccionals d'àmbit estatal, d'acord amb el procediment establert per la legislació corresponent. Aquestes institucions han d'atendre i han de tramitar els escrits presentats en català, que tenen, en tot cas, plena eficàcia jurídica.

Article 50. Foment i difusió del català

5. La Generalitat, l'Administració local i les altres corporacions públiques de Catalunya, les institucions i les empreses que en depenen i els concessionaris de llurs serveis han d'emprar el català en llurs actuacions internes i en la relació entre ells. També l'han d'emprar en les comunicacions i les notificacions dirigides a persones físiques o jurídiques residents a Catalunya, sens perjudici del dret dels ciutadans a rebre-les en castellà si ho demanen.

L'STC fa una interpretació conforme dels dos preceptes que es refereixen a la llengua respecte de les relacions dels ciutadans amb els organismes públics. El primer, l'article 33.5, es refereix a les relacions dels ciutadans de Catalunya, en català, amb els òrgans constitucionals i jurisdiccionals d'àmbit estatal. El segon, l'article 50.5 —precepte que recull el foment i la difusió del català—, regula les relacions entre les administracions públiques, els seus organismes i els concessionaris, entre ells i amb els ciutadans, que hauran de ser en català, llevat que aquests demanin expressament que siguin en castellà.

Respecte a la llengua dels ciutadans catalans amb els òrgans constitucionals i jurisdiccionals d'àmbit estatal, l'STC considera que l'article 33.5 de l'EAC seria inconstitucional si estengués la cooficialitat del català més enllà del territori de Catalunya, respecte a poders públics no radicats a Catalunya. Però com que el precepte assenyalava que aquest dret s'exercirà d'acord amb el procediment corresponent establert per una llei que haurà de ser necessàriament estatal, que definirà el contingut del dret i la manera de exercir-lo, així interpretat, el precepte és de conformitat amb la Constitució.

De fet, a l'article 33.5 l'EAC pretenia fer possible que els ciutadans de Catalunya poguessin relacionar-se en català amb els òrgans constitucionals de l'Estat i amb els òrgans jurisdiccionals d'àmbit estatal malgrat que tenen la seva seu fora de Catalunya. Es partia de la base que reconèixer aquest dret no implicava cap declaració d'extraterritorialitat de l'oficialitat del català. Es tractava d'un mandat dirigit a l'Estat, malgrat que el legislador estatal havia d'establir el procediment per fer possible el compliment d'aquest dret.

Doncs bé, l'STC afirma que aquest dret no deriva del caràcter oficial del català; afirmació que no contradiu ni la lletra ni l'objectiu de l'Estatut. Afirma també que en els òrgans estatals esmentats no hi té cabuda la "cooficialidad idiomática"; afirmació que tampoc contradiu l'Estatut. I afegeix finalment que en tot cas correspon al legislador estatal regular "no sólo el *modus* en el que el derecho ha de ejercerse y hacerse efectivo, sino, antes aún, definirlo cumplidamente en su contenido y en su alcance. En este sentido, la existencia o no de eficacia jurídica de los escritos presentados en catalán [...] ha de ser establecido con entera libertad" pel legislador estatal.

Aquests incisos podrien plantejar el dubte de si la sentència ha transformat en simples recomanacions els mandats estatutaris. Tanmateix, si ens atenem al tenor literal de les expressions —i sobretot si les comparem amb els fonaments relatius als mandats de participació en els òrgans estatals als quals després farem referència—, cal entendre que l'STC interpreta de manera molt àmplia la referència estatutària al "procediment" que correspon regular al legislador estatal, però no dóna el pas de dir que aquest legislador pot negar l'existència del dret: podrà regular, a més del *modus*, fins i tot el contingut i l'abast del dret i negar en determinats casos l'existència d'efectes jurídics als escrits, però no podria ignorar l'existència del dret, ja que no ha estat declarat inconstitucional.

Per fer efectiu aquest dret, en tot cas, caldrà instar la reforma de la normativa que regula aquests organismes per fer efectiu l'exercici d'aquest important dret estatutari.

L'STC, respecte a l'article 50.5 EAC, després d'assenyalar que les dues llengües oficials són un mitjà normal de relació dels poders públics amb els subjectes privats, afirma que només aquests tenen el dret d'opció lingüística garantit i, per tant, que aquells que prefereixin que la seva llengua de comunicació amb les administracions sigui el castellà no han de demanar-lo expressament.

Ara bé, alhora, l'STC accepta la possibilitat que, en el marc de la política de foment del català, l'Administració pugui optar per emprar normalment aquesta llengua i, per tant, l'STC no imposa que les administracions públiques hagin d'utilitzar al mateix temps les dues llengües oficials, sinó que cadascuna d'elles constitueix un mitjà normal de relació.

Això sí, aquesta utilització normal del català és possible sempre que s'arbitrin "los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública."

Aquest incís és difícilment comprensible, contradictori i, segons com s'entengui, d'impossible compliment.

### 3.3. La llengua en les relacions privades (art. 34)

Article 34. Drets lingüístics dels consumidors i usuaris

Totes les persones tenen dret a ésser ateses oralment i per escrit en la llengua oficial que elegeixin en llur condició d'usuàries o consumidores de béns, productes i serveis. Les entitats, les empreses i els establiments oberts al públic a Catalunya estan subjectes al deure de disponibilitat lingüística en els termes que estableixen les lleis.

La regulació continguda en aquest article correspon a la de la Llei de política lingüística, respecte a la qual no suposava cap novetat.



L'STC ratifica el deure de disponibilitat lingüística de les entitats, empreses i establiments oberts al públic, que haurà de concretar-se a la llei que el propi precepte preveu. L'STC afegeix, però, que el deure de disponibilitat “no puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos”.

Per tant, sembla que impedeix la regulació “general”, que cal entendre com una regulació que no discrimina la tipologia d'establiments sinó que els tracta de manera uniforme, i prohibeix també que aquesta regulació estableixi obligacions de manera “immediata i directa”, que sembla voler significar que no es poden establir obligacions individuals en relació amb els titulars i treballadors.

Així, doncs, el respecte a aquestes condicions permetria perfectament la regulació d'aquest dret per part de les normes sectorials que correspongui. Certament, el darrer incís de la cita reproduïda més amunt, segons com s'interpretés, podria portar a una contradicció amb el reconeixement de la possibilitat de regular el dret. Per aquest motiu, l'única possibilitat d'evitar aquesta contradicció és entendre que aquella referència al fet que el dret a ser atès en qualsevol llengua només pot ser exigible en les relacions entre els poders públics i els ciutadans, i això s'ha d'interpretar en el sentit d'una exigibilitat “general, immediata i directa”.

Cal fer aquesta interpretació atès que el precepte no ha estat declarat inconstitucional.

### 3.4. La llengua a l'ensenyament (art. 35.1 i primer enunciat de l'art. 35.2)

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

1. Totes les persones tenen dret a rebre l'ensenyament en català, d'acord amb el que estableix aquest Estatut. El català s'ha d'utilitzar normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament universitari i en el no universitari.

2. Els alumnes tenen dret a rebre l'ensenyament en català en l'ensenyament no universitari. També tenen el dret i el deure de conèixer amb suficiència oral i escrita el català i el castellà en finalitzar l'ensenyament obligatori, sigui quina sigui llengua habitual en incorporar-se a l'ensenyament. L'ensenyament del català i el castellà ha de tenir una presència adequada en els plans d'estudis.

L'article 35 EAC, especialment l'apartat 1 i el primer enunciat de l'apartat 2, que l'STC interpreta de manera que siguin de conformitat amb la Constitució, té com a objectiu establir que el català és normalment la llengua vehicular a l'ensenyament universitari i no universitari i que totes les persones tenen el dret de rebre l'ensenyament en català.

La regulació esmentada no exclou, però, el castellà, tal com resulta del sentit no exclouent de l'ús normal del català i de la resta d'enunciats de l'apartat 2 de l'article 35, en establir el dret i el deure de conèixer el català i el castellà en finalitzar l'ensenyament obligatori i que ambdues llengües han d'estar presents als plans d'estudis.

L'STC ratifica el que havia dit en el fonament relatiu a l'article 6.1, respecte al caràcter vehicular que també té el castellà, igual que el català. Com a aspectes fonamentals de l'STC es poden assenyalar els següents:

- No existeix el dret que els fills rebin l'educació només en una de les llengües cooficials, a elecció dels interessats.
- Correspon als poders públics, d'acord amb la distribució competencial, determinar la presència de les llengües oficials en el sistema educatiu.
- El caràcter cooficial de les llengües i el principi de normalització lingüística de la llengua catalana han de comportar que les dues llengües oficials han de ser objecte d'ensenyament i que el català pot ser el

centre de gravetat del sistema educatiu a Catalunya, sense que això signifiqui l'exclusió del castellà com a llengua d'ensenyament.

En conclusió, el TC es reafirma en els pronunciaments que va efectuar en l'STC 337/1994 en resoldre una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada pel Tribunal Suprem en relació amb la Llei de normalització lingüística de l'any 1983. En la qüestió que va resoldre aquesta sentència es plantejava si la CE inclou el dret dels pares a escollir la llengua oficial en què s'ha d'impartir l'ensenyament dels seus fills. El TC va resoldre, i ara es reafirma, que no es reconeix aquest dret, sinó que correspon als poders públics, en l'àmbit de les seves competències, regular aquesta matèria. No obstant això, el TC permet que la Generalitat determini una major presència de la llengua catalana com a llengua vehicular de l'ensenyament.

Certament l'STC 337/1994 es referia a l'àmbit del primer ensenyament, atès que era l'objecte discutit per a aquella qüestió. En la sentència sobre l'Estatut, el TC aplica el mateix principi i es refereix ara al “conjunto del proceso educativo”. Cal observar que no fa referència a totes i cadascuna de les etapes i cicles educatius sinó al seu conjunt, i que, en qualsevol cas, aquest ja és el sistema previst a la normativa vigent.

## 4. Institucions

Respecte a totes les previsions del títol relatiu a les institucions, el TC efectua, d'una banda, dues declaracions d'inconstitucionalitat, que afecten la regulació del Consell de Garanties Estatutàries i el Síndic de Greuges, i, de l'altra, incorpora una interpretació conforme de la regulació de la vegueria i els Consells de Vegueria. La resta de pretensions dels recurrents són desestimades i la fonamentació emprada pel TC no planteja cap problema.

### 4.1 Consell de Garanties Estatutàries (art. 76.4)

Article 76. Funcions

4. Els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries tenen caràcter vinculant amb relació als projectes de llei i les proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per aquest Estatut.

L'objectiu de l'Estatut, en preveure el caràcter vinculant d'aquests dictàmens, era establir una garantia reforçada dels drets estatutaris enfront del legislador català. El Parlament de Catalunya —d'acord amb les Corts Generals i la ratificació del poble català— es comprometia a no aprovar cap projecte o proposició de llei respecte de la qual un dictamen del Consell de Garanties declarés que vulnerava algun dels drets reconeguts a l'Estatut.

La declaració d'inconstitucionalitat del caràcter vinculant es fonamenta, en el FJ 32 de la sentència, en una doble *ratio decidendi* alternativa. Estableix que si l'Estatut —i la llei que l'ha de desenvolupar— preveu que el dictamen s'ha de produir un cop conclòs el procediment legislatiu però abans de la publicació, la inconstitucionalitat derivaria del fet que es tractaria d'un control “ejercido en términos demasiado próximos a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente perfeccionadas en su contenido, perjudicándose entonces el monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley reservado por el art. 161 CE a este Tribunal”. Per contra, si el dictamen té lloc en una fase anterior, la inconstitucionalitat derivaria de la “inadmisible limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE”.

Com hem dit a l'inici d'aquest informe, no és aquesta la seu idònia per criticar la —en aquest cas— més que discutible fonamentació de la sentència, ni l'activisme que suposa aplicar un test d'enjudiciament especialment sever a una qüestió d'organització interna de les institucions d'autogovern d'una



comunitat autònoma, ni tampoc la possible vulneració del precepte de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional que preveu que aquest ha de donar audiència a les parts si considera que hi ha motius diferents dels al·legats per declarar inconstitucional un precepte (art. 84 LOTC). Això darrer és exactament el que succeeix respecte de l'argument de les limitacions de les competències parlamentàries que no va ser al·legat per cap de les parts.

El que sí que cal constatar és que la sentència buida de contingut aquesta previsió estatutària i, d'altra banda, que els seus efectes no poden ser reparats jurídicament. D'entrada, en hipòtesi, semblaria que una manera de pal·liar parcialment aquests efectes seria la de reformar el Reglament del Parlament en el sentit d'exigir majories qualificades per tal de poder aprovar un projecte o una proposició de llei que a tenor d'un dictamen del Consell vulnera drets estatutaris. Tanmateix, aquesta solució correria seriosos riscos de ser declarada inconstitucional, a banda que podria resultar problemàtic que una decisió política, ni que sigui majoritària, pugui "subsannar" una declaració d'antiestatutarietat efectuada pel Consell de Garanties Estatutàries. Per això la solució més factible, malgrat que dotada certament d'un efecte vinculant molt escarrit, consisteix a consolidar un costum o pràctica parlamentària de reconeixement de fet d'aquests efectes vinculants.

#### 4.2. Síndic de Greuges (art. 78. 1, en l'incís "amb caràcter exclusiu")

Article 78. Funcions i relacions amb altres institucions anàlogues

1. El Síndic de Greuges té la funció de protegir i defensar els drets i les llibertats que reconeixen la Constitució i aquest Estatut. Amb aquesta finalitat supervisa, amb caràcter exclusiu, l'activitat de l'Administració de la Generalitat, la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen, la de les empreses privades que gestionen serveis públics o acompleixen activitats d'interès general o universal o activitats equivalents de manera concertada o indirecta i la de les altres persones amb un vincle contractual amb l'Administració de la Generalitat i amb les entitats públiques que en depenen. També supervisa l'activitat de l'Administració local de Catalunya i la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen.

L'objectiu de l'Estatut en establir l'exclusivitat del Síndic de Greuges com a òrgan de supervisió de les Administracions públiques de Catalunya era el de reforçar l'autonomia política de la Generalitat tot evitant l'anomalia del fet que un òrgan com el *Defensor del Pueblo*, comissionat del Parlament estatal i que té com a instrument primordial per a l'exercici de les seves funcions la presentació d'un informe a les Corts Generals, supervisés una administració aliena que depèn d'un ens dotat de plena autonomia política. Es tractava d'adaptar la institució del Síndic de Greuges a una regla quasi sense excepció en dret comparat en els estats políticament descentralitzats, en què els defensors del poble estatals no controlen l'activitat de les administracions públiques subestatsals sinó que són els defensors del poble regionals o subestatsals els que controlen en exclusiva aquestes administracions.

La declaració d'inconstitucionalitat es fonamenta en la tesi —també discutible— que la funció supervisora del *Defensor del Pueblo*, pel que fa als drets reconeguts a la Constitució (Títol I), és una de les garanties establertes en els articles 53 i 54 davant de tots els poders públics sense excepció.

La inconstitucionalitat frustra parcialment l'objectiu perseguit per l'Estatut i manté el sistema actual de doble supervisió pel que fa als drets fonamentals, però no pel que fa als drets estatutaris que la sentència mateixa declara que no són drets fonamentals o constitucionals. En conseqüència cal entendre que l'exclusivitat es manté pel que fa a la supervisió dels drets estatutaris.

Atès que la sentència basa la competència del *Defensor del Pueblo* en la Constitució, per pal·liar els seus efectes no es pot proposar la supressió de l'article 12.1 de la Llei orgànica del *Defensor del Pueblo* pel que fa als drets fonamentals. Es podria explorar, però, la possibilitat d'introduir en la llei esmentada una previsió en què s'estableixin pautes per a l'exercici d'aquesta supervisió de les administracions de Catalunya respecte dels drets fonamentals a través de fórmules de delegació per fer un conveni. En qualsevol cas, el que cal és acomplir la previsió de l'article 78.2 i concretar les previsions de coordinació, cooperació i col·laboració —previstes a l'article 12 de la Llei orgànica i a l'article 2.2 de la Llei 36/1985 de

relacions del defensor amb les figures similars de les comunitats autònomes—, a base d'instar convenis de col·laboració entre les dues institucions.

#### 4.3. La vegueria i els Consells de Vegueria (art. 90 i 91.3 i 4)

Article 90. La vegueria

1. La vegueria és l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i té personalitat jurídica pròpia. La vegueria també és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis.

2. La vegueria, com a govern local, té naturalesa territorial i gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos.

Article 91. El Consell de Vegueria

3. Els consells de vegueria substitueixen les diputacions.

4. La creació, la modificació i la supressió, i també el desplegament del règim jurídic de les vegueries, són regulats per llei del Parlament. L'alteració dels límits provincials, si s'escau, s'ha de portar a terme d'acord amb el que estableix l'article 141.1 de la Constitució.

L'article 90 EAC defineix la vegueria com a àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local, amb personalitat jurídica pròpia. La vegueria, com a govern local, té naturalesa territorial i gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos. El govern i l'administració autònoma de les vegueries correspon al Consell de Vegueria.

La previsió estatutària de la vegueria com a nivell local supramunicipal té una connexió directa amb la província com a ens local previst a la Constitució i les diputacions provincials com a òrgans de govern i administració de les províncies. Aquesta connexió es fa especialment evident quan l'apartat 3 de l'article 91 determina que els consells de vegueria "substitueixen" les diputacions.

L'STC declara la constitucionalitat d'aquests dos preceptes, sempre que s'interpretin en els termes dels FJ 40 i 41, respectivament, de la sentència. La motivació de fons d'aquesta declaració interpretativa rau en la garantia constitucional de la província com a ens local, garantia que ha estat objecte de reconeixement en la jurisprudència del TC des de la sentència 28/1981 dictada en ocasió de la primera llei aprovada pel Parlament sobre les diputacions.

Tanmateix, cal tenir present que l'EAC preveu la creació de les vegueries i el procés de substitució de les diputacions amb una sèrie de cauteles, que fan difícil constatar, a priori, cap problema de constitucionalitat.

Cal recordar en aquest sentit que l'article 141.2 CE preveu la possibilitat que el govern i l'administració autònoma de les províncies poden correspondre a altres corporacions de caràcter representatiu diferents a les províncies.

També cal destacar que l'apartat 4 de l'article 91 EAC determina que la creació, modificació i supressió de les vegueries és competència del Parlament, però, tenint en compte que aquesta competència es limita al desplegament del règim jurídic (la qual cosa encaixa en el règim de competències compartides en matèria local) i que el mateix precepte estatutari recorda que l'alteració dels límits provincials, si fos el cas, s'ha de portar a terme d'acord amb el que estableix l'article 141.1 CE.

D'acord amb el que s'acaba d'exposar, es pot afirmar que l'Estatut ha estat molt curós en el plantejament del vessant local de l'organització veguerial, la qual cosa es pot posar de relleu si comparem el text finalment aprovat amb el que preveia el projecte d'Estatut aprovat inicialment pel Parlament, que podia obrir la porta a un escenari de substitució plena de les diputacions per les noves vegueries.





Tanmateix, la sentència mostra una clara voluntat de consagrar inequívocament la província com a entitat local a Catalunya, evitant qualsevol dubte pel que fa a la creació de les vegueries.

En aquest sentit la sentència recorda, en primer lloc, que la província és una entitat local constitucionalment garantida i, per tant, necessària a Catalunya. En coherència amb aquesta declaració, la sentència reforça també la noció "bifrontal" de la posició de l'Estat i de la Generalitat envers els ens locals de Catalunya, diferenciant entre el "govern local de Catalunya" i "el govern local de l'Estat a Catalunya", àmbit en el qual cal situar les províncies, diferenciació que mai havia emprat en la jurisprudència anterior.

Des d'aquesta perspectiva, la sentència admet dues possibles solucions de l'organització veguerial.

La primera seria que la Generalitat creés les vegueries com a ens propis i diferents de la província, en concurrència, per tant, amb les diputacions provincials. Val a dir que aquesta opció que esmenta la sentència és, tanmateix, incompatible amb la previsió expressa que conté l'article 91.3 EAC en el sentit que els consells de vegueria "substitueixen" les diputacions.

La segona opció que permet la sentència i que aborda amb moltes cauteles és aquest escenari de substitució que presenta l'article 91 EAC, el qual redueix, però, a un simple canvi de denominació de la província com a ens local a Catalunya.

En aquest cas, la sentència vol deixar ben clar que l'Estat serà el competent per regular-ne el règim electoral, la composició i les competències i que aquest procés de substitució requereix sempre la necessària coincidència geogràfica amb la divisió provincial, la qual només pot ser modificada per una llei orgànica d'acord amb el que determina l'article 141.1 CE.

Amb relació a les competències de l'Estat esmentades, cal posar de relleu que la sentència reconeix a l'Estat una competència molt àmplia sobre els consells de vegueries quan afirma textualment que quan els consells de vegueria substitueixin les diputacions "*corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el plano local*".

Ara bé, això només s'ha d'entendre i interpretar com una conseqüència del que la sentència considera com un simple canvi de denominació, la qual cosa significa que la Generalitat pot actuar en aquest cas dins el mateix marc jurídic que actualment ja té envers les diputacions i que ve condicionat essencialment per la llei electoral general, la llei de bases de règim local i la llei d'hisendes locals, d'acord amb el règim de competències locals que determina l'article 160 EAC.

Més enllà del desplegament de les previsions estatutàries en aquest marc jurídic que recorda la sentència, per tal de poder assolir plenament els objectius que pretenia l'EAC, es podria instar també el reconeixement d'un règim especial a Catalunya en aquesta matèria, atesa la singularitat de les previsions estatutàries sobre els consells de vegueria, a través de la corresponent modificació de la llei de bases de règim local. Cal tenir en compte que aquesta legislació bàsica ja reconeix situacions singulars com el cas de les comarques, els plans provincials d'obres i serveis o el règim especial del municipi de Madrid i Barcelona. Aquesta modificació permetria dotar d'un major contingut a les competències de la Generalitat amb relació a la creació i la regulació dels consells de vegueria.

## 5. Poder judicial

Per analitzar els fonaments jurídics dedicats al poder judicial agruparem els articles en quatre blocs: el 95, relatiu al Tribunal Superior; els dedicats al Consell de Justícia com a òrgan desconcentrat de govern -art. 95.5 i 6; 97; 98, 100.1, 101.1 i 2-; en tercer lloc, l'article 99.1, referit a la composició del Consell de Justícia com a organisme de la Generalitat, i, finalment, el capítol III, dedicat a les competències de la Generalitat sobre l'administració de l'Administració de Justícia.

### 5.1. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (art. 95.2)

Article 95. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya

2. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya és l'última instància jurisdiccional de tots els processos iniciats a Catalunya, i de tots els recursos que es tramiten en el seu àmbit territorial, sigui quin sigui el dret invocat com a aplicable, d'acord amb la llei orgànica del poder judicial i sens perjudici de la competència reservada al Tribunal Suprem per a la unificació de doctrina. La llei orgànica del poder judicial ha de determinar l'abast i el contingut dels recursos esmentats.

L'objectiu d'aquest precepte és el de millorar la prestació del servei públic de la justícia i facilitar als ciutadans l'exercici del seu dret a la tutela judicial reforçant el caràcter d'última instància jurisdiccional del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (des d'ara, TSJ) en tots els processos iniciats a Catalunya i de tots els recursos que es tramiten en el seu àmbit territorial, sigui quin sigui el dret invocat com a aplicable. Com a conseqüència obligada, aquest reforçament hauria de comportar una limitació de l'abast que actualment tenen els recursos de cassació residencials en tribunals situats fora del territori de Catalunya. Tanmateix, cal observar que a l'article es fa una excepció del caràcter d'última instància tot reconeixent "la competència reservada al Tribunal Suprem (des d'ara; TS) per a la unificació de doctrina" i remetent-se expressament a la llei orgànica del poder judicial (des d'ara, LOPJ) "per determinar l'abast i el contingut dels recursos esmentats". En definitiva, el que conté l'article 95.2 és un compromís de reforma de la llei orgànica esmentada i de les lleis d'enjudiciament penal, civil, de procediment laboral i de la jurisdicció contenciosa administrativa.

El recurrent impugna aquest article per dos motius: perquè al seu parer fixa directament les competències del TSJ de Catalunya i perquè contrau la competència del TS a la unificació de doctrina.

Pel que fa a la primera al·legació, la sentència, en el seu FJ 44, accepta tàcitament que l'Estatut pot col·laborar, malgrat que de manera molt limitada, amb la LOPJ en la regulació de la configuració i les funcions del TSJ (de fet, com veurem, llevat del supòsit del Consell de Justícia, la sentència accepta aquesta possibilitat de col·laboració normativa i en cap cas declara inconstitucional preceptes de l'Estatut amb l'argument que no respecten la reserva de LOPJ). I, pel que fa al fons de la impugnació, la desestima amb l'argument que allò que estableix l'article estatutari no comporta que l'esgotament de les instàncies processals s'hagi de produir necessàriament i en tots els ordres jurisdiccionals en el TSJ, ja que poden acabar en òrgans inferiors radicats en el seu territori; el que pretén aquest precepte, diu la sentència, és que en aquest territori no hi hagi cap òrgan jurisdiccional superior, llevat del TS. Els supòsits en què l'esgotament de les instàncies processals correspondrà a "òrgans judicials inferiors del mateix territori" és una qüestió que "*siempre corresponderá determinar a la Ley orgánica del poder judicial*".

Aquesta interpretació, que no porta a la dispositiva (o *fallo*, en castellà), no desvirtua l'objectiu perseguit per aquest primer incís de l'article 95.2, que, d'altra banda, ja es remet a la LOPJ i a l'abast i contingut que aquesta doni als indicats recursos.

Amb relació a la segona al·legació i a l'incís "per a la unificació de doctrina", la sentència precisa que l'Estatut no pot contraure la competència del TS al coneixement d'un determinat recurs, ni definir les seves competències (això correspon a la LOPJ), però afirma que l'incís esmentat pot entendre's com a una simple al·lusió a la comesa característica i pròpia d'aquest Tribunal, sense definir la funció jurisdiccional, ni fer referència a un recurs processal específic.

Aquesta interpretació, que porta a la dispositiva, no suposa tampoc per ella mateixa cap restricció de l'abast de l'article 95.2 ni impedeix assolir l'objectiu perseguit, ja que efectivament la referència que es fa a la "unificació de doctrina" -malgrat l'al·lusió als "recursos esmentats" continguda en el darrer incís- no té perquè entendre's com una referència al recurs específic d'unificació de doctrina. En rigor, per fer efectiva la finalitat que persegueix l'Estatut, és indiferent el tipus de recurs a través del qual es vehicula l'exercici de la funció unificadora de doctrina per part del TS. El que cal és que la LOPJ o les lleis processals corresponents limitin efectivament l'abast de la funció de cassació del TS i reforcin la posició del TSJ establint els procediments i recursos necessaris per tal que el TSJ pugui actuar com a última instància jurisdiccional "ordinària" a Catalunya. Això no ho impedeix la interpretació donada per la sentència,



malgrat que, com queda dit, caldrà instar les reformes legals referides (per exemple, generalitzant l'esquema de recursos que ja existeix actualment en l'àmbit social).

## 5.2. El Consell de Justícia com a òrgan desconcentrat de govern (art. 95.5 i 6, en un incís; 97, 98.2.a, b, c, d, e; 98.3, 100.1 i 101.1, en un incís, i 101.2)

Article 95. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya

5. El president o presidenta del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya és el representant del poder judicial a Catalunya. És nomenat pel rei, a proposta del Consell General del Poder Judicial i amb la participació del Consell de Justícia de Catalunya, en els termes que determini la Llei orgànica del poder judicial. El president o presidenta de la Generalitat ordena que se'n publiqui el nomenament en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

6. Els presidents de sala del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya són nomenats a proposta del Consell General del Poder Judicial i amb la participació del Consell de Justícia de Catalunya, en els termes que determini la Llei orgànica del poder judicial.

Article 97. El Consell de Justícia de Catalunya

El Consell de Justícia de Catalunya és l'òrgan de govern del poder judicial a Catalunya. Actua com a òrgan desconcentrat del Consell General del Poder Judicial, sens perjudici de les competències d'aquest darrer, d'acord amb el que estableix la Llei orgànica del poder judicial.

Article 98. Atribucions

2. Les atribucions del Consell de Justícia de Catalunya respecte als òrgans jurisdiccionals situats al territori de Catalunya són, d'acord amb el que estableix la Llei orgànica del poder judicial, les següents:

a) Participar en la designació del president o presidenta del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, i també en la designació dels presidents de sala del dit Tribunal Superior i dels presidents de les audiències provincials.

b) Proposar al Consell General del Poder Judicial i expedir els nomenaments i els cessaments dels jutges i magistrats incorporats a la carrera judicial temporalment amb funcions d'assistència, suport o substitució, i també determinar l'adscripció d'aquests jutges i magistrats als òrgans judicials que requereixin mesures de reforç.

c) Instruir expedients i, en general, exercir les funcions disciplinàries sobre jutges i magistrats, en els termes que estableixen les lleis.

d) Participar en la planificació de la inspecció de jutjats i tribunals; ordenar-ne, si escau, la inspecció i la vigilància, i fer propostes en aquest àmbit; atendre les ordres d'inspecció dels jutjats i tribunals que insti el Govern, i donar compte de la resolució i de les mesures adoptades.

e) Informar sobre els recursos d'alçada interposats contra els acords dels òrgans de govern dels tribunals i jutjats de Catalunya.

f) Precisar i aplicar, quan escaigui, en l'àmbit de Catalunya, els reglaments del Consell General del Poder Judicial.

g) Informar sobre les propostes de revisió, delimitació i modificació de les demarcacions territorials dels òrgans jurisdiccionals i sobre les propostes de creació de seccions i jutjats.

h) Presentar una memòria anual al Parlament sobre l'estat i el funcionament de l'Administració de Justícia a Catalunya.

i) Totes les funcions que li atribueixin la Llei orgànica del poder judicial i les lleis del Parlament, i les que li delegui el Consell General del Poder Judicial.

3. Les resolucions del Consell de Justícia de Catalunya en matèria de nomenaments, autoritzacions, llicències i permisos s'han d'adoptar d'acord amb els criteris aprovats pel Consell General del Poder Judicial.

Article 100. Control dels actes del Consell de Justícia de Catalunya

1. Els actes del Consell de Justícia de Catalunya són impugnables en alçada davant el Consell General del Poder Judicial, llevat que hagin estat dictats en exercici de competències de la comunitat autònoma.

Article 101. Oposicions i concursos

1. La Generalitat proposa al Govern de l'Estat, al Consell General del Poder Judicial o al Consell de Justícia de Catalunya, segons que correspongui, la convocatòria d'oposicions i concursos per a cobrir les places vacants de magistrats, jutges i fiscals a Catalunya.

2. El Consell de Justícia de Catalunya convoca els concursos per a cobrir places vacants de jutges i magistrats a Catalunya en els termes establerts per la Llei orgànica del poder judicial.

L'objectiu d'aquests articles era que una part de les funcions de govern relacionades amb els òrgans jurisdiccionals situats a Catalunya les exercís el Consell General del Poder Judicial (des d'ara, CGPJ) en aquest territori a través d'un òrgan intern al CGPJ però desconcentrat. L'EAC no configurava un Consell de Justícia de característiques similars a les que ja té l'Observatori Català de la Justícia, creat el 2002, és a dir, com un òrgan autonòmic dotat de funcions de col·laboració i assessorament de la Generalitat en l'exercici de les funcions que aquesta té assignades amb relació a la denominada administració de l'Administració de Justícia.

Doncs bé, la sentència declara inconstitucional la configuració d'aquest òrgan continguda a l'article 97 EAC. Aquesta declaració es fonamenta tant en el fet de no respectar la reserva constitucional de LOPJ, com, sobretot, en motius materials o de contingut (ja que "el poder judicial no puede tener más órgano de gobierno que el ejercido por el Consejo General del Poder Judicial").

Pot sorprendre que l'acceptació de la col·laboració normativa de l'Estatut amb la LOPJ operi, segons la sentència, amb tota naturalitat en tots els àmbits regulats per l'Estatut en aquest títol, llevat precisament del referit al Consell de Justícia. I pot sorprendre encara més que la sentència no prevegi en cap moment la possibilitat d'entendre que el Consell de Justícia, configurat com a òrgan desconcentrat del CGPJ, no és un òrgan autonòmic sinó un òrgan intern del CGPJ que, com a tal, forma part d'aquest Consell i, per tant, pot exercir, "desconcentradament", les funcions de govern que s'atribueixen al CGPJ.

De fet, tota la construcció de la sentència parteix de l'"error" de considerar que el Consell de Justícia és un òrgan autonòmic i no un òrgan intern del CGPJ. Això podria ser degut a la voluntat de negar d'entrada la constitucionalitat de tota pretensió de preveure, fins i tot en la LOPJ, l'existència d'òrgans de govern dins del CGPJ territorialment descentralitzats, però tal com veurem immediatament a la sentència s'efectuen afirmacions que permeten confirmar que aquesta opció no està totalment vetada des de la perspectiva constitucional.

Com a conseqüència d'aquesta declaració d'inconstitucionalitat, la sentència declara inconstitucionals els incisos de l'article 95.2, que atribueixen al Consell la participació en l'elecció del president del TSJ i dels presidents de les seves sales; els incisos de l'article 98, que atribueixen al Consell funcions que considera de govern; l'article 100.1, que regula el control dels actes del Consell de Justícia per part del CGPJ, i el 101.1 i 2, que reconeix la possibilitat de convocar oposicions i concursos.



L'anul·lació d'aquests articles i incisos frustra inicialment l'objectiu perseguit per l'Estatut i deixa sense efecte el requeriment que es dirigia a la LOPJ per tal que preveïés l'existència d'aquest òrgan de govern del CGPJ desconcentrat.

La reparació dels efectes de la inconstitucionalitat declarada i l'assoliment de la finalitat perseguida inicialment per l'Estatut passa necessàriament per la incorporació a la LOPJ del Consell de Justícia com a òrgan desconcentrat del CGPJ. Tal com acabem d'apuntar, a primera vista aquesta possibilitat podria semblar una opció vetada per la declaració d'inconstitucionalitat, no solament "formal", sinó també "material" o de contingut, però cal tenir present que la sentència, malgrat que afirma reiteradament que el Poder Judicial no pot tenir altre òrgan de govern que el CGPJ, també accepta "eventuales fórmulas de desconcentraci3n [...] que han de quedar, en su existencia y configuraci3n, a la libertad de decisi3n del legislador orgánico" i declara "la impropiedad constitucional" del Consell de Justícia precisament pel fet que, segons afirma, és "un 3rgano aut3nomico". Això portaria a entendre, malgrat que la qüestió pot no resultar totalment pacífica, que la LOPJ podria crear un òrgan intern del CGPJ que exercís a Catalunya funcions de govern, ja que de fet la sentència declara la inconstitucionalitat de l'article 97 perquè concep el Consell de Justícia previst en l'Estatut com un òrgan aut3nomic.

Mentre no es creï aquest òrgan cal tenir en compte que la sentència, amb la interpretació tècnica-ment "manipulativa" que ha realitzat, ha deixat en vigor a Catalunya un Consell de Justícia concebut, en contra del que preveia l'Estatut, com a un òrgan aut3nomic que es limita a cooperar amb les institucions de la Generalitat en l'exercici de la seva competència sobre "administraci3n de l'Administraci3n de Justícia". L'interrogant que es planteja és si cal o no dictar una llei catalana que completi la regulaci3n estatutària i què cal fer amb l'Observatori català de la Justícia, que existeix des de l'any 2002 i que té funcions parcialment similars. Doncs bé, atès que cal instar la modificaci3n de la LOPJ per tal que prevegi l'existència d'aquest òrgan desconcentrat, el més prudent és esperar aquesta reforma abans de legislar sobre aquesta qüestió.

### 5.3. Composici3n del Consell de Justícia com a organisme de la Generalitat (art. 99.1, en un incís)

Article 99. Composici3n, organitzaci3n i funcionament

1. El Consell de Justícia de Catalunya és integrat pel president o presidenta del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que el presideix, i pels membres que siguin nomenats, d'acord amb el que estableix la Llei orgànica del poder judicial, entre jutges, magistrats, fiscals o juristes de reconegut prestigi. El Parlament de Catalunya designa els membres del Consell que determini la Llei orgànica del poder judicial.

Aquest article preveia que el president o presidenta del TSJ presidiria el Consell de Justícia, que els altres membres es nomenarien d'acord amb el que establís la LOPJ entre jutges, magistrats, fiscals i juristes, i que en tot cas el Parlament de Catalunya participaria en la designaci3n d'alguns d'aquests membres.

La sentència declara la inconstitucionalitat de l'incís que atribueix la presidència del Consell al president o presidenta del TSJ amb l'argument que l'Estatut no és la norma adequada per permetre que un jutge o magistrat realitzi funcions no judicials. Pel que fa a la referència als jutges, magistrats i fiscals la remissió a la LOPJ evita, segons la sentència, la seva inconstitucionalitat, ja que serà aquesta la que en el seu cas els habilitarà per exercir aquestes funcions extrajudicials.

La inconstitucionalitat relativa a la presidència frustra l'assoliment de l'objectiu proposat. Si el legislador català volgués mantenir la composici3n prevista en aquest article, malgrat que el Consell, per obra de la sentència, ha passat a ser un mer òrgan de la Generalitat amb funcions assessores, per fer possible tant la presidència del president o presidenta del TSJ com la possibilitat d'elegir jutges, magistrats i fiscals caldria modificar la LOPJ -i l'Estatut del Ministeri Fiscal- o buscar d'altres mitjans per tal que l'Estat pugui realitzar, prèviament a l'elecci3n, les habilitacions exigides.

Si s'opta per requerir la modificaci3n de la LOPJ als efectes que prevegi el Consell de Justícia com a òrgan desconcentrat, caldrà incorporar l'habilitaci3n per poder elegir entre jutges i magistrats i per preveure la presidència del president o presidenta del TSJ. Pel que fa als fiscals caldria modificar l'Estatut orgànic del Ministeri Fiscal.

### 5.4. Competències de la Generalitat sobre l'administraci3n de l'Administraci3n de Justícia

Totes les impugnacions dirigides contra articles d'aquest capítol, incloses, per tant, totes les referides al fiscal superior, han estat rebutjades. No obstant això, en la fonamentaci3n de la sentència es dona a la LOPJ i a altres lleis estatals, a les quals es remet l'Estatut, una amplíssima llibertat de configuraci3n de les "recomanacions" estatutàries. Per tal de fer efectives les previsions contingudes en aquest capítol, caldria instar les modificacions necessàries de les lleis estatals concernides, especialment de la LOPJ.

## 6. Competències

### 6.1. Sobre la tipologia de competències (art. 110 i 111, en un incís; 112 i 120.2, en un incís, i 126.2, en un incís)

Pel que fa a la regulaci3n de la tipologia de competències, l'STC desactiva pràcticament totes les novetats que pretenia introduir l'EAC a base de debilitar-ne la seva funció dins el bloc de la constitucionalitat, i potencia el paper del propi TC en la interpretaci3n del sistema competencial. La situaci3n, en aquest àmbit, queda a la pràctica essencialment com estava abans de la reforma. Tanmateix, els diversos tipus de competències presenten una problemàtica diferent, que passem a analitzar.

#### a) Competències exclusives (art. 110)

Article 110. Competències exclusives

1. Corresponen a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències exclusives, de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. Correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies.

2. El dret català, en matèria de les competències exclusives de la Generalitat, és el dret aplicable en el seu territori amb preferència sobre qualsevol altre.

Respecte de les competències exclusives, l'objectiu de l'Estatut era ampliar el seu àmbit material i, sobretot, assegurar al màxim l'exclusivitat proclamada.

Aquest doble objectiu es pretenia assolir, d'una banda, preveient en l'article 110.1 que, en les matèries atribuïdes amb caràcter exclusiu a la Generalitat, només aquesta pogués exercir les funcions o potestats legislativa, reglamentària i executiva, i, d'altra banda, precisant en els articles del capítol II d'aquest títol la matèria o el sector de matèria corresponent a les competències exclusives i fent-ho de manera que en aquests àmbits materials declarats ara exclusius s'incorporessin àmbits en què fins aquest moment l'Estat havia actuat al·legant títols habilitants bàsics, transversals o exclusius. Es pretenia també clarificar la distribuci3n de competències i reduir la conflictivitat.





La idea subjacent a aquesta configuració de les competències exclusives era que el Parlament estatal, en acceptar aquest enteniment de l'exclusivitat, reconeixia que, per tal d'assegurar els interessos generals de l'Estat, en els àmbits declarats exclusius, no tenia necessitat de regular-hi aspectes bàsics o aspectes que fins aquest moment s'havien inclòs en d'altres competències estatals confrontants.

Doncs bé, la sentència en el seu FJ 58 accepta d'entrada la configuració que l'article 110.1 fa de l'exclusivitat des del punt de vista funcional, és a dir, accepta la legitimitat d'atribuir "únicament" i "de manera íntegra" a la Generalitat totes les funcions en les matèries exclusives; tanmateix, immediatament adverteix que l'exclusivitat no pot impedir que l'Estat continuï exercint les competències que la Constitució - "interpretada por este Tribunal Constitucional"- atribueix a l'Estat sobre la matèria o els sectors de matèria declarats exclusius per l'Estatut. La declaració d'exclusivitat només és constitucional si s'entén que no impedeix que l'Estat pugui continuar exercint aquestes competències. De fet, la sentència salva la constitucionalitat de l'article 110.1 únicament perquè, malgrat que atribueix l'exclusivitat a "la materia in toto", no per això exclou la possibilitat d'exclusivitats cenyides a submatèries en què efectivament l'Estat no té competències. L'exclusivitat sobre tota una matèria, que preveu l'article 110.1 només és constitucional en els supòsits en els quals la Constitució no atorga a l'Estat cap competència o cap funció sobre sectors d'aquesta (o cap potestat sobre la totalitat de la matèria). Per això, la sentència conclou que l'article 110.1 "es conforme a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex. Art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre un mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencias compartidas, cualquiera que sea la utilización de los términos "competencia exclusiva" o "competencias exclusivas" [...] sin que tampoco la expresión 'en todo caso', reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva e impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales".

Així plantejada la qüestió, sembla clar d'entrada que la sentència frustra l'assoliment de l'objectiu estatutari d'ampliar l'àmbit material de les competències exclusives i de garantir que l'Estat no exercirà competències en les matèries declarades exclusives. Sembla clar que l'Estat podrà continuar exercint les mateixes competències que exercia fins ara sense cap limitació. Aquesta primera impressió es confirma, com veurem, en analitzar l'aplicació d'aquesta doctrina als articles que atribueixen a la Generalitat les diverses competències exclusives. En tots els casos se salva formalment la constitucionalitat dels articles estatutaris però, materialment, es dona la raó als recurrents en la mesura en què es reconeix que l'exclusivitat no impedeix a l'Estat exercir les competències que el recurrent considerava que passaven a la competència exclusiva de la Generalitat. El test emprat en tots els casos per comprovar si l'Estat és titular o no de la competència disputada és únicament la jurisprudència preexistent del Tribunal Constitucional, que aplica sense cap modulació i sense que la nova regulació estatutària tingui cap repercussió. L'argument reiterat per la sentència en cadascun dels fonaments és contundent: "la atribución por el Estatuto de competencias exclusivas sobre una materia [...] no puede afectar a las competencias sobre materias o submaterias reservadas al Estado que se proyectarán, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguarda de las competencias estatales".

És clar que, com diu la sentència, en un mateix espai físic i, fins i tot, respecte d'un mateix "objecte jurídic" es pot actuar des de "matèries complertes" diverses. L'exclusivitat, fins i tot en el sentit fort que defensava l'Estatut, només desapareix quan sobre un mateix objecte es puguin realitzar les mateixes activitats públiques des de títols competencials diferents. És clar també que l'Estatut ha de respectar les competències estatals de l'article 149.1 CE.

Sobre aquestes premisses es podria haver argumentat que la sentència, en fer aquestes afirmacions, no impedia l'exclusivitat requerida per l'Estatut i que a la pràctica el que calia era indagar en cada cas si l'activitat estatal realitzada des dels seus títols confrontants amb els exclusius de la Generalitat -per raó d'espai físic o d'objecte jurídic- afectaven o no a la matèria entesa en la seva totalitat o, si es prefereix, si eren de fet activitats de la mateixa naturalesa realitzades per la Generalitat sobre el mateix objecte. En definitiva, des d'aquesta perspectiva l'exclusivitat es preservaria si en cada cas calgués comprovar aquestes circumstàncies (afectació a la matèria com un tot i duplicitat d'actuació -la mateixa activitat sobre un mateix objecte). Tanmateix, tal com acabem de dir, ni en la doctrina de la sentència ni en la seva aplicació pràctica es preveuen aquestes possibilitats; l'únic cànon o paràmetre d'enjudiciament emprat pel Tribunal és la Constitució i, especialment, la seva jurisprudència prèvia, i fa cas omès de la qualificació estatutària, que resta buida de contingut.

En suma, segons la sentència, quan l'Estatut qualifica aquestes competències com a exclusives està emprant aquesta qualificació "de manera impròpia" i no impedeix que aquestes competències operin sobre les competències estatals.

El fonament últim d'aquesta construcció teòrica es troba en el fonament 58 de la sentència en què, separant-se de la doctrina assentada en la sentència sobre la reforma de l'Estatut de la Comunitat Valenciana (STC 247/2007, FFJJ 7 a 9), declara que només el Tribunal pot completar la tasca del poder constituent a l'hora de precisar l'àmbit de les categories constitucionals.

La funció dels estatuts en aquest àmbit seria únicament la d'assignar -la de dir- quines competències corresponen a la comunitat autònoma respectiva, sense poder contribuir -conjuntament amb la Constitució- en delimitació del seu contingut, ja que aquesta seria una funció que correspondria en exclusiva al text constitucional i al Tribunal Constitucional. Segons diu la sentència, les referències de l'Estatut a la configuració de l'àmbit i contingut de les seves competències autonòmiques és "a los fines de la exposición ordenada y sistemática del conjunto de potestades, facultades y funciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, integran el contenido funcional de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma [...] pueden relacionar, sin definir, esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que le es en sí indisponible"; descripció que no condiona en absolut el Tribunal -que en tot moment conserva la possibilitat de modificar o revisar la seva doctrina- ni de fet el legislador estatal ordinari -només sotmès a la Constitució i al Tribunal pel que fa a la determinació de l'àmbit de les competències.

Amb aquesta doctrina el Tribunal sembla apartar-se de la seva pràctica habitual de delimitar el contingut de les competències a partir de la interpretació conjunta i sistemàtica de la Constitució i els estatuts -malgrat la supremacia de la primera-. I al llarg de tota la sentència sembla apartar-se també de la doctrina que la jurisprudència no és pròpiament cànon de constitucionalitat. Ni el Tribunal té el monopoli per concretar el contingut de la Constitució. En qualsevol cas, en analitzar les diverses competències queda clar que el que estableix l'Estatut no limita el legislador estatal, que ha d'estar únicament al que diu la Constitució i el Tribunal.

A la pràctica, analitzant la qüestió des de la perspectiva dels objectius perseguits per l'EAC, es pot concloure que la sentència, malgrat no declarar cap inconstitucionalitat, elimina la garantia que perseguia l'article 110.1 i afectaria, per tant, els articles o apartats que contenen competències exclusives. De fet, en l'anàlisi de les diverses competències exclusives impugnades, la sentència, en la majoria dels casos, recorda que l'Estat podrà continuar fent ús dels seus títols competencials connectats amb l'objecte de cada matèria.

Es pot concloure, com ja s'ha dit, que a la pràctica l'Estatut en aquest àmbit no introdueix cap canvi en la situació preexistent, llevat de les "competències" de participació de la Generalitat en l'exercici de determinades competències estatals (normalment a través d'informes no vinculants), que la sentència considera constitucionals, malgrat que la configuració l'ha d'efectuar amb total llibertat el legislador estatal.

En tot cas, per assolir els objectius que es proposava l'Estatut l'única via és la de l'autolimitació de les institucions de l'Estat.

## b) Competències compartides (art. 111, en un incís; 120.2, en un incís, i 126.2, en un incís)

### Article 111. Competències compartides

En les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat **com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut**. En exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies. El Parlament ha de desplegar i concretar per mitjà d'una llei les dites disposicions bàsiques.



Article 120. Caixes d'estalvis

2. Correspon a la Generalitat, en matèria de caixes d'estalvis amb domicili a Catalunya, la competència compartida sobre l'activitat financera, d'acord amb **els principis, les regles i els estàndards mínims que estableixin** les bases estatals, que inclou, en tot cas, la regulació de la distribució dels excedents i de l'obra social de les caixes. Així mateix, la Generalitat fa el seguiment del procés d'emissió i distribució de quotes participatives, excepte en els aspectes relatius al règim d'ofertes públiques de venda o subscripció de valors i admissió a negociació, a l'estabilitat financera i a la solvència.

Article 126. Crèdit, banca, assegurances i mutualitats no integrades en el sistema de seguretat social

2. Correspon a la Generalitat la competència compartida sobre l'estructura, l'organització i el funcionament de les entitats de crèdit que no siguin caixes d'estalvis, de les cooperatives de crèdit i de les entitats gestores de plans i fons de pensions i de les entitats físiques i jurídiques que actuen en el mercat assegurador i altres que aquelles a les quals fa referència l'apartat 1, d'acord amb **els principis, les regles i els estàndards mínims que fixin** les bases estatals.

L'objectiu d'aquest article era garantir jurídicament, en una norma que integra el bloc de constitucionalitat, que les bases fixades per l'Estat deixessin marge d'actuació suficient a la Generalitat per a dictar lleis en què es poguessin adoptar polítiques públiques pròpies. Per tal d'aconseguir aquest objectiu es preveia que, pel que fa al seu contingut, les bases estatals serien principis o mínims comuns normatius i, pel que fa a la "forma", que estarien contingudes en normes amb rang de llei; això no obstant a l'article s'acceptaven excepcions a aquesta regla general. L'article pretenia incorporar al bloc de constitucionalitat la doctrina preexistent del TC i permetia reforçar l'argument que les excepcions a la regla general, com a tals, s'havien d'interpretar de manera restrictiva.

La sentència en aquest àmbit suscita d'entrada una notable perplexitat, ja que el contingut de la decisió -és a dir, el contingut que ha quedat de l'article 111 després de treure l'incís declarat inconstitucional- resulta contradictori amb el fonament en el qual es basa la declaració d'inconstitucionalitat.

En efecte, la sentència anul·la l'incís "com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut" amb l'argument que s'aparta del concepte constitucional de bases establert pel Tribunal, ja que li dona un abast més restringit en no incloure la possibilitat que les bases es continguin en reglaments i en actes d'execució. Aquesta mateixa fonamentació porta al TC a estendre la declaració d'inconstitucionalitat als dos incisos esmentats més amunt dels articles 120.2 i 126.2 EAC, que incorporaven també la mateixa idea respecte de la normativa bàsica estatal.

De fet, atès que per la via de l'excepció l'Estatut sí que permet aquest contingut, la sentència es veu obligada a afegir que el que vol dir és que els reglaments o actes executius bàsics no es poden preveure "como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado".

Per aquest motiu (i, afegeix la sentència, per un motiu estructural i pràctic (sic), les bases com a regla general no poden ser diferents -llevat excepcions- en les diverses comunitats), aquest article 111 és inconstitucional, ja que, en no limitar-se a descriure el que és bàsic d'acord amb la jurisprudència constitucional i a apartar-se'n, el que fa és "definir" les bases. Com a conseqüència, conclou el fonament amb la inconstitucionalitat i supressió de l'incís esmentat abans i amb l'afirmació solemne de que "con su supresión, el art. 111 EAC se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales".

I aquí sorgeix la perplexitat, ja que en la redacció definitiva de l'article 111 es deixen vigents els incisos que afirmen: primer, que les bases són un "marc" en què actuen les disposicions de desenvolupament que correspon dictar a la Generalitat; segon, que en l'exercici d'aquestes competències la Generalitat pot establir polítiques pròpies, i, tercer, que les bases, qualificades a l'article de "disposicions bàsiques", s'han de "desplegar i concretar" per mitjà d'una llei. Del precepte, tal com ha quedat redactat després de la sentència, es dedueix: primer, que les bases no es poden contenir en actes d'execució (no serien "disposicions" ni contindrien un "marc", ni permetrien el seu desplegament i concreció per llei). Segon,

aquestes disposicions bàsiques han de ser essencialment principals -o, si es vol dir d'una altra manera, han de tenir una suficient obertura per tal de ser un "marc" que permeti el seu "desplegament i concreció" per "lleis" i l'establiment de "polítiques pròpies".

Caldrà, doncs, veure quina de les dues accepcions preval: la del tenor literal del precepte -que, segons descriu la sentència, "correctamente las facultades comprendidas en las competencias de desarrollo de unas bases estatales" - o la de la fonamentació que, en aquest cas, no és totalment coherent amb la conclusió.

Malgrat tot cal tenir present que a l'hora d'aplicar aquests fonaments a l'enjudiciament de les controvèrsies suscitades pels recurrents respecte dels articles estatutaris que preveuen competències compartides, el Tribunal ha reiterat una vegada i una altra que les bases "podrán tener el alcance y el detalle que en cada caso se requiera" (FJ 90 sobre la competència de notariat i registres; art. 147).

En definitiva, com ha succeït fins ara i respecte de tots els tipus de competències, el legislador estatal continuarà sense tenir en el bloc de la constitucionalitat cap límit rellevant a la seva omnímode llibertat de configurar l'abast de les seves competències i, en conseqüència, el Tribunal continuarà sense tenir pautes segures per controlar la constitucionalitat d'aquesta configuració. L'intent de l'Estatut de canviar aquesta situació simplement haurà fracassat.

Per aconseguir els objectius perseguits per l'Estatut en aquesta matèria, no és jurídicament viable instar cap modificació legislativa en la qual s'introdueixi el criteri que les bases s'han de contenir en lleis i han de tenir com a contingut únicament principis o mínims comuns denominadors. L'única via és el compromís polític i l'autocontrol de l'Estat.

Tanmateix, es podria explorar la possibilitat de reforçar els requisits procedimentals previstos en la *Ley 50/1997, del Gobierno*, en relació amb l'elaboració de projectes de reglaments per tal que incorpori a la memòria d'impacte normatiu (prevista en el Reial decret 1083/2009) l'obligació de motivar a la memòria i al preàmbul les raons que justifiquen la incorporació de bases en un reglament (o, en el cas de les lleis, la necessitat d'incorporar habilitacions per tal que el Govern dicti reglaments bàsics). Encara seria més rellevant a la pràctica incloure en aquests casos un tràmit d'audiència a les comunitats autònomes. En aquest sentit cal esmentar una declaració política, adoptada per les comunitats autònomes en el sí de l'organisme intergovernamental de relació horitzontal denominat *Encuentros*, a la qual es va adreçar ja una demanda d'aquest tenor al Govern de l'Estat.

### c) Competències executives (art. 112)

Article 112. Competències executives

Correspon a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències executives, la potestat reglamentària, que comprèn l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa de l'Estat, i també la funció executiva, que en tot cas inclou la potestat d'organització de la seva pròpia administració i, en general, totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública.

L'article 112 tenia com a principal objectiu incorporar a les competències de la Generalitat la potestat reglamentària no només per dictar reglaments interns d'organització -no discutits per ningú-, sinó també reglaments amb força vinculant *ad extra*.

A la sentència, emprant també aquí com a paràmetre exclusiu la jurisprudència constitucional precedent, s'indica que l'article no és inconstitucional si s'entén que no inclou una potestat reglamentària d'abast general sinó, com diu l'STC 51/2006, "una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal". La sentència conclou que la potestat reglamentària "queda limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica".

Malgrat que els incisos "conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal" i "ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica" admeten diverses interpreta-



cions, sembla difícil que s'hi puguin incloure autèntics reglaments d'execució de la normativa estatal, dotats d'efectes ad extra.

Semblaria, per tant, que aquesta mateixa doctrina podria ser d'aplicació als articles de l'EAC que atribueixen competències executives a la Generalitat.

Tot i això, en contradicció amb aquesta doctrina, en el FJ 106, en enjudiciar la competència executiva de la Generalitat en matèria laboral, amb cita de sentències anteriors, accepta incloure en aquesta categoria l'establiment de serveis mínims essencials en ocasió de la vaga *"sin perjuicio de su carácter normativo"*<sup>2</sup>.

D'altra banda, cal destacar que l'article 168 EAC, relatiu al sistema penitenciari, atribueix a la Generalitat la competència executiva de la legislació de l'Estat en matèria penitenciària, la qual inclou en tot cas "la capacitat per a dictar disposicions que adaptin la normativa penitenciària a la realitat social de Catalunya". Sorprenentment, aquest precepte no ha estat impugnat.

Tanmateix, d'altres pronunciaments de la sentència semblen anar en sentit contrari, fins a l'extrem d'acceptar que en àmbits de competència executiva de les comunitats autònomes el legislador estatal (que només té competència legislativa) s'autoatribueixi actes de mera execució (desvirtuant els estatuts) (FJ 97).

En tot cas, de la interpretació efectuada de l'article 112 es pot concloure que l'objectiu que es va proposar l'Estatut serà quasi impossible d'assolir sense una intervenció del legislador estatal. En canvi, entenem que, en les matèries en què no es pugui justificar l'aplicació d'excepcions com les esmentades més amunt, no hi ha cap impediment per emprar les vies constitucionalment previstes per a l'ampliació extraestatutària de competències a favor de la Generalitat, de manera que es pugui atribuir a aquesta allò que pretenia reconèixer-li l'Estatut: la possibilitat de dictar normes reglamentàries, de despectament, de segon nivell o de caràcter complementari a les dictades per l'Estat i plenament respectuoses amb aquestes. En aquest sentit, es podria utilitzar tant l'article 150.1 com l'article 150.2 CE.

En el primer cas es tractaria que les Corts Generals, en les matèries en què l'Estat únicament té la competència sobre la legislació, atribuïssin la facultat de dictar normes legislatives (en aquest cas reglamentàries) dins del marc dels principis, les bases i directrius fixats per una llei estatal. En el cas d'aquest precepte potser es pensa més en matèries concretes, en les quals es produiria aquesta "llei marc", però no ens sembla impossible utilitzar-lo amb la finalitat indicada.

Tanmateix, potser seria més factible emparar aquesta operació en l'article 150.2 i optar per una llei orgànica de transferència de la potestat reglamentària de segon nivell o de caràcter complementari a la de l'Estat (entenem que seria més procedent la transferència que no pas la delegació, per tal d'acostar-se al màxim a allò que es volia assumir amb l'Estatut i no ha estat possible).

## 6.2. Sobre les matèries

### a) Consultes populars (art. 122)

Article 122. Consultes populars

Correspon a la Generalitat la competència exclusiva per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució.

2. En un altre ordre de coses, cal advertir que la sentència, malgrat no incorporar-ho a la decisió final, posa en dubte el punt de connexió territorial que preveu aquest article 170, en el sentit que la Generalitat fixa els serveis mínims en totes les vagues produïdes a Catalunya. El TC manté la seva doctrina que, en les vagues que afecten competències de l'Estat, li correspon a aquest fixar els serveis mínims.

L'article 122 EAC reconeix a la Generalitat la competència exclusiva per a establir el règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, formes de participació i qualsevol altre instrument de consultes populars, salvant el que disposa l'article 149.1.32 CE.

El reconeixement d'aquesta competència és coherent amb la possibilitat que les institucions polítiques, en aquest cas la Generalitat, pugui preveure mecanismes de democràcia directa aprofundint en l'aplicació d'aquest principi, d'acord amb els articles 1.1 i 23.1 CE.

L'opció que ha seguit l'article 122 permet actuar en un doble sentit. En primer lloc, en la diferenciació que es pot establir dins la categoria general de consultes populars, entre les que tenen les característiques específiques i pròpies del "referèndum" i d'altres modalitats possibles, com són les que s'esmenten en el precepte. I en segon lloc, considerant, pel que fa a la modalitat de referèndum, que la Constitució (art. 149.1.32) només reserva a l'Estat l'autorització de la seva convocatòria, la qual cosa permet que la Generalitat pugui regular-ne la iniciativa i el procediment previ a la convocatòria, així com encarregar-se de l'execució de la consulta pel que fa a qüestions que afectin les seves competències o les dels governs locals de Catalunya.

Cal recordar en aquest sentit que recentment el Parlament ha aprovat la Llei 4/2010, de consultes populars per via de referèndum. Pel que fa a la possibilitat que la Generalitat reguli consultes diferents al referèndum, també cal recordar que després de l'aprovació de l'Estatut, el TC ha declarat (STC 103/2008 d'11 de setembre de 2008) que cal diferenciar els referèndums d'altres modalitats de consulta, la qual cosa confirmaria la constitucionalitat de l'article 122 EAC.

La sentència sobre l'EAC pren com a referència la doctrina continguda en l'STC 103/2008 i, en aquest sentit, reitera la doctrina segons la qual cal diferenciar entre "consultes populars" i "referèndum". Per tant, l'article 122 EAC no planteja cap dubte d'inconstitucionalitat en la part que es refereix a enquestes, audiències públiques i altres formes de participació en tant que són modalitats de consultes populars diferents del referèndum. Cal recordar que el que caracteritza específicament un referèndum, segons la mateixa doctrina del Tribunal Constitucional, és que és un tipus de consulta que es basa en el cens, es gestiona per l'Administració electoral i té garanties jurisdiccionals específiques.

Tanmateix, cal advertir que amb relació a les altres consultes populars que esmenta l'article 122 EAC, la sentència destaca específicament que aquestes consultes s'han de circumscriure a l'àmbit de les competències autonòmiques i locals, per la qual cosa *"es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado"*. La utilització del concepte de "competència" com a criteri d'abast material de les consultes de l'article 122 EAC ha estat interpretat pel Consell de Garanties Estatutàries (Dictamen 15/2010, de 6 de juliol) en sentit tècnic estricte, reconduïble, per tant, a les competències de la Generalitat del títol IV de l'Estatut.

Un altre element important que destaca la sentència és que, malgrat la consideració "exclusiva" de la competència de l'article 122, això no exclou la possible interacció de la competència bàsica estatal relativa a les bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE).

Pel que fa a la modalitat concreta del "referèndum", l'article 122 EAC permetia una lectura en el sentit que l'únic aspecte que quedava reservat a l'Estat era l'acte concret d'autorització del referèndum a què es refereix l'article 149.1.32 CE. Aquesta lectura permetia entendre que l'article 122 EAC empara la regulació per la Generalitat dels referèndums en l'àmbit català i local, llevat d'aquest acte concret d'autorització. Cal recordar que aquesta interpretació també era compartida per l'advocat de l'Estat en les seves alegacions.

Tanmateix aquesta possible interpretació és rebutjada per la sentència en tant que l'excepció que conté el precepte estatutari *"no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esta institución, esto es, su establecimiento y regulación"*. No cal dir que aquesta lectura afecta de manera directa i frontal a la recent Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, aprovada pel Parlament.

El principal argument que utilitza la sentència per excloure la capacitat de regulació dels referèndums és que existeix en aquest cas una reserva de llei orgànica derivada de la connexió entre l'article 23 CE





(dret de participació política) i l'article 81 CE. Ara bé, aquest argument és molt discutible perquè és evident que l'article 23 CE pot ser desenvolupat per llei ordinària tal com ho posa de relleu l'existència de lleis autonòmiques electorals o la mateixa regulació de les consultes populars que des de l'any 1985 preveu i regula la Llei de bases de règim local, que no té la condició de llei orgànica.

En aquest sentit, cal recordar també que la mateixa Llei orgànica 2/1980, de regulació de les diferents modalitats de referèndum, remet en la seva disposició addicional a la legislació local per a la regulació de les consultes que puguin fer els ajuntaments. Això vol dir que la reserva de llei orgànica s'ha interpretat clarament en aquest cas en sentit relatiu i, per tant, hi hauria la possibilitat de salvar la doctrina especialment restrictiva de la sentència, incloent en la Llei orgànica 2/1980 una referència als referèndums autonòmics en sentit similar a la que ja preveu respecte a l'àmbit local, per tal de deixar clar que poden ser regulats per llei autonòmica.

### b) Cultura (art. 127.3)

Article 127. Cultura

3. En les actuacions que l'Estat faci a Catalunya en matèria d'inversió en béns i equipaments culturals es requereix l'acord previ amb la Generalitat. En el cas de les activitats que l'Estat compleixi amb relació a la projecció internacional de la cultura, el Govern de l'Estat i el Govern de la Generalitat han d'articular fórmules de col·laboració i cooperació mútues, d'acord amb el que estableix el títol V d'aquest Estatut.

L'apartat 3 de l'article 127 EAC reforçava la idea de la necessitat de col·laboració, d'entesa -i, per tant, de pacte- entre les institucions estatals i les catalanes per a la determinació de les actuacions estatals en matèria d'inversió en béns i equipaments culturals a Catalunya. Es tracta, sens dubte, d'una idea -la de la col·laboració, que tot i amb caràcter més incipient ja es pot trobar en l'article 149.2 CE en matèria de cultura.

Doncs bé, en la mateixa línia hi ha altres consideracions. La sentència trasllada a aquesta matèria la seva prevenció sobre la indisponibilitat de les competències per part d'aquell que n'és el *veritable* titular, de manera que l'acord previ de la Generalitat amb l'Estat no pot impedir l'obligació de l'Estat d'acomplir les seves responsabilitats en l'àmbit de la cultura, de conformitat amb l'article 149.2 CE.

De fet, les al·legacions del Govern i del Parlament ja feien referència al fet que l'acord previ incorporat a l'article 127.3 EAC podia entendre's relacionat amb la referència de l'article 149.2 CE, en el sentit de la necessitat d'acordar les polítiques culturals amb les comunitats autònomes, a més d'una exigència del principi de lleialtat institucional.

En tot cas, la interpretació donada per la sentència a aquest apartat, malgrat que *de facto* expressa la possibilitat que aquestes polítiques culturals es puguin dur a terme tot i que no hi hagi acord, el cert és que això no es pot evitar si no és amb la necessària potenciació i valorització del pacte polític, que serveix de substrat a aquest precepte.

### c) Dret civil (art. 129)

Article 129. Dret civil

Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de dret civil, excepte en les matèries que l'article 149.1.8 de la Constitució atribueix en tot cas a l'Estat. Aquesta competència inclou la determinació del sistema de fonts del dret civil de Catalunya.

En aquest article l'Estatut atribuïa a la Generalitat tota la competència sobre el dret civil, llevat del que afecta a les submatèries que l'article 149.8 de la Constitució atribueix *expressis verbis* a l'Estat. O,

dit des d'una altra perspectiva, l'Estatut assumia la tesi que l'article constitucional esmentat atorga a l'Estat la competència exclusiva sobre la totalitat del dret civil només en els territoris de les comunitats autònomes que no tenen dret civil propi. En canvi, en les que sí que el tenen, l'abast de la competència estatal queda limitada a les submatèries que la Constitució reserva expressament a l'Estat. En aquests casos la competència autonòmica no es limitaria a la conservació, modificació i desenvolupament del seu dret civil preexistent i, en conseqüència, no seria necessari que sempre que aquestes comunitats pretenguessin regular una matèria civil haguessin de demostrar que la nova regulació afecta a matèries que tenen alguna connexió amb alguna regulació civil preexistent a la Constitució.

En darrer terme l'Estatut pretenia donar rang legal al que ja succeeix a la pràctica, ja que és un fet evident que Catalunya ha pogut regular qualsevol matèria civil perquè sempre ha trobat -i l'Estat finalment sempre ha acceptat, a voltes després de greus conflictes- una connexió, sovint remota, d'aquestes noves matèries amb el dret civil català preexistent.

Doncs bé, el TC és limita a mantenir immutable la seva doctrina i salva la constitucionalitat del precepte, però no perquè accepti el canvi proposat pel text estatutari sinó perquè l'interpreta de manera reductiva i manipulativa fent-lo encaixar en la competència estatal definida d'acord amb la seva concepció tradicional d'aquesta competència.

En definitiva, la interpretació establerta per la sentència suposa haver perdut l'oportunitat de fer coincidir el marc estatutari amb la pràctica consolidada. Tanmateix, els seus efectes pràctics seran previsiblement força limitats, ja que si no canvien les circumstàncies tan sols obligarà a continuar cercant agònicament la connexió de les noves matèries regulades amb institucions preexistents, com s'ha fet fins ara, i negociar políticament una interpretació flexible dels termes *conservació, modificació i desenvolupament* de l'article 149.1.8 CE.

En canvi, pel que fa a les fonts del dret civil català, la sentència accepta la prevalença del que estableixi el legislador català, ja que entén que el legislador estatal està obligat a respectar allò que estableixi el legislador català.

### d) Immigració (art. 138)

Article 138. Immigració

1. Correspon a la Generalitat en matèria d'immigració:

- a) La competència exclusiva en matèria de primer acolliment de les persones immigrades, que inclou les actuacions sociosanitàries i d'orientació.
- b) El desenvolupament de la política d'integració de les persones immigrades en el marc de les seves competències.
- c) L'establiment i la regulació de les mesures necessàries per a la integració social i econòmica de les persones immigrades i per a llur participació social.
- d) L'establiment per llei d'un marc de referència per a l'acolliment i la integració de les persones immigrades.
- e) La promoció i la integració de les persones retornades i l'ajuda a aquestes, i l'impuls de les polítiques i les mesures pertinents que en facilitin el retorn a Catalunya.

2. Correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria d'autorització de treball als estrangers la relació laboral dels quals s'acompleixi a Catalunya. Aquesta competència, que s'exerceix necessàriament en coordinació amb la que correspon a l'Estat en matèria d'entrada i residència d'estrangers, inclou:

- a) La tramitació i la resolució de les autoritzacions inicials de treball per compte propi o aliè.

b) La tramitació i la resolució dels recursos presentats amb relació als expedients a què fa referència la lletra a i l'aplicació del règim d'inspecció i sanció.

3. Correspon a la Generalitat la participació en les decisions de l'Estat sobre immigració que tinguin una transcendència especial per a Catalunya i, en particular, la participació preceptiva prèvia en la determinació del contingent de treballadors estrangers mitjançant els mecanismes que estableix el títol V.

L'Estatut incorporava en aquest precepte, sota la denominació d'“immigració”, una de les noves matèries competencials que són conseqüència precisament de la conversió del fenomen immigratori en una de les grans novetats respecte de la situació de 1978 i 1979, moment en què dels fenòmens immigratoris destacaven essencialment dues projeccions: el control de fronteres i el servei exterior per assegurar als immigrants el recolzament i la relació permanent (dues tasques vinculades a les funcions pròpies de l'Estat).

Allò que es pretenia, doncs, és recollir en aquest precepte tots aquells aspectes del fenomen migratori que mai han estat a càrrec de l'Administració General de l'Estat o bé que es refereixen a competències que han estat assignades pacíficament a altres administracions.

Doncs bé, la sentència sosté que l'article dedicat a la competència en immigració no és inconstitucional si no s'interpreta en el sentit que la referència a “immigració” no es correspon amb aquesta matèria constitucional (que és exclusiva de l'Estat, en virtut de l'article 149.1.2 CE) sinó amb altres matèries sobre les que pot assumir competències la Generalitat: primera acollida i polítiques d'integració (educació, assistència social, sanitat, habitatge, cultura...) o bé la competència executiva en matèria de legislació laboral (per l'autorització de treball d'estrangers).

Així doncs, estem davant d'una interpretació de l'article que, malgrat que la sentència el trasllada a la dispositiva (o *fallo*), coincideix plenament amb la interpretació o comprensió del contingut de la matèria defensat per les institucions catalanes.

## 7. Relacions Estat - Generalitat

### 7.1. Participació en institucions, organismes i procediments de presa de decisió (art. 174.3 i 180)

Article 174. Disposicions generals

3. La Generalitat participa en les institucions, els organismes i els procediments de presa de decisions de l'Estat que afectin les seves competències d'acord amb el que estableixen aquest Estatut i les lleis.

Article 180. Designació de membres del Tribunal Constitucional i del Consell General del Poder Judicial

La Generalitat participa en els processos de designació de magistrats del Tribunal Constitucional i de membres del Consell General del Poder Judicial, en els termes que estableixin les lleis o, si escau, l'ordenament parlamentari.

Pel que fa als mecanismes de cooperació i col·laboració entre la Generalitat i l'Estat, la sentència desestima totes les alegacions dels recurrents llevat d'aquelles referides a les possibilitats de participar en les institucions, els organismes i els procediments de presa de decisions de l'Estat que afectin les competències de

la Generalitat, preceptes respecte dels quals efectua una interpretació de conformitat amb la Constitució. Efectivament, malgrat que en aquests preceptes l'EAC preveia sempre la necessitat de regular les concretes fórmules de participació en la legislació estatal corresponent, la sentència posa de relleu la necessitat de preservar la potestat del legislador estatal per adoptar i concretar aquestes previsions i reforça la idea que l'Estatut no pot establir un mandat que limiti la capacitat del legislador estatal, una idea que es troba present al llarg de tota la sentència.

Més enllà d'aquesta consideració general que afecta, aquí, tant a l'article 174.3 com al 180 (i en general a la resta de preceptes que preveuen fórmules de participació per la via de designar representants de la Generalitat en organismes), la sentència n'efectua una altra d'específica per a l'article 174.3, redactada de manera críptica, en el sentit que, en tot cas, la participació orgànica i funcional ha de salvaguardar les competències estatals implicades en cada cas. Per tant, si es tracta de participació orgànica, no pot ser en òrgans decisoris sinó merament de consulta i assessorament. Aquesta interpretació (que la sentència trasllada també al contingut de l'article 182 EAC, tot i no indicar-ho a la dispositiva) comportaria sorprenentment la negació d'un mecanisme de participació i col·laboració que tant la normativa general com la sectorial preveuen de manera general en forma d'instruments voluntaris de participació en les competències i de col·laboració interadministrativa; fórmules, totes elles, mai qüestionades.

En tot cas, tenint en compte la normalitat amb la qual s'han emprat aquestes fórmules en altres àmbits fins ara, tenint en compte que es tracta d'una mera interpretació conforme i no d'una declaració d'inconstitucionalitat i, finalment, tenint en compte la redacció prou críptica d'aquesta fonamentació, cal pensar en la possibilitat de presentar propostes de reforma de la normativa corresponent a diversos organismes en el sentit que ja s'ha començat a treballar en seu de la Comissió Bilateral Generalitat - Estat, per tal d'acomplir el que estableix l'article 183.2.f EAC.

### 7.2. Els mecanismes de col·laboració Generalitat - Estat: la Comissió Bilateral (art. 183.1)

Article 183. Funcions i composició de la Comissió Bilateral Generalitat - Estat

1. La Comissió Bilateral Generalitat - Estat, d'acord amb els principis que estableixen els articles 3.1 i 174, constitueix el marc general i permanent de relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat als efectes següents:

- a) La participació i la col·laboració de la Generalitat en l'exercici de les competències estatals que afectin l'autonomia de Catalunya.
- b) L'intercanvi d'informació i l'establiment, quan escaigui, de mecanismes de col·laboració en les respectives polítiques públiques i els assumptes d'interès comú.

Segons la sentència, la qualificació que l'article 183.1 efectua de la Comissió Bilateral Generalitat - Estat com a “marc general i permanent de relació entre els Governos de la Generalitat” i de l'Estat és constitucional interpretada en el sentit que no exclou altres marcs de relació, ni atorga a aquesta Comissió cap altra funció que la de cooperació voluntària en l'àmbit de les competències d'ambdós governs, que són indisponibles.

Malgrat la utilització d'un llenguatge preventiu, cautelós i desconexor del valor polític d'aquests instruments de col·laboració, que porta el TC a destacar per sobre de tot el caràcter irrenunciable de la competència de cada ens, novament en aquest cas, estem davant d'una interpretació de l'article que, malgrat que la sentència la trasllada a la dispositiva, no s'aparta dels termes en què està formulat el precepte estatutari.



## 8. Relacions amb la Unió Europea i acció exterior de la Generalitat

La integració de l'Estat espanyol en la Unió Europea amb posterioritat a l'aprovació de l'Estatut de 1979 suposava l'existència d'un buit estatutari important en un àmbit especialment sensible per a les competències de la Generalitat, en tant que afectades pel dret comunitari. Aquesta manca de regulació afectava tant a la fase ascendent o de participació en les decisions europees, com a la de desenvolupament i aplicació del dret de la Unió Europea.

El capítol II del títol V de l'Estatut de 2006 ha cobert aquest buit i regula aquests aspectes en uns termes que no han estat objectats per la sentència, ni per via d'inconstitucionalitat ni tampoc de declaració interpretativa, tot això sens perjudici d'una anàlisi més precisa i acurada dels fonaments de la sentència, ja que no hem d'oblidar que pràcticament tots els preceptes d'aquest capítol o parts d'ells van ser objecte d'impugnació.

S'han de fer unes reflexions respecte del capítol III del títol V relatiu a l'acció exterior de la Generalitat, capítol que ha permès concretar una relativització important del sentit i l'abast de la competència estatal sobre les relacions internacionals, reconeixent a la Generalitat un espai propi d'actuació portes enfora (oficines a l'exterior, acords de col·laboració, intervenció en els tractats internacionals que afectin les seves competències, cooperació transfronterera, participació en organismes internacionals, etc.).

Malgrat que bona part dels preceptes d'aquest capítol han estat objecte de recurs, la sentència tampoc no formula cap declaració d'inconstitucionalitat ni interpretativa.

## 9. Finançament

### 9.1. Introducció

L'Estatut pretenia ser la norma bàsica del sistema de finançament de la Generalitat de Catalunya.

Per contra, l'STC es basa, en aquest àmbit, en la doctrina, reiteradament mantinguda pel TC i pels successius Governos de l'Estat, que considera a la Llei Orgànica de Finançament de las comunitats Autònomes (des d'ara, LOFCA), aprovada per les Corts Generals, com el text que ha de contenir el contingut bàsic del sistema de finançament. El resultat de l'aplicació d'aquesta doctrina no és que algun precepte de l'EAC es deixi d'aplicar, sinó que aquest precepte s'aplicarà sempre que estigui previst a la LOFCA o recollit pels Pressupostos Generals de l'Estat o -cal pensar, també- que no entri en contradicció amb aquests textos. En definitiva, l'STC exigeix que estigui regulat pel "legislador estatal" i oblida en aquest punt que, tot i l'especial naturalesa dels estatuts d'autonomia, aquests també adopten la forma de llei estatal.

Des d'un punt de vista estrictament jurídic, el problema neix de la interpretació de l'article 157.3 de la Constitució, que preveu l'existència d'una llei orgànica, no per determinar les competències financeres de les comunitats autònomes, sinó per a regular els conflictes que puguin produir-se en l'exercici d'aquestes competències. La interpretació ha estat una altra i avui la LOFCA, en matèria de finançament, se situa per davant dels estatuts d'autonomia.

El que s'ha dit explica la raó del contingut de l'STC respecte a aquestes matèries, com veurem a continuació.

### 9.2. Els mecanismes d'anivellament (art. 206.3 i 5)

Article 206. Participació en el rendiment dels tributs estatals i mecanismes d'anivellament i de solidaritat

3. Els recursos financers de què disposi la Generalitat es poden ajustar perquè el sistema estatal de finançament disposi de recursos suficients per a garantir l'anivellament i la solidaritat a les altres comunitats autònomes, a fi que els serveis d'educació, de sanitat i altres serveis socials essencials de l'Estat del benestar prestats pels diferents governs autonòmics puguin assolir nivells similars al conjunt de l'Estat, **sempre que portin a terme un esforç fiscal també similar**. De la mateixa manera, la Generalitat rep recursos, si escau, dels mecanismes d'anivellament i de solidaritat. Els nivells esmentats són fixats per l'Estat.

[...]

5. L'Estat ha de garantir que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament no alteri en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes per càpita entre les comunitats autònomes abans de l'anivellament.

L'article 206 EAC regula la participació en el rendiment dels tributs estatals i mecanismes d'anivellament i solidaritat.

Aquest precepte, després d'establir en els apartats 1 i 2 que la Generalitat, per finançar els seus serveis i competències, s'ha de basar en criteris de necessitats de despesa, ha de tenir en compte la seva capacitat fiscal i ha de participar en el rendiment dels tributs estatals. Els apartats 3 i 5 regulen els principis d'anivellament i solidaritat amb les altres comunitats autònomes.

L'apartat 3 de l'article 206 EAC diu concretament que els recursos de què disposi la Generalitat es poden ajustar a fi que l'Estat pugui garantir que els serveis d'educació, sanitat i altres serveis socials essencials de l'Estat del benestar, prestats pels diferents governs autonòmics, puguin assolir nivells similars al conjunt de l'Estat, però amb la limitació que per gaudir d'aquest nivell similar de serveis s'ha de dur a terme un esforç fiscal similar.

Aquest concepte d'esforç fiscal similar no és nou en el nostre dret i ha estat previst en diferents ocasions, com avui fa la LOFCA, encara que utilitzant una altra terminologia. Així, l'article 15 de la LOFCA actual, en la redacció de la Llei orgànica 3/2009, de 18 de desembre, estableix el següent:

*"Dos. En cumplimiento del art. 158.1 de la Constitución y dando satisfacción a lo dispuesto en el apartado anterior, el Fondo de garantía de Servicios Públicos Fundamentales tendrá por objeto garantizar que cada Comunidad recibe, en los términos fijados por la Ley, los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades diferenciales, para financiar los servicios públicos fundamentales, garantizando la cobertura del nivel mínimo de los servicios fundamentales en todo el territorio. Participarán en la constitución del mismo las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus tributos cedidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación, en los porcentajes y cuantías que marque la Ley."*

La participació "en términos normativos" expressa que l'aportació és d'un valor igual per a totes les comunitats autònomes, independentment del tipus que apliquin en el seu territori a cadascun dels tributs cedits, concepte que es podria equiparar al d'"esforç fiscal similar".

En tot cas, l'STC declara inconstitucional aquest enunciat "d'esforç fiscal similar" perquè considera que ha de ser l'Estat qui ha de regular quin ha de ser l'esforç fiscal que han de dur a terme les comunitats autònomes, i no un estatut d'autonomia. Més enllà de la seva incorporació a la LOFCA, es confirma en aquest punt la pèrdua de la garantia estatutària que es pretenia amb la introducció d'aquest principi a l'EAC.

L'apartat 5 de l'article 206 preveu un altre mecanisme d'anivellament, en prohibir que l'aplicació per l'Estat d'aquests mecanismes doni com a resultat l'alteració de la posició de Catalunya en l'ordenació de les rendes per càpita entre les comunitats autònomes abans de l'anivellament.

L'STC entén que el principi no és només correcte, sinó que ja es troba recollit a l'article 138.1 CE, en el sentit que les comunitats autònomes més riques no poden restar situades en pitjor condició d'aquelles que han gaudit de la seva solidaritat.

L'STC estableix un límit en afirmar que "la garantía del Estado a que se refiere este precepto sólo operaría cuando la alteración de la posición de la Comunidad Autónoma de Catalunya se debiera, no a la



*aplicación general de los mecanismos de nivelación, sino exclusivamente a la aportación que realizase Catalunya como consecuencia de su posible participación en dichos mecanismos". Això sembla voler dir que no s'ha de tenir en compte l'aportació que l'Estat fa dels seus propis recursos a l'anivellament, independentment dels recursos que destini a cada comunitat autònoma, sinó només l'aportació que hi faci Catalunya.*

### 9.3 Els mecanismes de col·laboració Generalitat - Estat en matèria de finançament (art.210.1 i 210.2.a, b i d)

Article 210. La Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat - Generalitat

1. La Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat - Generalitat és l'òrgan bilateral de relació entre l'Administració de l'Estat i la Generalitat en l'àmbit del finançament autonòmic. Li corresponen la concreció, l'aplicació, l'actualització i el seguiment del sistema de finançament, i també la canalització del conjunt de relacions fiscals i financeres de la Generalitat i l'Estat. Està integrada per un nombre igual de representants de l'Estat i de la Generalitat. La presidència d'aquesta Comissió Mixta és exercida de manera rotatòria entre les dues parts en torns d'un any. La Comissió adopta el seu reglament intern i de funcionament per acord entre les dues delegacions. La Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat - Generalitat exerceix les seves funcions sens perjudici dels acords subscrits pel Govern de Catalunya en aquesta matèria en institucions i organismes de caràcter multilateral.

2. Correspon a la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat - Generalitat:

a) Acordar l'abast i les condicions de la cessió de tributs de titularitat estatal i, especialment, els percentatges de participació en el rendiment dels tributs estatals cedits parcialment a què fa referència l'article 206, i també fer-ne la revisió quinquenal.

b) Acordar la contribució a la solidaritat i als mecanismes d'anivellament a què fa referència l'article 206.

c) Establir els mecanismes de col·laboració entre l'Administració tributària de Catalunya i l'Administració tributària de l'Estat als quals fa referència l'article 204, i també els criteris de coordinació i d'harmonització fiscal d'acord amb les característiques o la naturalesa dels tributs cedits.

d) Negociar el percentatge de participació de Catalunya en la distribució territorial dels fons estructurals europeus.

e) Aplicar els mecanismes d'actualització que estableix l'article 208.

f) Acordar la valoració dels traspassos de serveis de l'Estat a la Generalitat.

g) Establir els mecanismes de col·laboració entre la Generalitat i l'Administració de l'Estat que siguin necessaris per a l'exercici adequat de les funcions de revisió per la via economicoadministrativa a què fa referència l'article 205.

h) Acordar els mecanismes de col·laboració entre la Generalitat i l'Administració General de l'Estat per a l'exercici de les funcions en matèria cadastral a què fa referència l'article 221.

La sentència afirma que el primer incís de l'article 210.1, en la mesura que defineix la Comissió Mixta com a òrgan bilateral de cooperació entre l'Estat i la Generalitat en l'àmbit del finançament autonòmic, no és inconstitucional sempre que s'interpreti en el sentit que no exclou ni limita la capacitat dels mecanismes multilaterals en matèria de finançament autonòmic, ni vulnera la reserva de llei orgànica prevista a l'article 157.3 CE i les competències de l'Estat corresponents.

Pel que fa a l'apartat 2 del mateix article, en la mesura que estableix les funcions de la Comissió Mixta, la sentència entén igualment que el precepte és constitucional si s'interpreta en el sentit que el funcionament d'aquests òrgans bilaterals de cooperació poden realitzar funcions complementàries a les dels òrgans multilaterals, de manera que aquest ha de ser el veritable abast de les funcions de la Comissió Mixta, que pot actuar abans o després dels òrgans multilaterals de cooperació —en aquest cas, especialment, el Consell de Política Fiscal i Financera— però sempre amb caràcter complementari.

A diferència de la interpretació que efectua respecte de l'article 183 EAC, relatiu a la Comissió Bilateral Generalitat - Estat, en aquest cas, la sentència fa un esforç addicional per subratllar el caràcter merament complementari d'aquesta comissió.

### 9.4. Capacitat legislativa per l'establiment de tributs locals (art. 218.2, en un incís)

Article 218. Autonomia i competències financeres

2. La Generalitat té competència, en el marc establert per la Constitució i per la normativa de l'Estat, en matèria de finançament local. Aquesta competència **pot incloure la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals** i inclou la capacitat per a fixar els criteris de distribució de les participacions a càrrec del pressupost de la Generalitat.

La sentència declara inconstitucional l'incís de l'apartat 2 de l'article 218 EAC, segons el qual la competència que aquest precepte reconeix a la Generalitat "pot incloure la capacitat legislativa per establir i regular els tributs propis dels governs locals".

Per determinar l'abast d'aquesta previsió estatutària, cal destacar, en primer lloc, que aquesta facultat que ara nega la sentència no es preveu a l'EAC com a una competència exclusiva, ni tan sols compartida (bases - desplegament). L'incís afectat per la sentència s'ha de situar en el context general de l'apartat 2 de l'article 218, del qual es desprèn que la capacitat legislativa per establir i regular els tributs locals queda condicionada pel que determini la "normativa estatal".

Per tant, es pot afirmar que la voluntat estatutària no era cap altra que la d'assegurar l'existència d'un espai que permetés a la Generalitat incidir en aquesta part del finançament local (tributs), en coherència amb les àmplies competències que l'Estatut mateix li reconeix amb relació als governs locals.

Tanmateix, aquesta voluntat estatutària s'ha de posar en relació amb l'existència d'un criteri legislatiu estatal expressat en la legislació d'hisendes locals i avalat en línies generals per la jurisprudència constitucional anterior (especialment l'STC 233/1999), que ha considerat fins ara la regulació legal dels tributs locals com un àmbit monopolitzat per l'Estat.

Ara bé, aquesta lectura no era l'única que es podia deduir de l'article 149 CE, raó per la qual l'EAC va incloure la previsió esmentada que, no obstant això, ha estat declarada inconstitucional.

Els arguments que utilitza el Tribunal són dos: d'una banda, el criteri segons el qual la creació dels tributs locals "ha de operarse a través del legislador estatal", d'acord amb els articles 31.3, 133.1 i 2 CE; de l'altra, la competència de l'Estat segons l'article 149.1.14 CE sobre la hisenda general, en la qual s'inclou la hisenda local.

Els arguments que utilitza el Tribunal són discutibles pel fet que arriba a excloure qualsevol intervenció legislativa tributària local de la Generalitat, amb l'argument gens convincent que els aspectes sobre la creació dels tributs i la seva regulació només poden ser regulats pel legislador estatal. En aquest sentit, cal recordar que l'article 133.2 CE estableix el principi de reserva de llei en aquesta matèria però sense precisar en cap cas que aquesta reserva de llei hagi de ser inexcusablement estatal. D'altra banda, la LOFCA mateixa permet a les CA crear impostos propis mitjançant lleis i exercir la funció normativa amb relació als impostos estatals propis i els cedits. En la mateixa línia, els municipis poden també regular els seus tributs mitjançant la seva potestat d'ordenança. Tots aquests

exemples demostren clarament que la regulació tributària no és en cap cas monopoli legislatiu de l'Estat.

Atès que l'article 218.2 EAC no és objecte d'interpretació sinó de declaració d'inconstitucionalitat, es fa difícil poder-ne derivar efectes, tal com podria succeir si només fos objecte d'una decisió interpretativa. Tanmateix, tenint en compte que la sentència posa èmfasi específicament en la "creació" dels tributs locals, es podria sostenir la possibilitat que la legislació estatal d'hisendes locals pogués reconèixer directament alguns espais de *regulació* autonòmica de les figures tributàries locals, a partir del reconeixement previ i regulació bàsica en la Llei estatal i sens perjudici, com és lògic, de la reserva d'un espai propi per a l'expressió de l'autonomia local mitjançant la potestat d'ordenança.

### 9.5. Inversions de l'Estat en infraestructures a Catalunya (DA 3a, apartat 1)

Disposició addicional tercera. Inversions en infraestructures

1. La inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures, exclòs el Fons de compensació interterritorial, s'ha d'equiparar a la participació relativa del producte interior brut de Catalunya amb relació al producte interior brut de l'Estat per un període de set anys. Aquestes inversions poden emprar-se també per a l'alliberament de peatges o la construcció d'autovies alternatives.

Aquesta disposició té com a objectiu recuperar el retard que ha sofert Catalunya pel que respecta a les inversions estatals en infraestructures. S'estableix el càlcul que la inversió esmentada s'ha d'equiparar a la participació relativa del producte interior brut de Catalunya amb relació al producte interior brut de l'Estat per un període de set anys.

L'STC, encara que fa una interpretació conforme, de fet deixa sense contingut aquesta disposició en dir que no vincula l'Estat en la seva política d'inversions ni tampoc a les Corts Generals per a decidir sobre l'existència i quantia d'aquestes inversions. Es perd, doncs, també aquí, la garantia estatutària.

Les actuacions que s'haurien de dur a terme serien les d'endegar acords i convenis bilaterals amb l'Estat en aquesta matèria.

### 9.6. Participació de la Generalitat en tributs estatals (DA 8a, 9a i 10a)

Disposició addicional vuitena. Cessió de l'impost sobre la renda de les persones físiques

El primer projecte de llei de cessió d'impostos que s'aprovi a partir de l'entrada en vigor d'aquest Estatut ha de contenir, en aplicació de la disposició anterior, un percentatge de cessió de l'impost sobre la renda de les persones físiques del 50%.

Es considera com a produït al territori de Catalunya el rendiment cedit de l'impost sobre la renda de les persones físiques que correspongui als subjectes passius que hi tenen llur residència habitual. Igualment, s'ha de proposar d'augmentar les competències normatives de la Generalitat sobre el dit impost.

Disposició addicional novena. Cessió de l'impost sobre hidrocarburs, de l'impost sobre les labors del tabac, de l'impost sobre l'alcohol i begudes derivades, de l'impost sobre la cervesa, de l'impost sobre el vi i begudes fermentades i de l'impost sobre productes intermedis.

El primer projecte de llei de cessió d'impostos que s'aprovi a partir de l'entrada en vigor d'aquest Estatut ha de contenir, en aplicació de la disposició addicional setena, un percentatge de cessió del 58% del rendiment dels impostos següents: l'impost sobre hidrocarburs,

l'impost sobre les labors del tabac, l'impost sobre l'alcohol i begudes derivades, l'impost sobre la cervesa, l'impost sobre el vi i begudes fermentades i l'impost sobre productes intermedis. L'atribució a la comunitat autònoma de Catalunya es determina en funció dels índexs que en cada cas corresponen.

Disposició addicional desena. Cessió de l'impost sobre el valor afegit

El primer projecte de llei de cessió d'impostos que s'aprovi a partir de l'entrada en vigor d'aquest Estatut ha de contenir, en aplicació de la disposició addicional setena, un percentatge de cessió del 50% del rendiment de l'impost sobre el valor afegit. L'atribució a la comunitat autònoma de Catalunya es determina en funció del consum en el seu territori.

Els tributs que se cedeixen a la Generalitat es regulen a les disposicions vuitena -cessió de l'IRPF-, novena -impostos sobre hidrocarburs, labors de tabac, alcohol i begudes derivades, la cervesa, el vi i begudes fermentades i els productes intermedis- i desena -IVA-. Aquestes disposicions determinen, en cada cas, el percentatge de cessió.

L'STC reitera que els estatuts d'autonomia no són els instruments adequats per establir el finançament de les comunitats autònomes, sinó que s'ha de seguir el procediment corresponent "*desde el absoluto respeto a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales*". Es perd, novament aquí, la garantia estatutària. En tot cas, cal assenyalar que el TC sembla no tenir en compte que l'EAC l'han aprovat també les Corts Generals.

Les actuacions a seguir no poden ser altres que seguir el procés legislatiu corresponent.

## 10. Reforma

Article 222. La reforma dels títols que no afecten les relacions amb l'Estat

1. La reforma dels Títols I i II de l'Estatut s'ha d'ajustar als procediments següents:

a) La iniciativa de la reforma correspon al Parlament de Catalunya, a proposta d'una cinquena part dels seus diputats, i al Govern de la Generalitat. Els ajuntaments de Catalunya poden proposar al Parlament l'exercici de la iniciativa de reforma si així ho demana un mínim del 20% dels plens municipals, que representin un mínim del 20% de la població. També poden proposar-la 300.000 signatures acreditades dels ciutadans de Catalunya amb dret de vot. El Parlament ha de regular aquests dos procediments per a proposar l'exercici de la iniciativa de la reforma.

b) L'aprovació de la reforma requereix el vot favorable de les dues terceres parts dels membres del Parlament, la remissió i la consulta a les Corts Generals, la ratificació de les Corts per mitjà d'una llei orgànica i el referèndum positiu dels electors de Catalunya.

c) Si en el termini de trenta dies a partir de la recepció de la consulta establerta per la lletra b les Corts Generals es declaren afectades per la reforma, aquesta ha de seguir el procediment establert per l'article 223.

d) Una vegada ratificada la reforma per les Corts Generals, la Generalitat l'ha de sotmetre a referèndum.

Article 223. La reforma de la resta dels títols

1. La reforma dels Títols de l'Estatut no inclosos en l'article 222 s'ha d'ajustar al procediment següent:

a) La iniciativa de reforma correspon al Parlament, al Govern de la Generalitat i a les Corts Generals. Els ajuntaments i els titulars del dret de vot al Parlament poden proposar al Parlament que exerceixi la iniciativa de reforma en els termes establerts per l'article 222.1.a.



b) L'aprovació de la reforma requereix el vot favorable de les dues terceres parts dels membres del Parlament, l'aprovació de les Corts Generals per mitjà d'una llei orgànica i, finalment, el referèndum positiu dels electors.

c) Una vegada aprovada la proposta de reforma de l'Estatut, el Parlament l'ha de trametre al Congrés dels Diputats.

d) La proposta de reforma pot ésser sotmesa a un vot de ratificació del Congrés i del Senat d'acord amb el procediment que estableixen els reglaments parlamentaris respectius. El Parlament ha de nomenar una delegació per a presentar la proposta de reforma de l'Estatut davant el Congrés i el Senat. Si les Corts Generals ratifiquen la proposta de reforma de l'Estatut, es considera aprovada la llei orgànica corresponent.

e) Si no s'aplica el procediment establert per la lletra d, s'ha de constituir una comissió mixta paritària, formada per membres de la comissió competent del Congrés dels Diputats i una delegació del Parlament amb representació proporcional dels grups parlamentaris, per tal de formular, de comú acord i pel procediment que estableix el Reglament del Congrés dels Diputats, una proposta conjunta en el termini de dos mesos.

f) La tramitació de la proposta de reforma de l'Estatut al Senat ha de seguir un procediment anàleg a l'establert per la lletra e en els termes del Reglament del Senat. En aquest cas, la delegació del Parlament, amb les adaptacions corresponents, ha de constituir, conjuntament amb membres de la comissió competent del Senat, una comissió mixta paritària per tal de formular de comú acord una proposta conjunta.

g) Si la comissió mixta paritària no arriba a formular una proposta conjunta, la proposta de reforma de l'Estatut s'ha de tramitar d'acord amb el procediment ordinari establert pels respectius reglaments parlamentaris.

h) El Parlament, per la majoria absoluta dels seus membres, pot retirar les propostes de reforma que hagi aprovat en qualsevol moment de la tramitació a les Corts Generals abans que siguin aprovades de manera definitiva. La retirada de la proposta de reforma no comporta en cap cas l'aplicació del que estableix l'apartat 2.

i) L'aprovació de la reforma per les Corts Generals per mitjà d'una llei orgànica ha d'incloure l'autorització de l'Estat perquè la Generalitat convoqui en el termini màxim de sis mesos el referèndum a què fa referència la lletra b.

L'article 222.1 EAC regula el procediment de reforma de l'Estatut pel que fa als títols que no afecten les relacions amb l'Estat (títols I i II). Aquest procediment culmina amb el tràmit que esmenta la lletra d, segons la qual, un cop ratificada la reforma per les Corts Generals, la Generalitat l'ha de sotmetre a referèndum.

L'article 223.1 EAC regula el procediment de reforma de la resta de títols de l'Estatut, procediment que comporta com a acte final al qual es refereix la lletra i, l'aprovació de la reforma per llei orgànica que ha d'incloure l'autorització de l'Estat perquè la Generalitat convoqui el referèndum.

Malgrat que l'EAC de 2006 ha introduït novetats en matèria de reforma estatutària respecte de l'Estatut de 1979 cal constatar que les qüestions relatives al referèndum ja estaven recollides de manera substancialment semblant en l'anterior Estatut. Així, l'article 56.3 de l'EAC de 1979, ja preveia, per al cas de les reformes que afectessin a les relacions amb l'Estat, que l'aprovació per les Corts Generals de la llei orgànica de reforma havia d'incloure l'autorització perquè la Generalitat convoqués el referèndum. En els altres casos de reforma, la lletra c de l'article 57 preveia també, de manera implícita però clara, que la Generalitat era la que convocava el referèndum després de l'autorització de l'Estat.

Cal concloure, en conseqüència, que, tant l'EAC de 1979 com l'actual, han partit de la base que la competència estatal de l'article 149.1.32 és la d'"autoritzar" el referèndum, concepte que no inclou necessàriament la responsabilitat de "convocar" i "executar" el procediment, sobretot quan es tracta d'una consulta que té un abast territorial autòmic. Cal insistir en que aquesta era una lectura pacíficament

assumida tal com es desprèn de la inicial previsió a l'EAC de 1979 i a la inexistència de controvèrsia doctrinal sobre aquesta qüestió.

La lletra d de l'article 222.1 i la lletra i de l'article 223.1 han estat declarades constitucionals sempre que s'interpretin en els termes establerts en el FJ 147 de la sentència. Tenint en compte el precedent que suposen els articles 56 i 57 de l'EAC de 1979 i la literalitat de l'article 149.1.32 CE, es fa difícil deduir els motius pels quals el TC creu necessari fer en aquest cas una sentència interpretativa.

Analitzats els fonaments de la sentència sobre aquesta qüestió (144, 145 i 146) es confirma la idea que la motivació del Tribunal és essencialment preventiva i resulta més que dubtosa la necessitat d'una declaració interpretativa per l'escassa entitat i transcendència dels arguments utilitzats pels recurrents.

Partint de la base que els referèndums de ratificació de les reformes estatutàries han de ser autoritzats per l'Estat d'acord amb l'article 149.1.32 CE, el Tribunal considera que així ho compleix l'article 223.1.i de l'EAC, entenent que, quan diu que la llei orgànica "inclourà" l'autorització del referèndum, això respecta la competència estatal d'autorització, en el benentès que aquesta autorització ha de ser expressa, i entenent que "no habrá de integrarse en el texto normativo del Estatuto, sino en la ley orgánica de aprobación como una disposición específica y separada, sólo imputable a las Cortes Generales".

D'altra banda, en resposta als recurrents sobre la necessitat que els referèndums previstos als articles 222 i 223 EAC hagin de ser convocats pel Rei d'acord amb una interpretació extensiva de l'article 62.c CE, el Tribunal rebutja aquesta possibilitat en atenció a la inexistència constitucional d'una previsió clara i expressa en aquest sentit, als antecedents que suposen l'aprovació dels estatuts de la via del 143 CE (que no tindria sentit modificar pels de la via de l'article 151 CE) i molt especialment -i aquest és l'argument principal a destacar- perquè el Tribunal considera que el president de la Generalitat és, per declaració constitucional, el *representant ordinari* de l'Estat a la comunitat autònoma, la qual cosa significa que pot realitzar l'acte de convocatòria del referèndum de reforma i, més específicament encara, en nom de l'òrgan estatal -el Rei-, que té atribuïda de forma general aquesta funció. Per tant, el Tribunal conclou que l'article 62.c CE no pot ser mai cap obstacle perquè el president de la Generalitat convoqui el referèndum de reforma estatutària.

## Conclusions

De l'anàlisi de la sentència se'n poden extreure tres idees claus sobre les quals el Tribunal assenta la seva doctrina, i que en bona part ja han estat esmentades al llarg de l'informe:

1. La sentència debilita significativament la funció constitucional de l'Estatut d'autonomia i en substitueix el seu paper en el bloc de la constitucionalitat pel del Tribunal mateix.

2. La sentència tracta, sovint, l'Estatut com una llei merament autonòmica, a través de la qual la comunitat autònoma pretendria imposar a l'Estat obligacions i mandats, i oblida que és una norma estatal fruit d'un pacte polític entre la Generalitat i l'Estat.

3. La sentència no aplica la seva reiterada doctrina sobre el principi de deferència cap al legislador que, en aquest cas, encara havia de ser aplicat de manera més exquisida per la funció constitucional de l'Estatut i pel plus de legitimitat que deriva del procediment d'elaboració i aprovació. Ans al contrari, la sentència està impregnada d'una prevenció injustificada respecte del contingut de l'Estatut d'autonomia.





## L'Estatut i l'ambició nacional de Catalunya després de la sentència del Tribunal Constitucional

**Laia Bonet Rull**  
Secretària del Govern

La sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya ha generat un importantíssim debat sobre les seves conseqüències jurídiques i polítiques en l'autogovern de Catalunya, i ha obert un debat sobre el futur de Catalunya i el seu encaix amb Espanya.

Per aquest motiu, i des de la premissa que l'anàlisi jurídic de la sentència s'aborda molt especialment en l'informe dels experts que es va efectuar per encàrrec del President de la Generalitat i d'acord amb el cap de l'oposició, més enllà de les aportacions personals que es fan en aquesta publicació, voldria dedicar aquestes pàgines a analitzar el context en el qual es produeix la sentència així com, sobretot, la situació en la qual queda l'Estatut i quin entenc que ha de ser el capteniment de les institucions catalanes davant d'aquest moment greu i solemne, tal i com va exposar davant de la Cambra parlamentària el president Montilla després de conèixer la sentència.

Sense voluntat d'entrar en els detalls d'un procés ja prou conegut per la ciutadania de Catalunya, voldria tan sols esmentar aquí, de forma sintètica, els motius que han fet d'aquest pronunciament del Tribunal Constitucional un pronunciament excepcional:

- El Tribunal s'ha hagut de pronunciar sobre la constitucionalitat d'un Estatut d'autonomia, i aquesta norma, per la funció que la Constitució li té reservada i el seu complex procediment d'elaboració i aprovació, constitueix un cas paradigmàtic de norma paccionada ja que hi intervenen, successivament i simultàniament, també, les voluntats dels representants de la ciutadania de Catalunya i de l'Estat. I aquest procediment, com deia, és degut fonamentalment al paper que juga l'Estatut en el nostre ordenament jurídic, ja que constitueix la peça cridada per la Constitució a completar el denominat bloc de la constitucionalitat. I és que l'Estat de les autonomies, previst per la Constitució espanyola, no està dissenyat del tot a la pròpia norma, ja que el constituent va optar per un model no tan sols obert pel que fa al nombre de comunitats autònomes, sinó també pel que fa al model institucional i al conjunt de competències que havien d'assumir cadascuna de les realitats autonòmiques que es creessin. D'aquí que la imatge completa dels rols de cadascuna de les instàncies (Estat i comunitat autònoma) tan sols pugui desprendre's del conjunt del bloc de la constitucionalitat, i no tan sols de la Constitució.

**Per primer cop, el TC ha hagut de jutjar la constitucionalitat d'una norma referendada per la ciutadania, els seus representants i l'Estat**

Per primera vegada des de la seva creació, el Tribunal Constitucional ha hagut de jutjar la constitucionalitat d'una norma referendada, és a dir, d'una norma que, d'acord amb el seu procediment d'elaboració, no tan sols compta amb el pronunciament majoritari dels representants de la ciutadania de Catalunya i de l'Estat, sinó també de la ciutadania de Catalunya, la qual directament, en un referèndum, es va pronunciar majoritàriament a favor del text que havia aprovat prèviament el legislador. Això ha fet que es parlés en termes de xoc de legitimitats i ha plantejat interrogants sobre la possibilitat real d'admetre que un pronunciament de l'Alt Tribunal pogués desvirtuar el contingut d'un text sobre el qual la ciutadania es va pronunciar favorablement en el seu conjunt. Tanmateix, cal tenir present que malgrat que jurídicament i en abstracte sigui prou discutible aquesta posterior intervenció per part del Tribunal, aquest, d'acord amb les regles del joc (i així ho preveu la Llei que el regula) és l'àrbitre de la constitucionalitat i té competència per dictar sentència. Forma part, doncs, de les regles del joc i el sistema de pesos i contrapesos vigent del nostre Estat compost i en el seu moment ningú no va qüestionar ni discutir aquesta intervenció, ni tan sols es va considerar en cap fase de les al·legacions per part de totes les parts implicades, incloses les institucions catalanes. La raó és clara: així ho preveu la normativa vigent.

Els dos motius esmentats haurien fet preveure un determinat capteniment en l'actuació del Tribunal Constitucional, un tribunal que, per la seva funció d'interpret de la Constitució, ha d'acompanyar el seu anàlisi d'un estricte respecte al denominat principi de deferència al legislador que, partint d'una presumpció de constitucionalitat de totes les normes que ha d'enjudiciar, l'ha de portar a prioritzar sempre el text analitzat mentre hi hagi si més no una interpretació conforme a la Constitució. En conseqüència, mai poden efectuar-se declaracions d'inconstitucionalitat de caràcter "preventiu", és a dir, no com a resultat directe i immediat de les previsions de la mateixa norma enjudiciada, sinó fonamentades en la mera possibilitat que en l'aplicació d'aquella norma, en aquest cas l'Estatut, poguessin derivar en una situació contrària a les previsions explícites o a l'esperit, obert, de la Constitució.

Si aquest és un principi essencial de l'actuació del Tribunal Constitucional davant de qualsevol norma, més encara ho ha de ser davant de l'enjudiciament d'una norma que compta amb un plus de legitimitat de primer ordre pel fet de ser el resultat d'un pacte entre les institucions catalanes i les estatals i d'haver estat referendada directament per la ciutadania de Catalunya. D'aquí que s'esperés, en aquest cas, que el Tribunal Constitucional fos exquisit en el respecte al text aprovat a les Corts i referendat.

Doncs bé, convé assenyalar aquí quatre motius més que acaben de confirmar el caràcter excepcional del pronunciament del Tribunal Constitucional, si bé aquests no són elements definidors del sistema i per tant, estructurals, sinó veritables patologies que han acompanyat aquest cas:



Alguns dels membres del grup d'experts que va elaborar un informe per analitzar la sentència del Tribunal Constitucional  
Foto: Rubén Moreno

- La transcendència del cas ha generat una tensió permanent en la tasca del Tribunal i els recurrents no han dubtat a emprar tots els mecanismes imaginables per assegurar un pronunciament favorable a les seves pretensions. Davant d'aquestes tensions, el Tribunal no ha sabut estar a l'altura de les circumstàncies i ha caigut fins i tot en el parany de modificar la seva pròpia doctrina sobre les causes d'abstenció i recusació dels seus magistrats, fet que ha produït, ja des d'un inici, la descompensació de la seva composició en acceptar la recusació d'un dels seus magistrats.
- Al contrari del que són cridades a ser, les deliberacions del Tribunal no s'han desenvolupat en la calma i l'ambient de reflexió i discreció necessaris per a un correcte desenvolupament de la seva funció, d'acord amb els principis d'imparcialitat i objectivitat sinó que, ja des de la presentació del recurs, s'han evidenciat de forma contínua importants incidències en aquest principi en veure's reflectit el contingut de les deliberacions i els detalls de les discrepàncies en els mitjans de comunicació. S'ha obviat, massa sovint, que la mateixa llei reguladora de l'Alt

Tribunal obliga al secret de les deliberacions i en configura la vulneració fins i tot com a una causa de cessament.

- Els dos motius anteriors han conduït indefectiblement a una tercera patologia: el retard en l'emissió de la sentència. És ben cert que la diligència en l'exercici de la funció no és precisament un objectiu senzill d'acomplir ni pel Tribunal ni, en general, pels òrgans judicials. Tanmateix, la rellevància del cas, fonamentada en la naturalesa de la norma estatutària, obligava a prioritzar aquest recurs respecte els altres i això demandava un pronunciament ràpid, malgrat la vigència del text recorregut i la possibilitat de desplegar-lo mentrestant. En definitiva, quatre anys per pronunciar-se sobre el nostre Estatut d'autonomia són, senzillament, massa temps.
- Finalment, i com a conseqüència necessària, no només d'aquest retard sinó també essencialment de la primera de les patologies esmentades, les tensions generades pels recurrents sobre el mateix Tribunal, s'ha arribat a una situació de clara irregularitat en la composició del Tribunal, ja que quatre dels seus membres haurien d'haver estat renovats (substituïts) el desembre de 2007. Això ha obligat necessàriament a plantejar al mateix Tribunal amb valentia per part de les institucions catalanes (Govern i Parlament) la necessitat de considerar la inhibició del Tribunal respecte aquest cas, és a dir, a no pronunciar-se, deixant aquesta funció per a un tribunal amb la composició adequada pel ple respecte al principi essencial del "jutge predeterminat per la llei".

En aquest context s'ha produït, doncs, el pronunciament del Tribunal Constitucional, un pronunciament que necessàriament hem de qualificar d'excepcional pel motius exposats i ja prou coneguts. Un pronunciament que ha comportat la declaració d'inconstitucionalitat respecte 14 articles o fragments d'article de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i, alhora, la concreció de la interpretació imprescindible de 27 altres articles per tal de considerar-los "adequats" a la Constitució.

Com deia en començar, no efectuaré en aquest punt cap valoració de les afectacions concretes sobre el text de l'Estatut, allò que podríem anomenar les afectacions jurídiques del text. Amb aquest objectiu es va elaborar l'informe del grup d'experts, que no tan sols analitza si s'ha vist afectat en cada cas l'objectiu pretès per la norma, sinó que també assenyalava, quan existeixen, altres vies per assolir els mateixos objectius.

Sí que em sembla més que rellevant, tanmateix, traslladar aquí les tres conclusions amb les quals conclou aquell informe i que deixen entreveure més la veritable afectació de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut: l'afectació d'allò que podríem anomenar els "intangibles".

L'informe, conclou, doncs, que "de l'anàlisi de la sentència se'n poden extreure tres idees clau sobre les quals el Tribunal assenta la seva doctrina, i que en bona part ja han estat esmentades al llarg de l'informe:

- La sentència debilita significativament la funció constitucional de l'Estatut d'autonomia i en substitueix el paper en el bloc de la constitucionalitat pel paper del mateix Tribunal.
- La sentència tracta, sovint, l'Estatut com a una llei merament autonòmica, a través de la qual la comunitat autònoma pretendria imposar a l'Estat obligacions i mandats, i oblida que és una norma estatal fruit d'un pacte polític entre la Generalitat i l'Estat.
- La sentència no aplica la seva reiterada doctrina sobre el principi de deferència cap al legislador que, en aquest cas, encara havia de ser aplicat de forma més exquisida per la funció constitucional de l'Estatut i pel plus de legitimitat que deriva del procediment d'elaboració i aprovació. Ans al contrari, la sentència està impregnada d'una prevenció injustificada respecte del contingut de l'Estatut d'autonomia."

Aquestes conclusions reflecteixen en bona part els veritables problemes que acompanyen el pronunciament i evidencien que de la seva redacció en tot moment en traspua un clamorós desconeixement de la realitat social catalana i una inadmissible actitud de prevenció davant de la norma i de la seva aplicació. Una actitud de prevenció que mai hauria d'haver portat a la declaració d'inconstitucionalitat de la norma o ni tan sols a la seva interpretació conforme, sinó que hauria d'haver reservat aquesta possibilitat, en tot cas, per a l'eventual enjudiciament de les normes que s'aprovin en el seu desplegament. Penso, doncs, que no tan sols el Tribunal ha errat en l'aplicació del principi de respecte al legislador, sinó que "s'ha deixat vèncer" per la manipulació d'un instrument legítim operada pels recurrents. En un moment decisiu

per a la configuració de l'Estat de les autonomies i pel reforçament del pacte constituent, el Tribunal no ha estat a l'altura. El Tribunal no podia dir "no" a Catalunya, i encara menys d'aquesta manera.

Què cal fer doncs davant d'aquesta situació? Perquè complir les sentències dels Tribunals és una obligació de les autoritats democràtiques: la sentència s'ha d'acatar i complir en el que pertorqui, per bé que es discrepi del raonament i de les conclusions. Però acatar no vol dir renunciar a superar la sentència mitjançant accions democràtiques. Així, les institucions catalanes, amb el president Montilla al capdavant, i la societat catalana han mostrat una clara indignació per aquesta sentència i han expressat el seu rebuig de forma contundent en la manifestació del passat 10 de juliol.

Davant de la imminència de la sentència, Govern i Parlament, en una mostra de gran unitat en la defensa de l'Estatut d'autonomia, van instar la reforma de la llei reguladora del Tribunal Constitucional per corregir totes les patologies que malauradament s'han evidenciat en aquesta ocasió. Una reforma imprescindible que probablement també haurà d'afrontar no tan sols aquestes patologies sinó també garantir que mai més un tribunal es pugui pronunciar sobre una norma referendada. No ens ho podem permetre. Ens hi juguem massa i la legitimitat democràtica dels instruments de participació directa no ho hauria de permetre, penso.

Més enllà d'aquesta reforma, tanmateix, el President Montilla ha exigint el compliment del pacte polític referendat per la ciutadania i, per tant, caldrà cercar tots els mecanismes necessaris per desplegar íntegrament el potencial d'autogovern previst a l'Estatut de 2006. La reforma de la Llei orgànica del Poder Judicial per incorporar les previsions sobre el poder judicial que conté l'Estatut n'és un exemple, però no ho és tot. Alhora, i més enllà de posar en marxa amb la necessària diligència aquests instruments jurídics, caldrà reforçar el pacte constitucional, que s'ha posat en dubte a causa de la lectura clarament restrictiva de la Constitució que aquesta sentència efectua. Per fer-ho, un canvi d'actitud en el desplegament de l'Estatut d'ara en endavant també serà essencial.

Perquè l'Estatut és la sortida, la gran avinguda de l'autogovern. Compta amb un pronunciament a favor de la majoria parlamentària i de la ciutadania de Catalunya.

I no tan sols per això. En aquests anys, l'Estatut ha demostrat ser una eina útil. El balanç de desplegament de l'Estatut durant aquests quatre primers anys de vigència, malgrat els condicionants del clima polític que ha acompanyat la resolució del recurs d'inconstitucionalitat, així ho demostra: una cinquantena de lleis per fer realitat noves polítiques pròpies i actualitzar les institucions d'autogovern que han comptat sovint amb el suport també de forces de l'oposició; una vintena de traspassos que atribueixen nous àmbits de decisió i de gestió a l'Administració de la Generalitat; un nou finançament, sense precedents, no només per la quantia resultant, sinó essencialment perquè s'ha acordat sobre nous criteris i principis que corregeixen la injustícia de l'anterior sistema; i, finalment, la creació d'una nova dinàmica d'adopció d'acords que pivota en el principi de bilateralitat reconegut en l'Estatut i que, tot i no excloure la multilateralitat ni exigir privilegis per Catalunya, caldrà reforçar en el futur amb l'increment del pes polític de Catalunya en les decisions de l'Estat i l'enfortiment del perfil polític de les relacions entre les presidències i els governs respectius.

L'Estatut, més enllà de ser una eina útil també és una eina viva. Una eina viva que ha produït resultats i en produirà més encara. Ningú pot discutir que mai abans en la història de Catalunya s'havia comptat amb un nivell equivalent d'autogovern. I això és així malgrat un recurs que pretenia guanyar als tribunals allò que havia perdut a les Corts, i malgrat la sentència. No tornaré ara a aquesta qüestió. L'Estatut és una eina ben viva, l'eina de l'autogovern de Catalunya i amb la qual els representants del poble hauran de governar en el futur.

L'Estatut és una eina útil, una eina d'autogovern ben viva, i és alhora una eina que reflecteix l'ambició nacional de Catalunya. Una ambició nacional que, pivotant sobre el reforçament de la bilateralitat no excloent ni traumàtica, com deia, uneix el país enlloc de dividir-lo i empobrir-lo. Perquè l'ambició nacional de Catalunya li ha de permetre alhora progressar i no hi ha progrés possible si ens empobrim o ens dividim.

**Caldrà reforçar el pacte constitucional, posat en dubte amb la lectura restrictiva de la Constitució efectuada per la sentència**







La majoria de la ciutadania catalana no se sent gens solidària amb les interpretacions polítiques i jurídiques de la sentència del Tribunal Constitucional  
*Foto: David Tortosa*

Perquè això sigui possible, però, Catalunya no pot veure's agredida per una actitud col·lectiva, certament no majoritària, que amb la bandera de la unitat sembla lluitar, de fet, per l'exclusió de la Catalunya real del pacte constitucional. La majoria de la ciutadania catalana no se sent gens solidària amb aquestes interpretacions polítiques i jurídiques, massa esteses a l'Espanya centralista, que neguen el seu dret a l'autogovern i confonen autonomia amb uniformitat. Una interpretació política i jurídica que menysté Catalunya i la manté encotillada.

Catalunya s'ha de poder veure reconeguda amb les seves singularitats, en la seva identitat i amb tot el seu potencial. Serà, sens dubte, un procés llarg, que haurem d'afrontar amb fortalesa i també paciència perquè venim de molt lluny i anem molt més lluny encara. Però creiem en allò que hem fet i exigim corresponsabilitat i lleialtat per part de tots els actors. Lleialtat amb els principis democràtics i lleialtat amb el pacte constitucional.



# Els efectes jurídics de la sentència sobre l'Estatut

**Carles Viver Pi-Sunyer**

Catedràtic de Dret Constitucional

Director de l'Institut d'Estudis Autònoms

No és una feina fàcil avaluar, sense excessius tecnicismes i en unes poques quartilles, els efectes jurídics de la sentència sobre l'Estatut català. Es corre el risc de perdre els matisos, tan importants en aquests casos. No obstant això, crec que qui vam participar en el seu moment en el procés estatutari tenim un deure cívic de córrer aquest risc. Aquí, la meva intenció és la d'ésser el més descriptiu possible, d'aquesta manera m'évito entrar en valoracions polítiques i en crítiques jurídiques de la sentència.

En relació amb el que hem anomenat aspectes identitaris, la sentència conclou que l'Estatut no pot aplicar a Catalunya els termes *nació* i *realitat nacional*, ja que des d'una perspectiva jurídica la Constitució només admet una nació, l'espanyola. No declara formalment la inconstitucionalitat d'aquests incisos, ja que es troben al preàmbul, però els nega efectes interpretatius respecte de la resta d'articles i en concret respecte dels símbols "nacionals", que obliguen a entendre aquest adjectiu amb símbols d'una "nacionalitat", no d'una nació. Declara constitucionals les referències al "poble català" com a origen del poder, a la "ciutadania catalana" i als "drets històrics", ja que es pot interpretar que aquests conceptes són sinònims de cap fonamentació del poder de la Generalitat al marge de la Constitució. La sentència tanca qualsevol interpretació expansiva possible que pogués estar implícita en la referència als drets històrics (que, segons declara, no tenen res a veure amb els del País Basc o Navarra). Els efectes jurídicopràctics d'aquestes interpretacions són molt limitats; també ho serien, almenys a curt termini, encara que s'interpretés que l'Estatut havia volgut transitar per la via, certament no explicitada, dels drets històrics dels territoris forals. Els "danys" en aquest àmbit són més "morals" i polítics que jurídics.

Quant a la llengua, la sentència deixa intacta la regulació del català en l'àmbit de l'ensenyament i el seu caràcter de llengua vehicular preferent, encara que no única, i nega al mateix temps el dret a rebre l'ensenyament només en castellà. Respecte a la llengua de les administracions catalanes i dels



Segons les entitats organitzadores, la manifestació va aplegar un milió i mig de participants, que suportaren estoïcament les altes temperatures  
Foto: David Tortosa



seus mitjans de comunicació, declara que l'Estatut no pot imposar l'ús preferent del català, com sí que ho feia la Llei de política lingüística vigent, encara que admet immediatament que el legislador ordinari podrà donar aquest tracte preferent a qualsevol de les dues llengües oficials per "corregir situacions històriques de desequilibri". Més enllà de les crítiques que pogués merèixer el fet que l'Estatut aquí tampoc pogués vincular el legislador i que després de 30 anys s'hagi de justificar la preferència del català en la necessitat de la seva "normalització", el fet cert és que la doctrina establerta per la sentència a la pràctica no va exigir cap canvi significatiu, tot i que pot ser una font de conflictes. Tampoc es reconeix el deure general de conèixer el català. Aquí es trenca clamorosament la igualtat entre les llengües oficials que segons la sentència mateixa hauria de presidir la regulació estatutària. Això significa que, si un ciutadà al·lega desconeixement del català, les comunicacions que els poders públics li dirigeixin en aquesta llengua manquen d'efectes i, a més, afegeix la sentència, no se li pot imposar l'obligació de demanar a l'Administració que li dirigeixi les comunicacions en castellà. Això semblaria portar a l'exigència que totes les comunicacions dels poders públics de Catalunya fossin bilingües; no obstant això, la sentència afirma que poden fer-se en només una llengua sempre que s'arbitrin "mecanismes" perquè els qui prefereixen la comunicació en castellà puguin obtenir-la sense que el mecanisme per aconseguir-ho els suposi una càrrega. Aquí s'hauria de veure què s'entén per càrrega en aquest context i hauria de posar-se molta imaginació per fer compatible l'ús del català amb l'absència de càrregues individuals. En qualsevol cas, aquesta doctrina serà també amb tota seguretat un nus de conflictes davant els tribunals de justícia. Per últim, el legislador que reguli l'obligació d'empreses i establiments d'atendre en qualsevol de les dues llengües, segons sembla dir la sentència, encara que d'una manera confusa i una mica contradictòria, haurà de fer-ho en funció dels tipus d'establiment –no és el mateix una gran empresa que una empresa familiar– i sense exigir que tots els dependents parlin les dues llengües. Igualment, sembla reconèixer la constitucionalitat del dret a dirigir-se en català als òrgans constitucionals de l'Estat i als tribunals Constitucional i Suprem, encara que correspon al legislador estatal concretar el seu abast i contingut. Succeeix el mateix pel que fa a les previsions relatives a la necessitat d'acreditar "en la forma que estableixin les lleis" el coneixement adequat i suficient del català per part de jutges, magistrats, fiscals, notaris, registradors de la propietat i mercantils, així com els encarregats del Registre Civil i del personal al servei de l'Administració de Justícia.

**La sentència no reconeix el deure de conèixer el català. Així, trenca amb la igualtat entre les llengües oficials, una idea que hauria de presidir la regulació estatutària, segons la mateixa sentència**

Contra allò que sostenia un important sector doctrinal, la sentència reconeix, amb més claredat que en sentències anteriors, la possibilitat d'establir drets i deures en l'Estatut.

En l'àmbit de les institucions d'autogovern, només resulten afectats dos incisos: el caràcter vinculant pel Parlament dels dictàmens del Consell de Garanties relacionats amb els drets estatutaris i l'exclusivitat; la funció supervisora del Síndic de Greuges en relació amb l'Administració autonòmica, que haurà de compartir amb el Defensor del Poble, encara que, que quedi ben advertit, només es compartirà quan afecti a drets constitucionals, no a drets estatutaris. La declaració d'inconstitucionalitat relativa als dictàmens vinculants es basa en una fonamentació alternativa sorprenent: si el dictamen es produeix al final del procés legislatiu, la inconstitucionalitat deriva del fet que el control realitzat pel Consell s'assemblaria "massa" al control jurisdiccional i, si fos a l'inici del procés, limitaria les competències del Parlament (s'ha d'advertir que aquest argument no va ser utilitzat per cap de les parts i que el Tribunal no el va traslladar perquè poguessin presentar al·legacions).

En relació amb el poder judicial, la sentència, contra el que semblava ser també l'opinió general, admet que els estatuts puguin contenir preceptes en què es faci referència a qüestions com les relatives a les competències dels òrgans judicials, encara que amb importants limitacions i sempre que remetin la seva concreció a les lleis orgàniques estatals. Aquesta regla només és excepció respecte del Consell de Justícia, possiblement pel detall major. El raonament és tortuós, perquè sembla partir de la idea que el Consell, dissenyat per l'Estatut, és un òrgan de la Generalitat, quan clarament no és així i perquè en algun moment sembla confondre el Consell General del Poder Judicial amb el ple d'aquest Consell. No obstant això, l'element rellevant és que finalment no es nega la possibilitat que la Llei orgànica vulgui que s'estableixi un òrgan territorial desconcentrat del Consell General a Catalunya.

No mereix rebuig d'inconstitucionalitat cap dels preceptes relatius a l'acció exterior de la Generalitat i a les seves relacions amb l'Estat, les altres comunitats autònomes i la Unió Europea. Amb una excepció significativa: els mandats dirigits al legislador estatal perquè incorpori persones escollides amb la participació de la Generalitat a diverses desenes d'organismes no només han quedat reduïts a simples recomanacions que no vinculen aquest legislador, sinó que aquesta participació no pot produir-se als òrgans decisoris d'aquests organismes. Aquí la pèrdua és significativa.



La marxa ciutadana va omplir el centre de la Ciutat Comtal de senyeres i pancartes reivindicatives  
Foto: David Tortosa

No obstant això, els efectes més negatius es produeixen en l'àmbit de les competències. En l'Estatut es pretenia, en primer lloc, ampliar el contingut material de les competències exclusives i assegurar al màxim que en aquests àmbits no penetraria l'Estat a través de les seves competències. La idea que era subjacent a aquesta configuració estatutària era que les Corts Generals, en acceptar el model proposat, reconeixien que per assegurar els interessos generals de l'Estat no tenien necessitat d'estendre les seves competències, especialment les bàsiques i "transversals", als àmbits declarats exclusius de la Generalitat. La sentència guarda en l'aparença l'exclusivitat, però adverteix immediatament que no pot impedir que l'Estat pugui penetrar, com ha fet fins ara, en aquells àmbits declarats exclusius, ja que, i aquí hi ha una de les claus de tota la sentència, alternant la seva jurisprudència anterior declara que els estatuts no poden contribuir a delimitar el contingut i abast de les competències, ni estatals ni autonòmiques: això correspon en exclusiva a la Constitució i al Tribunal Constitucional mateix. La sentència, amb relació a aquella jurisprudència precedent, degrada la funció constitucional dels estatuts com a norma integrada en el bloc de constitucionalitat. Els teòrics continuarem discutint sobre aquesta qüestió, tot i que és cert que ja ha parlat el Tribunal, qui té l'última paraula. Amb tot, convé advertir que aquesta última paraula és mutable com ho demostra el fet que l'"enginyeria constitucional" relativa a les competències, que ara tant es critica de l'Estatut, va ser admesa pacíficament al 2007 per la sentència sobre l'Estatut valencià; alguna cosa ha d'haver passat al Tribunal entre aquestes dues dates.

L'Estatut també pretenia acotar l'abast de les bases. Aquí la sentència suscita alguna perplexitat. En primer lloc, reitera la doctrina que les bases estatals poguessin contenir no només en lleis, sinó també en reglaments i fins i tot en actes merament executius –autoritzacions, llicències...– i poden tenir el detall que el legislador estatal consideri convenient. En aplicació d'aquesta doctrina declara inconstitucionals dos incisos del precepte estatutari corresponent; això no obstant, el que queda de l'article





## **Amb algunes excepcions, la sentència desactiva totes les novetats que l'Estatut pretenia introduir en l'àmbit de la regulació de competències**

després d'aquesta amputació permet deduir que les bases han de contenir-se en disposicions, no en actes d'execució, i que aquestes disposicions han de ser únicament un marc que ha de permetre concrecions i desenvolupament, és a dir, no poden ser de detall. Ja veurem com es resol a la pràctica aquesta contradicció.

Finalment, l'Estatut pretenia incorporar a les competències executives la possibilitat que la Generalitat pogués dictar reglaments dotats d'efectes més enllà dels que són purament d'organització interna. Encara que la sentència empli expressions certament obertes quan es refereix a aquesta qüestió, és cert que serà difícil argumentar que hi caben els reglaments dotats d'efectes "externs". És veritat que en algun passatge de la sentència s'inclou en la competència d'execució de la Generalitat "actes d'execució... de caràcter normatiu" com la fixació dels serveis mínims en cas de vaga, però també ho és que en altres fonaments jurídics s'arriba a afirmar que, en casos en què l'Estat té reservada la legislació i la Generalitat l'execució, el legislador estatal es pot reservar els actes d'execució que cregui pertinents: és difícil trobar un exemple millor de la facultat que el Tribunal Constitucional concedeix al legislador estatal ordinari de modificar al seu gust el sistema constitucional de distribució de competències.

Naturalment, les dràstiques limitacions imposades per la sentència a les "definicions" de les competències tenen repercussió directa en els seixanta articles que regulen les competències concretes de la Generalitat. En suma, es pot concloure que la sentència desactiva pràcticament totes les novetats que pretenia introduir l'Estatut en aquest àmbit. La situació després de la sentència serà la mateixa que existia abans que s'aprovés el text estatutari (excepte algunes competències noves i les potestats de participació en certes decisions estatals). És a dir, la delimitació de les competències continuarà quedant a la pràctica a la lliure disposició del legislador estatal ordinari amb l'únic control que exercirà el Tribunal, utilitzant com a únic paràmetre per enjudiciar les decisions estatals el text summament obert de la Constitució.

En relació amb el sistema de finançament passa una cosa semblant a les competències. La sentència declara respecte d'una bona part dels seus preceptes (des dels quals estableixen els percentatges que corresponen a la Generalitat en cadascun dels impostos cedits fins les inversions que han de fer-se en infraestructures) que el seu contingut no vincula el legislador estatal. Serien com simples compromisos polítics. Certament, en aquest cas, la majoria de les lleis que han de desenvolupar aquests compromisos ja s'han dictat o estan en tramitació, amb la qual cosa, més enllà del debat de si s'hi recull fidelment el que està previst a l'Estatut, es podria afirmar que seran escassos els efectes pràctics immediats de la interpretació donada pel Tribunal als preceptes mencionats. No obstant això, s'ha perdut la garantia que oferia contra el legislador estatal la seva incorporació a l'Estatut i, de fet, queda supeditat a la LOFCA i a altres lleis estatals.

Al meu entendre, aquests són els efectes jurídics de la sentència, a vostès els correspon valorar-los. La meua valoració es podria resumir de la següent manera: discrepo radicalment de bona part de la fonamentació jurídica, del to emprat, de la prevenció política que traspua i del desconeixement de la realitat catalana (de la lingüística entre d'altres). Això no obstant, hi haurà ocasió per abordar aquesta qüestió.

Article publicat a El País el dimarts 20 de juliol de 2010.



# La sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

**Antoni Bayona**

Professor de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra

## Consideracions generals sobre la sentència del Tribunal Constitucional

El pronunciament del Tribunal Constitucional (TC) sobre l'Estatut d'Autonomia (EAC) referendat ha suscitat un important debat polític, i també jurídic, sobre la possibilitat i la conveniència d'una intervenció del TC sobre la norma estatutària, atès l'impacte que podia tenir la sentència sobre una matèria prèviament sotmesa a consulta popular preceptiva i vinculant.

En el pla polític i de conveniència, és cert que una sentència dictada en aquest context comporta elements distorsionadors derivats de la confrontació de dues legitimitats diferents i del risc de poder donar lloc a un escenari en el qual el valor del principi democràtic pot quedar desvirtuat, sense que el sistema prevegi cap procés posterior per salvar la discrepància entre el resultat del procés participatiu i els efectes de la sentència sobre la qüestió que ha estat objecte de la consulta.

Tanmateix, en termes estrictament jurídics, no es pot dir que el TC sigui incompetent per conèixer dels recursos sobre l'EAC. Els estatuts són normes que resten sotmeses a la Constitució, i, per tant, no estan exemptes del control de constitucionalitat, tal com ho determina expressament l'article 27.2.a) de la Llei orgànica del TC. Ara bé, la possibilitat que l'EAC pugui ser sotmès a judici de constitucionalitat no exclou que es pugui argumentar a favor de l'existència d'uns límits en l'exercici de la funció jurisdiccional que en aquest cas es justifiquen per la naturalesa especial que tenen els estatuts com a normes jurídiques.

La justícia constitucional, com a tal, ha suscitat sempre un important debat entorn dels efectes que pot tenir sobre els actes que són fruit de l'expressió del principi democràtic inherent a l'exercici de la potestat legislativa. L'aplicació als tribunals constitucionals del qualificatiu "legisladors negatius" posa en relleu aquest problema. Per aquesta raó, la doctrina i la mateixa jurisprudència constitucional comparada solen estar d'acord en considerar que la justícia constitucional ha d'aplicar un criteri de "deferència" cap al legislador o de "correcció funcional" en l'exercici de les seves funcions de control sobre les lleis. Aquest principi s'ha de traduir, entre altres coses, en la presumpció de constitucionalitat de les lleis, la possibilitat d'interpretació de la llei "conforme" a la Constitució quan hi ha aquest marge i en la interdicció de declaracions d'inconstitucionalitat "preventives", és a dir, pel simple fet que en l'aplicació de la norma hi pugui haver el risc d'una solució contrària a la Constitució. Si aquest criteri és aplicable en general a qualsevol llei que ha de ser valorada pel TC, es pot afirmar que s'ha d'extremar encara molt més en el cas dels estatuts d'autonomia, atesa la funció constitucional que compleixen.

El resultat final del sistema autonòmic que preveu la Constitució espanyola (CE) no està plenament definit ni acabat en la mateixa Constitució perquè el constituent va optar per un model especialment obert que remetia el seu contingut final a una norma concreta (els estatuts) encarregada de complir aquesta funció constitucional. Aquest escenari permet considerar els estatuts com a normes que desenvolupen i complementen directament la Constitució, als quals es pot aplicar el qualificatiu de normes "materialment" constitucionals tal com ho reconeix un important sector doctrinal i també el mateix TC a la sentència sobre l'EAC (FJ 3).

Des d'aquesta perspectiva, el legislador estatutari se situa més en el pla del legislador constituent, que no pas en el del legislador constituït i això hauria de suposar l'aplicació encara més estricta del

**El TC ha posat en qüestió dos elements bàsics del pacte constituent: el valor de l'EAC com a norma jurídica que concreta el dret a l'autonomia i el valor de pacte polític que representa l'Estatut**



principi de deferència. Com a mínim hi hauria de ser en aquells aspectes de la regulació estatutària sobre els quals la Constitució fa una àmplia remissió a la norma estatutària.

Si partim d'aquesta premissa, un dels aspectes més criticables de la sentència sobre l'EAC és la manca de sensibilitat que el TC mostra sobre aquest fet, que el porta a ignorar o, en el millor dels casos, a negar cap efecte a la funció constitucional que compleixen els estatuts, tant pel que fa als paràmetres de control utilitzats com al fil conductor de l'argumentació de la decisió. En aquest sentit, el TC no solament no aplica el principi de deferència en el seu judici de constitucionalitat sinó que, paradoxalment, es pot apreciar en els seus arguments una desconfiança i una aproximació preventiva envers la norma, que el porta a un activisme judicial impropï de l'exercici de la jurisdicció constitucional.

En el fons d'aquesta línia el que s'aprecia realment és una clara devaluació del paper i significat de l'Estatut, que el TC no vol considerar en cap cas que ocupi un lloc rellevant dins el bloc de la constitucionalitat en el sentit que pugui desenvolupar els principis constitucionals i ésser, en conseqüència, un paràmetre que pugui condicionar la funció del TC com a intèrpret suprem de la Constitució. Per al Tribunal, la Constitució i el TC són els únics referents jurídics decisius, i l'Estatut queda relegat a un paper clarament secundari.



La consideració de Catalunya com a nació o realitat nacional, un dels aspectes més polèmics de la sentència  
Foto: David Tortosa

Aquesta manera de veure les coses porta el TC en nombroses ocasions a veure l'Estatut més com una norma autonòmica que no pas estatal, com veritablement és. En aquest sentit, la sentència desactiva moltes disposicions estatutàries amb l'argument que l'Estat no pot quedar compromès per l'EAC i ha de quedar lliure per prendre les determinacions per llei ordinària o orgànica, és a dir, al marge d'un marc sotmès a un règim de reforma especialment rígid. Cal pensar que, en aquesta aproximació tan preventiva que el TC fa sobre l'EAC, ha pogut pesar també la idea que en els recursos es va reiterar sobre la utilització de la reforma estatutària com una fórmula encoberta de reforma de la Constitució. Malauradament sembla que aquesta visió ha pogut influir en la decisió i s'ha oblidat que és la mateixa Constitució la que ha volgut deixar un marge de maniobra important als estatuts per concretar i definir el contingut de l'autonomia.

La visió que el TC té del text estatutari no solament devalua el seu paper com a norma jurídica sinó que també implica desconèixer el valor de pacte polític en què es basa l'exercici del dret a l'autonomia reconegut per la Constitució i que s'articula mitjançant un marc normatiu de concurrència de voluntats.

Per les raons que s'acaben d'exposar, es pot concloure que el TC ha posat en qüestió en la seva sentència dos elements bàsics que es troben implícits en el pacte constituent: el valor de l'EAC com a norma jurídica en la qual es concreta l'exercici del dret a l'autonomia dins el marc d'obertura i flexibilitat que permet la Constitució de 1978, i el valor de pacte polític que representa l'Estatut. El TC hauria d'haver-lo respectat i exercir un control de constitucionalitat especialment mesurat i deferent envers el legislador i el poble català en funció d'aquestes dues premisses.

En un altre ordre de consideracions, cal posar també en relleu que la sentència sobre l'Estatut pot suposar una limitació molt important a les possibilitats d'aprofundir en l'autogovern dins el marc que determina la Constitució. La voluntat política que hi havia rere la reforma de l'Estatut es fomentava en la possibilitat jurídica que la Constitució consentia un marge de maniobra al legislador estatutari superior al que s'havia concretat en el seu moment a l'Estatut de 1979. Tot i que potser en alguns aspectes concrets l'Estatut de 2006 es podria situar en el límit permès pel marc constitucional, a Catalunya hi havia un ampli consens sobre l'existència d'aquest marge de maniobra en aspectes claus de l'autogovern com és el cas, per exemple, del contingut material de l'autonomia que es concreta en l'atribució de competències a la Generalitat. Una funció que l'article 147.3 de la CE remet clarament als estatuts. Malgrat això, una de les conclusions més clares i evidents que es desprenen de la sentència és que aquest marge de recorregut és sensiblement menor.

### Els elements simbòlics i d'identitat de Catalunya

Un dels aspectes més polèmics de la sentència ha estat la declaració portada a la part decisòria en el sentit que no tenen valor jurídic interpretatiu les expressions del preàmbul de l'EAC sobre la consideració de Catalunya com a "nació" o com una "realitat nacional". Aquesta declaració és clarament preventiva, perquè el mateix tribunal recorda que els preàmbuls de les lleis no tenen valor normatiu, encara que poden constituir un element important d'interpretació de les normes. Per evitar aquesta possibilitat interpretativa, la sentència considera necessari explicitar-ho i fer-ho, a més, en la part decisòria de la sentència (resolució).

La qüestió de fons que aquí es planteja és si la CE admet una única idea de nació o, en canvi, permet una lectura en clau "plurinacional", és a dir, emparant l'existència de diverses realitats o expressions nacionals. El Tribunal resol aquesta qüestió diferenciant entre el sentit "juridicoconstitucional" i el sentit "social, històric o cultural" que es pot donar al concepte de nació i considera que el primer només és atribuïble a la nació espanyola d'acord amb el que estableix l'article 2 de la CE.

El Tribunal vol deixar clar, per tant, que, a l'article 2 de la CE, no hi cap un concepte plural de nació amb rellevància jurídica que, malgrat tot, podia haver tingut una resposta afirmativa en el reconeixement de les "nacionalitats" que integren l'Estat, respecte dels altres territoris que tenen només la consideració de "regions". Si tenim en compte que l'expressió "nacionalitat" es pot considerar equivalent o sinònima de nació, tal com es desprèn del seu sentit etimològic i dels mateixos debats constituents, hauria estat possible una lectura més oberta del text constitucional amb un resultat diferent al d'una aplicació tan estricta i formalista com la que fa el TC.

El TC ha volgut posar un èmfasi especial en aquesta qüestió d'identitat i ha relegat a un segon terme la idea d'unitat de l'Estat que proclama el mateix article 2. En aquest sentit, cal dir que, si el que es volia era garantir aquest principi, això no era incompatible amb una interpretació de l'article 2 acceptant que, malgrat el principi d'unitat, preveu una idea d'estat de composició plurinacional.

Una novetat important que incorpora l'EAC és el reconeixement que l'autogovern de Catalunya es fonamenta en els "drets històrics" del poble català. Aquesta referència als drets històrics té transcendència jurídica, ja que suposa, d'acord amb el que preveu l'article 5 de l'EAC, una "posició singular" de la Generalitat en relació amb el dret civil, la llengua, la cultura, la seva projecció en l'àmbit educatiu i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat.

Cal tenir present que el concepte de drets històrics és un concepte que acull la Constitució a la disposició addicional primera, quan declara que la Constitució empara i respecta els drets històrics dels territoris forals, els quals s'actualitzen mitjançant els estatuts. Tot i que els drets històrics van lligats a la



foralitat, la Constitució no identifica quins són els territoris forals i deixa, per tant, un marge d'interpretació en aquest punt que podria aplicar-se a altres territoris, a més de Navarra o el País Basc. Si la idea bàsica és la pervivència de furs en l'etapa preconstitucional, no hem d'oblidar que Catalunya també n'ha tingut, com és el cas singular del dret civil. Tampoc no hem d'oblidar el precedent de l'Estatut d'Autonomia d'Aragó, la disposició addicional tercera del qual incorpora la declaració que la comunitat no renuncia als seus drets històrics, que poden ser actualitzats d'acord amb la disposició addicional primera de la CE. En tot cas, cal recordar que, del reconeixement dels drets històrics, el TC n'ha extret conseqüències jurídiques a l'hora d'interpretar l'abast i l'extensió de les competències autonòmiques, en relació amb els títols competencials de l'Estat.

Malgrat que l'article 5 de l'EAC no esmenta expressament la disposició addicional primera de la CE, la utilització de la mateixa idea de drets històrics i la remissió àmplia que fa a "altres preceptes de la Constitució" hauria permès considerar l'aplicació a la Generalitat d'aquest règim singular en els àmbits que esmenta l'article 5 de l'EAC. Tanmateix, la sentència nega aquesta possibilitat interpretativa i declara taxativament que la referència als drets històrics del poble català no es pot considerar que faci referència a la disposició addicional primera de la CE, la qual cosa significa que l'article 5 de l'EAC ha de ser considerat, des del punt de vista competencial, com un simple enunciat indicatiu del règim de competències que l'Estatut concreta en el títol IV, sense cap valor afegit.

### L'EAC de 2006 incorporava previsions en matèria lingüística per a garantir el model de 1983 i 1998, tot i que l'objectiu no ha estat assolit plenament després de la sentència

El règim lingüístic de doble oficialitat del català i el castellà a Catalunya ha estat objecte d'un tractament jurídic en la legislació catalana sobre llengua que ha fet compatible aquesta doble oficialitat amb l'establiment de mesures de prioritació de l'ús del català, especialment en els àmbits vinculats a les administracions de Catalunya, als serveis públics i a l'ensenyament.

La Llei de normalització lingüística de 1983 i la Llei de política lingüística de 1998 han establert aquest règim d'ús preferent a partir de la consideració que té el català com a llengua pròpia de Catalunya i la introducció del criteri d'ús normal del català, sens perjudici del dret d'opció lingüística dels ciutadans en les seves relacions amb l'Administració. En l'àmbit de l'ensenyament, la legislació lingüística ha donat al català la condició de llengua d'ús normal de l'educació, la qual cosa s'ha traduït en la seva utilització com a llengua vehicular. Aquest model lingüístic en l'ensenyament ha estat avalat pel TC en diverses sentències, entre les quals cal destacar la 337/1994.

L'EAC de 2006 ha incorporat diverses previsions en matèria lingüística (especialment en els articles 6.33, 34, 35 i 50) amb la voluntat de garantir i aprofundir a nivell estatutari les línies mestres del model lingüístic dissenyat per les lleis de 1983 i 1998. Tanmateix, aquest objectiu no es pot considerar assolit plenament després de la sentència sobre l'EAC, en la qual el TC introdueix en el debat lingüístic alguns elements d'incertesa respecte a la situació assolida pel català en els àmbits vinculats a les relacions amb les administracions, al seu ús social i, en menor mesura, a l'ensenyament.

En aquest sentit, és destacable l'interès que mostra el TC per emfasitzar el principi d'igualtat del castellà i del català amb caràcter general, la qual cosa el porta a no reconèixer efectes jurídics de la condició del català com a llengua pròpia, a reconduir la consideració de llengua d'ús normal a la simple constatació fàctica d'una realitat lingüística a Catalunya i a declarar inconstitucional el caràcter de llengua preferent del català que establia l'article 6.1 de l'EAC respecte al seu ús per part de les administracions públiques i dels mitjans de comunicació públics, sens perjudici de la possibilitat d'establir mesures de correcció en supòsits de desequilibri lingüístic (mesures de normalització en un sentit estricte).

A tot això cal afegir que el Tribunal també nega respecte del català l'existència d'un deure general de coneixement (article 6.2 de l'EAC) i considera que aquest deure només existeix respecte del castellà. Aquest plantejament suposa a la pràctica un factor de desigualtat entre les dues llengües que perjudica clarament el català en la mesura que els ciutadans, malgrat que el català té la condició de llengua oficial, en poden al·legar el desconeixement.

Tot i que la sentència és especialment ambigua, i fins i tot críptica, en aquesta part dedicada a la llengua, pot afavorir situacions futures de conflicte, especialment en l'àmbit de les relacions entre les

administracions de Catalunya i els ciutadans, i el deure de disponibilitat lingüística de les empreses respecte dels drets lingüístics dels consumidors i usuaris (article 50.5 i 34 de l'EAC, respectivament).

En l'àmbit concret de l'ensenyament i pel que fa a la continuïtat del català com a llengua vehicular, tampoc no s'han de descartar les possibilitats que la sentència introdueixi dubtes respecte de la situació actual. Malgrat tot, en aquest punt la sentència segueix com a línia argumental la doctrina continguda a la STC 337/1994, la qual va validar clarament l'opció legislativa a favor del català com a llengua vehicular, sempre que això no comporti l'exclusió del castellà també a aquests efectes. Això porta el TC a declarar que és correcte que el català sigui el "centre de gravetat" del model lingüístic a Catalunya i a deixar clar, com ja va dir en la STC 337/1994, que no hi ha un dret d'opció lingüística dels pares i dels tutors per demanar l'ensenyament en qualsevol de les llengües oficials, el dret de l'existència i l'abast del qual dependrà, en el seu cas, del que es determini en la legislació educativa.

## El règim de les competències

Tal com s'ha assenyalat abans, una de les característiques que s'han destacat més del model d'organització territorial que estableix el títol VIII de la CE és que el disseny constitucional deixa un ampli espai per a la concreció d'aquest model, que requereix d'un complement normatiu específic com són els estatuts d'autonomia. Els estatuts són, en definitiva, els que donen contingut real al principi dispositiu en matèria autonòmica en el qual es basa la Constitució, de manera que sense l'Estatut no hi ha autonomia, ni tampoc una definició a priori de la seva dimensió concreta.

L'article 147.2 de la CE determina els continguts mínims i necessaris dels estatuts, entre els quals es troba la funció de definir les competències que assumeix la comunitat autònoma en el "marc" que estableix la Constitució (lletra d de l'apartat 2). És difícil negar, per tant, el paper de l'Estatut en aquest àmbit en la mesura que, per mandat constitucional, és la norma que acaba fent la delimitació competencial entre l'Estat i la Generalitat. Això ho fa, a més, en un context relativament obert i flexible, com ho posa en relleu l'expressió "marc" que utilitza el precepte constitucional en referir-se a les competències i que cal reconduir singularment a l'article 149.1, que determina les competències que, en tot cas, corresponen en exclusiva a l'Estat.

Un dels objectius bàsics perseguits per la reforma de l'Estatut era incidir en aquest àmbit del contingut material de l'autogovern, entenent que l'Estatut, com a norma que complementa la Constitució i que exerceix una funció constitucional clara i inequívoca en aquest camp, tenia un marge de recorregut important per incidir en dos aspectes: d'una banda, la definició de les categories competencials en relació amb les competències assumides per la Generalitat (competències exclusives, compartides i executives) i, de l'altra, més precisió i detall en els enunciats de les matèries que són el substracte de cada competència, amb la corresponent qualificació segons les categories generals establertes. Això és el que fa l'Estatut al títol IV (articles 110 a 173), en la que és, sens dubte, una de les parts més rellevants i importants de la norma, per no dir la que més.

Aquest plantejament estatutari no obeeix a una finalitat teòrica o merament conceptual. Respon a un objectiu pràctic, que és clarificar les situacions competencials com a conseqüència de l'experiència de funcionament tingut fins ara i garantir els espais propis de la Generalitat davant l'Estat, tant pel que fa als sectors competencials pròpiament dits com a les potestats exercibles i la seva intensitat. En aquest darrer sentit, cal destacar de manera especial la importància dels articles 110, 111 i 112 de l'EAC, sobretot en l'intent que suposen de reforçar la noció d'exclusivitat de les competències i de donar més seguretat jurídica i claredat a l'esquema competencial resultant dels supòsits en què l'Estat té reconeguda per la Constitució la competència legislativa "bàsica" (competències compartides).

L'impacte de la STC sobre aquest àmbit estatutari ha estat molt gran i força negatiu, perquè a la pràctica la sentència suposa que les definicions que conté l'Estatut no són determinants en si mateixes,

**Els estatuts són els que donen contingut real al principi dispositiu en matèria autonòmica en el qual es basa la Constitució, de manera que, sense Estatut no hi ha autonomia**





La sentència suposa que les decisions de l'Estatut no són determinants en sí mateixes, plantejament que suposa privar l'Estatut de la seva funció constitucional  
Foto: David Tortosa

ja que el Tribunal ha considerat que la definició competencial només té dos paràmetres vinculants: la Constitució i la doctrina que estableixi el mateix Tribunal com a intèrpret suprem de la Constitució.

Aquest plantejament suposa privar l'Estatut de la seva funció constitucional i fer-lo fora, de facto, del bloc de la constitucionalitat. En aquest punt –i en molts altres també–, la sentència mostra de manera evident un pòsit ideològic preventiu envers l'Estatut que el porta a considerar-lo més com una llei autonòmica que no pas com una llei estatal qualificada com el que en realitat és o, en el pitjor dels casos, a veure'l com un intent pensat per alterar o modificar de manera subreptícia la Constitució.

Per desactivar el paper de l'Estatut, el Tribunal fa servir com a argument la doctrina establerta en el seu moment respecte de la LOAPA (STC 76/1983, de 5 d'agost), sobre la inconstitucionalitat de les normes interpretatives de la Constitució, però oblidant que aquesta doctrina va referida al legislador ordinari (com era aquell cas), però no al legislador que en virtut d'una previsió expressa de la mateixa Constitució compleix una funció de desenvolupament constitucional. L'aproximació que fa el Tribunal a aquesta qüestió és especialment criticable perquè expulsa l'Estatut del compliment d'aquesta funció i desvirtua d'aquesta forma el mateix disseny constitucional.

Des del punt de vista pràctic, la sentència té una especial transcendència perquè, més enllà de les declaracions d'inconstitucionalitat o interpretatives concretes, determina la pèrdua del valor jurídic de l'Estatut com a tal. A les parts no afectades per la sentència, el Tribunal admet la constitucionalitat de les determinacions competencials, però en el benentès que això té essencialment un valor "descriptiu" que ha de passar sempre pel filtre que suposa la jurisprudència present i futura del Tribunal com a intèrpret absolut de la Constitució.

Entre altres coses, això es tradueix en la desnaturalització del concepte de competència exclusiva, concepte que la sentència relativitza totalment quan fa prevaler per sobre de les definicions estatutàries el joc sense límits ni condicionants de les competències estatals de l'article 149.1 de la CE. Un altre efecte molt important de la sentència és el d'evitar que l'Estatut prevegi les competències compartides des d'una perspectiva que emfasitzi la naturalesa legislativa de les competències bàsiques i el seu abast limitat derivat del necessari respecte a l'espai competencial autonòmic. En aquest punt, el Tribunal deixa ben clar que les bases poden estendre's a l'àmbit reglamentari i, fins i tot, executiu, i rebutja

la idea que les bases s'hagin de considerar necessàriament com a principis o mínim comú normatiu continguts en normes amb rang de llei. En l'àmbit de les competències executives, el Tribunal també rebutja la proposta certament modesta de l'article 112 de l'EAC, en el sentit de permetre a la Generalitat exercir una potestat reglamentària de segon grau, potestat que el Tribunal circumscriu als àmbits estrictament organitzatius, o vinculats directament a la prestació de serveis o a aspectes merament funcionals de les tasques administratives d'execució.

Com ja s'ha assenyalat abans, la idea que impregna la sentència en aquest apartat competencial és la voluntat del Tribunal de monopolitzar la interpretació del sistema de competències considerant com a únic paràmetre vinculant la Constitució, però no l'Estatut. Per aquesta raó, el contingut de la sentència no és només transcendent en aquelles parts declarades inconstitucionals o sotmeses a una declaració interpretativa, sinó també en tots els altres preceptes estatutaris sobre els quals, com a conseqüència de la impugnació, el Tribunal formula criteris interpretatius en els fonaments jurídics corresponents.

Els efectes i la contundència de la sentència posen en entredit la utilització futura de la via estatutària per garantir i millorar el contingut material de l'autogovern. Davant d'aquest escenari, caldrà cercar a curt termini altres fórmules menys segures i condicionades per la conjuntura política, però que poden tenir la seva eficàcia sempre que l'Estat s'hi vulgui implicar. Aquestes vies podrien consistir, entre d'altres, en l'autoimposició per l'Estat de límits en l'exercici de les seves competències, especialment les bàsiques o, fins i tot, en la introducció sistemàtica, en les lleis que afectin les competències de la Generalitat, d'una clàusula expressa d'adaptació del contingut de la mateixa llei a les previsions competencials previstes a l'Estatut (una clàusula d'aquest tipus és la que preveu, per exemple, la disposició final segona de l'estatut bàsic de l'empleat públic).

## L'organització territorial i el govern local

El nou Estatut d'Autonomia incorpora com a novetat important respecte de l'Estatut anterior un tractament molt més ampli i complet dels aspectes relatius al govern local i a l'organització territorial de Catalunya (article 2.3 i capítol VI del títol II).

Aquest tractament estatutari se centra en dos eixos bàsics. El primer és el desplegament dels aspectes relacionats amb l'autonomia local, prenent com a referència especial la posició del municipi com a nivell local essencial. El segon és el disseny del sistema de governs locals de Catalunya, que pivota entorn del municipi i de les vegueries sens perjudici de la continuïtat de les comarques i de l'existència d'altres ens locals.

Pel que fa al primer aspecte, la STC sobre l'Estatut no qüestiona el contingut estatutari, sens perjudici de les consideracions que fa sobre el règim de distribució de competències en matèria de règim local. Pel que fa al segon aspecte, la STC formula una declaració interpretativa sobre els articles 90 i 91.3 i 4 en relació amb la creació de les vegueries com a nous ens locals de Catalunya.

En l'àmbit de la distribució de competències sobre el règim local, l'article 160 de l'EAC distingeix entre les submatèries que són competència exclusiva de la Generalitat, que s'esmenten a l'apartat 1, de la resta d'àmbits on entraria en joc la competència compartida, és a dir, on seria possible l'existència de normes bàsiques estatals dictades amb fonament a l'article 149.1.18 de la CE. L'apartat 3 de l'article 160 reconeix a la Generalitat la competència exclusiva per regular el règim electoral dels ens que creï, a excepció dels garantits constitucionalment (expressió que cal entendre referida als municipis i les províncies). Finalment, per tenir la panoràmica completa, cal esmentar que l'article 218.2 EAC reconeixia a la Generalitat la capacitat per regular els tributs propis dels ens locals dins el marc establert per la normativa estatal.

En relació amb l'article 160 de l'EAC, el TC no formula cap declaració d'inconstitucionalitat o interpretativa, però això no significa que no hi hagi un impacte de la sentència sobre la interpretació d'aquestes competències. En aquest sentit, les competències exclusives de l'apartat 1 es veuen indefectiblement afectades per la declaració interpretativa sobre l'article 110 de l'EAC, que és el que es refereix genèricament a les competències exclusives de la Generalitat. El TC vol deixar clar que la noció estatutària d'exclusivitat no exclou la possible aplicació dels títols competencials exclusius de l'Estat que resulten de



## La idea de la sentència en l'apartat competencial és la de monopolitzar la interpretació del sistema de competències tenint com a paràmetre únicament la Constitució

l'article 149.1 de la CE, i en aquest cas, concretament, de l'apartat 18 relatiu a les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

D'altra banda, en una lectura molt discutible de la competència sobre els aspectes electorals locals, el FJ 100 de la sentència fa una lectura molt extensiva d'aquesta competència estatal. Es podria arribar a entendre que afecta tots els ens locals, fins i tot els que són de creació estrictament autonòmica i no estan garantits constitucionalment. Si això fos així, hi hauria una regressió molt important en un àmbit en el qual s'accepta pacíficament la competència de la Generalitat.

En aquesta mateixa línia, també cal esmentar la declaració d'inconstitucionalitat de l'incís de l'article 218.2 de l'EAC, que reconeixia a la Generalitat la capacitat per poder regular els tributs locals. Tot i que aquesta capacitat estava condicionada al marc previ de la normativa estatal, la sentència aplica en aquest cas, sense matisos, la idea que la potestat tributària originària és competència exclusiva de l'Estat d'acord amb els articles 31.1, 133.1 i 149.1.14 de la CE. Oblida, però, que amb la prèvia habilitació d'una llei estatal, les CCAA poden crear i regular tributs propis (LOFCA) i que aquest mateix principi pot ser extensible, per tant, als tributs locals si així ho preveu la legislació d'hisendes locals.

Pel que fa als aspectes relatius a l'organització territorial, la STC formula una lectura especialment restrictiva de la potestat organitzativa que la Generalitat pot desplegar en aquest àmbit. Els tímids intents d'interiorització de l'organització local que conté l'EAC i que se centren sobretot en l'àmbit supramunicipal i en la figura de les vegueries queden molt debilitats per la sentència.

En aquest sentit, la sentència recorda que la província és un ens local garantit per la Constitució i que ha d'existir també a Catalunya, amb la qual cosa nega la possibilitat d'una substitució plena d'aquest nivell per un ens de nova creació autonòmica. La sentència reforça la idea de bifrontalitat del govern local envers l'Estat i la Generalitat i afirma que cal distingir entre l'organització del govern local "de" Catalunya, del govern local de l'Estat "a" Catalunya. Aquesta doctrina té com a conseqüència més directa que els municipis i les províncies, com a ens locals garantits, queden en l'òrbita del segon escenari amb el que això significa per al protagonisme de les competències estatals.

Situats en aquest context, la sentència aborda les vegueries de dues maneres possibles. Bé considerant que poden ser òrgans de govern local de caràcter autonòmic que la Generalitat crea en "concurrència" amb les diputacions provincials, bé considerant que les vegueries, o més exactament els consells de vegueries, poden substituir les diputacions. En el primer cas, el TC considera que la Generalitat disposa d'amplies competències per a la seva creació, modificació o supressió i per establir el seu règim jurídic. Tanmateix, en la segona hipòtesi, el TC limita la competència de la Generalitat al que considera com un simple canvi de "denominació" de la província a Catalunya, supòsit que no impediria a l'Estat establir la regulació bàsica aplicable a les diputacions, així com el seu règim electoral. També significaria la necessària coincidència geogràfica de les vegueries amb les províncies, sens perjudici d'una eventual modificació per llei orgànica estatal d'acord amb l'article 141.1 de la CE.

En relació amb aquesta doctrina, cal destacar diversos aspectes. En primer lloc, la impossibilitat que la creació de les vegueries pugui donar lloc a una veritable organització alternativa a la província en l'àmbit del govern local supramunicipal. Com a nous ens, només es podrien crear sens perjudici de les diputacions, la qual cosa donaria encara més complexitat a un sistema de govern local ja de per si força dens després de la creació l'any 1987 de les comarques. En segon lloc, la reducció dels efectes dels articles 90 i 91 de l'EAC a una operació més pròpia de maquillatge estètic que no pas de canvi real; les vegueries seran les diputacions canviades de nom i les competències de la Generalitat envers elles seran substancialment idèntiques a les que ja tenia sobre les diputacions d'acord amb la llei de bases de règim local.

Finalment, cal comentar que els efectes de la STC no s'esgoten en aquest cas sobre l'organització local, sinó que també repercuteixen sobre l'àmbit de l'organització dels serveis de la Generalitat en el territori. L'article 90 de l'EAC dona a la vegueria la doble dimensió de territori on s'exerceix el govern local de cooperació intermunicipal i que serveix també com a divisió territorial per a l'organització dels serveis de la Generalitat. Per tant, des d'aquesta darrera perspectiva, la vinculació que s'estableix entre el caràcter local de la vegueria i les demarcacions provincials, pot comprometre i condicionar la capacitat d'autoorganització de la Generalitat pel que fa a la determinació del seu propi model territorial.

## L'impacte de la sentència sobre altres àmbits estatutaris (institucions i consultes populars, poder judicial a Catalunya i finançament)

En l'àmbit institucional, les afectacions de la sentència són limitades, però això no vol dir que no tinguin importància.

La sentència declara inconstitucionals els efectes vinculants dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre els projectes i les proposicions de llei que desenvolupen o afecten drets estatutaris (article 76.4 de l'EAC). El TC justifica la decisió perquè el caràcter vinculant del dictamen podria afectar el principi democràtic (lliure decisió del Parlament) o bé acosta massa la funció institucional del Consell a la del TC. Aquests arguments són poc consistents perquè obliden que l'Estatut és la norma que ha de regular el sistema institucional propi de la Generalitat (article 147.2.c de la CE) i no hi hauria d'haver cap obstacle perquè en la regulació estatutària es puguin preveure mecanismes d'autocontrol, sense que això comporti atemptar contra el principi democràtic ni afectar la funció jurisdiccional que correspon al TC.

L'altra afectació institucional de la sentència es refereix al Síndic de Greuges quan li atribueix la competència exclusiva per supervisar l'Administració de la Generalitat i organismes vinculats (article 78.1 de l'EAC). El TC entén que aquesta exclusivitat afecta les atribucions que corresponen al *Defensor del Pueblo*, fent una interpretació molt extensiva de l'àmbit d'aplicació de l'article 54 de la CE i sense matisar que aquest precepte vincula les funcions de la institució a la defensa dels drets fonamentals.

Directament relacionades amb l'àmbit institucional es troben les consultes populars regulades a l'article 122 de l'EAC. El TC valida part d'aquest precepte en allò que afecta les consultes que no tenen les característiques pròpies dels referèndums, sempre que el seu objecte versí sobre qüestions de competència autonòmica o local i sens perjudici de la normativa bàsica estatal que pugui existir en aquesta matèria d'acord amb l'article 149.1.18 de la CE. Tanmateix el TC anul·la l'article en la part que reconeix a la Generalitat la competència per regular els referèndums i considera que en aquest cas l'Estat no és només competent per autoritzar-los, sinó també per establir el seu règim jurídic. Aquesta doctrina té, per tant, uns efectes directes sobre la legislació aprovada pel Parlament en aquesta matèria.

El títol III de l'EAC sobre el poder judicial a Catalunya ha quedat també afectat per la sentència, malgrat que el legislador estatutari va tenir especial cura d'establir sempre la connexió necessària entre les previsions estatutàries, i la seva concreció i desenvolupament per la llei orgànica del poder judicial.

Aquestes cauteles no han estat, però, suficients i la sentència mostra clarament la voluntat d'evitar que es pugui despendre de l'Estatut cap mandat o prescripció que pugui ser directament operativa. Això es posa en relleu de manera especial en les funcions que l'article 95.2 de l'EAC atribueix al TSJC com a última instància judicial en relació amb la competència del TS per unificar la doctrina i en la creació del Consell de Justícia de Catalunya, que el TC nega que es pugui fer en l'Estatut. En aquest punt concret, la sentència es pot considerar fins i tot manipulativa, ja que les objeccions semblen partir de la base que l'EAC concep el Consell com un òrgan autonòmic, quan l'article 97 diu ben clarament que és un òrgan desconcentrat del Consell General del Poder Judicial.

Pel que fa al finançament de la Generalitat, la sentència insisteix en la tesi ja aplicada en el capítol de competències, en el sentit que l'EAC no és l'àmbit normatiu més idoni per definir el model de finançament. De manera molt discutible, el TC atribueix el paper rellevant a la LOFCA en base a l'article 157.3 i construeix un títol competencial a partir d'aquest precepte, que no és gens evident a tenor del seu contingut i que en cap cas hauria de ser exclouent del paper que poden realitzar els estatuts en aquesta matèria.

En qualsevol cas, aquesta aproximació porta el TC a relativitzar el valor de les previsions estatutàries, emfasitzant el paper del Consell de Política Fiscal i Financera com a marc multilateral de presa de decisions en matèria de finançament autonòmic comú i negant els efectes directes a algunes determinacions concretes i específiques de l'EAC. Singularment, són les que es refereixen als límits de l'esforç fiscal als efectes de solidaritat interterritorial (article 206.3 de l'EAC), les funcions de la Comissió Mixta Estat-Generalitat (article 210 de l'EAC), els percentatges de cessió dels tributs estatals (disposicions addicionals vuitena, novena i desena de l'EAC) o a les obligacions estatals per equilibrar els dèficits històrics en infraestructures (disposició addicional tercera de l'EAC).





## Comentari sobre la STC 31/2010 en el recurs sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

**Jaume Galofré**

Director del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya

La Sentència del Tribunal Constitucional (STC) objecte d'aquest comentari és estranya, en el sentit que s'aparta en la forma i el llenguatge de les anteriors del mateix Tribunal.

Majoritàriament, la STC és interpretativa. Els articles declarats inconstitucionals, en comparació amb els que estimaven els recurrents que es produïa l'esmentat vici, no són excessius; però al mateix temps causa perplexitat el fet que preceptes que no es declaren inconstitucionals són objecte d'una interpretació no fàcilment comprensible i fins i tot contradictòria en alguns supòsits. De vegades sembla que hi ha fonaments jurídics en els quals hi han treballat diferents mans. D'altra banda, el llenguatge utilitzat, del qual en tornarem a parlar, sembla excessivament dur i mancat de sensibilitat (*"la ciudadanía catalana no es sino una especie del género ciudadanía española"*FJ 11).

Hi ha molts aspectes que hauran de ser objecte d'anàlisi acurada amb major perspectiva de la que es pot tenir en aquests moments. Ara bé, si haguéssim de dir quins d'aquests aspectes mereixen una atenció i preocupació especial, assenyalaríem, en primer lloc, el problema de quina és la posició dels Estatuts d'Autonomia dins del bloc de constitucionalitat, si encara hi són, i en el conjunt de l'ordenament jurídic, i quina és la seva funció. La sentència ho deixa en una certa indeterminació, sobretot per a aquells que s'hagin d'enfrontar amb la redacció d'un estatut. I, lligat estretament amb l'anterior problema, a la sentència es ressalta, amb llum pròpia i reiterada, la determinació de la posició i funció del mateix Tribunal Constitucional, que sembla pujar molts esgraons fins a arribar a una situació que pràcticament es confon i es barreja amb la del poder constituent.

### L'atribució de competències depèn més de la voluntat estatal que de l'aplicació estricta de la CE i de l'Estatut d'Autonomia

Aquest punt de partida té importants efectes pràctics quan la sentència analitza els diferents preceptes impugnats de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC). Dins d'aquests, cal assenyalar especialment el problema de les competències que s'atribueixen a la Generalitat, ja que les competències, quant a mesura del poder del qual disposen les Comunitats Autònomes, constitueixen la regulació estel·lar dels estatuts d'autonomia.

La STC sobre l'EAC no ha brotat de forma espontània, sinó que ha tingut uns antecedents, de diferent naturalesa, uns immediats i els altres mediats. Els analitzarem breument.

Els antecedents que considero immediats són els que es produeixen des de l'inici de l'elaboració de l'EAC, en què es varen fer públics, de manera seqüencial, els continguts que es proposaven, fins al moment de la publicació de la sentència.

En aquest període es varen celebrar multitud de congressos, seminaris, conferències, articles a revistes especialitzades o als mitjans de comunicació que tenien com a objectiu l'EAC o els Estatuts d'Autonomia en general, però sempre amb l'horitzó de l'Estatut de Catalunya. I en aquell moment vàrem poder constatar, amb preocupació, que amb rara unanimitat, especialment en els centres acadèmics de Madrid i fins allà on arribava la seva irradiació, s'anava imposant una posició no sols contrària, sinó també bel·ligerant contra el projecte d'EAC i després contra el mateix EAC. Recordo paraules, reiterades en congressos suposadament seriosos, dirigides a l'EAC com "fal·làcia" –en el sentit d'encobriment d'independència- o "insolidaritat" respecte a la resta d'espanyols, entre d'altres. Sens dubte, la STC reflecteix, en part, tot el que es va dir en aquells moments.

Si analitzem els antecedents mediats en relació amb la situació actual i amb la STC, és evident que des d'un primer moment el Títol VIII de la Constitució Espanyola (CE) és el que va generar més problemes

i és el que ha patit una interpretació més reduccionista, almenys des del punt de vista de les Comunitats Autònomes, respecte al que es podia deduir de la lletra dels debats constituents i del pacte constitucional. En aquest sentit, tant el legislador estatal com el Tribunal Constitucional amb la seva jurisprudència, han anat debilitant els àmbits competencials de les Comunitats Autònomes. No em refereixo al fet de fer esment de la debilitació respecte a que tinguin més o menys competències, sinó al fet que l'atribució de competències depèn més de la voluntat estatal que de l'aplicació estricta de la CE i de l'Estatut d'Autonomia.

És cert que la CE és oberta i que les Constitucions evolucionen en el temps. Aquest ha estat l'argument més utilitzat per legitimar que en alguns supòsits no s'apliqués estrictament el que havien dit o en la forma que ho havien dit els constituents en els seus debats i a la lletra de la CE; però el cas és que aquesta evolució sempre ha anat en el mateix sentit. Com exemple més clar es pot citar la doctrina de les bases estatals o les competències transversals de l'Estat. L'intent de l'anomenat "blindatge" a l'EAC, com una tècnica de defensa davant del fet que tota competència pot ser bàsica en qualsevol moment si així ho decideix l'Estat, o que l'Estat pot introduir-se fàcilment en sectors de competència autonòmica amb la invocació dels títols competencials transversals –arts. 149.1. 1 i 13 CE-, va desfermar, durant l'elaboració de l'EAC, una quasi unitària doctrina dels sectors acadèmics que abans hem esmentat, segons la qual l'Estat pot utilitzar les bases com a ascensor que li permet accedir a les diferents funcions de qualsevol sector, fet que faria impossible la "rigidesa" dels Estatuts d'Autonomia. L'ideal per a aquesta manera d'interpretar la CE seria que a les Comunitats Autònomes se'ls atribuís la competència sobre un àmbit material, "agricultura" per exemple, i la intensitat de l'exercici d'aquesta competència depengués llavors de l'Estat.

En molts aspectes, aquesta doctrina es recull a la STC 31/2010 sobre l'EAC. Per exemple, el que afirma respecte a la impugnació de l'art 155 EAC. Aquest precepte, que atribueix a la Generalitat les competències executives sobre propietat intel·lectual i industrial, en el seu apartat 1.b) atribueix a la Generalitat les autoritzacions de les entitats de gestió col·lectiva dels drets de propietat intel·lectual. Sobre aquesta competència executiva la STC (FJ 97) diu que *"a este respecto es obvio que en este caso, como en cualquier otro en que el Estatuto relacione potestades ejecutivas de la Generalitat en el seno de materias de competencia compartida, tales potestades ejecutivas no impiden que la legislación estatal retenga para el Estado las competencias que ahora se controvierten"*. És a dir, l'Estat, en exercir la potestat legislativa, pot dir que les competències executives les exerceix ell, encara que l'Estatut les atribueixi a la Generalitat.

El que volíem posar de manifest és que tota la doctrina a la qual abans es feia referència ha tingut una influència notòria, sobretot en relació amb aquesta voluntat de no condicionar, a través dels estatuts d'autonomia, l'extensió que l'Estat vulgui donar als seus títols competencials.

Aquesta doctrina, com dèiem, ha anat modificant subtilment el pacte constitucional respecte al Títol VIII de la CE. Normes com, per exemple, la LOFCA, que l'art. 157.3 CE preveu com a llei reguladora *de l'exercici de les competències financeres o per resoldre els conflictes*, va esdevenir ràpidament la llei que determina les competències financeres de les CCAA, no el seu exercici com diu la CE. L'excusa d'aquesta evolució s'ha basat en arguments de racionalitat, de necessitat, d'adaptació de la CE a la realitat i, en fi, de normal evolució constitucional. Però, quan apareixen els primers continguts de l'EAC, la interpretació de la CE deixa de poder evolucionar i totes les interpretacions que l'havien anat "evolucionant" es converteixen en la veritable interpretació de la Constitució; llavors aquesta interpretació esdevé rígida i intocable. L'EAC suposava una nova evolució de la interpretació de la CE, que retornava en el que fos possible al pacte constitucional. La reacció, com hem assenyalat, va ser de desproporcionada duresa i va preparar el camí a la sentència sobre l'EAC.

A l'inici deia que un dels problemes més importants que plantejava la sentència era el de determinar la posició i les funcions dels estatuts d'autonomia en el conjunt de l'ordenament jurídic, així com les del Tribunal Constitucional. Tot això arran d'un seguit d'afirmacions de la sentència que ens crea molts dubtes de cara al futur.

**L'EAC suposava una nova evolució de la interpretació de la CE, que retornava al pacte constitucional. La reacció va ser de desproporcionada duresa i va preparar el camí a la sentència sobre l'EAC**





La manifestació del 10-J va atreure nombrosos mitjans de comunicació que volien fer-se ressò de la marxa multitudinària  
Foto: David Tortosa

Aquests problemes més conflictius sorgeixen quan analitza la impugnació sobre les competències de la Generalitat, especialment les definicions que les precedeixen -arts. 110, 111 i 112 de l'EAC-. Els poso de manifest a efectes d'intentar respondre al final a la pregunta de quina és la funció dels estatuts d'autonomia a partir de la STC 31/2010.

L'EAC, per fugir del fet que cada vegada que atribuís una competència a la Generalitat hagués d'explicar quines eren les funcions inherents al seu exercici, ho va fer amb caràcter general en els tres articles citats. La STC s'oposa a aquesta tècnica. A l'FJ 57 ho expressa d'aquesta manera: *"El Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero que haya de entenderse por "competencia" y que 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 lo constituye."*

Després d'aquesta asseveració, el TC afegeix que és ell, en la seva condició d'interpret suprem de la Constitució, l'únic competent per a la definició autèntica i indiscutible de les categories i principis constitucionals. Aquesta funció, a més, segueix dient, és privativa del mateix TC i ho és sempre, per garantir i defensar la Constitució, i l'assegura davant de la infracció i *"en defecto de reforma expresa,-de la Constitució-, permite la acomodación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico"*.

És evident que és el TC el màxim intèrpret de la Constitució, però elegir entre les diferents opcions que la Constitució ofereix per determinar les competències que corresponen a l'Estat i a les Comunitats Autònomes suposa una funció de caràcter discrecional, política en definitiva, que entenem que la Constitució atribueix al legislador. Per al TC, en canvi, no són els legisladors els que poden escollir una opció d'entre totes les que permet la CE, sinó que és el TC qui interpreta un únic sentit correcte, acomodant a les circumstàncies del temps històric que el mateix TC valora.

D'altra banda, el TC diu que les seves funcions, que descriu, les té en defecte de la reforma expressa de la Constitució. Però, si es dóna el supòsit d'aquesta reforma, qui ens diu que els objectius i les finalitats perseguides pels reformistes es podran aconseguir, si el TC, en aplicació de la seva doctrina considera que el llenguatge utilitzat per definir conceptes i categories jurídiques volia dir una cosa diferent?

Més endavant, a l'FJ 60 la Sentència considera inconstitucional l'objectiu de l'EAC de posar un cert límit a l'expansió de les competències estatals a través de les "bases", tant perquè no poden ser diferents

per a cada Comunitat Autònoma, com pel fet que les bases són, per essència, mudables i, en canvi, la rigidesa procedimental de l'Estatut d'Autonomia *"lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación"*.

Precisament, el mateix TC ens havia dit que la rigidesa era una garantia de l'autonomia. Així, la recent STC 247/2007, sobre una impugnació de l'Estatut d'Autonomia de València, diu en el seu FJ6 que *"característica de los Estatutos de Autonomía es, asimismo, consecuencia del carácter paccionado de su procedimiento de elaboración y, sobre todo, de reforma. Se trata de la rigidez de que los Estatutos están dotados; rigidez que es garantía del derecho a la autonomía que se ha ejercido y que refuerza su naturaleza de norma de cabecera del correspondiente ordenamiento autonómico"*.

D'aquesta doctrina del TC es desprèn clarament que la rigidesa dels estatuts és cabdal per garantir l'autonomia. Com més feble sigui aquesta rigidesa, menys autonomia restarà garantida. Així, en dir la STC 31/2010 que l'Estatut és una eina inapropiada per determinar amb detall l'abast de les potestats autonòmiques, el que està fent és rebaixar la garantia de la mateixa autonomia i també la de la posició de l'Estatut dins de l'ordenament jurídic. Una interpretació d'aquest tipus, a més d'escapar-se d'anteriors del mateix TC, permet interpretacions com la ja citada de la Sentència respecte a l'art. 155.1.b) EAC, quan, tot i que el TC atribueix la competència executiva a la Generalitat, entén que qui té la potestat legislativa, l'Estat, pot legislar que reté l'executiva, i buidar de contingut l'esmentat precepte estatutari i la Generalitat de les seves competències per via d'una llei estatal ordinària.

**La rigidesa dels estatuts és cabdal per garantir l'autonomia. Com més feble sigui aquesta rigidesa, menys autonomia restarà garantida**

Una altra afirmació preocupant de la sentència es troba a l'FJ 61 en determinar que, quan la CE atribueix a l'Estat la "legislación", el TC ha entès "tradicionalment" que aquesta potestat portava inclosa la potestat reglamentària. El problema que planteja la sentència és greu, en el sentit que el TC s'atribueix la possibilitat de refer la dogmàtica jurídica sota el paraigua de la Constitució. El Dret, entre d'altres coses, té el llenguatge com a arma bàsica, en constituir un conjunt de conceptes elaborats durant decennis per la doctrina i la jurisprudència. Tenint en compte això, se li pot fer dir a la nostra Constitució que legislar inclou reglamentar quan, a més, els nostres constituents varen tenir molt clara la diferència entre les dues funcions?

De tot el que fins aquí resumidament s'ha exposat, resta el dubte que abans plantejava: com es pot elaborar un Estatut d'Autonomia a la vista de la STC 31/2010?

L'art. 148.2 CE estableix que les Comunitats Autònomes poden ampliar les seves competències en el marc de l'art. 149.1 CE, és a dir, aquell precepte que relaciona les competències de l'Estat; l'art. 149.3 disposa que les Comunitats Autònomes, a través dels seus estatuts, poden assumir les competències no atribuïdes a l'Estat per la Constitució. Com pot el legislador estatutari -que també és el mateix que el "bàsic", és a dir, l'estatal, el que de vegades es vol desconèixer- elaborar i aprovar un Estatut sense interpretar el que sigui "legislació" o "competència"? És evident que, en relacionar alguna de les funcions que corresponen a una Comunitat Autònoma, dins d'un sector material, està fent aquella interpretació. Però si la fa, sempre tindrà damunt l'espasa de Dàmocles del TC que pot entendre, segons ens diu, que, depenent del temps històric, pot donar al llenguatge un significat diferent.

No cal dir que entenem que el TC només en supòsits de flagrant i frontal inconstitucionalitat hauria d'anul·lar un precepte d'un Estatut d'Autonomia perquè sinó podria està ocupant el lloc del legislador, funció a la qual la CE no el crida.

Com dèiem al principi, l'aplicació de la STC 31/2010 serà complexa en haver sotmès la major part dels articles impugnats a una interpretació que en molts casos conté elements que poden ser invocats a favor o en contra de qualsevol decisió. Fins i tot, un TC amb una composició diferent també ho podrà veure d'una altra manera, perquè, com diu la mateixa sentència a l'FJ 58, en cap cas *"...se sustraiga a este Tribunal la facultad de revisar en el futuro la doctrina ahora formalizada en los preceptos examinados"*.

Crec que l'esmentada complexitat donarà lloc, si les institucions no ho impedeixen, a una elevada conflictivitat competencial; el seu resultat farà més o menys bona o dolenta la sentència.



## Som una Nació

**Josep Maria Pelegrí**

Portaveu adjunt de CiU al Parlament de Catalunya

Ara, quan tot sembla anar malament amb la crisi econòmica, quan comptem els aturats per centenars de milers de persones, quan Catalunya i els catalans hem estat agredits per la sentència del Tribunal Constitucional que mutila l'Estatut, ara és el moment de proclamar que ens esperen temps millors a tocar de la mà, que cal ser optimistes davant el futur, que no tenim temps per defallir perquè el demà serà tan brillant com nosaltres vulguem que sigui. Només cal la voluntat d'aconseguir-ho i l'esforç per arribar-hi. El nostres avantpassats es riurien de nosaltres si ens veiessin derrotats per les adversitats actuals. Vivim temps difícils, però Catalunya, per l'esperit de superació i de supervivència dels catalans, sempre se n'ha sortit, sempre ha tingut esma per superar les situacions més complicades.

Ho tinc clar, i molt: ens en sortirem. No ho diem perquè les nostres propostes siguin les millors -que també-, perquè els nostres dirigents siguin els més vàlids -que també-, perquè sabem què cal fer -que també-, sinó perquè, a més, confiem en els catalans i en les catalanes, que sempre han tirat del carro quan les coses han anat mal dades. Després de la desfeta, sigui la del 1714 o la del 1939, van anar a treballar l'endemà com si el seu món no s'hagués ensorrat el dia abans, per assolir amb l'esforç de cada dia que arribessin temps millors.

Aquest ha d'ésser avui el nostre esperit, la nostra voluntat, aquesta qualitat que forma part dels nostres gens. La crisi econòmica ens angoixa i per això hem de dedicar tots els nostres esforços a superar-la. Calen importants reformes en tots els àmbits i sabem que si les abordem amb valor i rigor les podrem aconseguir. També, però, hem de fer front a les adversitats de la recent sentència del Tribunal Constitucional (TC) sobre l'Estatut català del 2006 que marca un punt d'inflexió en el contingut i en les formes. Res no podrà ser el mateix a partir d'ara. La prova més evident d'aquesta afirmació va ser la massiva, de-



“Som una nació. Nosaltres decidim” era el pensament i el sentiment que ens va aplegar a tots en defensa del nostre poble, de Catalunya i dels catalans  
Foto: David Tortosa

mocràtica i cívica manifestació del 10 de juliol pels carrers de la ciutat de Barcelona, a la qual van assistir més d'un milió de persones. Riuades de gent van inundar els carrers propers al recorregut definit per la organització. “Som una nació. Nosaltres decidim” era el pensament i el sentiment que ens va aplegar a tots en defensa del nostre poble, de Catalunya i dels catalans.

Aquest article me l'han demanat per analitzar el pronunciament del TC sobre l'Estatut que el poble de Catalunya va aprovar en referèndum. Cal tenir present en tot moment quines han estat les pedres que des d'aquesta alta instància institucional de l'Estat s'han llençat cap a Catalunya. Espero no ser massa dens i àrid, tot i que no serà fàcil evitar-ho.

Una de les qüestions més cridaneres és que la sentència diu que els conceptes de “nació” i de “realitat nacional” no tenen eficàcia jurídica interpretativa. El primer que cal dir i tenir en compte és que reiterada jurisprudència del mateix TC declara que certament els preàmbuls o exposicions de motius de les lleis no tenen valor normatiu, però sí són un component imprescindible per saber realment l'esperit del legislador, alhora que són un fonament del sentit i de l'abast de les normes que apliquen i jutgen els tribunals.

La consideració de Catalunya com a nació és per a nosaltres un fet consubstancial a la pròpia existència com a poble, de la nostra realitat: una cultura, una llengua, un territori, un dret i, sobretot, la voluntat d'un poble, de ser, d'existir, de pronunciar-se, d'auto-determinar-se, de decidir per ell mateix. La plurinacionalitat de l'Estat ha estat una constant reivindicació de la nostra formació política, practicada des de la Transició, passant per la redacció i l'aprovació de la Constitució, fins a fer-la referent de les nostres relacions amb l'Estat i amb els altres pobles-nacions, com són els bascos i els gallecs.

També el TC fa la seva interpretació de l'article 8 en parlar dels símbols nacionals, la bandera, la festa i l'himne. No s'accepta l'equiparació del terme i de tot allò que defineix la nació catalana amb la nació espanyola. Els magistrats del Tribunal han volgut buscar qualsevol excusa per deixar clar -tantes vegades com calgui- que la nació catalana està sempre considerada com una “nacionalitat”, i això sempre comporta que es trobi sota la “nació espanyola”.

Un altre element essencial de l'Estatut atacat per l'alt tribunal és l'article 5 sobre els drets històrics. Sempre hem tingut clar i hem defensat l'existència de drets seculars que fonamenten la nostra existència i el nostre autogovern. Han estat avalats per la història, i aplicats i exercits amb normalitat pel poble català. La conseqüència més important de la resolució és que treu el valor jurídic dels drets històrics de la nostra nació i els passa a reconèixer com un record històric en el qual es podria basar la nostra reivindicació de més autogovern.

L'alt tribunal parteix del supòsit inqüestionable que tot comença i acaba amb la Constitució. Res d'abans no val i res no es deriva després que prèviament no ho prevegi i no ho prescriu. És obvi que per a nosaltres aquest criteri és molt i molt difícil de compartir. De manera contundent: no el compartim!

L'article 6 parla de la llengua pròpia de Catalunya i de les oficials al país. La sentència considera com a inconstitucional la “preferència” del català en l'ús normal a les administracions públiques i als mitjans de comunicació públics de Catalunya. Talment -diuen-, si això fos així, suposaria una imposició del català sobre el castellà.

A banda d'altres consideracions de la sentència sobre la llengua, sí que m'interessa aturar-me breument en l'article 35 de l'Estatut, quan parla dels drets lingüístics a l'ensenyament. L'objectiu d'aquest article, i puc afirmar amb tota rotunditat i coneixement de causa que aquest també era l'objectiu del legislador, era i continua essent que el català sigui normalment la llengua vehicular a l'ensenyament universitari i no universitari, i que també tothom -ho repeteixo, tothom- tingui el dret i pugui rebre l'ensenyament en català. Aquí sí que podríem afirmar que hi ha una voluntat històrica d'intentar que el català no sigui la llengua vehicular en l'ensenyament!

**La conseqüència més important de la resolució és que treu el valor jurídic dels drets històrics de la nostra nació i els passa a reconèixer com un record històric en el qual es podria basar la nostra reivindicació de més autogovern**



La mateixa sentència ens recorda els antecedents i, afortunadament, confirmen allò que ja va quedar declarat pel TC en la seva sentència STC 337/1994, quan resol una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada pel Suprem en relació amb la Llei de normalització lingüística que el govern català va aprovar l'any 1983, a l'inici del nostre autogovern en la nova etapa democràtica del nostre país. Aquesta qüestió és un àmbit que queda reservat i que correspon als poders públics. Així es va resoldre llavors, i així es resol ara. M'interessa ressaltar que aquesta qüestió és una de les principals que ha motivat els recursos d'inconstitucionalitat contra l'Estatut. No tan sols el PP, sinó també el *Defensor del Pueblo*, altres comunitats autònomes i les successives respostes de l'advocat de l'Estat estan, com deia, "motivats" per aquesta qüestió. En aquest cas, el Tribunal ha refermat la seva doctrina al respecte i la fa extensiva -i això és positiu- a tot el trajecte i recorregut del procés educatiu.

Pel que fa a les institucions, tres pronunciaments del Tribunal mereixen un comentari. Treu caràcter vinculant als informes del Consell de Garanties Estatutàries sobre els projectes de llei i les proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut. Es tracta d'una institució catalana amb un gran valor jurídic -i també polític- que durant molts anys -abans com a Consell Consultiu- garantia l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de qualsevol normativa sotmesa a la seva consideració. La sentència suposa la voluntat de situar qualsevol institució o dret de Catalunya, i dels catalans, per sota de les estructures de l'Estat.

En relació amb la institució catalana del Síndic de Greuges, també hi ha una posició expressa i específica en la sentència. Es vol foragitar el caràcter exclusiu d'aquest organisme, que té la finalitat de supervisar l'activitat de l'administració de la Generalitat, la dels organismes públics i privats vinculats o que en depenen, i també de les empreses privades que gestionen serveis públics -en fi, vetllar per tal que tota l'acció de l'administració de la Generalitat sigui ajustada al dret i no impliqui cap greuge al ciutadà que rep els seus serveis. Un altre cop, la sentència i els magistrats del Constitucional volen sotmetre una altra institució catalana al paraigua de l'Estat, en aquest cas a l'aixopluc del *Defensor del Pueblo*.

### L'alt tribunal ha deixat les coses com estaven. No ha permès cap millora, cap més garantia, no ha admès cap àmbit en el marc de les competències

Un comentari especial mereixen les vegueries i els consells de vegueria. La sentència reinterpreta els articles que estableixen aquest nivell d'administració. En definitiva, reconeix la capacitat de la Generalitat de crear vegueries i els seus consells com a organització pròpia de Catalunya. Nega, però, que aquesta capacitat organitzativa vagi vinculada a una administració de l'Estat, com les diputacions. En aquest cas, l'única opció seria canviar el nom. Tot allò de més: règim electoral, composició, competències, etc., seguiria essent competència de l'Estat mentre no s'aprovi la llei orgànica. A més, és obligada la

coincidència geogràfica entre les vegueries catalanes i les actuals diputacions. Heu de veure en aquesta "interpretació" l'estricta voluntat de l'Estat vers l'autoorganització pròpia i els nivells d'administració que volem els catalans.

Una altra cosa és, i reclamaria un article diferent, l'actuació del Govern de la Generalitat en la llei de vegueries, aprovada recentment pel Parlament amb el vot a favor dels partits que donen suport al tripartit, i amb el vot en contra de les forces polítiques de l'oposició. És una llàstima que el Govern i els partits que li donen suport hagin demostrat tan poc sentit de país i poca voluntat de diàleg per fer una autèntica llei de país, el que Catalunya es mereix i necessita.

Pel que fa al poder judicial català relatiu al Tribunal Superior i al Consell de Justícia i a les competències de la Generalitat en l'administració de Justícia, val a dir que la sentència segueix refermant el criteri, ja expressat, que passa per no permetre que Catalunya tingui òrgans propis i superiors en l'àmbit de la justícia a Catalunya. Tot es reconduïx a la llei orgànica, i a l'àmbit de l'administració de Justícia de l'Estat. Tot el que excedeixi d'aquesta concepció no és permès -segurament amb matisos, ja els ho admeto. En el cas que ho fos, passen a ser simples òrgans de col·laboració i de cooperació, o de coordinació amb l'administració de Justícia estatal.

El Tribunal també es pronuncia sobre les competències. Recordo com si fos ara el debat en la ponència parlamentària catalana i també en el tràmit a les Corts Generals a Madrid. Hi havia una ambició per la millora estatutària. Calia millorar el que s'havia establert a l'Estatut del 79. Teníem l'experiència del que havíem viscut fins aleshores. Volíem aprofundir i garantir les competències de la Generalitat. L'alt tribu-

nal ha deixat les coses com estaven. No ha permès cap millora, cap més garantia, no ha admès cap àmbit en el marc de les competències. Podem introduir matisos, per suposat, però el resum global d'aquest capítol és el que acabo de relatar.

En els darrers mesos, hem tingut a Catalunya un extens debat sobre les consultes. Interessat en alguns casos, i provocat en alguns altres. Alguns, però, demostren que potser no tenen altre missatge ni cap proposta a aportar. Malgrat tot, el Govern ha volgut exercir un desplegament estatutari en aquesta qüestió. No ha estat capaç de fer-ne un a partir de la lletra i de l'esperit de l'Estatut. No cal que l'Estat, o les institucions de l'Estat, retallin el nostre Estatut. Ja se n'ocupa el Govern, malauradament el de Catalunya. Més exemples de la pretesa subordinació de Catalunya a l'Estat les tenim en altres àmbits com el cultural, on la sentència incideix en què el veritable titular de la política cultural és l'Estat. O quan, qüestió cabdal, sobre el finançament, els preceptes de l'Estat queden en una recomanació, no vinculant per a l'Estat.

En definitiva, la sentència del Tribunal Constitucional ens ha sacsejat, i molt. Ja veurem quines seran les conseqüències del fet greu d'haver trencat l'acord constitucional. Fins ara, predominava el concepte general que la Constitució permetia desenvolupar l'autogovern de Catalunya amb una lectura interpretativa generosa del text. Això s'ha acabat ara i ens trobem que el màxim intèrpret de la Carta Magna limita les aspiracions legítimes del poble de Catalunya i ens fa arribar el missatge que la nostra voluntat d'aprofundir en l'autogovern no té cabuda en la Constitució. Trenca, doncs, el pacte entre Catalunya i Espanya, del qual l'Estatut actual n'és un altre exemple.

No ens hem de deixar endur per la indignació. Curiosament, la sentència ha causat uns efectes que dubto que els magistrats del Tribunal volguessin. D'una manera contundent, ha reforçat encara més el sentiment nacional de Catalunya i el desig d'aprofundir en l'autogovern del nostre país. Han aconseguit generalitzar encara més el sentiment de maltractament per part de l'Estat que tenim els catalans. I, evidentment, ja n'hi ha prou. Els magistrats han impulsat també amb la seva sentència un creixement de les posicions independentistes, conseqüència sobretot de la fatiga que genera el fet d'anar topant sempre contra el mateix mur d'incomprensió i de menyspreu. I, políticament, una vegada més s'ha repetit aquesta història interminable d'un PP que vol eliminar els sentiments nacionalistes -quan ells són l'exemple més clar del nacionalisme espanyol- i d'un PSOE que vol posar una cotilla ben forta a les nacions històriques i fer la lectura més restrictiva i avara del nostre Estatut i de les lleis que el desenvolupen. Al final, PP i PSOE van en la mateixa direcció jacobina i centralista, i curiosament no s'adonen que moltes de les decisions que volen prendre vénen condicionades i decidides per la Unió Europea i d'altres organismes internacionals. I repeteixo, al final, PP i PSOE acaben fent el mateix: retallar les aspiracions legítimes de Catalunya.

Digui el que digui el Tribunal Constitucional, i facin el que facin els grans partits de l'Estat, la veritat és que Catalunya sobreviurà, no defallirà i continuarà anant endavant. No poden negar-nos el que som. I si ho fan, és igual perquè ho continuem sent, els agradi o no. La sentència del Tribunal tindrà a la llarga una conseqüència, justament la contrària de la que pretenien. Ens enfortirà, perquè som una nació. El dia 10 de juliol el carrer ho va tornar a exhibir amb força i les lleis no tenen cap altra possibilitat que reconèixer la realitat.

**La sentència del Tribunal tindrà a la llarga una conseqüència, justament la contrària de la que pretenien. Ens enfortirà, perquè som una nació**





## Després de la sentència, federalisme

### Miquel Iceta

Portaveu del grup parlamentari Socialistes-Ciutadans pel Canvi

La proximitat de les eleccions al Parlament de Catalunya i també les diferències de fons pel que fa als projectes nacionals dels partits amb representació parlamentària, no ens permeten en aquests moments donar la resposta contundent, unitària i completa que mereix la sentència del Tribunal Constitucional sobre el recurs presentat pel Partit Popular contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya, ratificat en referèndum pels ciutadans i ciutadanes del nostre país. Un problema tan greu no se soluciona amb un ple del Parlament, una resolució concreta, ni es resol en un dia, una setmana o un mes.

Precisament per això cal valorar molt positivament la tasca desenvolupada pel president de la Generalitat des del moment en què es va conèixer que el Tribunal Constitucional havia dictat sentència fins avui; una tasca que inclou la seva declaració institucional; un esforç de lectura conjunta de la sentència a través de l'Informe dels experts; una crida a partits, sindicats i associacions a convocar una manifestació unitària que pogués anar encapçalada per les institucions del país i presidida per la senyera de tots -com així va ser, afortunadament-; la seva intervenció en el debat parlamentari sobre la sentència; la proposta de resolució que va plantejar i que va ser votada de manera àmpliament majoritària, i la reunió amb el president del Govern d'Espanya celebrada a finals de juliol. Crec que la resposta del president Montilla ha estat clara, digna i ferma.



La manifestació ciutadana del 10 de juliol va estar encapçalada per diverses personalitats de les principals institucions, organitzacions socials, polítiques i culturals del país  
Foto: David Tortosa

El president Montilla va afirmar des del primer moment que rebutjava el contingut de la sentència, tot i que, lògicament, com a persona respectuosa de l'Estat de dret i de les institucions en què s'organitza, manifestava la seva disposició a acatar-la. Acatar no vol dir necessàriament compartir. En democràcia existeix també el dret a dissentir de les sentències i aquest és un dret que cal exercir amb contundència quan es tracta de sentències dictades per tribunals en una situació tan anòmala com la de l'actual Tribunal Constitucional espanyol.

El grup parlamentari Socialistes-Ciutadans pel Canvi ja havia fixat quina seria la seva posició quan hi hagués sentència, en una data tan llunyana com el 28 de març de 2007, quan des de la tribuna del Parlament i com a portaveu del meu grup vaig afirmar:

“L'Estat de dret, la legalitat i la política democràtica ens donen instruments per recuperar els elements que una eventual sentència desfavorable ens pogués fer perdre, perquè, encara que el Tribunal Constitucional no ens donés la raó, nosaltres no perdriem les nostres raons, però només podem fer-les prevaler des del respecte a les institucions i a la llei. Sense trencar la baralla, per responsabilitat, per convicció, per interès, perquè no volem una fractura entre catalans, i tampoc una fractura entre catalans i la resta dels espanyols.”

Aquesta frase, pronunciada des de la tribuna del Parlament el 28 de març de 2007, la subscriu avui fil per randa. Per nosaltres l'Estatut no és mort, ni està ferit de mort, ni el camí del pacte constitucional del 1978 ha caducat, ni s'ha d'abandonar aquest rumb. No serà aquesta sentència la que ens faci canviar de conviccions ni de bandera. No a nosaltres.

De les primeres anàlisis que tenim de la sentència, sembla deduir-se que no haurem de retornar cap nova competència transferida, que no haurem de revisar l'acord de finançament, que no haurem de modificar el nostre model escolar basat en la utilització del català com a llengua vehicular, que els nostres símbols nacionals seguiran sent qualificats de símbols nacionals, i que TV3 i Catalunya Ràdio podran seguir emetent íntegrament en català. Ho dic per desmentir aquells que proclamen a tort i a dret que l'Estatut està mort, per desmentir els que creuen que tot se n'ha anat en orris, i els crido, això sí, al combat per recuperar allò que s'ha malmès. Perquè coses importants s'han malmès. Algunes materials, d'altres en el terreny dels sentiments. També en el terreny de la confiança i el respecte entre els pobles d'Espanya.

No s'ha d'oblidar en cap moment que la sentència ha anul·lat completament un article de l'Estatut, n'ha mutilat tretze més i n'interpreta 27 més de manera restrictiva, que la sentència debilita de manera significativa la funció constitucional de l'Estatut, que oblidava que és fruit d'un pacte polític entre la Generalitat i l'Estat, i que està carregada de prevencions injustificades i injustificables. I cal denunciar-ho amb contundència.

Crec que la principal crítica a aquesta sentència és precisament que s'hagi produït. Molts ciutadans no entenen com s'ha pogut canviar així com així una llei tan laboriosament elaborada i que finalment va ser sotmesa a referèndum. És el xoc de legitimitats de què hem alertat des de l'aprovació en referèndum del text estatutari.

Precisament per això estem profundament indignats amb aquesta sentència i el tribunal que l'ha emès. No ho hauria d'haver fet per respecte a un acord entre el Parlament de Catalunya i el Congrés dels Diputats i el Senat, per respecte a la majoria absoluta de les Corts Generals que el van aprovar i per respecte als ciutadans i ciutadanes de Catalunya que van ratificar en referèndum l'Estatut.

El Tribunal Constitucional no hauria d'haver dictat sentència per respecte a la vigència plena i normal de l'Estatut al llarg de quatre anys, al llarg dels quals ha estat objecte d'un intens desenvolupament normatiu, amb l'aprovació d'una cinquantena de lleis —només una d'elles recorreguda davant del Tribunal Constitucional—, amb una bona colla de noves competències ja transferides a la Generalitat (incloent-hi la inspecció de treball, la gestió del servei de rodalies o l'expedició del primer permís de treball als treballadors immigrants) i amb un nou model de finançament inspirat directament en l'Estatut i negociat de manera directa entre el Govern de Catalunya i el Govern d'Espanya.

El Tribunal Constitucional no hauria d'haver dictat sentència conscient de la seva anòmala situació. Incomplet, amb un dels seus membres recusat i amb quatre membres més que han vist artificialment prorrogat el seu mandat en més de dos anys i mig. Per què no s'ha inhibit el Tribunal Constitucional? Per què no ha dictat una sentència que avalés la plena constitucionalitat de l'Estatut, tenint en compte que tot el seu desplegament ulterior segueix subjecte al control de constitucionalitat? Per què el Tribunal ha decidit imposar la seva visió a la del legislador, sense cap mena de deferència? Per què ha decidit actuar sense respectar la voluntat popular expressada en el referèndum? Per què el Tribunal ha decidit decantar-se per una interpretació restrictiva del pacte constitucional?

**L'Estatut no és mort,  
ni està ferit de mort,  
ni el camí del pacte  
constitucional de  
1978 ha caducat, ni  
s'ha d'abandonar  
aquest rumb**



Des del meu punt de vista és obvi que ens trobem davant d'un exemple evident d'irresponsabilitat i d'absoluta manca de visió d'Estat. El Tribunal Constitucional no ha estat a l'alçada de la seva funció i ha provocat un problema polític i jurídic de conseqüències imprevisibles, que afecta també els altres estatuts d'autonomia que van inspirar-se en el nostre.

Sense voler minimitzar en absolut el contingut jurídic de la sentència i els seus efectes concrets, em preocupa molt més el fet que aquesta sentència demostra fins a quin punt se'ns vol fer llegir avui la Constitució amb uns ulls i un esperit ben diferents als de 1978. És motiu d'especial preocupació la lectura dels vots particulars de la sentència redactats per magistrats proposats pel PP. Afirment sense embuts que l'Estat de les autonomies és merament un procés de descentralització o neguen el propi concepte d'autogovern o el fet de considerar que la Generalitat sigui també "Estat". És evident que es tracta de vots particulars que consideren que la sentència no ha estat prou contundent contra l'Estatut. Si haguessin prevalgut, l'Estatut hauria estat, llavors sí, liquidat políticament i jurídicament.

El fet que el Tribunal Constitucional hagi decidit modificar allò que va acordar el Parlament de Catalunya amb el Congrés dels Diputats i el Senat, que va ser aprovat per majoria absoluta de les Corts Generals i que va ser ratificat pels ciutadans i ciutadanes de Catalunya, ha tornat a posar sobre la taula una qüestió ben delicada: l'encaix de Catalunya a Espanya. I posa de manifest una clara regressió política que pre-tén consagrar una interpretació restrictiva del pacte i del text constitucionals. I això té conseqüències

polítiques que van molt més enllà del contingut concret de la sentència. Unes conseqüències que expliquen per què els federalistes estem, en el fons, més indignats que altres per aquesta sentència. La sentència sembla voler arxivar per sempre la via federal. Deixaria viva la via autonomista, sobiranista o independentista, però diria que de federalisme a Espanya no n'hi cap. I nosaltres no podem acceptar-ho de cap de les maneres, no podem admetre que la seva sentència impliqui la fi del nostre projecte polític ni la mort dels nostres ideals.

Espanya no ha donat un cop de porta a Catalunya com alguns defensen, entre d'altres coses perquè ni Catalunya ni Espanya són realitats homogènies, per bé que de vegades parlem d'una i altra com si es tractés de dues persones. I també perquè la sobirania del poble espanyol resideix a les Corts Generals, que van donar el seu suport per majoria absoluta a l'Estatut que després va referen-

dar la ciutadania de Catalunya. L'interpret constitucional no és el titular de la sobirania popular. No es pot jugar a la confusió identificant un tribunal deslegitim, parcial i polititzat amb una expressió de rebuig de tot Espanya cap a Catalunya. No és Espanya la que ha dit no. Per això la interpretació constitucional restrictiva d'aquest Tribunal ha de canviar, com el Tribunal mateix, per permetre el desenvolupament de l'Estat de les autonomies en un sentit federal.

No són tan llunyans els temps en els quals nacionalitat i nació eren sinònims, quan intel·lectuals de la resta d'Espanya no tenien cap problema en parlar de "nació de nacions". Són temps que cal reivindicar, recuperar i actualitzar. Sembla que coses que eren possibles immediatament després de la Transició hagin esdevingut avui impossibles, a causa de la regressió política del PP, avui més proper a l'antiga Alianza Popular que a l'extinta UCD. Però també a causa de les febleses i mancances dels progressistes espanyols que obliden de vegades una de les seves tradicions més riques, la federal, i es mostren acomplexats davant el neocentralisme i el patriotisme de la dreta conservadora espanyola. Certament els nacionalistes de vegades aconsegueixen l'acomplexament dels que no ho són. També aquí, a casa nostra.

Dit això crec que només es poden posar al mateix sac el PSOE i el PP des de la mala fe. El PSOE va fer possible l'Estatut mentre el PP ha volgut liquidar-lo. El PSOE ha obert portes al català mentre el PP les vol tancar.

Els socialistes catalans ens neguem al fet que una sentència emesa en un moment determinat per un tribunal determinat en una situació especialment anòmala signifiqui la fi de la història en comú dels pobles d'Espanya o impliqui retornar a una Espanya de matriu únicament castellana i a un model centralista d'Estat.

**La sentència sembla voler arxivar per sempre la via federal. Deixaria viva la via autonomista, sobiranista o independentista, però diria que de federalisme a Espanya no n'hi cap**



La multitudinària manifestació contra la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut es va iniciar al Passeig de Gràcia de Barcelona  
Foto: David Tortosa

Per a nosaltres l'Espanya possible i desitjable és l'Espanya plural. L'Estat que volem és l'Estat federal. No volem renunciar a l'ideal de fraternitat entre els pobles, ni a un projecte espanyol compartit, ni a un projecte europeu compartit. Som conscients de les dificultats i dels riscos. D'un distanciament emocional entre Catalunya i la resta d'Espanya que la sentència agreuja. I també dels riscos d'una fractura interna a Catalunya. Que hi són. A aquells que volen canviar la senyera de tots per una altra bandera els diem que s'assegurin abans que l'estelada uneixi a més gent que la senyera. Que pensin que, si reformar l'Estatut necessita l'acord de dos terços del Parlament, no té gaire sentit cercar la independència amb un consens inferior a aquest. I que en democràcia tots els projectes polítics són legítims però tots s'han de sotmetre a la legalitat vigent i als mecanismes institucionals per modificar-la.

Certament, o bé Espanya es reconeix plenament com a plural i diversa, o pot esdevenir un marc fracassat per a la convivència entre els pobles que l'integren. Tot depèn de si la reacció autoritària actual, centralista i uniformitzadora, que proclama el Partit Popular, esdevé irreversible, o si s'és capaç d'avançar en la via del desenvolupament dels nous estatuts, prenent el federalisme com a guia per a la solució dels problemes pendents i dels que en el futur es puguin plantejar; un federalisme adequat a la realitat plurinacional, pluricultural i plurilingüística d'Espanya.

Ja tindrem temps, els propers mesos, per confrontar projectes polítics per al futur de Catalunya i dels catalans. Tindrem temps per parlar i per fer que parli el poble de Catalunya, que parli i que ens doni un mandat per als propers anys. Però en aquesta hora, greu i exigent, com deia el president de la Generalitat, crec que si ens hem d'exigir alguna cosa és claredat respecte del que proposem a la ciutadania.

I parlar clar vol dir, d'entrada, acceptar què som davant la disjuntiva de decidir què proposen les forces polítiques catalanes per superar la situació generada per la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut.

Una disjuntiva que obre dos camins diferents, amb tants matisos com es vulgui:

- O bé refer el pacte estatutari i reforçar el pacte constitucional
- O bé optar per trencar el marc estatutari i constitucional.

Davant d'aquesta disjuntiva els socialistes afirmem, sense dubtar-ho ni un instant, que la nostra opció és la defensa del contingut íntegre de l'Estatut i de desplegar en plenitud el seu potencial d'autogovern, i exigim la lectura àmplia, generosa, conseqüent i fidel del pacte constitucional de 1978 per impulsar l'evolució federal de l'Estat de les autonomies.

La nostra opció segueix essent reforçar el pacte constitucional de 1978, sense renunciar a una futura reforma de la Constitució per dotar-nos d'un Senat federal i reconèixer de manera clara la plurinacionalitat de

l'Estat. La nostra opció continua essent participar activament des de Catalunya en la construcció d'aquesta Espanya plurinacional que es reconegui i es respecti a ella mateixa en la seva diversitat.

El socialisme català reclama més autogovern per a Catalunya a través del ple desenvolupament del nou Estatut, i més federalisme a Espanya i a Europa. Per avançar hem de tenir una idea clara de l'Espanya que volem construir i amb quins aliats pretenem fer-ho. Per als socialistes catalans la prioritat és clara: un enfortiment de les posicions federalistes en el si de l'esquerra espanyola i, en particular, del PSOE.

Catalunya només es pot sentir còmoda en l'Espanya plural, i només podrà continuar essent motor del desenvolupament econòmic, social i cultural d'Espanya si pot ser ella mateixa i és reconeguda com a tal, si se li garanteix l'adequada dotació financera, d'infraestructures, d'inversions i de participació

**Per als socialistes catalans primer és i serà Catalunya, una Catalunya constructiva, orgullosa de si mateixa, que sap què vol i que camina unida per aconseguir-ho**

en els centres de decisió, per continuar essent una gran locomotora d'Espanya, una punta de llança europea des de l'euroregió Pirineus-Mediterrani, si es pot reconèixer millor en les institucions comunes de l'Estat (Senat, Tribunal Constitucional) i si pot fer sentir la seva veu i la seva llengua en les institucions espanyoles i europees, en un camí que tot just comença.

La nostra opció continua essent treballar per la majoria social de Catalunya que, avui, no veu incompatible el sentiment de doble pertinença a dues realitats nacionals que poden ser complementàries i que alguns només volen excloents. Vaja, que es podia anar a la manifestació el 10 de juliol i celebrar la victòria de "La Roja" el dia següent.

La nostra opció continua essent treballar des del realisme i l'ambició política per al nostre país. Nosaltres no actuarem enduts per la indignació o el malestar produïts per una sentència, proposant el risc de camins incerts. Ni falses drecceres, ni invents, ni sorpreses, ni passes enrere. A temps difícils, gent seriosa. Política seriosa. Pocs jocs de paraules. Cal saber on anem i amb qui hi volem anar. No crec que hi pugui haver major irresponsabilitat política que la de portar la ciutadania a un cul de sac disfressant-lo de dreccera. No som partidaris de l'aventurisme polític. Volem afirmar la unitat civil i la cohesió social a Catalunya.

Els socialistes no hem apostat ni apostarem per la independència i la separació de Catalunya de la resta d'Espanya, sinó per una exigència radical de respecte per Catalunya, per la nostra dignitat, pel nostre Estatut, per la nostra voluntat d'autogovern, per la nostra llengua, per un finançament just i per la profunda implicació de Catalunya en la construcció d'un Estat federal per als pobles d'Espanya. Per als socialistes catalans primer és i serà Catalunya, però no una Catalunya permanentment irritada o desconcertada, sinó una Catalunya constructiva, orgullosa de si mateixa, que sap què vol i que camina unida per aconseguir-ho.



# La clatellada del Tribunal, punt i final

**Joan Ridao**

Secretari general d'ERC i portaveu al Congrés dels Diputats

El recurs del Partit Popular contra l'Estatut tingué com a finalitat principal (que no l'única) que Zapatero i el PSOE perdessin les eleccions del març de 2008. L'estratègia consistí a mobilitzar tots els peons del partit en el Tribunal Constitucional, aconseguir, amb arguments risibles, la recusació d'un magistrat progressista i prosseguir sense descans tota una sèrie d'estratagemes per assolir una majoria contrària a la norma estatutària a partir d'un grup d'exjutges del Tribunal Suprem refractaris a la mateixa Constitució espanyola. Com ha explicat José Antonio González Casanova, paradoxalment, aquesta jugada va retardar tant la desitjada sentència que van passar les eleccions i al líder del PP, Mariano Rajoy, no li va servir de res. Va haver de recórrer a la sempre tan efectiva catalanofòbia. Però tampoc això no li va compensar els vots perduts a Catalunya.

Aquests recursos i el groller intervencionisme dels membres del Tribunal Constitucional per part del Partit Popular i dels socialistes espanyols han estat potser l'escàndol més majúscul de la democràcia espanyola d'ençà de la Transició. Però, a més, han constituït una clara vulneració de l'acord polític entre Catalunya i Espanya, que fou l'Estatut, que, per bé que clarament insuficient, havia estat almenys àmpliament referendat pel poble de Catalunya a les urnes després que intervinguessin fins a tres instàncies parlamentàries representatives com el Parlament, el Congrés i el Senat.

Aquesta situació, amb els magistrats alineats en dues trinxeres protegides amb un niu de metralladores cadascuna, feia presagiar una sentència basada més en criteris polítics que jurídics, especialment si es té en compte l'especial naturalesa del Tribunal Constitucional, no només pel seu caràcter d'òrgan constitucional de l'Estat (com el rei o el Parlament), sinó també pel fet de ser un òrgan híbrid, a cavall entre la seva dimensió política i el seu caràcter jurisdiccional. Sens dubte, les singulars relacions de la justícia constitucional amb el Parlament espanyol, que elegeix bona part dels seus membres, a més de la inqüestionable projecció politico-social dels efectes que deriven de les seves decisions, configuren un tribunal que, es pot dir sense embuts, resol judicialment els conflictes polítics. Ras i curt: és un tribunal que fa política per vies jurídiques.

A més, no es pot desconèixer la singular naturalesa d'estatuts com el català que, d'acord amb l'article 151 de la Constitució, es converteixen en norma jurídica, ja sigui per l'acord del Parlament autònom i el Parlament de l'Estat, confirmat posteriorment en referèndum. De manera que es pot sostenir que cap altre òrgan de l'Estat hauria d'intervenir en el procés d'aprovació o de revisió d'una decisió obtinguda amb aquest plus de legitimitat. El Tribunal Constitucional no podia ser, doncs, el jutge de la constitucionalitat d'un estatut com aquest perquè la garantia de la constitucionalitat del text estatutari resideix en les mateixes Corts Generals i perquè el Tribunal no pot usurpar la darrera decisió al cos electoral dels territoris en qüestió. Simplement això és incompatible amb la definició del nucli essencial del dret constitucional a l'autonomia, de manera que els territoris constituïts en comunitat autònoma per aquella via no poden perdre mai el control de l'exercici d'aquell dret. Dit amb altres paraules: els territoris no poden exercir unilateralment aquest dret perquè han de negociar amb l'Estat el seu projecte d'Estatut, però al mateix temps, l'Estat no pot imposar tampoc unilateralment un Estatut amb el qual no estigui d'acord.

En tot cas, resulta evident no tan sols la singularitat dels estatuts de l'article 151, com el català, quant a la concurrència de dues voluntats (la territorial i l'estatal) i a la determinació amb detall dels continguts estatutaris, sinó també en relació amb el procediment de reforma, que abasta fins a incloure en aquest tipus de normes la concreció del tipus d'intervenció de les Corts Generals, la precisió d'una instància de negociació o conciliació entre els representants autonòmics i les Corts Generals, i la possibilitat de la retirada de la proposta de reforma per part de la comunitat autònoma. La Constitució determina en

**Ras i curt: és un tribunal que fa política per vies jurídiques**





"Adéu Espanya" va ser un dels lemes d'ERC en la manifestació del 10 de juliol  
Foto: David Tortosa

aquests casos que, un cop aprovats, aquests estatuts només podran ser modificats a través del procediment que estableixin i amb un posterior referèndum ciutadà.

El Tribunal Constitucional és l'encarregat de fer una tasca que, en la majoria d'estats, correspon al poder constituent i no a una dotzena de jutges que actuen al dictat de la dreta i de l'esquerra espanyoles. Fins al punt que, quan des de Catalunya es van evidenciar els problemes de legitimitat de l'alt tribunal, a Espanya quasi tothom es va deixar anar els cabells i es va parlar d'actituds delictives, de provocacions, d'amenaques, de xantatges o de pressions intolerables. Els més amables van parlar de deslleialtat o de traïció a l'esperit constitucional!

El comú denominador de les forces catalanistes i de tradició democràtica va ser prou prudent d'esperar la sentència per pronunciar-se, de no posar-se la bena abans de la ferida. Sembla lògic, però, que com que és una qüestió de país i que concerneix tant els partits que estan al govern com els que estan a l'oposició (la paradoxa és que, al Govern, hi figura un partit que no hi donà suport i a l'oposició un que sí), sigui el Parlament, la instància política que el va impulsar i aprovar, qui cerqui aquesta resposta unitària, tot i les dificultats inherents.

Per adobar-ho, després d'injustificables dilacions en el plet de l'Estatut, el Tribunal Constitucional ens va servir un veredict sobre la taula. Abans, les filtracions sobre els aspectes de més alta significació política, tatxats d'inconstitucionals fins i tot pels magistrats progressistes (Catalunya com a nació, bilateralitat, llengua, desconcentració del poder judicial, etc.) demostren que l'Estatut no és que estigui vist per sentència, està sentenciat. Podem viure en l'autoengany, però l'Estatut només està pendent del tret de gràcia. I ja som en la fase del conflicte.

La sentència de l'alt tribunal, amb efectes lenitius sobre la crispació que va regnar durant la implementació de l'Estatut, va introduir aparents matisos i precisions hermenèutiques que gairebé ni emmascararen els efectes demolidors de la resolució judicial sobre l'edifici estatutari. Acabà embridant els aspectes fonamentals del text, i no precisament qualsevol envà, sinó autèntiques parets mestres.

Al marge dels magistrats designats per la dreta espanyola, les aprensions jacobines d'algun jutge qualificat de progressista van acabar provocant estralls sobre alguns dels aspectes més audaços de l'Estatut. I que consti que aquesta batalla no tanca el debat. Que es preparin els que han decidit acatar la sentència. La pugna interpretativa només acaba de començar. Només ha acabat El padrí I. Encara falten El padrí II, El padrí III i després El padrí IV.

Des del punt de vista formal, fins i tot els més acèrrims defensors de les regles del joc i de la intervenció del Tribunal en aquest cas admetien que aquest era un tribunal caducat i, doncs, sense legitimitat per decidir, perquè una considerable part dels seus membres es trobaven en situació de pròrroga tàcita del

seu mandat a causa del bloqueig a què el Partit Popular sotmetia la seva renovació.<sup>1</sup> Igual que un govern en funcions, el Tribunal s'hauria d'haver limitat a gestionar les qüestions de simple tràmit i esperar la seva renovació. O tots moros o tots cristians. Les regles valen per a tots, i tothom sabia que el Tribunal era un òrgan precari, que només s'aguantava per motius polítics, sobretot perquè a la dreta espanyolista l'afavoria la seva composició heretada d'una majoria parlamentària anterior ja inexistente. Zapatero tampoc té pressa. Ha admès que el fracàs de l'Estatut no fa més urgent la renovació del Tribunal.

Aquesta situació descrita fou fins i tot evidenciada *in extremis* per l'insòlit front de salvació autonomista constituït pels dotze principals diaris catalans, a instàncies de la premsa del catalanisme d'ordre, el menys *enragé*, que, a mitjans de novembre de 2009, preventivament i davant les notícies que parlaven de la imminència de la sentència (una de tantes, després que el *via crucis* s'iniciés l'estiu de 2006), però també de l'emergència d'una contestació sobiranista a base de consultes populars sobre la independència de Catalunya en molts municipis. Aquest editorial constituï el cant del cigne de l'autonomisme, fent-ho com ho faria el iot *Britannia*: disparant salves d'honor en favor del règim constitucional i exhibint davant Espanya el seu inequívoc pavelló espanyol, a canvi de salvar l'Estatut davant del Tribunal.

Això sí, la dreta mediàtica espanyola ho veié com una ofensa i com un desafiament sobiranista. I com a resposta, la societat civil catalana (tota) s'hi adherí de manera massiva a través d'un univers d'entitats representatives de caràcter econòmic, social, esportiu, etc. Tothom saludà aquesta iniciativa com a positiva. No hi hagué veus discordants malgrat la seva matriu autonomista. Perquè la ciutadania agraeix la unitat i rebutja l'enfrontament partidista en aquests casos.

Al cap de tant de temps de paràlisi i bloqueig del Tribunal Constitucional, aquest assolí un nivell de desprestigi que als seus membres ja no els afecten gaire les protestes de tripijoc. Durant el desbaratat compàs d'espera, ni l'Agència Catalana de Meteorologia va excel·lir tant en el llançament de globus sonda amb els quals prospectar la realitat circumdant, mentre sonava de fons *Pere i el llop*, de Prokofiev. El càlcul és que seria inevitable una certa polèmica, un avalot polític i mediàtic en què abundarien els reptoxes de conveniència, tan carregats de retòrica com exempts de rigor jurídic, per deixar després que l'expedient s'anés esllanguint fins a decaure, com es consumeixen tots els debats superficials i volàtils. El que és vell mor, el que és nou tarda a néixer, però els corrents de fons no s'aturen. La història, com deia Marx en el seu *Divuit de Brumari*, es repeteix, primer com una farsa i després com una tragèdia.

Tant se val. Poc temps més tard, es produí l'anunciat xoc de legitimitats entre la voluntat expressa, àmplia i democràtica a les urnes i la decisió d'un tribunal deslegitimada no només perquè fou objecte d'una recargolada instrumentalització partidista sinó també perquè es trobava caducat: en el moment de dictar sentència no havia renovat dos terços dels seus membres a causa de l'etern antagonisme entre l'esquerra i la dreta espanyoles, un altre havia mort i no havia estat substituït i encara un altre havia estat recusat pel greu delict de proautonomista i progressista, després d'una reeixida emboscada jurídica del Partit Popular.

En la seva particular cruïlla, el Tribunal tenia davant seu dues possibles sortides: la més probable, que la sentència fos més o menys contundent, que anul·lés alguns preceptes i parets mestres del text estatutari, que fixés els límits de l'Estat autònom i clausurés el seu desenvolupament, tot propiciant indirectament una reforma constitucional; o bé una sentència interpretativa, una mena de castració química, és a dir, que desnaturalitzés el text sense buscar la confrontació en camp obert. O fins i tot una sentència híbrida, és a dir, pel camí del mig.

1. Es tracta, doncs, d'un òrgan de naturalesa jurídicopolítica, amb independència que no decideixi políticament sinó segons les regles d'interpretació jurídica, com correspon a la seva naturalesa jurisdiccional. Aquest fet es veu reforçat, a més, pel sistema d'elecció dels seus membres, en gran part d'extracció parlamentària. En aquest sentit, tot i que la durada del seu mandat (9 anys) pretén garantir la no coincidència amb la legislatura parlamentària per evitar, almenys formalment, una vinculació immediata entre majoria parlamentària i composició del Tribunal Constitucional, en la pràctica, les mateixes majories qualificades que haurien de garantir un ampli compromís parlamentari poden arribar a bloquejar la seva renovació, com succeeix en aquests moments, en què un terç dels seus membres hauria d'haver cessat fa un any i mig.

**Igual que un govern en funcions, el Tribunal s'hauria d'haver limitat a gestionar les qüestions de simple tràmit i esperar la seva renovació**



Amb tot, tant en un cas com en l'altre tota sentència hagués suposat una retallada o una reinterpretació rígida d'aspectes clau de l'Estatut que, en molts casos, ja havien estat reformats, i que el Consell Consultiu en el seu dia havia dictaminat favorablement: aspectes com la llengua (el caràcter preferent del català almenys davant de les administracions públiques de Catalunya), la identitat comunitària (la nació, ni que fos a través d'una afirmació de tipus indirecte, en el preàmbul), la justícia, els drets històrics o les relacions bilaterals i els mecanismes de perfeccionament de les relacions federals Catalunya-Espanya. El blindatge de les competències, el gran vaixell insígnia estatutari, va desaparèixer del text filtrat pel Constitucional. Qualsevol reglament ministerial podrà foradar el seu dèbil casc. Com succeí amb la línia Maginot, el blindatge s'ha revelat com un gran i costós fracàs estratègic. L'alt tribunal va rebaixar el gruix estatutari i amb la seva sentència reduí a una simple llei autonòmica un text legitimat per tenir calat constitucional.



Els manifestants van mostrar diferents pancartes contra la sentència del Tribunal  
Foto: David Tortosa

Tot i la multitudinària i històrica manifestació del 10 de juliol de 2010 i una resolució de mínims aprovada *in extremis* pel Parlament de Catalunya el 16 de juliol al voltant d'un mínim comú denominador del tipus: Som una nació, nosaltres decidim, afirmem no només la integritat de l'Estatut sinó també la supremacia de la voluntat popular expressada a les urnes per damunt de la sentència del Tribunal; això no treu que s'evidenciessin les diferències estratègiques de sortida en el si del catalanisme.

És possible que aquest tipus de resposta de mínims provoqués encara més desànim. Amb tot, una resposta massiva i unitària, per sí sola, no podia solucionar el problema sinó reforçar l'autoestima i donar consistència a un procés gradual i democràtic de conquesta d'espais de sobirania i a estendre la noció del dret a decidir com la pólvora, com a causa justa que és. Abans que això passés, les escaramusses d'alguns partits catalanistes els portaren a intentar postergar la sentència, xutant la pilota endavant per esvair el perill d'un debat polític i electoral mediatitzat per l'atzucac de la via autonomista.

La pretensió de renovar el Tribunal com a solució de tots els mals no emmascarà aquesta voluntat retardatària. Als ulls de qualsevol persona sensata, com ha apuntat Jordi Barbeta, això constituïa una contradicció *in terminis*: els partits catalanistes insistint en la renovació del Tribunal Constitucional i al mateix temps reivindicant la primacia de la voluntat democràticament expressada pels catalans. Qualsevol sentència, fins i tot una que hagués avalat l'Estatut de dalt a baix, se situa per sobre de la decisió dels catalans. Des d'aquest punt de vista, centrar tots els esforços en demanar la renovació del Tribunal Constitucional només tenia sentit si el que es pretenia era allargar el problema, sobretot després de quatre anys en què l'Estatut s'havia anat consumint mentre es coïa a foc lent. Equival al fet que un

condemnat supliqués: Si us plau, canviïn el botxí, prefereixo un altre que em talli el cap... però més endavant. A més, la renovació del Tribunal depenia de l'acord PSOE-PP i ambdós ja van dir que no pensaven canviar l'àrbitre fins que no guanyessin el partit. Un malbaratament d'energies estèril. Una sentència abans o després era com haver d'escollir entre la pesta i la còlera. És com sortir del foc per caure a les brases.

La trista realitat és que el Tribunal no es renovà i que la sentència, condicionada pel sector progressista, fou un pastís descomunal cuinat amb tres ingredients bàsics: no contentar ningú, no descontentar ningú i, sobretot, que en la seva calculada ambigüïtat no s'entengués gaire. La realitat fou però molt distinta. Fou percebuda com el que era, una agressió i una ofensa. Si hagués depès dels conservadors, hauria estat encara molt més demolidora. Només calia veure els vots particulars dels quatre magistrats ultraconservadors designats pel PP, amb surrealistes cites bíbliques incloses.

El Tribunal Constitucional, doncs, veu l'Estatut com un edifici en construcció sobre plànols deficientes, i la solució sembla que en el millor dels casos consisteix a acceptar amb més o menys reserves la part que ja està construïda, segons la tesi del mal menor, que és una tesi pragmàtica i, per tant, política. De la resta, n'elimina alguns aspectes medul·lars. D'una banda, l'alt tribunal ha acabat anul·lant catorze dels seus preceptes essencials, de les seves parets mestres. De l'altra, se'n dona una sentència interpretativa que subordinaria la legalitat del text (una quarantena més d'articles) a una espècie de sobreescritura redactada per uns magistrats que aparentment accepten part del seu articulat, però posant-hi grillons, tot deixant oberta la porta a una nova cascada de recursos quan la Generalitat faci el desenvolupament normatiu.

La decisió es presta a tota mena de variants polisèmiques i constitueix un monument jurídic a la plasticitat del Dret i la seva adaptació als fets consumats de la política. La sofisticada resolució, inspirada per la necessitat de no muntar un embolic de proporcions còsmiques i de salvaguardar el tràmit de la dignitat jurídica mitjançant un procediment de mitjanes ponderades, no va evitar eliminar una part substantiva de l'Estatut i deixa en els llimbs de l'exegesi la resta, amb la imposable intenció que tothom se senti lleument satisfet i suaument decebut.

Es tracta d'un mantell teixit i desteixit cada dia durant quatre anys, que, havent de ser inconsútil com fent gala de puresa constitucional, està ple de sutures i pedaços. Però un animal amb bec, potes i plomes d'ànec no pot ser un gos que va a una festa de disfresses. Per molt que uns parlen d'inconstitucionalitat selectiva i d'altres de constitucionalitat condicionada (la ministra Chacón s'atreuï a afirmar que s'havia salvat el 95% del text), en el fons de tan alambinat procediment subjau l'evidència d'una esbandida forçada a mida dels interessos polítics de PP i PSOE. A més a més, fent bo l'argument de Chacón, si entre el cinc per cent indemne hi figuren els òrgans vitals, el cor, els pulmons..., maleïda la gràcia.

En qualsevol cas, el problema de l'Estatut no es redueix a una qüestió jurídica, sinó a un problema polític que exigeix respostes polítiques. I una cosa està clara: la voluntat majoritària a Espanya és la de rebutjar l'aspiració d'autogovern votada pels catalans. Zapatero va arribar a afirmar que les conseqüències polítiques d'una sentència adversa serien nímies. I la vicepresidenta De la Vega, que això entrava dins la més estricta normalitat democràtica.





## D'una sentència lamentable a l'exigència d'un Estat propi

### Jaume Bosch

President del grup parlamentari ICV-EUiA  
Ponent de l'Estatut de 2006

La lectura de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut de Catalunya de 2006 ens obliga a fugir de dues afirmacions equivocades: la que proclama que la retallada és mínima perquè tan sols s'ha tocat el cinc per cent de l'Estatut, i una altra d'oposada que diu que el PP ha aconseguit reduir el nostre autogovern per sota o abans de l'Estatut de 1979. No comparteixo ni una ni l'altra com tampoc ho fa el grup d'experts que l'ha analitzada i que ha emès un informe prou contundent i clarificador.

1. La sentència toca aspectes essencials de l'Estatut: alguns són objectius prioritaris; altres, innovacions que van justificar la seva aprovació. N'hi ha diversos: ha restat força jurídica als drets reconeguts al títol primer, ha eliminat la possibilitat d'una modesta desconcentració del poder judicial a Catalunya, ha rebaixat el principi de bilateralitat, ha retocat de forma puntual el sistema de finançament, ha negat la garantia estatutària a la disposició addicional tercera relativa a les inversions de l'Estat a Catalunya i ha interferit en el paper d'algunes institucions de Catalunya.

Però hi ha dos punts que causen especial indignació: un és l'eliminació de l'ús preferent del català en l'àmbit públic. És cert que d'entrada els efectes jurídics semblen mínims i que el model d'immersió lingüística no pateix modificacions, però la intenció inequívoca de la sentència és intentar crear un conflicte lingüístic a Catalunya. No se'n sortiran, perquè la societat catalana és molt més madura del que es pensen, però hem de ser conscients que aquest és l'objectiu del Tribunal: intentar donar ales als obsessionats en una guerra lingüística que tan sols existeix en els seus caps.



"Som una nació, nosaltres decidim" va ser el lema principal de la manifestació del 10 de juliol en contra de la sentència del Tribunal Constitucional  
Foto: David Tortosa

L'altra és molt greu. L'anul·lació de part de l'article 111 i la interpretació restrictiva que es fa del 110 i el 112 fa saltar pels aires allò que es va anomenar blindatge de les competències i que no era sinó una tècnica jurídica per evitar la intromissió de l'Estat en les competències de la Generalitat, l'establiment d'unes regles de joc. Aquests tres articles afecten els cinquanta-vuit articles que defineixen cada una de les competències de la Generalitat. Per això no es pot afirmar que tan sols s'ha tocat un cinc per cent de l'Estatut: s'ha tocat molt més perquè la definició de les competències exclusives, compartides i executives que feia l'Estatut era una peça clau, fonamental, del sistema competencial estatutari.

Però no podem fer una anàlisi cenyida tan sols a uns quants articles concrets. El més greu de la sentència és que traspuja por, inseguretat; és l'expressió d'un Estat insegur, desconfiat; és una sentència preventiva, que neix de les fòbies dels magistrats, expressió d'un centralisme carca i tronat. La sentència nega a l'Estatut el seu caràcter de llei del bloc constitucional, la més important després de la Constitució, i el converteix en una llei més, i de rang menor, perquè, tot i ser una llei orgànica aprovada per les Corts, en el fons és considerada una llei d'àmbit territorial limitat. L'informe dels experts ho deixa ben clar: "la sentència debilita significativament la funció constitucional de l'Estatut d'autonomia i en substitueix el seu paper en el bloc de la constitucionalitat pel del propi Tribunal". I "la sentència tracta sovint l'Estatut com una llei merament autonòmica a través de la qual la Comunitat Autònoma pretendria imposar a l'Estat obligacions i mandats i oblida que és una norma estatal fruit d'un pacte polític entre la Generalitat i l'Estat".

La por porta els magistrats a una sentència contrària a l'esperit que va fer possible el consens constitucional, a la interpretació oberta que van defensar els dos ponents catalans de la Constitució de 1978, Miquel Roca Junyent i Jordi Solé Tura. Llegint la sentència i els vots particulars és legítim preguntar-se si els magistrats van votar sí a la Constitució o estaven més a prop del vot negatiu que propugnava el senyor José María Aznar. Amb l'esperit de 1978, de consens, de voluntat de construir la democràcia, d'acabar amb els enfrontaments ideològics i territorials que havien torturat Espanya, aquest Tribunal Constitucional i la seva doctrina haurien estat declarats inconstitucionals.

Totes aquestes prevencions apareixen en el moment de tractar la qüestió de la definició de Catalunya com a nació o aspectes com els drets històrics o els símbols nacionals. El magistrat català Eugeni Gay ressalta en el seu vot particular que és la primera vegada en més de trenta anys que el Tribunal Constitucional inclou en la seva decisió una referència al preàmbul d'una llei. No el pot declarar inconstitucional. I la referència a la nació catalana, continuarà per sempre a l'Estatut, encara que provoqui mal de panxa a més d'un. Però la por, la inseguretat, els obliga a precisar-ne el contingut en un exercici ridícul i inútil, com també és ridícula l'obsessió per precisar que els símbols nacionals ho són tan sols en tant que Catalunya és una nacionalitat, no una nació, quan és prou coneguda l'opinió de diversos ponents constitucionals que nacionalitat equival a nació. Quan qualsevol persona interessada consulti un diccionari trobarà: "Nacional: relatiu o pertanyent a una nació. Exemple: Bandera nacional". I si per acabar la investigació busca "Nacionalitat", trobarà com a acceptió: "Nació sense Estat". I és que el dret és fonamental en una societat civilitzada, però mai ha de servir per negar la realitat.

Finalment, tal com ha afirmat el catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona, Miguel Ángel Aparicio, "constitucionalment, la sentència ha suposat no tant la declaració que amb ella s'assolia el sostre autonòmic, tal com va arribar a assenyalar el president del Govern, i encara menys que aquest sostre ja s'havia assolit abans d'aprovar-se el nou Estatut d'autonomia de Catalunya. I el que és pitjor: que no hi havia cap mena d'alternativa a aquest mateix sostre i encara menys la federal." D'aquest diagnòstic se'n desprèn una conclusió molt significativa: es pot apostar o no per un Estat federal, però si es vol un Estat federal cal, des d'ara, defensar la reforma constitucional. El Tribunal ha tancat la lectura federalitzant, moderada, progressiva, de la Constitució. A partir d'ara difícilment es podrà considerar federalista qui no aposti per la reforma en profunditat de la Constitució de 1978. I això vol dir molt més que la reforma del Senat. No tan sols s'ha trencat el pacte entre el Parlament i el poble de Catalunya amb les Corts espanyoles, que va fer possible l'Estatut de 2006. S'ha trencat també el pacte constitucional de 1978 i la lectura que les institucions, les forces polítiques i la ciutadania de Catalunya van fer d'aquella Constitució. El Tribunal obsessionat

**El més greu de la sentència és que traspuja por. És l'expressió d'un Estat insegur, desconfiat, que neix de les fòbies dels magistrats, expressió d'un centralisme carca i tronat**





per una defensa restrictiva del text constitucional i per una visió retrògrada de l'Estat espanyol ha provocat la crisi institucional més greu de l'etapa democràtica. I ha tingut la doble irresponsabilitat de fer-ho en uns moments de greu crisi social i econòmica. I així passaran a la història: com uns irresponsables.

Malgrat tot el que acabo de dir, no comparteixo la idea que de l'Estatut no en queda res i que estem igual que l'any 1979. Una anàlisi rigorosa ho desmenteix. En primer lloc, perquè les interpretacions que fa el Tribunal actual poden ser modificades en un futur per un altre Tribunal amb una composició diferent, tal com defensa la doctrina, i tal com ha fet aquest mateix Tribunal canviant, fins i tot radicalment en alguns casos, allò que havia dictaminat abans. I en segon lloc, perquè molts dels àmbits essencials de l'Estatut han quedat inalterats malgrat la petició del PP. En poso alguns exemples: el títol de drets i deures i principis rectoris es manté, malgrat l'opinió del PP i determinats sectors jurídics que l'Estatut no podia incloure drets perquè estaven reservats a la Constitució. Avenços, per posar-ne un exemple, com que el president de la Generalitat presideixi la Junta de Seguretat, resten sense canvis. I les competències traspasades, algunes tan importants com Rodalies RENFE o la Inspecció de treball, no estan en qüestió. El sistema de finançament està pactat i aprovat i no es modifica, i es va poder pactar gràcies al fet que figurava a l'Estatut. Disposem d'una eina important d'autogovern que hem de continuar desenvolupant, al Parlament i a Madrid, malgrat que considerem inacceptable la sentència.

2. Ara cal unitat. El primer moviment de la resposta institucional unitària és exigir al Govern del PSOE el compliment de la totalitat del que va pactar amb el Parlament i el poble de Catalunya fins a arribar a aprovar l'Estatut. Per fer efectiva aquesta via cal la immediata reforma de la Llei Orgànica del Poder Judicial per fer possibles les previsions estatutàries en matèria de justícia que un Tribunal Constitucional normal hagués considerat constitucionals perquè quedaven supeditades a aquesta llei orgànica. També la modificació d'altres lleis orgàniques, com la del Defensor del Poble, i de totes les que calguin. Però també compromisos polítics per als casos en què no és possible modificar la legislació, com succeeix en qüestions relacionades amb les competències o la disposició addicional tercera. Es tracta d'utilitzar tots els mecanismes jurídics i polítics que considerem necessaris, inclòs l'article 150.2 de la Constitució. Però, sobretot, a partir d'un compromís clar i inequívoc, amb un calendari precís, que fins i tot podria adoptar la forma d'una llei de millora de l'autogovern. I la voluntat política s'hauria de concretar en traspassos pendents com els dels aeroports de Girona, Reus i Sabadell, o els trens regionals i d'altres no derivats



ICV-EUiA va ser un dels grups parlamentaris que va participar en la marxa ciutadana  
Foto: David Tortosa

directament de l'Estatut, com la participació determinant de la Generalitat i els ajuntaments afectats en la gestió de l'aeroport del Prat. Es tracta d'aprovar al Congrés de Diputats un pacte global de millora de l'autogovern de Catalunya. De pactar-lo i de complir-lo.

3. Volem tot l'Estatut, però Catalunya ha iniciat una nova etapa en què caldrà anar més lluny. Aquest país ha de debatre amb tranquil·litat i rigor el seu futur, hem de passar de les consignes a les propostes. Algú ha sentenciat que les opcions federal o confederal no han de ser ni tan sols discutides. Que aquí tan sols hi caben el blanc o el negre, sense matisos, com si la realitat catalana fos simple i senzilla, i no plural i complexa. Però aquest país no ha analitzat encara ni debatut de debò l'opció federal, que Catalunya pugui disposar d'un Estat propi dins una Espanya federal, en el marc de l'Europa dels pobles. De moment la ciutadania tan sols ha decidit una cosa: que volia l'Estatut de 2006. Això, des d'una perspectiva democràtica, és inapel·lable. I ara Catalunya té el dret a discutir lliurement cap a on vol continuar avançant; discutir i debatre sense límits, ni posats a Madrid, pels que creuen que no tenim dret a decidir, ni posats a Catalunya, pels que creuen que Catalunya tan sols ha de poder decidir una única opció. Les coses són més complicades i cal exigir un debat a fons de totes les alternatives, com correspon a un país madur. Continuar resignadament igual que ara pot ser una opció; l'adéu Espanya n'és una altra plenament legítima, però entremig n'hi ha d'altres que també es mereixen programes a TV3 i que tenen una presència en els àmbits universitaris i jurídics molt superior a les altres dues. Segons el Centre d'Estudis d'Opinió, més d'un 30% de la població voldria que Catalunya disposés d'un Estat propi en el marc d'una Espanya federal. Però una opció federal desacomplexada també exigeix clarificar algunes coses:

- Primera. El PSOE no és federalista. Qualsevol semblança del PSOE amb el federalisme és pura casualitat.
- Segona. El federalisme plurinacional no té res a veure amb el cafè per a tots de 17 comunitats igualades a la baixa. El federalisme autèntic defensa un Estat plurinacional, pluricultural i plurilingüístic.
- Tercera. El federalisme és una bona solució per a estats tan prestigiosos com Alemanya, els Estats Units, Canadà o Suïssa.
- Quarta. El federalisme pot ser la millor fórmula per avançar en l'increment dels drets nacionals de Catalunya, preservant la cohesió social del país, per fer efectiu, també de cara al futur, un principi bàsic del catalanisme: som un sol poble i ho hem de continuar essent.
- Cinquena. El federalisme és perfectament compatible amb el dret a l'autodeterminació, tal com es demostra en un Estat federal potent com Canadà amb relació als drets nacionals del Quebec. El Tribunal Constitucional del Canadà va establir l'any 1998 que "si una voluntat majoritària de la seva població es pronunciava clarament en favor de la secessió caldria començar una negociació política entre les parts afectades". Això també és federalisme.

I si volem fer un debat seriós no podem fer trampa. Si es diu que no hi ha federalistes a la resta de l'Estat, tampoc hi havia autonomistes quan als anys setanta Catalunya exigia un Estatut d'autonomia, i tampoc hi ha a Espanya sectors disposats a acceptar una possible decisió unilateral d'independència de Catalunya. Cal explicar que qualsevol procés pacífic i democràtic comportarà una negociació difícil amb l'Estat espanyol. Aquest no és el debat: el debat és analitzar col·lectivament allò que pot ser més favorable a Catalunya. I després del debat el que caldrà és acceptar la decisió de la ciutadania.

En aquest sentit, apostar pel federalisme, i més després de la sentència del Tribunal Constitucional, és propugnar una reforma en profunditat de la Constitució. Avui, sectors universitaris estan plantejant la possibilitat de celebrar en un futur més o menys proper una convenció catalana per establir les bases d'una possible reforma de la Constitució.

No sóc ingenu. Sóc conscient que la Constitució de 1978 va establir uns mecanismes de reforma difícils però possibles, d'acord amb el sistema de partits polítics llavors existent. Però el sistema de partits espanyol ha canviat substancialment: el que era un partit minoritari d'extrema dreta, Alianza Popular, es va menjar la Unión de Centro Democrático, i va crear un Partit Popular ubicat molt més a la dreta

**El federalisme plurinacional no té res a veure amb el cafè per a tots de 17 comunitats igualades a la baixa. El federalisme autèntic defensa un Estat plurinacional, pluricultural i plurilingüístic**

que la dreta democràtica europea. Aquest partit amb una visió centralista radical desconeix que la dreta alemanya o nord-americana es mou dins Estats federals sense qüestionar-ne el model. En canvi, tal com s'ha demostrat en el cas de l'Estatut, el Partit Popular viu d'un centralisme extrem, que el porta a vetar qualsevol possibilitat de reforma constitucional. El PSOE tampoc està per iniciar un procés de reforma constitucional i, el que és pitjor, no està disposat a donar la batalla ideològica al PP per avançar per aquest camí: avui sembla acceptar com a inevitable la derrota de qualsevol tesi més oberta. A més, és incapaç de tenir un model propi d'Estat més enllà de quatre paraules boniques; s'oblida que l'essència de l'esquerra és voler transformar les coses, també el model d'Estat.

Però aquesta dificultat òbvia no vol dir que Catalunya no pugui decidir sense apriorismes si vol plantejar de manera solemne la modificació de la seva relació amb l'Estat espanyol definida en la Constitució de 1978 i petrificada i reduïda pel Tribunal Constitucional.

Per això, si l'Estat no respon afirmativament les exigències catalanes, l'única sortida viable seria, si existís una majoria social que ho reclamés, que les institucions catalanes impulsessin els mecanismes jurídics i polítics per fer possible l'exercici efectiu del dret a l'autodeterminació. Nosaltres entenem aquest dret com la capacitat de Catalunya de decidir lliurement el seu destí. Però aquesta decisió hauria de respondre a un autèntic debat de totes les alternatives, i defugir del simplisme d'autonomia o independència. L'autodeterminació no és independència; independència és una de les possibilitats de l'exercici del dret a l'autodeterminació. Com ho són l'Estat propi dins un Estat federal o la confederació. No estem dient coses rares. A Escòcia, s'està discutint la possibilitat d'un referèndum que plantejaria com a mínim tres opcions a la ciutadania. A Bèlgica s'està plantejant la possibilitat d'una reforma constitucional per configurar una confederació. Nosaltres no som Kosovo ni volem ser-ho, tot i el nostre respecte per aquest poble. No som Lituània, ni tan sols Txèquia o Eslovàquia. Potser val més la pena mirar situacions més similars, encara que això impliqui abandonar consignes simplistes i fomentar un autèntic debat ciutadà. Un debat que, des del meu punt de vista, hauria de preservar per damunt de tot la cohesió social i evitar qualsevol fractura de la nostra societat. Els serveis prestats pel PSUC per construir una societat catalana cohesionada em legitima per fer aquest advertiment. Per això, en cas d'arribar a aquest punt, caldria mesurar molt bé les velocitats, perquè en temes delicats com aquest les presses electoralistes són males conselleres. Tanmateix, el dret a decidir no és tan sols un concepte vinculat a una reivindicació nacional; és un principi democràtic que poden compartir tots els demòcrates.

Després de la sentència res no tornarà a ser igual. Ja no n'hi ha prou a intentar recuperar per altres vies allò que el Tribunal Constitucional ha retallat. L'exigència de reforma de la Constitució i l'exercici del dret a l'autodeterminació, del dret a decidir, són els següents passos a fer. En funció de com evolucioni el sentit majoritari de la ciutadania. Catalunya exigirà disposar d'un Estat propi i, si aquest Estat propi pot donar-se en el marc d'una relació federal o confederal amb Espanya, o ha de ser un Estat independent, dependrà, i molt, de la resposta de les institucions espanyoles.



# El debat general sobre la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut

**Ramon Prat i Roser Serra**

Direcció General de Relacions Institucionals

1. Introducció
2. La substanciació del debat
  - 2.1. Intervenció del Govern
  - 2.2. Intervencions dels grups parlamentaris
  - 2.3. Propostes de resolucions
  - 2.4. Votacions
3. La resolució aprovada
4. Sinopsi

## 1. Introducció

En el tram final de la VIII legislatura, i coincidint amb l'acabament del vuitè període de sessions de la cambra,<sup>1</sup> ha tingut lloc el debat general sobre la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut, el qual ha permès als grups parlamentaris debatre i expressar la seva posició sobre el pronunciament de l'alt tribunal emès el passat 28 de juny.<sup>2</sup>

Així, el 16 de juliol el Parlament va celebrar un ple extraordinari monogràfic sobre l'avaluació de la sentència i el seu impacte en el text estatutari, que en els seus quatre anys de vigència (des del 9 d'agost de 2006) ha estat desplegat per més d'una cinquantena de lleis.



Durant el ple extraordinari es va analitzar l'impacte de la sentència en el text estatutari i les mesures a adoptar davant la nova situació política

Foto: Xavier Prat

1. El vuitè període de sessions de la VIII legislatura comprèn del 15 de gener al 31 de juliol de 2010.

2. Sentència del Tribunal Constitucional al recurs d'inconstitucionalitat 8045/2006, interposat pel grup parlamentari Popular del Congrés dels Diputats sobre determinats articles de la Llei orgànica 6/2006, del 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (BOPC 767, de 14.07.2010, pàg. 4).





La resolució es va aprovar amb el suport de 115 vots a favor (els grups de l'Entesa i CiU) i 18 en contra (PPC i Grup Mixt)  
Foto: Xavier Prat

En una democràcia parlamentària com la nostra, els debats generals monogràfics són una eina eficaç en l'àmbit del joc de poders entre les branques legislativa i executiva. Es tracta de debats que permeten aprofundir en el coneixement i en el seguiment públic de l'actuació del Govern i que potencien la participació del Parlament en la determinació i el desenvolupament del programa governamental, atès que el debat es clou amb l'aprovació d'una resolució. En aquesta ocasió, el debat havia de permetre marcar el posicionament de la cambra respecte de la sentència i les mesures a adoptar davant la nova situació política.

## 2. La substanciació del debat

El debat monogràfic va tenir lloc a petició del president de la Generalitat, que va sol·licitar-lo en considerar que la sentència esmentada significava un fet de profunda gravetat que exigia ser "analitzat, debatut i replicat" en seu parlamentària, atès que, tot i salvar l'arquitectura institucional de l'Estatut, suposa l'anul·lació total d'un dels articles de l'EAC; l'esmena parcial de tretze articles, en declarar la inconstitucionalitat de determinades expressions i incisos, i la interpretació respecte d'uns altres vint-i-set articles.

La seva finalitat va ser "analitzar a fons el contingut de la sentència per tal de verificar com afecta a l'aplicació i el desplegament de l'Estatut vigent, debatre com resoldre els problemes específics que planteja i com recuperar la integritat de l'Estatut i exigir a totes les institucions compromeses el compliment del pacte estatutari".<sup>3</sup>

3. Sol·licitud d'una sessió extraordinària del Ple del Parlament formulada pel president de la Generalitat (BOPC 767, de 14.07.2010).

### 2.1. Intervenció del Govern

El debat monogràfic va durar tot el dia i es va obrir amb la intervenció del president de la Generalitat, José Montilla, qui en el seu discurs va fer una crida a la unitat per aconseguir l'aplicació íntegra del text estatutari. Igualment, el president va defensar la necessitat d'acordar un "full de ruta compartit" per les forces polítiques catalanes després de la sentència de l'alt tribunal. El discurs va emfatitzar la necessitat d'una resposta adequada de les institucions i del conjunt de la societat catalana, en una hora greu i exigent, després de la manifestació ciutadana del 10 de juliol. En el seu discurs, també es va apel·lar a la necessitat de conjugar el respecte de la voluntat popular i la defensa de l'autogovern, de forma integradora i respectant el joc democràtic.<sup>4</sup>

La intervenció del Govern en seu parlamentària, pròpia del paper preponderant de l'executiu en el desenvolupament d'aquest tipus de debat, va destacar tres nivells de reacció postsentència: emocional, jurídic i polític. Alhora, també va emfatitzar en la necessitat de traduir les negociacions institucionals en diferents etapes polítiques per abordar tres tipus de problemes: en primer lloc, la relació entre Catalunya i Espanya (concretament, per definir l'encaix de Catalunya dins d'Espanya, una qüestió de fons del catalanisme i de les relacions amb Espanya); en segon lloc, la confrontació de legitimitats (entre institucions democràtiques i institucions judicials, atès que es tracta de la primera vegada que el Tribunal Constitucional dicta una sentència sobre una llei aprovada per referèndum), i en tercer lloc, sobre com s'ha d'aplicar a partir d'ara l'Estatut. Sobre aquest darrer punt, el president va ressaltar que el primer pas havia estat elaborar el primer diagnòstic de les conseqüències de la sentència,<sup>5</sup> i que no cal desfer la feina feta durant els quatre anys de desplegament estatutari aprovades segueixen essent vàlides per a l'autogovern. Així mateix, va anunciar que el pas següent hauria de ser decidir quina ha de ser la resposta, una resposta que conjugui l'acompliment del pacte polític i el respecte de l'estat de dret, la defensa de l'autogovern i la preservació de la cohesió de país.

**El discurs del president de la Generalitat va identificar tres problemàtiques postsentència: la relació entre Catalunya i Espanya, la confrontació de legitimitats i l'aplicació futura de l'Estatut**

### 2.2. Intervencions dels grups parlamentaris

Després de la intervenció del president de la Generalitat, el mateix matí van intervenir els sis grups parlamentaris. En conjunt, les intervencions es van centrar en interpretar l'impacte de la sentència sobre l'Estatut, les seves conseqüències i les relacions entre Catalunya i Espanya, i el model d'estat. La majoria de les intervencions van emfatitzar la necessitat d'una resposta unitària de la classe política catalana des del Parlament a la sentència, com a resposta a la multitudinària manifestació del 10 de juliol.

La intervenció del grup de CiU va apel·lar a la unitat de les forces polítiques per rebutjar la sentència, ja que consideren que aquesta retalla la voluntat del poble manifestada en referèndum. Respecte de l'Estatut, va referir-se a la causa nacional catalana i la necessitat d'endegar un nou camí en les relacions amb Espanya -diferent dels darrers trenta anys d'autogovern-, marcat pel lema de la manifestació "Som una nació. Nosaltres decidim".

El grup del PSC-CpC va posicionar-se a favor d'acatar la sentència però respondre-hi políticament manifestant-s'hi contrari. Igualment, va apostar per refer el pacte estatutari en una Espanya plural, d'acord amb un model d'Estat federalista com a millor marc d'autogovern. El grup d'ERC, d'altra banda, va centrar la intervenció a defensar la via de la independència com a resposta a la sentència i va ubicar el nucli del debat actual entre autonomistes i independentistes. Al seu torn, el grup del PPC, promotor del

4. DSPC- Sèrie P, núm. 129, de 16.07.2010.

5. Informe sobre la STC que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat per 50 diputats i senadors del Partit Popular contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya, elaborat pel grup d'experts per encàrrec del president de la Generalitat, d'acord amb el compromís assolit amb els grups parlamentaris de CiU i els de l'Entesa, presentat el 14.07.2010.



recurs d'inconstitucionalitat origen de la sentència debatuda, es va pronunciar a favor del seu respecte i del consegüent acatament.

El grup d'ICV-EUiA va demanar una reforma profunda de la Constitució per impulsar el model del federalisme i va advertir que les exigències catalanes tenien com a darrera sortida viable la del dret a l'autodeterminació. La darrera intervenció, del Grup Mixt, va defensar el respecte i acatament de la sentència i la modificació d'aquelles lleis de desplegament estatutari que contenen punts declarats nuls per la sentència o que han estat reïnterpretats.

El conjunt de les intervencions dels sis grups parlamentaris va comptar amb una resposta conjunta del president de la Generalitat que va tenir lloc a l'inici de la sessió de la tarda, moment en què van tenir lloc la rèplica del president i la corresponent contrarèplica dels grups parlamentaris.

### 2.3. Propostes de resolucions

Un cop clos el debat, els grups parlamentaris van presentar les seves propostes de resolució i van tenir ocasió d'exposar-les i de mostrar la seva posició respecte dels textos proposats per les altres forces polítiques.

Tot i que a l'inici de la sessió del matí no s'havia manifestat encara una posició unitària dels grups parlamentaris, a l'inici de la sessió de la tarda el president de la Generalitat va presentar una proposta de resolució que finalment va prosperar. La proposta de resolució reproduïa el preàmbul del text estatutari i expressava la disconformitat amb la sentència. La resolució es va aprovar amb el suport de 115 vots a favor (els grups de l'Entesa i CiU) i 18 en contra (PPC i Grup Mixt), però només va ser signada per dos dels grups de l'Entesa (PSC i ICV-EUiA).

El grup parlamentari d'ERC va presentar la seva pròpia proposta i el grup del PPC i el Grup Mixt també van proposar unes propostes de resolució per demanar respectivament l'acatament de la sentència. El grup parlamentari de CiU, per contra, no va presentar-ne cap, responent a l'anunci fet durant el debat en què donaria suport a la resolució que proposés el president de la Generalitat.

La proposta de resolució del grup d'ERC constava de tres punts: no acatar la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut; fer seu el clam de la ciutadania de Catalunya en la manifestació del 10 de juliol, per exercir el dret a l'autodeterminació, i iniciar un procés democràtic cap a la independència.

La proposta de resolució del grup del PPC demanava l'acatament i el compliment de la sentència, i també adquirir el compromís d'acatar les futures sentències sobre els recursos pendents sobre l'Estatut. A més, el text també demanava a la cambra impulsar diversos compromisos del Govern de la Generalitat dirigits a: adoptar les mesures necessàries per fer efectiu el pronunciament de la sentència; acordar consensuadament amb les forces polítiques les disposicions legals de desenvolupament estatutari en el marc de la sentència, i garantir que l'Estatut serveixi per implementar polítiques de millora de les condicions de vida ciutadana i per afrontar la crisi econòmica i social.

La proposta de resolució del Grup Mixt, a més de promoure l'acatament i el respecte de la sentència, impulsava la revisió del conjunt de les lleis de desplegament estatutari afectades per la sentència. Així, la seva proposta de resolució instava el Govern a elaborar i presentar al Parlament projectes de llei de reforma de lleis de desplegament i feia una enumeració, no exhaustiva, que inclou: la llei del Consell de Garanties Estatutàries, d'Educació, del Síndic de Greuges, de consultes populars per via de referèndum, d'acollida de persones immigrades i retornades a Catalunya, de la llengua de signes, del codi de consum, del cinema i la llei del llibre segon del codi civil de Catalunya. A més, en referència als projectes de llei que es troben en tramitació a la cambra (com és el cas de la futura llei de vegueries i de l'aranès), el Grup Mixt també va plantejar obrir un període per presentar esmenes per tal d'adaptar-les al contingut de la sentència.

### 2.4. Votacions

Propostes de resolució	Contingut	Resultat de la votació
Proposta del PSC-CpC i ICV-EUiA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mostrar disconformitat amb la sentència.</li> <li>2. Ratificar solemnement el preàmbul de l'Estatut.</li> <li>3. Compromís de les institucions catalanes a defensar íntegrament l'Estatut i extreure tot el seu potencial d'autogovern.</li> </ol>	Aprovada per 115 vots a favor (PSC-CpC, ERC, ICV-EUiA i CiU) i 18 en contra (PPC i Grup Mixt)
Proposta d'ERC	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rebutjar la sentència i aconseguir un acord per no acatar-la.</li> <li>2. Reconèixer el clam de la ciutadania de Catalunya en la manifestació del 10 de juliol "Som una nació. Nosaltres decidim" per exercir el dret a l'autodeterminació.</li> <li>3. Iniciar un procés democràtic cap a la independència.</li> </ol>	Rebutjada per 21 vots a favor (ERC), 65 en contra (PSC-CpC, PPC, ICV-EUiA i Grup Mixt) i 47 abstencions (CiU)
Proposta del PPC	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acatar i complir la sentència i comprometre's a acatar les futures sentències sobre els recursos pendents.</li> <li>2. Instar el Govern de la Generalitat a adoptar les mesures necessàries per fer efectiu el pronunciament de la sentència.</li> <li>3. Instar el Govern de la Generalitat a acordar consensuadament amb les forces polítiques les disposicions legals de desenvolupament estatutari en el marc de la sentència.</li> <li>4. Instar el Govern de la Generalitat a garantir que l'Estatut serveixi per implementar polítiques de millora de les condicions de vida ciutadana i per afrontar la crisi econòmica i social.</li> </ol>	<p>Rebutjada per 17 vots a favor (PPC i Grup Mixt) i 116 en contra (PSC-CpC, ERC, ICV-EUiA i CiU)</p> <p>Del primer punt es va fer una votació separada, rebutjada per 18 vots a favor i 115 en contra</p>
Proposta del Grup Mixt	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acatar i respectar el contingut de la sentència.</li> <li>2. Instar el Govern de la Generalitat a adequar la seva actuació al contingut de la sentència.</li> <li>3. Instar el Govern de la Generalitat a revisar totes les lleis afectades per la sentència.</li> <li>4. Adequar els projectes de llei en tràmit a la sentència.</li> </ol>	Rebutjada per 17 vots a favor (Grup Mixt i PPC) i 116 en contra (PSC-CpC, CiU, ICV-EUiA)

Propostes de resolució publicades al BOPC 771, de 19.07.2010, pàg. 4-7.

En conclusió, el Ple únicament va aprovar la proposta impulsada des del PSC i ICV-EUiA i va rebutjar les altres tres propostes de resolució presentades per ERC, el PPC i el Grup Mixt.

En aquest sentit, els partits polítics van aconseguir un acord de mínims que va permetre adoptar una resolució, tot i que en el decurs del debat s'havien posat de relleu objectius amb poques coincidències. Malgrat les divergències de les forces polítiques, durant el debat tots els grups van coincidir en assenyalar que era l'ocasió de fer un debat de país i calia deixar al marge qualsevol estratègia electoral pròpia de la fi de la legislatura.

### 3. La resolució aprovada

El debat es va cloure amb l'aprovació de la Resolució 750/VIII sobre la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut <sup>6</sup>, en què la majoria parlamentària va expressar les seves prioritats per afrontar la situació a partir d'ara, en el context postsentència. Es tracta d'una resolució conjunta que pivota al voltant de dos elements fonamentals: el primer, mostra la disconformitat del Parlament amb la sentència del Tribunal Constitucional i, el segon, manifesta l'afirmació nacional, atès que es referma la vigència del contingut íntegre del preàmbul de l'Estatut, que reconeix Catalunya com a nació.

Pel que fa al primer element, la resolució proposada pel president de la Generalitat mostra la disconformitat amb el contingut de la sentència del Tribunal Constitucional sobre el recurs que va presentar el grup del Partit Popular contra l'Estatut, tot respectant les institucions en què s'organitza l'estat de dret i en la reivindicació de l'Estatut acordat entre una delegació de la cambra catalana i les comissions constitucionals del Congrés dels Diputats i del Senat. També es manifesta el compromís de les institucions catalanes per defensar íntegrament el text estatutari i extreure'n tot el seu potencial d'autogovern.

#### **La Resolució conté dos elements: la disconformitat del Parlament amb la sentència i l'afirmació nacional del preàmbul de l'Estatut**

Pel que fa al segon element de la Resolució, tot i que el preàmbul no disposa de valor jurídic, inclou la fórmula que es va pactar per definir Catalunya com a nació: "El Parlament de Catalunya, recollint el sentiment i la voluntat de la ciutadania de Catalunya, ha definit Catalunya com a nació d'una manera àmpliament majoritària. La Constitució espanyola, en l'article segon, reconeix la realitat nacional de Catalunya com a nacionalitat".

### 4. Sinopsi

La sessió monogràfica ha permès mostrar l'interès dels diferents grups parlamentaris per traslladar l'esperit i la voluntat de la societat catalana a l'àmbit de les grans decisions polítiques, sobretot després de la resposta popular a la sentència amb la manifestació del 10 de juliol a Barcelona. Les posicions expressades al llarg del debat han volgut, majoritàriament, esdevenir el reflex i el ressò de la veu popular, i han maldat per apuntar els grans elements de base de l'activitat política catalana en els propers anys en allò referent a les relacions amb Espanya. Ha permès, també, exposar les actuacions governamentals i les alternatives dels grups de l'oposició parlamentària respecte de com cal recupear el text ratificat per part del poble de Catalunya per mitjà de referèndum.

6. La Resolució 750/VIII del Parlament de Catalunya, sobre la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut (BOPC núm. 771, de 19.07.2010) en què es rebutja la sentència del Tribunal Constitucional i es referma la vigència del preàmbul de l'Estatut.



# “Yo estoy por el pacto y no por el contrato”

Discurso del Muy Honorable presidente de la Generalitat, **José Montilla**, con motivo del Pleno específico sobre el Estatut, del día 16 de julio del 2010

Gracias, señor presidente. Señoras y señores diputados, estamos en una hora grave de Cataluña, una hora grave y exigente. Es una hora grave porque una decisión legal del Tribunal Constitucional ha corregido el acuerdo alcanzado por el Parlamento de Cataluña y las Cortes Generales para aprobar el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Es una hora grave porque la voluntad manifestada por el pueblo de Cataluña en el referéndum del Estatuto, hace ahora cuatro años, ha sido alterada y, a juicio de muchos, menospreciada. Es una hora grave porque esta decisión del Tribunal Constitucional ha ido acompañada de una actitud hostil de una parte de la clase política y de la sociedad española hacia las legítimas aspiraciones catalanas de reconocimiento nacional y de progreso en el autogobierno. Es una hora grave porque se ha cuestionado la posibilidad de renovar la relación entre Cataluña y España -mejorando su articulación- a través de los procedimientos e instrumentos democráticos previstos por la Constitución española de 1978.

Y, al mismo tiempo, es una hora exigente. Es una hora exigente porque requiere de las instituciones catalanas, de las fuerzas políticas democráticas, de la ciudadanía, del conjunto de nuestra sociedad, una respuesta a la altura de las circunstancias históricas.

Es una hora exigente porque nuestra respuesta ha de conjugar la determinación colectiva de defensa del autogobierno de Cataluña en los términos pactados, aprobados y ratificados, con la inteligencia necesaria para evitar que esta crisis institucional y política agrave aún más la difícil situación que vivimos a causa de la crisis económica. Ésta es una hora exigente porque requiere, en relación a la gravedad del problema suscitado, una respuesta adecuada también por parte de las instituciones democráticas del Estado español -el Gobierno y las Cortes Generales-, que, en su momento, creyeron en la constitucionalidad del Estatuto y votaron a su favor.

Una hora exigente porque la aprobación del Estatuto en el 2006 no fue una concesión de España a Cataluña. Fue un pacto político entre los representantes legítimos de la soberanía del pueblo de Cataluña y los representantes legítimos de la soberanía del conjunto de España. Un pacto que incluye, naturalmente, a los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña.

De modo que el pueblo catalán ha aprobado tres veces el Estatuto vigente: a través de sus representantes en el Parlamento, a través de sus representantes en las Cortes y directamente a través del referéndum celebrado el 18 de junio de 2006. Por tanto, no debería sorprender a nadie, fuera de Cataluña, la indignación que provoca la decisión del Alto Tribunal.

Es obvio que la sentencia del Tribunal Constitucional ha de ser acatada desde un punto de vista legal. No seré yo, como presidente de Cataluña, quien llame a la rebelión, transgrediendo los límites de lo que ha de ser el comportamiento institucional, repitiendo episodios estériles de nuestro pasado. Pero es evidente también que la situación originada por la sentencia plantea, de entrada, un problema democrático: ¿cómo restituir la voluntad popular expresada por las instituciones y la ciudadanía?

Esta restitución es la que hemos de reclamar, la que tenemos derecho a reclamar. Es lo que reclamamos el sábado 10 de julio, manifestándonos por las calles de Barcelona, de la capital de Cataluña, con un clamor emocional, masivo y cívico de indignación democrática. Una indignación democrática, tanto por el fondo de una decisión que perjudica aspectos sensibles del Estatuto como, sobre todo, por las formas mostradas en un largo proceso repleto de anomalías.

A los catalanes se nos ha hecho daño al mutilar, censurar e interpretar el Estatuto. Pero, además, por la manera en que lo han hecho, percibimos que se nos ha menospreciado, que se nos ha faltado al respeto. Una falta de respeto que ya sentimos a lo largo del proceso de tramitación estatutario y que denuncié en su momento el presidente Pasqual Maragall afirmando, en un discurso que algunos de ustedes recordarán, en el Senado, hace cinco años: “Catalunya pide respeto para su proceso de reforma, el mismo



respeto con el que Cataluña ha actuado y seguirá actuando. Respeto para la tramitación de esta propuesta que se hace siguiendo escrupulosamente los procedimientos establecidos en la Constitución y en el actual Estatuto”.

Desgraciadamente, aquella petición fue una prédica en el desierto. Vimos como se multiplicaban actitudes y hechos poco respetuosos hacia nuestras aspiraciones. Nos han faltado al respeto aquellos que presentaron un recurso contra el Estatuto de Cataluña y no lo hicieron contra otros estatutos con disposiciones idénticas a las recurridas en el nuestro. Nos han faltado al respeto grupos y personas que han propiciado o tolerado una campaña indigna contra el Estatuto y contra todo aquello que viniese de Cataluña. Nos han faltado al respeto determinados altavoces que han lanzado sus infamias sobre nuestro modelo lingüístico o sobre la aportación solidaria de Cataluña a la financiación del conjunto del Estado. Nos han faltado al respeto aquellos que han maniobrado para alterar la composición del Tribunal Constitucional. Nos han faltado al respeto aquellos que han impedido su renovación en tiempo y forma. Nos faltan al respeto aquellos que ahora querrían que la gente olvidase su papel motor en el conflicto institucional y político creado y que tanto ha dañado los lazos emocionales entre Cataluña y el conjunto de los pueblos de España. Nos faltan al respeto cuando quieren reducir nuestras aspiraciones a una cuestión administrativa, ignorando su profunda carga simbólica e identitaria. Y tampoco han sabido estar a la altura quienes se vanagloriaban de haber pasado el cepillo al Estatuto presentado por Cataluña y que ahora minimizan el hecho de que el Tribunal Constitucional haya censurado todo lo que votaron porque lo consideraban ajustado a la Constitución.

Todo ello constituye una desconsideración hacia nuestras instituciones democráticas y hacia la sociedad catalana, que han manifestado sus aspiraciones observando las reglas de juego establecidas. Lo que hemos propuesto y aprobado lo hemos hecho apelando a un espíritu constitucional abierto e integrado y respetando las reglas del juego democrático. En la negativa a considerar la constitucionalidad del Estatuto en su integridad, veo una vulneración del pacto estatutario y, yendo más lejos, también una degradación de aquel espíritu abierto sobre el que se edificó el pacto constitucional.

Por esto creo que tenemos todo el derecho a reaccionar en los tres niveles en los que lo estamos haciendo: el emocional, el jurídico y el político. Tenemos derecho a expresar nuestra indignación, tenemos derecho a reclamar respeto y queremos, sobre todo, exigir el cumplimiento de lo que pactamos. Tras ejercer nuestro derecho a protestar, reclamar y exigir, tal como hizo el pueblo de Cataluña saliendo a la calle como pocas veces lo había hecho, debemos plantearnos, con la máxima serenidad y el máximo rigor posibles, qué camino seguimos a partir de ahora. Como ha dicho acertadamente el presidente Jordi Pujol, la respuesta a la sentencia del Tribunal Constitucional, más allá de la expresión emocional de rechazo, debe articularse de diversas maneras y ha de traducirse políticamente en diversas etapas. Pero para hacerlo, hay que distinguir cuidadosamente los problemas de diversa índole que plantea la decisión del Tribunal. Es necesario distinguir, para clarificar y poder actuar con más inteligencia. Entiendo que nos hallamos ante tres tipos de problemas, de naturaleza diversa, y que necesitan planteamientos y respuestas de alcance conceptual y temporal bien diferentes. Se trata de la relación entre Cataluña y España, del problema democrático derivado de la confrontación de legitimidades y, también, de cómo aplicar el Estatuto vigente y recuperar los aspectos modificados.

Es muy probable que las respuestas a estas cuestiones por parte de las fuerzas que hemos defendido el Estatuto no sean coincidentes, porque los objetivos de las fuerzas políticas catalanas, en lo referente al futuro de la articulación o de la relación de Cataluña con España, son muy distintos. De toda manera, en tanto que problema actual, estoy seguro de que hay margen suficiente para definir y acordar una hoja de ruta compartida. Porque, si de lo que se trata es de definir cómo aplicar el Estatuto y cómo recuperar los aspectos modificados, creo que podemos y debemos encontrar un terreno común que nos permita ser efectivos, y serlo en un plazo de tiempo no demasiado largo, evitando así decepcionar a la ciudadanía. Tiempo habrá de contrastar propuestas, modelos y horizontes para el país y para nuestro autogobierno cuando las diferentes fuerzas políticas competirán de aquí a unos meses ante la ciudadanía. Pero éste es un debate que no corresponde al momento presente, y todos haremos bien procurando resistir la tentación de poner este legítimo interés de los partidos ante la exigencia de defender el espíritu y la letra del Estatuto. Querría tratar, a continuación, con mayor detalle, los tres problemas que tenemos planteados, y la forma en que deberíamos abordarlos.

La relación Cataluña-España. Sin duda la sentencia del Tribunal Constitucional y las vicisitudes conexas influirán y marcarán a partir de ahora la relación entre Cataluña y España. Influirán en los ánimos colectivos, en la conformación de las voluntades, en las expectativas de futuro, en el grado de confianza de esta relación.

No se trata de un problema reciente, obviamente. Se trata de una cuestión de fondo que atraviesa nuestra historia contemporánea desde el momento en que los catalanes tomamos conciencia de la posición insatisfactoria que ocupamos en España y el catalanismo se plantea el objetivo de transformarla. Se trata de lo que se ha convenido en definir como la articulación de Cataluña en España y que, desde Cataluña, se entiende como el reconocimiento y el respeto necesarios hacia nuestra identidad nacional, cultural y lingüística singular y diferenciada, y la posibilidad de autogobernarnos en el marco de un Estado español que acepte, ampare, anime y defienda su pluralidad constitutiva.

Seguir construyendo la nación catalana, conseguir y ejercer el autogobierno: éstos han sido los objetivos del catalanismo, al lado de una voluntad manifiesta de participar activamente en la construcción de un proyecto colectivo con los demás pueblos de España. Ésta ha sido la aspiración mantenida desde sus inicios por el movimiento catalanista. Un movimiento plural y transversal que ha conocido éxitos y fracasos a lo largo del siglo XX y que, desde una perspectiva histórica, podríamos afirmar que ha iniciado el siglo XXI con un grado de satisfacción de sus objetivos iniciales que, en Cataluña, calificaríamos de notable: hemos salvado nuestra identidad, nuestra cultura y nuestra lengua, hemos consolidado nuestra conciencia nacional, y hemos estado ejerciendo pacíficamente el autogobierno desde hace más de treinta años.

Se ha de reconocer esta realidad y se ha de admitir que este progreso ha sido posible gracias al restablecimiento de la Generalitat con el presidente Tarradellas, gracias a una Constitución que ha hecho viable el autogobierno, concretado en Cataluña con los Estatutos de 1979 y de 2006.

Hay que reconocer que, con esta realidad positiva, convive una insatisfacción sobre la evolución del Estado autonómico y sobre el trato recibido por Cataluña en este marco a lo largo de tres décadas, muy especialmente en el cambio de siglo, entre los años 2000 y 2004. Una insatisfacción centrada en las limitaciones institucionales, competenciales y financieras del autogobierno y, sobre todo, en el insuficiente reconocimiento de la singularidad nacional de Cataluña.

Con éxitos y fracasos, con aciertos y errores, éste ha sido el camino elegido por la corriente central del catalanismo durante más de un siglo y, tal como yo lo entiendo, éste es un camino que el pueblo de Cataluña ratificó en el referéndum del 18 de junio de 2006. Un camino que hay que seguir mientras la mayoría del pueblo de Cataluña así lo quiera y así lo decida.

Hay que dejar muy claro que esta aspiración catalanista va más allá del simple juego político convencional. Es una aspiración que no será posible conseguir mediante el simple juego de mayorías y minorías políticas o de alianzas coyunturales. Su motor es un sentimiento mayoritario y transversal que surge de la sociedad. Su fuerza reside en la integración de sensibilidades políticas y sociales diversas. Su operatividad se multiplica cuando se produce el acuerdo amplio de las fuerzas políticas del país que permite negociar, desde una buena posición, con las instituciones del Estado.

Posiblemente, aquí reside buena parte del malentendido con España. En nuestra dificultad para hacer entender (o por su negativa a entender) que no estamos hablando de cuestiones administrativas ni de pactos políticos coyunturales, sino de una cuestión que demanda una predisposición y una cultura democrática que admita la pluralidad nacional, cultural y lingüística de España. Una pluralidad que, aunque no sea sentida con la misma intensidad por una parte de las comunidades, no resta ni un átomo de fuerza ni de razón a los que sí la sentimos, la queremos y la exigimos. Y el hecho de admitir esta realidad debe configurar de otra manera tanto la cultura política como el marco institucional del Estado español.

En definitiva, si España quiere dar una solución al secular problema catalán, debe estar dispuesta a cambiar. Empezando por admitir que se trata no del problema de unos cuantos, sino de un problema constitutivo de su propia esencia. Un problema de reconocimiento democrático de la realidad plurinacional de España. España no cambiará hasta que no cambie la manera en que se presente, se exprese y se considere este problema, desde la capital y desde los diferentes núcleos de poder político y mediático.

Tanto en Madrid como en el conjunto del país, hay voces potentes que conforman el estado anímico y la opinión de buena parte de los españoles en relación con Cataluña, sus instituciones y su voluntad colectiva. Existe, en España, quien niega el problema porque considera que no tiene entidad política, que se trata de un problema inventado, casi metafísico, y, por tanto, insoluble. Es una nueva manera de





volver a la conocida tesis orteguiana de la “conllevancia”, que nos condenaría a un malestar crónico y a sentir que vivimos, en el marco del Estado, en una situación de inferioridad. También es una manera de no asumir que se trata de un problema de España, como muchos hemos estado diciendo desde Cataluña, muchos, desde hace tiempo.

Entiendo que Cataluña ha planteado esta cuestión con lealtad, que ha hecho reiterados esfuerzos por explicar el fundamento y alcance de su demanda de reconocimiento. Pero hay que decir que hemos llegado a un punto en que Cataluña muestra síntomas de fatiga. Sobre todo cuando ve, tras tanto esfuerzo, que núcleos que conforman un sentimiento español bastante extendido no parecen demasiado interesados en responderlo. Es precisamente este cansancio lo que está alimentando en Cataluña una desafección sentimental y política que habría de preocupar seriamente a los responsables institucionales, políticos, económicos y sociales de España. Yo mismo lo advertí, hablando como presidente, en Madrid, ya en noviembre de 2007. Y francamente, resulta sorprendente ver, no ya la hostilidad de una minoría radical y estrepitosa, sino la indiferencia de una mayoría confiada en una supuesta inmutabilidad de la realidad española.

La animadversión o la indiferencia del otro son el peor punto de partida si se quiere resolver adecuadamente un problema agudo. Y ésta es la peor hipótesis que se podría verificar, desde mi punto de vista. Posiblemente hay quien no se quiere creer que el problema existe, a la vez que confía en nuestros errores o en nuestra incapacidad para no verse en la necesidad de afrontarlo. Lo dejo aquí, planteado en estos términos, como una reflexión que creo ineludible, en Cataluña, en Madrid y en el resto de España. Y creo que es inseparable del planteamiento que debemos hacer a la hora de abordar cómo resolvemos de forma concreta el problema creado por la sentencia del Tribunal Constitucional.

Ya he dicho antes que es lógico que se propongan respuestas bien diferentes por parte de las fuerzas que trabajaron para un Estatuto que, ahora, el Tribunal Constitucional ha recortado, porque los objetivos de las fuerzas políticas catalanas, en lo tocante al futuro o a la articulación de Cataluña con España, son muy diferentes.

De todas formas, en tanto que problema de hoy, estoy seguro que se ha de poder definir y acordar una hoja de ruta compartida y es responsabilidad nuestra abordar hoy los problemas del presente, tanto como lo es ofrecer a nuestros conciudadanos horizontes ilusionantes y plausibles para el futuro de Cataluña.

Quisiera referirme brevemente al segundo tema de fondo: el problema democrático derivado de la confrontación de legitimidades entre las instituciones democráticas y el Tribunal Constitucional. No es un problema nuevo, pero sí que se ha manifestado con toda intensidad en el caso del Estatuto porque es la primera vez que el Tribunal Constitucional ha tenido que dictaminar sobre una ley aprobada por el voto popular en referéndum.

Las sospechas sobre la parcialidad del Tribunal y sobre su vulnerabilidad a las presiones externas no han hecho más que crecer desde el momento en que el Partido Popular decidió presentar su recurso contra el Estatuto.

No es el momento de volver a recordar los episodios vividos. Es momento de constatar el daño causado y de proceder, en la medida de lo posible, a su reparación. Por eso emprendimos iniciativas para la renovación inmediata del actual Tribunal y para reformar la ley que lo regula para evitar procesos tan dilatados y convulsos como el que hemos sufrido.

Pero creo que también es necesario y oportuno abrir una reflexión de fondo sobre las relaciones entre las instituciones democráticas y las instituciones de control judicial. Como ustedes saben, es un problema de fondo que acompaña polémicamente al nacimiento y al desarrollo de las democracias, que ha tenido episodios históricos de gran relevancia como el enfrentamiento del presidente Roosevelt y el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, a propósito de la legislación del “New Deal”, que, en el ámbito doctrinal, se plantea la tensión entre las instituciones mayoritarias y las instituciones contramayoritarias, entre autogobierno democrático y restricciones institucionales a la democracia.

En nuestro caso, esta tensión es aún más relevante porque, en la práctica del Estado autonómico, se ha convenido la necesidad de arbitrar las tensiones y los conflictos entre centro y periferia, entre las

instituciones centrales del Estado y las autonomías. Una relación que es desigual, asimétrica y que, para compensarla, requeriría disponer de una institución arbitral realmente independiente.

No es tampoco mi intención hacer ahora una valoración del protagonismo del Tribunal Constitucional en la configuración del Estado de las autonomías. A pesar de haber contribuido de manera indudable a precisar el alcance de algunos de sus elementos básicos, el Tribunal Constitucional no había pretendido nunca hasta ahora tener un papel fundamental en la definición del modelo de Estado. No le correspondía y no le corresponde.

Tampoco son éstos el momento ni el lugar adecuados para plantear las consecuencias de llevar hasta el final la reflexión que he apuntado, pero no tengo duda alguna de que la reforma del Tribunal Constitucional es necesaria, podría decir que “imprescindible”, para mejorar nuestra calidad democrática y que es necesaria para evitar situaciones de contraposición flagrante con la voluntad democrática y para garantizar un tratamiento equitativo para los intereses de las autonomías.

La sentencia del Tribunal Constitucional sobre los recursos contra el Estatuto ha hecho crecer entre nosotros esta percepción de baja calidad democrática y algunos veníamos advirtiéndolo desde hace tiempo sobre las consecuencias negativas, no tanto de una u otra sentencia, como del simple hecho de que ningún tribunal sentenciara sobre una ley refrendada por la soberanía popular a pesar de que se haya hecho con la ley a su favor.

Paso a tratar, a continuación, el núcleo del debate que hoy tenemos planteado. ¿Qué hacemos con el Estatuto tal y como ha quedado después de su paso por el Tribunal Constitucional? Y, trascendiendo esta pregunta, ¿cuál es la respuesta que somos capaces de dar, en forma de actuación política compartida o no, al pueblo de Cataluña, a la sociedad catalana?

En primer lugar, debemos disponer de un diagnóstico preciso de las consecuencias de la sentencia sobre la propia ley, sobre el propio Estatuto. Un diagnóstico que creo que debe comenzar por la parte positiva, es decir, por determinar todo lo que podemos seguir haciendo con el Estatuto. Un Estatuto en vigor, que hemos desplegado a buen ritmo, desde hace cuatro años y que aplicamos con total normalidad. Ciertamente, el Tribunal Constitucional, con su sentencia, salva el cuerpo central del Estatuto, al confirmar en gran medida su constitucionalidad. Podemos afirmar que no se ha conseguido el objetivo de invalidar el Estatuto, tal como pretendían quienes lo recurrieron, tal como reclaman los magistrados más conservadores del Tribunal Constitucional en sus votos particulares y tal como reclamaban asimismo los sectores más duros de la derecha política y mediática españolas en sus comentarios y posicionamientos editoriales. Baste recordar que quienes recurrieron impugnaban más de la mitad de los preceptos estatutarios.

Así pues, el Estatuto sigue vigente y plenamente operativo: con su casta de derechos y deberes con sus mejoras competenciales consolidadas, conservando los nuevos ámbitos materiales, ensanchando así el espacio legislativo de nuestro autogobierno; con las posibilidades de participar en el ejercicio de determinadas competencias estatales, con nuestro propio régimen lingüístico que confirma la validez del modelo y, por tanto, la utilización del catalán como lengua vehicular de la enseñanza; con el nuevo modelo de financiación.

Para entendernos, ninguna nueva competencia transferida deberá ser devuelta, ni habrá que revisar el acuerdo de financiación, ni se ha de modificar nuestro modelo escolar, y la lengua catalana seguirá siendo la de los medios de comunicación públicos de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales. No habrá que deshacer el trabajo llevado a cabo estos últimos cuatro años de aplicación del Estatuto, durante los que se ha desplegado normativamente, con una cincuentena de leyes aprobadas; se han transferido competencias tan relevantes como la Inspección de trabajo, la gestión del servicio ferroviario de cercanías o la expedición del primer permiso de trabajo a los trabajadores inmigrantes y algunos otros; se ha aprobado y ha entrado en vigor el nuevo modelo de financiación.

Es decir, el Estatuto –a pesar de las enmiendas del Tribunal Constitucional– sigue siendo un instrumento útil de nuestro autogobierno. Y eso creo tener –creo que tenemos– el deber de decirlo claramente para salir al paso de afirmaciones apocalípticas que pretenden hacer creer a la ciudadanía que el Estatuto ha quedado reducido a simple papel mojado.



Ahora bien, una vez señalado que el Estatuto mantiene una parte importante de su potencial, debemos tomar en consideración las anulaciones y limitaciones que por la vía interpretativa nos impone el Tribunal Constitucional con su sentencia, y debemos evaluar qué son o qué suponen dichas limitaciones. En primer lugar, creo necesario subrayar la intencionalidad política de fondo que respira la decisión del Alto Tribunal. Es precisamente dicha manifiesta intencionalidad política la que hace que esta sentencia, desde mi punto de vista, provoque tanto rechazo. Porque el Tribunal, en vez de procurar comprender y respetar la intención del legislador, pretende imponer su propia visión del Estado autonómico. Una visión reticente hacia el lógico desarrollo y fortalecimiento de un Estado descentralizado y complejo que la Constitución Española de 1978 hace posible, y una visión que, además, entra en contradicción con anteriores interpretaciones del propio Tribunal.

El informe del grupo de expertos, al que quiero agradecer públicamente la labor llevada a cabo, dice: *“La sentencia no aplica su reiterada doctrina sobre el principio de deferencia hacia el legislador que, en este caso, aún debería haberse aplicado de forma más exquisita por la función constitucional del Estatuto y por el plus de legitimidad que deriva del procedimiento de su elaboración y aprobación.”* Con la sentencia, el Tribunal Constitucional, hace una intervención política, extralimitándose al querer imponer su propia concepción por encima de la del legislador, poniendo de este modo en cuestión el pacto político logrado entre las instituciones centrales del Estado y la Generalitat, y adoptando la figura impropia del legislador negativo. ¿Y cuál es esta visión que se pretende imponer? La encontramos explícitamente en su doctrina sobre la nación, al no admitir el reconocimiento de Cataluña como nación, al negar el respeto al sentimiento de identidad nacional manifestado por el Parlamento de Cataluña. Una negación enfática, expresada con una retórica recargada, dirigida a destacar reiteradamente la nación española como única soberana de manera, además, absolutamente gratuita, podemos decirlo así. Con su correlato en el caso de la lengua, al considerar la lengua castellana como la única de la que se puede exigir el conocimiento.

Parece que de esta forma se hubiera querido cerrar la puerta a una interpretación del Estado autonómico en términos más plurinacionales, pluriculturales y plurilingüísticos. Una interpretación que, llevada al extremo, haría imposible la integración de la realidad nacional de Cataluña en el marco constitucional. En este sentido podría decirse que la decisión del Tribunal es irresponsablemente excluyente, que no ha ponderado las consecuencias históricas del paso dado, ni ha tenido en cuenta la realidad social de Cataluña. Esta sensibilidad histórica y social sería exigible en un órgano jurisdiccional de tanta relevancia. En consonancia con esta visión se quiere rebajar también la posición constitucional del Estatuto. El informe de nuestros expertos lo afirma taxativamente en sus conclusiones cuando dice: *“La sentencia debilita significativamente la función constitucional del Estatuto de Autonomía y sustituye su papel en el bloque de la constitucionalidad por el del propio Tribunal”.*

Y más adelante, sigue el informe afirmando que *“la sentencia trata, a menudo, el Estatuto como una ley meramente autonómica, a través de la cual la comunidad autónoma pretendería imponer al Estado obligaciones y mandatos, y olvida que es una norma estatal fruto de un pacto político entre el Parlamento de Cataluña, la Generalitat y el Estado”.*

Es decir, se ha producido una regresión en la doctrina del propio Tribunal Constitucional, que parece expulsar el Estatuto del bloque de constitucionalidad. Lo parece. Parece que no se admita la función de estímulo que el Estatuto quería representar para la innovación del Estado autonómico en su conjunto. A la vista de este planteamiento, no es nada extraño que la sentencia esté formulada desde la desconfianza y, por tanto, llena de prevenciones injustificadas hacia el legislador; prevenciones que sobre todo se concretan en una lectura de la tipología competencial que invalida la intención primigenia del Estatuto de establecer una garantía plena de nuestro autogobierno y en la pérdida también de garantías concretas en determinados ámbitos. De esta forma se limita seriamente la capacidad del Estatuto para profundizar el autogobierno y se deja esta posibilidad, de nuevo, en manos de la negociación con el Gobierno del Estado y, por tanto, sometida a las contingencias de la evolución política.

En resumen, la sentencia del Tribunal Constitucional produce un resultado ambivalente: por un lado, podemos afirmar que no afecta las paredes maestras de nuestro autogobierno, pero, por el otro, condiciona seriamente las posibilidades de ensancharlo. Denota y extiende un pósito de desconfianza en las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y las instituciones centrales del Estado que será difícil y costoso superar. Al final me referiré de nuevo a esta cuestión de la confianza.

Como he dicho en todo momento, creo que nuestra respuesta debe saber conjugar, a un tiempo, el respeto de la voluntad popular, la defensa del autogobierno, el cumplimiento del pacto político y el respeto por el Estado de derecho. Porque únicamente una respuesta formulada desde la máxima unidad, serena, constructiva y confiada en nuestra fuerza, tendrá la eficacia política de defender el autogobierno y la eficacia social de preservar la cohesión del país; una respuesta guiada por la voluntad de no renunciar a la satisfacción plena de las aspiraciones de autogobierno contenidas en el Estatuto, tal como dije horas después de conocer el fallo del Tribunal.

Dije también, ya cuando se recurrió el Estatuto, que mi norma de conducta, en caso de que el Tribunal Constitucional estimara algunos aspectos del recurso, estaría presidida por el objetivo de salvar el pacto político en el que el Estatuto se fundamenta. El pacto político alcanzado entre el Parlamento de Cataluña y las Cortes Generales y entre las fuerzas políticas que dieron su apoyo al Estatuto con sus votos. La preservación de este pacto político y la exigencia de su pleno cumplimiento con total lealtad institucional es la principal garantía de que la voluntad de mejora del autogobierno concretada en el Estatuto no podrá ser ignorada o rebajada.

Creo que se debe exigir esta garantía; hay que hacer prevalecer el pacto estatutario. Y ello implica dialogar con los principales responsables de las instituciones del Estado y de las fuerzas políticas representadas en las Cortes Generales, para plantear la necesidad –la obligación, diría yo– de asumir conjuntamente las consecuencias políticas y jurídicas de la sentencia y para proponer otras vías para dar cumplimiento al conjunto del pacto suscrito. Por tanto, pues: exigencia, diálogo y negociación. Para empezar, con el presidente del Gobierno de España.

Creo que ésta es la obligación del presidente de la Generalitat, como máxima autoridad institucional de Cataluña, una obligación derivada del deber ineludible de dirigir el autogobierno con el instrumento del cual dispone.

Ahora bien, creo necesario que el diálogo vaya más allá del cumplimiento del pacto estatutario para enmarcarse en la necesidad de reforzar el pacto constitucional y revitalizar, por tanto, el espíritu constitucional abierto e integrador, apelando legítimamente al espíritu de la Constitución del 78 que respetamos con el proceso estatutario y que ahora hemos visto rebajado y menospreciado.

Creo que no podemos rebajar nuestra aspiración a ser reconocidos como nación; las garantías de la adecuada dotación financiera, de infraestructuras, de inversiones y de participación en los centros de decisión, que nos deben permitir seguir siendo un país próspero que, hay que recordarlo, es la gran locomotora también de España; la determinación a hacer que se escuche nuestra voz y nuestra lengua en las instituciones españolas y europeas; nuestra exigencia de sentirnos reflejados y reconocidos en las instituciones comunes del Estado.

Y todo ello se debe lograr empezando a negociar con el Gobierno de España la modificación de determinadas leyes estatales, tal como se sugiere también en el informe del grupo de expertos, que señala la posibilidad de modificar más de una decena; o bien por medio de la utilización, en casos específicos, de los artículos 150.1 y 150.2 de la Constitución. Y seguir velando por el cumplimiento satisfactorio de los acuerdos aprobados en firme, como el del nuevo modelo de financiación o el del compromiso sobre las inversiones del Estado en infraestructuras en Cataluña, utilizando a fondo los instrumentos de relación bilateral e impulsando nuevas iniciativas legislativas para reconocer efectivamente la pluralidad cultural y lingüística de España.

Soy consciente de que esta negociación debemos hacerla, en algunos casos, sin la garantía jurídica que el Estatuto proporcionaba y que ahora el Tribunal nos niega, y que, por lo tanto, el resultado de dicha negociación depende mucho más de las condiciones políticas en que se lleve a cabo. Y que, más allá, cuando se den las circunstancias favorables, que no es ahora precisamente, habrá que recuperar y ampliar esta garantía, muy probablemente por medio de una reforma de la Constitución que, entre otras cosas, reconozca explícitamente nuestra realidad nacional.

No conozco mejor garantía de éxito que la de establecer un acuerdo básico –de mínimos, si ustedes quieren– entre las fuerzas políticas catalanas que aprobamos el Estatuto y las que se han esforzado por desarrollarlo y aplicarlo lealmente.

Les propongo definir, defender y exigir el mínimo común denominador en defensa del Estatuto. La defensa de la dignidad catalana empieza por aquí; en estos momentos pasa por aquí. Hablo de un mínimo que contenga todo lo que deba contener, todo aquello que la sentencia haya podido poner en cuestión; un acuerdo a prueba de inquietudes y de confrontaciones electorales, que tan válido sea hoy como el día después de las elecciones; un mínimo acordado en Cataluña que podamos defender, exigir y negociar con las instituciones centrales del Estado.

Estoy convencido de que hay que superar la idea de la unidad como un acto mágico, capaz de resolver todos los problemas. Creo que la unidad no puede reducirse a un hecho puntual o a un momento de catarsis colectiva. Creo en la unidad más como proceso o como hilo conductor, con un objetivo bien definido y con los medios proporcionados.

Créame, señoras y señores diputados, si somos capaces de ofrecer este ejemplo de realismo y de lealtad, habremos hecho un paso, modesto pero seguro, para recuperar la confianza ciudadana en la política. Nos conviene hacerlo porque es lo que le conviene al país, porque es lo mínimo que la ciudadanía espera de todos nosotros. Porque, por mucho que impresionen los gritos y las pancartas, nuestro pueblo conoce el altísimo valor de la convivencia. Porque no podemos permitirnos el lujo de nuevos enfrentamientos, a pesar de que ya sé que estamos entrando en un proceso preelectoral en el que la confrontación política será y es inevitable. Porque existe una sentencia que nos ha indignado y que, al mismo tiempo, convive con una crisis que nos golpea desde hace meses y de la que vamos a salir si concentramos también todas nuestras fuerzas, lo más colectivamente posible.

Señoras y señores diputados, hay pactos que son posibles, aunque no haya confianza; son posibles si los compromisos están claros y las cláusulas contractuales proporcionan las garantías necesarias. Pero los pactos políticos solamente se pueden hacer bien a la fuerza –que no es el caso–, o bien por la confianza. Y aquí es donde está el núcleo de la situación en la que nos encontramos. Después de la sentencia del Tribunal Constitucional, el Estatuto ha quedado tocado, que ya lo rehaceremos, pero ha quedado dañada, también, la confianza mutua. Éste es el problema. Podemos abordar tal o cual punto, con legítima voluntad de recuperación de lo que representaba el texto estatutario, pero el problema no es únicamente de recuperación, sino de reparación de la confianza entre las instituciones catalanas y españolas. Lo que ha crecido y crece es la desafección, el cansancio, la fatiga y una legítima sensación de irritación, que nos puede llevar a pensar que hay que abandonar el camino del entendimiento, del pacto o del acuerdo.

Nosotros pedimos respeto y reconocimiento, respeto y reconocimiento que significan, naturalmente, cuotas de poder y de autogobierno. Pero no estamos hablando únicamente de competencias: hablamos de visiones, hablamos de emociones, hablamos de sentimientos, de afecto, la ausencia del cual es el desafección que nos lleva a la desafección.

¿Qué debemos, pues, hacer en esta hora decisiva? ¿Abandonar el camino del entendimiento? ¿O persistir en querer que España sea diferente de como es hoy, aunque una parte no quiera? Creo que Cataluña no podrá avanzar sola; mejor dicho, sí que puede estar sola, pero, honestamente, he de decir que tengo la convicción de que la soledad no es el progreso y que el progreso sólo es posible haciendo un juego de identidades múltiples no excluyentes que refuercen nuestra identidad y proyectándonos.

Las relaciones Cataluña-España –o España-Cataluña, tanto da– no podrán basarse en el compromiso y en el acuerdo si no recuperan la confianza y el respeto. Sería muy lamentable que de la voluntad del pacto acabásemos derivando en el interés del contrato. En los pactos lo más importante no es la letra, sino el espíritu, la actitud, la palabra dada, el apretón de manos; el pacto exige confianza y lealtad. En los contratos lo importante es la letra, las garantías, la firma y el compromiso adquirido. En los contratos, obviamente, prima el interés.

Sin confianza puede abrirse paso una nueva relación más fría, práctica y exigente, no exenta de malentendidos o conflictos, seguramente también más racional que emocional. Sin confianza, Cataluña podría acabar decantándose por una relación marcada sólo por el interés y concluir que, si España nos interesa, por razones económicas, sociales, culturales, políticas o estratégicas, sin ignorar, evidentemente, la profunda vinculación emocional que también sienten o sentimos millones de catalanes, entonces debemos entendernos, fijando, naturalmente, nuestras condiciones, y conseguir un equilibrio que permita proyectarnos, crecer y a la vez hacer posible nuestra voluntad inequívoca de autogobierno y nuestra identidad. Debemos entendernos, en definitiva, porque nos interesa; así de claro o así de crudo.

Dicho esto, yo estoy por el pacto y no por el contrato.

Estoy convencido de que el presente de Cataluña pasa ahora por hacer cumplir lo que hemos acordado y que la recuperación plena e íntegra del Estatuto no es sólo una exigencia democrática y ética, fruto de su legitimidad y de una visión del país más o menos ampliamente compartida, sino el camino que nos ayudará a restablecer un nuevo modelo. Mientras rehacemos el espíritu constitucional del 78, recuperamos, debemos recuperar, el contenido del texto estatutario.

España, en su conjunto, no es esta sentencia. España no es, tampoco, el Tribunal Constitucional que la ha dictado. Pero es obvio que hay una parte de la sociedad española que no sólo comparte la sentencia, sino que incluso la encuentra demasiado condescendiente. Esta parte de la sociedad representa una España menos interesante e incluyente que la España de la Transición y de la Constitución. Sería muy lamentable que el catalanismo, que históricamente había tenido un proyecto de transformación y construcción de España, acabase viéndose tentado a centrarse únicamente en el proyecto de transformación y construcción de Cataluña. Sería lamentable, pero para algunos la sentencia lo hace posible. En el escenario actual, perdemos todos, claro, pero quien más pierde es España, porque es más pobre moralmente, porque frena su propia pluralidad, porque entiende menos las emociones y las voluntades de sus pueblos.

Finalmente, estoy convencido de que, pese a esta hora grave y exigente de la que les hablaba al principio, estamos también ante una hora esperanzada, porque de todo este proceso saldrá, estoy convencido de ello, una Cataluña más fuerte, más consciente de que, no por el hecho de que otros en el pasado perdieran tiempo y oportunidades de avanzar en el autogobierno, ahora nosotros debemos correr tanto que pongamos en riesgo la convivencia que se ha construido con el esfuerzo de generaciones. Más consciente que nunca de que ninguna deriva nos puede hacer perder el valor esencial de la unidad civil de nuestro pueblo, que es el bien máspreciado que tenemos; más consciente que nunca de que las identidades múltiples son el modelo de futuro para naciones como la nuestra y en un mundo cada vez más abierto y globalizado; más consciente que nunca de que todas las fuerzas políticas catalanistas han de compartir espacios comunes; más consciente que nunca de que el progreso de Cataluña y los instrumentos que lo hacen posible son la clave de bóveda de la nación y que sin progreso no hay nación. Garanticemos el progreso, hagamos del interés la punta de lanza de nuestras estrategias; recuperemos afectos si es posible, pero, por encima de todo, hagámonos respetar para avanzar. Y lo primero de todo es hacer respetar el Estatuto, no abandonarlo, ni menospreciarlo, ni ignorarlo. Éste debería ser el objetivo esencial, básico, unitario y compartido de este plenario, de los diputados y diputadas, de la mayoría de las fuerzas políticas de Cataluña en esta hora grave y exigente a que nos enfrentamos. Muchas gracias, señoras y señores diputados.





## El Estatuto y la ambición nacional de Cataluña tras la sentencia del Tribunal Constitucional

**Laia Bonet Rull**

Secretaria del Govern

La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña ha generado un importantísimo debate sobre sus consecuencias jurídicas y políticas en el autogobierno de Cataluña, y ha abierto un debate sobre el futuro de Cataluña y su encaje con España.

Por este motivo, y desde la premisa de que el análisis jurídico de la sentencia se aborda muy especialmente en el informe de los expertos que se efectuó por encargo del Presidente de la Generalidad de acuerdo con el Jefe de la oposición -más allá de las aportaciones personales que se hacen en esta publicación-, quisiera dedicar estas páginas a analizar el contexto en el que se produce la sentencia así como, sobre todo, la situación en la que queda el Estatuto y qué entiendo que debe ser el comportamiento de las instituciones catalanas ante este momento grave y solemne, tal y como expuso ante la Cámara parlamentaria el Presidente Montilla tras conocer la sentencia.

Sin voluntad de entrar en los detalles de un proceso ya suficientemente conocido por los ciudadanos de Cataluña, quisiera sólo mencionar aquí, de forma sintética, los motivos que han hecho de este pronunciamiento del Tribunal Constitucional un pronunciamiento excepcional:

- El Tribunal ha tenido que pronunciarse sobre la constitucionalidad de un Estatuto de autonomía, y esta norma, por la función que la Constitución le tiene reservada y su complejo procedimiento de elaboración y aprobación, constituye un caso paradigmático de norma paccionada ya que intervienen, sucesivamente y simultáneamente —también— las voluntades de los representantes de los ciudadanos de Cataluña y del Estado. Y este procedimiento, como decía, se debe fundamentalmente al papel que juega el Estatuto en nuestro ordenamiento jurídico, ya que constituye la pieza llamada por la Constitución a completar el denominado bloque de la constitucionalidad. Y es que el Estado de las autonomías previsto por la Constitución española no está diseñado del todo a la propia norma ya que el constituyente optó por un modelo no sólo abierto en cuanto al número de comunidades autónomas sino también en cuanto al modelo institucional y al conjunto de competencias que debían asumir cada una de las realidades autonómicas que se crearan. De ahí que la imagen completa de los roles de cada una de las instancias (Estado y Comunidad Autónoma) sólo pueda desprenderse del conjunto del bloque de la constitucionalidad, y no sólo de la Constitución.
- Por primera vez desde la creación del Tribunal Constitucional, éste ha tenido que juzgar la constitucionalidad de una norma refrendada, es decir, de una norma que, de acuerdo con su procedimiento de elaboración, no sólo cuenta con el pronunciamiento mayoritario de los representantes de los ciudadanos de Cataluña y del Estado, sino también los ciudadanos de Cataluña, que directamente, en un referéndum, se pronunciaron mayoritariamente a favor del texto aprobado previamente por el legislador. Esto ha llevado a hablar en términos de choque de legitimidades y se han planteado interrogantes sobre la posibilidad real de admitir que un pronunciamiento del alto tribunal pudiera desvirtuar el contenido de un texto sobre el que la ciudadanía se pronunció favorablemente en el su conjunto. Sin embargo, hay que tener presente que pese a que jurídicamente y en abstracto sea lo suficientemente discutible esta posterior intervención por parte del Tribunal, éste, de acuerdo con las reglas del juego (y así lo prevé la Ley que lo regula) es el árbitro de la constitucionalidad y tiene competencia para dictar sentencia. Forma parte, pues, de las reglas del juego y el sistema de pesos y contrapesos vigente de nuestro Estado compuesto y en su momento nadie cuestionó ni discutió esta intervención, ni siquiera se consideró en ninguna fase de las alegaciones por parte de todas las partes implicadas, incluidas las instituciones catalanas. La razón es clara: así lo prevé la normativa vigente.

Los dos motivos mencionados habrían hecho prever un determinado comportamiento en la actuación del Tribunal Constitucional, un tribunal que, por su función de intérprete de la Constitución, debe acompañar su análisis de un estricto respeto al denominado principio de deferencia al legislador que, partiendo de una presunción de constitucionalidad de todas las normas que debe enjuiciar, le debe llevar a priorizar siempre el texto analizado mientras haya al menos una interpretación conforme a la Constitución. En consecuencia, nunca pueden efectuarse declaraciones de inconstitucionalidad de carácter "preventivo", es decir, no resultado directo e inmediato de las previsiones de la propia norma enjuiciada, sino fundamentadas en la mera posibilidad de que en la aplicación de esa norma -en este caso, el Estatuto-, pudieran llevar a una situación contraria a las previsiones explícitas o al espíritu -abierto- de la Constitución.

Si éste es un principio esencial de la actuación del Tribunal Constitucional ante cualquier norma, más aún lo debe ser ante el enjuiciamiento de una norma que cuenta con un plus de legitimidad de primer orden por ser el resultado de un pacto entre las instituciones catalanas y las estatales y que ha sido refrendada directamente por los ciudadanos de Cataluña. De ahí que esperara en este caso que el Tribunal Constitucional fuera exquisito en el respeto al texto aprobado en las Cortes y refrendado.

Pues bien, conviene señalar aquí cuatro motivos más que acaban de confirmar el carácter excepcional del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, si bien estos no son elementos definidores del sistema y por tanto, estructurales, sino verdaderas patologías que han acompañado este caso:

- La trascendencia del caso ha generado una tensión permanente en la labor del Tribunal y los recurrentes no han dudado en utilizar todos los mecanismos imaginables para asegurar un pronunciamiento favorable a sus pretensiones. Ante estas tensiones, el Tribunal no ha sabido estar a la altura de las circunstancias y ha caído incluso en la trampa de modificar su propia doctrina sobre las causas de abstención y recusación de sus magistrados, produciendo, ya desde un principio, la descompensación de su composición en aceptar la recusación de uno de sus magistrados.
- Al contrario de lo que son llamadas a ser, las deliberaciones del Tribunal no se han desarrollado en la calma y el ambiente de reflexión y discreción necesarios para un correcto desarrollo de su función de acuerdo con los principios de imparcialidad y objetividad sino que, ya desde la presentación del recurso, se han evidenciado de forma continua importantes incidencias en este principio al verse reflejado el contenido de las deliberaciones y los detalles de las discrepancias en los medios de comunicación. Se ha obviado, demasiado a menudo que la propia ley reguladora del Alto Tribunal obliga al secreto de las deliberaciones, configurando su vulneración incluso como una causa de cese.
- Los dos motivos anteriores han conducido indefectiblemente a una tercera patología: el retraso en la emisión de la sentencia. Es verdad que la diligencia en el ejercicio de la función no es precisamente un objetivo sencillo de cumplir ni por este ni en general por los órganos judiciales. Sin embargo la relevancia del caso, fundamentada en la naturaleza de la norma estatutaria, obligaba a priorizar este recurso respecto a los demás y esto demandaba un pronunciamiento rápido, a pesar de la vigencia del texto recorrido y la posibilidad de desplegarlo mientras tanto. En definitiva, cuatro años para pronunciarse sobre nuestro Estatuto de autonomía son, sencillamente, demasiado tiempo.
- Finalmente y como consecuencia necesaria no sólo de este retraso sino también esencialmente de la primera de las patologías mencionadas, las tensiones generadas por los recurrentes sobre el propio Tribunal, se ha llegado a una situación de clara irregularidad en la composición del Tribunal, ya que cuatro de sus miembros deberían haber sido renovados (sustituidos) en diciembre de 2007. Esto ha obligado necesariamente a plantear al propio Tribunal de forma valiente por parte de las instituciones catalanas (Gobierno y Parlamento) la necesidad de considerar la inhibición del Tribunal respecto a este caso, es decir, a no pronunciarse, dejando esta función para un tribunal con la composición adecuada para el pleno respeto al principio esencial del "juez predeterminado por la ley".

En este contexto se ha producido, pues, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, un pronunciamiento que necesariamente hemos de calificar de excepcional por motivos expuestos y ya bastante conocidos. Un pronunciamiento que ha supuesto la declaración de inconstitucionalidad respecto a 14 artículos o fragmentos de artículo del Estatuto de autonomía de Cataluña y al mismo tiempo, la con-



creación de la interpretación imprescindible de 27 otros artículos para considerarlos “adecuados” a la Constitución.

Como decía al empezar, no efectuaré en este punto una valoración de las afectaciones concretas sobre el texto del Estatuto, lo que podríamos llamar las afectaciones jurídicas del texto. Con este objetivo se elaboró el informe del grupo de expertos, que no sólo analiza si se ha afectado en cada caso el objetivo pretendido por la norma sino que también señala, cuando existen, otras vías para alcanzar los mismos objetivos.

Sí que me parece más que relevante, sin embargo, trasladar aquí las tres conclusiones con las que concluye ese informe y que dejan entrever más la verdadera afectación de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto: la afectación de lo que podríamos llamar los “intangibles”.

El informe, concluye, pues, que “del análisis de la sentencia se pueden extraer tres ideas clave sobre las que el Tribunal asienta su doctrina, y que en buena parte ya han sido mencionadas a lo largo del informe:

- La sentencia debilita significativamente la función constitucional del Estatuto de autonomía y sustituye su papel en el bloque de la constitucionalidad por el del propio Tribunal.
- La sentencia trata, a menudo, el Estatuto como una ley meramente autonómica, a través de la cual la Comunidad Autónoma pretendería imponer al Estado obligaciones y mandatos, y olvida que es una norma estatal fruto de un pacto político entre la Generalidad y el Estado.
- La sentencia no aplica su reiterada doctrina sobre el principio de deferencia hacia el legislador que, en este caso, aunque debía ser aplicado de forma más exquisita para la función constitucional del Estatuto y por el plus de legitimidad que deriva del procedimiento de elaboración y aprobación. Al contrario, la sentencia está impregnada de una prevención injustificada respecto del contenido del Estatuto de autonomía.”

Estas conclusiones reflejan en buena parte los verdaderos problemas que acompañan al pronunciamiento y evidencian que de su redacción en todo momento rezuma un clamoroso desconocimiento de la realidad social catalana y una inadmisibles actitud de prevención ante la norma y su aplicación. Una actitud de prevención que nunca debería haber llevado a la declaración de inconstitucionalidad de la norma o incluso ni siquiera en su interpretación conforme sino reservar esta posibilidad en todo caso por el eventual enjuiciamiento de las normas que se aprueben en su desarrollo. Pienso, pues, que no sólo el Tribunal erró en la aplicación del principio de respeto al legislador, sino que “se ha dejado vencer” por la manipulación de un instrumento legítimo operada por los recurrentes. En un momento decisivo para la configuración del Estado de las autonomías y por el reforzamiento del pacto constituyente, el Tribunal no ha estado a la altura. El Tribunal no podía decir “no” a Cataluña, y mucho menos de esta manera.

¿Qué hacer pues ante esta situación? Porque cumplir las sentencias de los Tribunales es una obligación de las autoridades democráticas: la sentencia debe acatarse y cumplirse en lo que corresponda, aunque se discrepe del razonamiento y de las conclusiones. Pero acatar no quiere decir renunciar a superar la sentencia mediante acciones democráticas. Así, las instituciones catalanas —con el Presidente Montilla al frente— y la sociedad catalana han mostrado una clara indignación por esta sentencia y han expresado su rechazo de forma contundente en la manifestación del pasado 10 de julio.

Ante la inminencia de la sentencia, Gobierno y Parlamento, en una muestra de gran unidad en la defensa del Estatuto de autonomía, instaron la reforma de la ley reguladora del Tribunal Constitucional para corregir todas las patologías que desgraciadamente se han evidenciado en esta ocasión. Una reforma imprescindible que probablemente también tendrá que afrontar no sólo estas patologías sino también garantizar que nunca más un tribunal pueda pronunciarse sobre una norma refrendada. No nos lo podemos permitir. Hay demasiado en juego y la legitimidad democrática de los instrumentos de participación directa no lo debería permitir, pienso.

Más allá de esta reforma, sin embargo, el Presidente Montilla ha exigido el cumplimiento del pacto político refrendado por los ciudadanos y, por lo tanto, habrá que buscar todos los mecanismos necesarios para desplegar íntegramente el potencial de autogobierno previsto en el Estatuto de 2006. La reforma

de la Ley Orgánica del Poder Judicial para incorporar las previsiones sobre poder judicial que contiene el Estatuto es un ejemplo, pero no lo es todo. Al mismo tiempo, y más allá de poner en marcha con la necesaria diligencia estos instrumentos jurídicos, se deberá reforzar el pacto constitucional, que se ha puesto en duda debido a la lectura claramente restrictiva de la Constitución que esta sentencia efectúa. Para ello, un cambio de actitud en el despliegue del Estatuto de ahora en adelante también será esencial.

Porque el Estatuto es la salida, la gran avenida del autogobierno. Cuenta con un pronunciamiento a favor de la mayoría parlamentaria y de la ciudadanía de Cataluña.

Y no sólo por eso. En estos años, el Estatuto ha demostrado ser una herramienta útil. El balance de despliegue del Estatuto durante estos cuatro primeros años de vigencia, a pesar de los condicionantes del clima político que ha acompañado la resolución del recurso de inconstitucionalidad, así lo demuestra: una cincuentena de leyes para hacer realidad nuevas políticas propias y actualizar las instituciones de autogobierno que han contado a menudo con el apoyo también de fuerzas de la oposición, una veintena de trasposos que atribuyen nuevos ámbitos de decisión y de gestión a la Administración de la Generalidad, una nueva financiación, sin precedentes no sólo por la cuantía resultante sino esencialmente porque se ha acordado sobre nuevos criterios y principios que corrigen la injusticia del anterior sistema y, por último, la creación de una nueva dinámica de adopción de acuerdos que pivota en el principio de bilateralidad reconocido en el Estatuto y que, a pesar de no excluir la multilateralidad ni exigir privilegios para Cataluña, habrá que reforzar en el futuro incrementando el peso político de Cataluña en las decisiones del Estado y fortaleciendo el perfil político de las relaciones entre las presidencias y los gobiernos respectivos.

El Estatuto, más allá de ser una herramienta útil también es una herramienta viva. Una herramienta viva que ha producido resultados y en producirá más aún. Nadie puede discutir que nunca antes en la historia de Cataluña se había contado con un nivel equivalente de autogobierno. Y esto es así a pesar de un recurso que pretendía ganar en los tribunales lo que había perdido en las Cortes, y a pesar de la sentencia... No volveré ahora a esta cuestión. El Estatuto es una herramienta viva, la herramienta del autogobierno de Cataluña y con la que los representantes del pueblo deberán gobernar en el futuro.

El Estatuto es una herramienta útil, una herramienta de autogobierno viva, y es a la vez una herramienta que refleja la ambición nacional de Cataluña. Una ambición nacional que, pivotando sobre el refuerzo de la bilateralidad no excluyente ni traumática como decía, une el país en lugar de dividirlo y empobrecerlo. Porque la ambición nacional de Cataluña le debe permitir progresar al mismo tiempo, y no hay progreso posible si nos empobrecemos o nos dividimos.

Para que esto sea posible, no obstante, Cataluña no puede verse agredida por una actitud colectiva, ciertamente no mayoritaria, que con la bandera de la unidad parece luchar de hecho por la exclusión de la Cataluña real del pacto constitucional. La mayoría de la ciudadanía catalana no se siente nada solidaria con estas interpretaciones políticas y jurídicas, demasiado extendidas en la España centralista, que niegan su derecho al autogobierno y confunden autonomía con uniformidad. Una interpretación política y jurídica que desprecia Cataluña y la mantiene encorsetada.

Cataluña se ha de poder ver reconocida con sus singularidades, en su identidad y con todo su potencial. Será, sin duda un proceso largo, que tendremos que afrontar con fortaleza y paciencia porque venimos de muy lejos y vamos mucho más lejos aún. Pero creemos en lo que hemos hecho y exigimos corresponsabilidad por parte de todos los actores y lealtad. Lealtad con los principios democráticos y lealtad con el pacto constitucional.



## Los efectos jurídicos de la sentencia sobre el Estatuto

**Carles Viver Pi-Sunyer**

Catedrático de Derecho Constitucional  
Director del Institut d'Estudis Autònoms

No es tarea fácil evaluar, sin excesivos tecnicismos y en unas pocas cuartillas, los efectos jurídicos de la sentencia sobre el Estatuto catalán. Se corre el riesgo de perder los matices, tan importantes en estos casos. Sin embargo, creo que quienes participamos en su momento en el proceso estatutario tenemos un deber cívico de correr ese riesgo. Mi intención aquí es la de ser lo más descriptivo posible, evitando entrar en valoraciones políticas y en críticas jurídicas de la sentencia.

En relación con lo que hemos llamado aspectos identitarios, la sentencia viene a concluir que el Estatuto no puede aplicar a Cataluña los términos *nación* y *realidad nacional*, ya que desde una perspectiva jurídica la Constitución sólo admite una nación, la española. No declara formalmente la inconstitucionalidad de esos incisos ya que están en el preámbulo, pero les niega efectos interpretativos respecto del resto de artículos y en concreto respecto de los símbolos “nacionales”, obligando a entender este adjetivo como símbolos de una “nacionalidad”, no de una nación. Declara constitucionales las referencias al “pueblo catalán” como origen del poder, a la “ciudadanía catalana” y a los “derechos históricos”, ya que puede interpretarse que estos conceptos no son sinónimo de ninguna fundamentación del poder de la Generalitat al margen de la Constitución. La sentencia cierra cualquier posible interpretación expansiva que pudiera estar implícita en la referencia a los derechos históricos (que, según declara, nada tienen que ver con los del País Vasco o Navarra). Los efectos jurídico-prácticos de estas interpretaciones son muy limitados; lo serían también, al menos a corto plazo, aunque se interpretase que el Estatuto había querido transitar por la vía, ciertamente no explicitada, de los derechos históricos de los territorios forales. Los “daños” en este ámbito son más “morales” y políticos que jurídicos.

En cuanto a la lengua, la sentencia deja intacta la regulación del catalán en el ámbito de la enseñanza y su carácter de lengua vehicular preferente, aunque no única, negando al mismo tiempo el derecho a recibir la enseñanza únicamente en castellano. Respecto de la lengua de las administraciones catalanas y de sus medios de comunicación, declara que el Estatuto no puede imponer el uso preferente del catalán, como sí hacía la Ley de política lingüística vigente, aunque inmediatamente admite que el legislador ordinario podrá dar ese trato preferente a cualquiera de las dos lenguas oficiales para “corregir situaciones históricas de desequilibrio”. Más allá de las críticas que pudiera merecer el hecho de que el Estatuto no pueda, tampoco aquí, vincular al legislador y que después de 30 años tenga que justificarse la preferencia del catalán en la necesidad de su “normalización”, el hecho cierto es que la doctrina sentada por la sentencia en la práctica no va a exigir ningún cambio significativo, aunque puede ser un semillero de conflictos. Tampoco se reconoce el deber general de conocer el catalán. Aquí se rompe clamorosamente la igualdad entre las lenguas oficiales que según la propia sentencia debería presidir la regulación estatutaria. Esto significa que, si un ciudadano alega desconocimiento del catalán, las comunicaciones que los poderes públicos le dirijan en esta lengua carecen de efectos y, además, añade la sentencia, no puede imponérsele la obligación de pedir a la Administración que le dirija las comunicaciones en castellano. Esto parecería llevar a la exigencia de que todas las comunicaciones de los poderes públicos de Cataluña fueran bilingües; sin embargo, la sentencia afirma que pueden hacerse en una única lengua siempre que se arbitren “mecanismos” para que quienes prefieren la comunicación en castellano puedan obtenerla sin que el mecanismo para conseguirlo les suponga una carga. Aquí deberá verse qué se entiende por carga en este contexto y deberá ponerse mucha imaginación para hacer compatible el uso del catalán con la ausencia de cargas individuales. En cualquier caso, esta doctrina será también con toda seguridad un nudo de conflictos ante los tribunales de justicia. Por último, el legislador que regule la obligación de empresas y establecimientos de atender en cualquiera de las dos lenguas, según parece decir la sentencia, aunque de modo confuso y un tanto contradictorio, deberá hacerlo en función de los tipos de establecimiento –no es lo mismo una gran empresa que una empresa familiar– y sin exigir que todos los dependientes hablen las dos lenguas. Igualmente, parece reconocer la constitucionalidad del derecho a dirigirse en catalán a los órganos constitucionales del Estado y a

los tribunales Constitucional y Supremo, aunque corresponde al legislador estatal concretar su alcance y contenido. Lo mismo sucede respecto de las previsiones relativas a la necesidad de acreditar “en la forma que establezcan las leyes” el conocimiento adecuado y suficiente del catalán por parte de jueces, magistrados, fiscales, notarios, registradores de la propiedad y mercantiles, así como los encargados del Registro Civil y del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Frente a lo que sostenía un importante sector doctrinal, la sentencia reconoce, con mayor claridad que en sentencias anteriores, la posibilidad de establecer en el Estatuto derechos y deberes.

En el ámbito de las instituciones de autogobierno, solamente resultan afectados dos incisos: el carácter vinculante para el Parlamento de los dictámenes del Consejo de Garantías relacionados con los derechos estatutarios y la exclusividad de la función supervisora del Síndic de Greuges en relación con la Administración autonómica, que deberá compartir con el Defensor del Pueblo, aunque, adviértase bien, sólo cuando afecte a derechos constitucionales, no a derechos estatutarios. La declaración de inconstitucionalidad relativa a los dictámenes vinculantes se basa en una fundamentación alternativa sorprendente: si el dictamen se produce al final del proceso legislativo, la inconstitucionalidad deriva del hecho de que el control realizado por el Consejo se parecería “demasiado” al control jurisdiccional y, si fuese al inicio del proceso, limitaría las competencias del Parlamento (debe advertirse que este argumento no fue utilizado por ninguna de las partes y que el Tribunal no les dio traslado del mismo para que pudiesen alegar al respecto).

En relación con el poder judicial, la sentencia, contra lo que parecía ser también la opinión general, admite que los estatutos puedan contener preceptos en los que se haga referencia a cuestiones como las relativas a las competencias de los órganos judiciales, aunque con importantes limitaciones y siempre que remitan su concreción a las leyes orgánicas estatales. Esta regla sólo se excepciona respecto del Consejo de Justicia, posiblemente por su mayor detalle. El razonamiento es tortuoso, porque parece partir de la idea de que el Consejo diseñado por el Estatuto es un órgano de la Generalitat, cuando claramente no es así y porque en algún momento parece confundir el Consejo General del Poder Judicial con el pleno de ese Consejo. Sin embargo, lo relevante es que finalmente no se niega la posibilidad de que la Ley orgánica quiere que se establezca un órgano territorial desconcentrado del Consejo General en Cataluña.

No merece tacha de inconstitucionalidad ninguno de los preceptos relativos a la acción exterior de la Generalitat y a sus relaciones con el Estado, las demás Comunidades Autónomas y la Unión Europea. Con una excepción significativa: los mandatos dirigidos al legislador estatal para que incorpore en varias decenas de organismos personas elegidas con la participación de la Generalitat no sólo han quedado reducidos a meras recomendaciones que no vinculan a ese legislador, sino que esta participación no puede producirse en los órganos decisorios de estos organismos. La pérdida aquí es significativa.

Sin embargo, los efectos más negativos se producen en el ámbito de las competencias. En el Estatuto se pretendía, en primer lugar, ampliar el contenido material de las competencias exclusivas y asegurar al máximo que en estos ámbitos no penetraría el Estado a través de sus competencias. La idea que subyacía a esta configuración estatutaria era que las Cortes Generales, al aceptar el modelo propuesto, reconocían que para asegurar los intereses generales del Estado no tenían necesidad de extender sus competencias, especialmente las básicas y “transversales”, a los ámbitos declarados exclusivos de la Generalitat. La sentencia salva en apariencia la exclusividad, pero advierte inmediatamente que ésta no puede impedir que el Estado pueda penetrar, como ha venido haciendo hasta ahora, en esos ámbitos declarados exclusivos, ya que, y aquí está una de las claves de toda la sentencia, alterando su jurisprudencia anterior declara que los estatutos no pueden contribuir a delimitar el contenido y alcance de las competencias, ni estatales ni autonómicas: esto corresponde en exclusiva a la Constitución y al propio Tribunal Constitucional. La sentencia, en relación a esa jurisprudencia precedente, degrada la función constitucional de los estatutos como norma integrada en el bloque de constitucionalidad. Sobre esta cuestión los teóricos vamos a seguir discutiendo largamente, aunque es cierto que ya ha hablado el Tribunal quien tiene la última palabra. Con todo, conviene advertir que esta última palabra es mutable como lo demuestra el hecho de que la “ingeniería constitucional” relativa a las competencias, que ahora tanto se critica del Estatuto, fue admitida pacíficamente en el 2007 por la sentencia sobre el Estatuto valenciano; algo debe haber ocurrido en el Tribunal entre estas dos fechas.

El Estatuto pretendía también acotar el alcance de las bases. La sentencia suscita aquí alguna perplejidad. En primer lugar, reitera la doctrina de que las bases estatales pueden contenerse no sólo en leyes,





sino también en reglamentos e incluso en actos meramente ejecutivos –autorizaciones, licencias...– y pueden tener el detalle que el legislador estatal considere conveniente. En aplicación de esta doctrina declara inconstitucionales dos incisos del precepto estatutario correspondiente; sin embargo, lo que queda del artículo tras esta amputación permite deducir que las bases deben contenerse en disposiciones, no en actos de ejecución, y que esas disposiciones deben ser únicamente un marco que debe permitir concreciones y desarrollo, es decir, no pueden ser de detalle. Veremos como se resuelve en la práctica esta contradicción. Finalmente, el Estatuto pretendía incorporar a las competencias ejecutivas la posibilidad de que la Generalitat pudiera dictar reglamentos dotados de efectos más allá de los puramente de organización interna. Aunque la sentencia emplea expresiones ciertamente abiertas al referirse a esta cuestión, lo cierto es que va a ser difícil argumentar que en ellas caben los reglamentos dotados de efectos “externos”. Es verdad que en algún pasaje de la sentencia se incluye en la competencia de ejecución de la Generalitat “actos de ejecución... de carácter normativo” como la fijación de los servicios mínimos en caso de huelga, pero también lo es que en otros fundamentos jurídicos llega a afirmarse que, en supuestos en los que el Estado tiene reservada la legislación y la Generalitat la ejecución, el legislador estatal puede reservarse los actos de ejecución que crea pertinentes: es difícil hallar un mejor ejemplo de la facultad que el Tribunal Constitucional concede al legislador estatal ordinario de modificar a su antojo el sistema constitucional de distribución de competencias.

Naturalmente, las drásticas limitaciones impuestas por la sentencia a las “definiciones” de las competencias tienen repercusión directa en los sesenta artículos que regulan las competencias concretas de la Generalitat. En suma, puede concluirse que la sentencia desactiva prácticamente todas las novedades que pretendía introducir el Estatuto en este ámbito. La situación después de la sentencia será la misma que existía antes de aprobarse el texto estatutario (salvando algunas competencias nuevas y las potestades de participación en ciertas decisiones estatales). Es decir, la delimitación de las competencias continuará quedando en la práctica a la libre disposición del legislador estatal ordinario con el único control que ejercerá el Tribunal, utilizando como único parámetro para enjuiciar las decisiones estatales el texto sumamente abierto de la Constitución.

En relación con el sistema de financiación sucede algo parecido a las competencias. La sentencia declara respecto de una buena parte de sus preceptos (desde los que establecen los porcentajes que corresponden a la Generalitat en cada uno de los impuestos cedidos hasta las inversiones que deben hacerse en infraestructuras) que su contenido no vincula al legislador estatal. Serían algo así como meros compromisos políticos. Ciertamente, en este caso, la mayoría de las leyes que deben desarrollar estos compromisos se han dictado ya o están en tramitación, con lo que, más allá del debate de si en ellos se recoge fielmente lo previsto en el Estatuto, podría afirmarse que van a ser escasos los efectos prácticos inmediatos de la interpretación dada por el Tribunal a los mencionados preceptos. Sin embargo, se ha perdido la garantía que ofrecía frente al legislador estatal su incorporación al Estatuto y éste queda, de hecho, supeditado a la LOFCA y a otras leyes estatales.

Éstos son, a mi juicio, los efectos jurídicos de la sentencia, a ustedes corresponde valorarlos. Mi valoración podría resumirse así: discrepo radicalmente de buena parte de la fundamentación jurídica, del tono utilizado, de la prevención política que rezuma y del desconocimiento de la realidad catalana (de la lingüística entre otras). Ocasión habrá, sin embargo, para abordar esta cuestión.

# La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña

**Antoni Bayona**

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

## Consideraciones generales sobre la sentencia del Tribunal Constitucional

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional (TC) sobre el Estatuto de Autonomía refrendado ha suscitado un importante debate político y jurídico sobre la posibilidad y la conveniencia de una intervención del TC sobre la norma estatutaria, dado el impacto que podía tener la sentencia sobre una materia previamente sometida a consulta popular preceptiva y vinculante.

En el plano político y de conveniencia, es cierto que una sentencia dictada en este contexto supone elementos distorsionadores derivados de la confrontación de dos legitimidades diferentes y del riesgo de poder dar lugar a un escenario en el que el valor del principio democrático puede quedar desvirtuado, sin que el sistema prevea ningún proceso posterior para salvar la discrepancia entre el resultado del proceso participativo y los efectos de la sentencia sobre la cuestión que ha sido objeto de la consulta.

Sin embargo, en términos estrictamente jurídicos, no se puede decir que el TC sea incompetente para conocer los recursos sobre el EAC. Los estatutos son normas que quedan sometidas a la Constitución y, por tanto, no están exentas del control de constitucionalidad, tal y como lo determina expresamente el artículo 27.2.a) de la Ley Orgánica del TC. Ahora bien, la posibilidad de que el EAC pueda ser sometido a juicio de constitucionalidad no excluye que se pueda argumentar a favor de la existencia de unos límites en el ejercicio de la función jurisdiccional que en este caso se justifican por la naturaleza especial que tienen los estatutos como normas jurídicas.

La justicia constitucional, como tal, ha suscitado siempre un importante debate en torno a los efectos que puede tener sobre los actos que son fruto de la expresión del principio democrático inherente al ejercicio de la potestad legislativa. La aplicación a los tribunales constitucionales del calificativo de "legisladores negativos" pone de relieve este problema. Por esta razón, la doctrina y la misma jurisprudencia constitucional comparada suelen estar de acuerdo en considerar que la justicia constitucional debe aplicar un criterio de "deferencia" hacia el legislador o de "corrección funcional" en el ejercicio de sus funciones de control sobre las leyes. Este principio debe traducirse, entre otras cosas, en la presunción de constitucionalidad de las leyes, la posibilidad de interpretación de la ley "conforme" a la Constitución cuando existe este margen y en la interdicción de declaraciones de inconstitucionalidad "preventivas"; es decir, por el mero hecho de que en la aplicación de la norma pueda haber el riesgo de una solución contraria a la Constitución. Si este criterio es aplicable en general a cualquier ley que debe ser valorada por el TC, se puede afirmar que hay que extremarlo aún mucho más en el caso de los estatutos de autonomía, dada la función constitucional que cumplen.

El resultado final del sistema autonómico que prevé la Constitución española (CE) no está plenamente definido ni acabado en la misma Constitución, porque el constituyente optó por un modelo especialmente abierto que remitía su contenido final a una norma concreta (los estatutos) encargada de cumplir con esta función constitucional. Este escenario permite considerar los estatutos como normas que desarrollan y complementan directamente la Constitución, a las que se puede aplicar el calificativo de normas "materialmente" constitucionales tal y como lo reconoce un importante sector doctrinal y también el propio TC en la sentencia sobre el EAC (FJ 3).

Desde esta perspectiva, el legislador estatutario se sitúa más en el plano del legislador constituyente que en el del legislador constituido y esto debería suponer la aplicación más estricta del principio de deferencia, al menos en aquellos aspectos de la regulación estatutaria sobre los que la Constitución hace una amplia remisión a la norma estatutaria.



Si partimos de esta premisa, uno de los aspectos más criticables de la sentencia sobre el EAC es la falta de sensibilidad que el TC muestra sobre este hecho, que le lleva a ignorar o, en el mejor de los casos, a negar ningún efecto en la función constitucional que cumplen los estatutos, tanto en cuanto a los parámetros de control utilizados como al hilo conductor de la argumentación de la decisión. En este sentido, el TC no sólo no aplica el principio de deferencia en su juicio de constitucionalidad, sino que, paradójicamente, se puede apreciar en sus argumentos una desconfianza y una aproximación preventiva hacia la norma, que lo lleva a un activismo judicial impropio del ejercicio de la jurisdicción constitucional.

En el fondo de esta línea, lo que se aprecia realmente es una clara devaluación del papel y significado del Estatuto, que el TC no quiere considerar en ningún caso que ocupe un lugar relevante dentro del bloque de la constitucionalidad en el sentido de que pueda desarrollar los principios constitucionales y ser, en consecuencia, un parámetro que pueda condicionar la función del TC como intérprete supremo de la Constitución. Para el Tribunal, la Constitución y el TC son los únicos referentes jurídicos decisivos, quedando relegado el Estatuto a un papel claramente secundario.

Esta forma de ver las cosas lleva al TC en numerosas ocasiones a ver el Estatuto más como una norma autonómica que como una norma estatal, lo que verdaderamente es. En este sentido, la sentencia desactiva muchas disposiciones estatutarias con el argumento de que el Estado no puede quedar comprometido por el EAC y debe quedar libre para tomar las determinaciones por ley ordinaria u orgánica, es decir, al margen de un marco sometido a un régimen de reforma especialmente rígido. Hay que pensar que, en esta aproximación tan preventiva que el TC hace sobre el EAC, ha podido pesar también la idea de que en los recursos se reiteró sobre la utilización de la reforma estatutaria como una fórmula encubierta de reforma de la Constitución. Desgraciadamente parece que esta visión ha podido influir en la decisión y se ha olvidado que es la propia Constitución la que ha querido dejar un margen de maniobra importante a los estatutos para concretar y definir el contenido de la autonomía.

La visión que el TC tiene del texto estatutario no sólo devalúa su papel como norma jurídica, sino que también implica desconocer el valor de pacto político en el que se basa el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido por la Constitución y que se articula mediante un marco normativo de concurrencia de voluntades.

Por las razones que se acaban de exponer, se puede concluir que el TC ha puesto en cuestión en su sentencia dos elementos básicos que se encuentran implícitos en el pacto constituyente: el valor del EAC como norma jurídica en la que se concreta el ejercicio del derecho a la autonomía dentro del marco de apertura y flexibilidad que permite la Constitución de 1978, y el valor de pacto político que representa el Estatuto. El TC debería haberlo respetado y ejercer un control de constitucionalidad especialmente medido y deferente hacia el legislador y el pueblo catalán, en función de estas dos premisas.

En otro orden de consideraciones, hay que poner también de relieve que la sentencia sobre el Estatuto puede suponer una limitación muy importante a las posibilidades de profundizar en el autogobierno dentro del marco que determina la Constitución. La voluntad política que había detrás de la reforma del Estatuto se fomentaba en la posibilidad jurídica de que la Constitución consentía un margen de maniobra al legislador estatutario superior al que se había concretado en su momento en el Estatuto de 1979. Aunque quizá en algunos aspectos concretos el Estatuto de 2006 se podría situar en el límite permitido por el marco constitucional, existía en Cataluña un amplio consenso sobre la existencia de este margen de maniobra en aspectos clave del autogobierno como es el caso, por ejemplo, del contenido material de la autonomía que se concreta en la atribución de competencias a la Generalitat, función que el artículo 147.3 de la CE remite claramente a los estatutos. Sin embargo, una de las conclusiones más claras y evidentes que se desprenden de la sentencia es que este margen de recorrido es sensiblemente menor.

### Los elementos simbólicos y de identidad de Cataluña

Uno de los aspectos más polémicos de la sentencia ha sido la declaración llevada a la parte decisoria en el sentido de que no tienen valor jurídico interpretativo las expresiones del preámbulo del EAC

sobre la consideración de Cataluña como “nación” o como una “realidad nacional”. Esta declaración es claramente preventiva, porque el mismo tribunal recuerda que los preámbulos de las leyes no tienen valor normativo, aunque pueden constituir un elemento importante de interpretación de las normas. Para evitar esta posibilidad interpretativa, la sentencia considera necesario explicitarlo y hacerlo, además, en la parte decisoria de la sentencia (fallo).

La cuestión de fondo que aquí se plantea es si la CE admite una única idea de nación o, por el contrario, permite una lectura en clave “plurinacional”, es decir, amparándose en la existencia de varias realidades o expresiones nacionales. El Tribunal resuelve esta cuestión diferenciando entre el sentido “jurídico-constitucional” y el sentido “social, histórico o cultural” que se puede dar al concepto de nación, considerando que el primero sólo es atribuible a la nación española de acuerdo con lo que establece el artículo 2 de la CE.

El Tribunal quiere dejar claro, por tanto, que dentro del artículo 2 de la CE, no cabe un concepto plural de nación con relevancia jurídica que, a pesar de todo, podía haber tenido una respuesta afirmativa en el reconocimiento de las “nacionalidades” que integran el Estado, respecto a los otros territorios que tienen sólo la consideración de “regiones”. Si tenemos en cuenta que la expresión “nacionalidad” se puede considerar equivalente o sinónima de nación, tal y como se desprende de su sentido etimológico y de los propios debates constituyentes, hubiera sido posible una lectura más abierta del texto constitucional con un resultado diferente al de una aplicación tan estricta y formalista como la que hace el TC.

El TC ha querido poner especial énfasis en esta cuestión identitaria y ha relegado a un segundo plano la idea de unidad del Estado que el mismo artículo 2 proclama. En este sentido, hay que decir que, si lo que se quería era garantizar este principio, esto no era incompatible con una interpretación del artículo 2 aceptando que, a pesar del principio de unidad, contempla una idea de estado de composición plurinacional.

Una novedad importante que incorpora el EAC es el reconocimiento que el autogobierno de Cataluña se fundamenta en los “derechos históricos” del pueblo catalán. Esta referencia a los derechos históricos tiene trascendencia jurídica en tanto que supone, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del EAC, una “posición singular” de la Generalitat en relación al derecho civil, la lengua, la cultura, su proyección en el ámbito educativo y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat.

Hay que tener presente que el concepto de “derechos históricos” es un concepto que acoge la Constitución en la disposición adicional primera, cuando declara que la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, que se actualizan mediante los estatutos. A pesar de que los derechos históricos van ligados a la foralidad, la Constitución no identifica cuáles son los territorios forales y deja, por tanto, un margen de interpretación en este punto que podría llevar a su aplicación a otros territorios además de Navarra o el País Vasco. Si la idea básica es la pervivencia de fueros en la etapa preconstitucional, no debemos olvidar que Cataluña también los ha tenido, como es el caso singular del derecho civil. Tampoco debemos olvidar el precedente del Estatuto de Autonomía de Aragón, la disposición adicional tercera del cual incorpora la declaración de que la comunidad no renuncia a sus derechos históricos, que pueden ser actualizados de acuerdo con la disposición adicional primera de la CE. En todo caso, hay que recordar que, del reconocimiento de los derechos históricos, el TC ha extraído consecuencias jurídicas a la hora de interpretar el alcance y la extensión de las competencias autonómicas, en relación a los títulos competenciales del Estado.

A pesar de que el artículo 5 del EAC no menciona expresamente la disposición adicional primera de la CE, la utilización de la misma idea de derechos históricos y la remisión amplia en cuanto a “otros preceptos de la Constitución” hubiera permitido considerar la aplicación a la Generalitat de este régimen singular en los ámbitos mencionados en el mismo artículo 5 del EAC. Sin embargo, la sentencia niega esta posibilidad interpretativa y declara taxativamente que la referencia a los derechos históricos del pueblo catalán no puede considerarse que haga referencia a la disposición adicional primera de la CE, lo que significa que el artículo 5 del EAC debe ser considerado, desde el punto de vista competencial, como un simple enunciado indicativo del régimen de competencias que el Estatuto concreta en el título IV, sin ningún valor añadido.

El régimen lingüístico de doble oficialidad del catalán y el castellano en Cataluña ha sido objeto de un tratamiento jurídico en la legislación catalana sobre lengua, que ha hecho compatible esta doble





oficialidad con el establecimiento de medidas de priorización del uso del catalán, especialmente en los ámbitos vinculados a las administraciones de Cataluña, los servicios públicos y la enseñanza.

La Ley de normalización lingüística de 1983 y la Ley de política lingüística de 1998 han establecido este régimen de uso preferente a partir de la consideración que tiene el catalán como lengua propia de Cataluña y la introducción del criterio de uso normal del catalán, sin perjuicio del derecho de opción lingüística de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. En el ámbito de la enseñanza, la legislación lingüística ha dado al catalán la condición de lengua de uso normal de la educación, lo que se ha traducido en su utilización como lengua vehicular. Este modelo lingüístico en la enseñanza ha sido avalado por el TC en varias sentencias, entre las que cabe destacar la 337/1994.

El EAC de 2006 ha incorporado diversas previsiones en materia lingüística (especialmente en los artículos 06.33, 34, 35 y 50) con la voluntad de garantizar y profundizar a nivel estatutario en las líneas maestras del modelo lingüístico diseñado por las leyes de 1983 y 1998. Sin embargo, este objetivo no puede considerarse alcanzado plenamente tras la sentencia sobre el EAC, en la que el TC introduce en el debate lingüístico algunos elementos de incertidumbre respecto a la situación alcanzada por el catalán en los ámbitos vinculados a las relaciones con las administraciones, su uso social y, en menor medida, la enseñanza.

En este sentido, es destacable el interés que muestra el TC para enfatizar el principio de igualdad del castellano y del catalán a todos los efectos, lo que le lleva a no reconocer efectos jurídicos de la condición del catalán como lengua propia, a reconducir la consideración de lengua de uso normal a la simple constatación fáctica de una realidad lingüística en Cataluña y a declarar inconstitucional el carácter de lengua preferente del catalán que establecía el artículo 6.1 del EAC respecto a su uso por parte de las administraciones públicas y los medios de comunicación públicos, sin perjuicio de la posibilidad de establecer medidas de corrección en supuestos de desequilibrio lingüístico (medidas de normalización en sentido estricto).

A todo esto hay que añadir que el Tribunal también niega respecto al catalán la existencia de un deber general de conocimiento (artículo 6.2 del EAC), considerando que este deber sólo existe respecto al castellano. Este planteamiento supone en la práctica un factor de desigualdad entre las dos lenguas que perjudica claramente al catalán en la medida en que los ciudadanos, a pesar de tener el catalán la condición de lengua oficial, pueden alegar desconocimiento del mismo.

Aunque la sentencia es especialmente ambigua e incluso críptica en esta parte dedicada a la lengua, puede favorecer situaciones futuras de conflicto, especialmente en el ámbito de las relaciones entre las administraciones de Cataluña y los ciudadanos y el deber de disponibilidad lingüística de las empresas respecto a los derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios (artículo 50.5 y 34 del EAC, respectivamente).

En el ámbito concreto de la enseñanza y en cuanto a la continuidad del catalán como lengua vehicular, tampoco hay que descartar las posibilidades de que la sentencia introduzca dudas respecto a la situación actual, aunque en este punto la sentencia sigue como línea argumental la doctrina contenida en la STC 337/1994, la cual validó claramente la opción legislativa a favor del catalán como lengua vehicular, siempre que ello no comporte la exclusión del castellano también a estos efectos. Esto lleva al TC a declarar que es correcto que el catalán sea el "centro de gravedad" del modelo lingüístico en Cataluña y a dejar claro, como ya dijo en la STC 337/1994, que no existe un derecho de selección lingüística de los padres y tutores para pedir la enseñanza en cualquiera de las lenguas oficiales, cuya existencia y cuyo alcance dependerán, en su caso, de lo que se determine en la legislación educativa.

## El régimen de las competencias

Tal y como se ha señalado antes, una de las características que se ha destacado más del modelo de organización territorial que establece el título VIII de la CE es que el diseño constitucional deja un amplio espacio para la concreción de este modelo, que requiere de un complemento normativo específico como son los estatutos de autonomía. Los estatutos son, en definitiva, los que dan contenido real al

principio dispositivo en materia autonómica en el que se basa la Constitución, de manera que sin el Estatuto no hay autonomía, ni tampoco una definición a priori de su dimensión concreta.

El artículo 147.2 de la CE determina los contenidos mínimos y necesarios de los estatutos, entre los que se encuentra la función de definir las competencias que asume la comunidad autónoma en el "marco" establecido por la Constitución (letra d del apartado 2). Es difícil negar, por lo tanto, el papel del Estatuto en este ámbito en la medida que, por mandato constitucional, es la norma que acaba estableciendo la delimitación competencial entre el Estado y la Generalitat y eso lo hace, además, en un contexto relativamente abierto y flexible, como lo pone de relieve la expresión "marco" que utiliza el precepto constitucional al referirse a las competencias y que hay que reconducir singularmente al artículo 149.1, que determina las competencias que, en todo caso, corresponden en exclusiva al Estado.

Uno de los objetivos básicos perseguidos por la reforma del Estatuto era incidir en este ámbito del contenido material del autogobierno, entendiendo que el Estatuto, como norma que complementa la Constitución y ejerce una función constitucional clara e inequívoca en este campo, tenía un margen de recorrido importante para incidir en dos aspectos: por un lado, la definición de las categorías competenciales en relación a las competencias asumidas por la Generalitat (competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas) y, por otro, una mayor precisión y un mayor detalle en los enunciados de las materias que son el sustrato de cada competencia, con la correspondiente calificación según las categorías generales establecidas. Esto es lo que hace el Estatuto en el título IV (artículos 110 a 173), en lo que es, sin duda, una de las partes más relevantes e importantes de la norma, por no decir la que más.

Este planteamiento estatutario no obedece a una finalidad teórica o meramente conceptual. Responde a un objetivo práctico, que es clarificar las situaciones competenciales como consecuencia de la experiencia de funcionamiento tenido hasta ahora y de garantizar los espacios propios de la Generalitat frente al Estado, tanto en relación a los sectores competenciales propiamente dichos como a las potestades ejercibles y su intensidad. En este último sentido, cabe destacar de manera especial la importancia de los artículos 110, 111 y 112 del EAC, sobre todo, en el intento que suponen de reforzar la noción de exclusividad de las competencias y de dar mayor seguridad jurídica y claridad al esquema competencial resultante de los supuestos en que el Estado tiene reconocida por la Constitución la competencia legislativa "básica" (competencias compartidas).

El impacto de la STC sobre este ámbito estatutario ha sido muy grande y muy negativo, porque en la práctica la sentencia supone que las definiciones contenidas en el Estatuto no son determinantes en sí mismas, en la medida en que el Tribunal ha considerado que la definición competencial sólo tiene dos parámetros vinculantes: la Constitución y la doctrina que establezca el propio Tribunal como intérprete supremo de la Constitución.

Este planteamiento supone privar al Estatuto de su función constitucional y hacerlo fuera, de facto, del bloque de la constitucionalidad. En este punto -y en muchos otros también-, la sentencia muestra de manera evidente un peso ideológico preventivo hacia el Estatuto que lleva a considerarlo más como una ley autonómica que como una ley estatal calificada, lo que en realidad es o, en el peor de los casos, a verlo como un intento pensado para alterar o modificar de manera subrepticia la Constitución.

Para desactivar el papel del Estatuto, el Tribunal utiliza como argumento la doctrina establecida en su momento respecto a la LOAPA (STC 76/1983, de 5 de agosto) sobre la inconstitucionalidad de las normas interpretativas de la Constitución, pero olvidando que esta doctrina se refiere al legislador ordinario (como era aquel caso) y no al legislador que en virtud de una previsión expresa de la propia Constitución cumple una función de desarrollo constitucional. La aproximación que hace el Tribunal a esta cuestión es especialmente criticable porque expulsa el Estatuto del cumplimiento de esta función y desvirtúa de esta forma el propio diseño constitucional.

Desde el punto de vista práctico, la sentencia tiene especial trascendencia porque, más allá de las declaraciones de inconstitucionalidad o interpretativas concretas, determina la pérdida del valor jurídico del Estatuto como tal. En las partes no afectadas por la sentencia, el Tribunal admite la constitucionalidad de las determinaciones competenciales, pero dando por sentado que esto tiene esencialmente un valor "descriptivo" que tiene que pasar siempre por el filtro que supone la jurisprudencia presente y futura del Tribunal como intérprete absoluto de la Constitución.



Entre otras cosas, esto se traduce en la desnaturalización del concepto de competencia exclusiva, concepto que la sentencia relativiza totalmente, cuando hace prevalecer por encima de las definiciones estatutarias el juego sin límites ni condicionantes de las competencias estatales del artículo 149.1 de la CE. Otro efecto muy importante de la sentencia es el de evitar que el Estatuto contemple las competencias compartidas desde una perspectiva que enfatice la naturaleza legislativa de las competencias básicas y su alcance limitado derivado del necesario respeto al espacio competencial autonómico. En este punto, el Tribunal deja claro que las bases pueden extenderse al ámbito reglamentario e incluso ejecutivo y rechaza la idea de que las bases deban considerarse necesariamente como principios o mínimo común normativo contenidos en normas con rango de ley. En el ámbito de las competencias ejecutivas, el Tribunal también rechaza la propuesta ciertamente modesta del artículo 112 del EAC, en el sentido de permitir a la Generalitat ejercer una potestad reglamentaria de segundo grado, potestad que el Tribunal circunscribe a los ámbitos estrictamente organizativos o vinculados directamente a la prestación de servicios o aspectos meramente funcionales de las tareas administrativas de ejecución.

Como antes ya se ha señalado, la idea que impregna la sentencia en este apartado competencial es la voluntad del Tribunal de monopolizar la interpretación del sistema de competencias considerando como único parámetro vinculante la Constitución, pero no el Estatuto. Por esta razón, el contenido de la sentencia no es sólo trascendente en aquellas partes declaradas inconstitucionales o sometidas a una declaración interpretativa, sino también en todos los demás preceptos estatutarios sobre los que, como consecuencia de la impugnación, el Tribunal formula criterios interpretativos en los fundamentos jurídicos correspondientes.

Los efectos y la contundencia de la sentencia ponen en entredicho la utilización futura de la vía estatutaria para garantizar y mejorar el contenido material del autogobierno. Ante este escenario, deberá buscar a corto plazo otras fórmulas menos seguras y acondicionadas por la coyuntura política, pero que pueden tener su eficacia siempre que el Estado quiera implicarse en ellas. Estas vías podrían consistir, entre otras cosas, en la autoimposición por el Estado de límites en el ejercicio de sus competencias, especialmente las básicas, o incluso en la introducción sistemática, en las leyes que afecten a las competencias de la Generalitat, de una cláusula expresa de adaptación del contenido de la misma ley a las previsiones competenciales previstas en el Estatuto (una cláusula de este tipo es la que contempla, por ejemplo, la disposición final segunda del Estatuto Básico del Empleado Público).

## La organización territorial y el gobierno local

El nuevo Estatuto de Autonomía incorpora como novedad importante respecto al Estatuto anterior un tratamiento mucho más amplio y completo de los aspectos relativos al gobierno local y a la organización territorial de Cataluña (artículo 2.3 y capítulo VI del título II).

Este tratamiento estatutario se centra en dos ejes básicos. El primero es el desarrollo de los aspectos relacionados con la autonomía local, tomando como referencia especial la posición del municipio como nivel local esencial. El segundo es el diseño del sistema de gobiernos locales de Cataluña, que pivota en torno al municipio y a las veguerías, sin perjuicio de la continuidad de las comarcas y de la existencia de otros entes locales.

En cuanto al primer aspecto, la STC sobre el Estatuto no cuestiona el contenido estatutario, sin perjuicio de las consideraciones que hace sobre el régimen de distribución de competencias en materia de régimen local. En cuanto al segundo aspecto, la STC formula una declaración interpretativa sobre los artículos 90 y 91.3 y 4 en relación a la creación de las veguerías como nuevos entes locales de Cataluña.

En el ámbito de la distribución de competencias sobre el régimen local, el artículo 160 del EAC distingue entre las subcategorías que son competencia exclusiva de la Generalitat, que se mencionan en el apartado 1, del resto de ámbitos donde entraría en juego la competencia compartida, es decir, donde sería posible la existencia de normas básicas estatales dictadas con fundamento en el artículo 149.1.18 de la CE. El apartado 3 del mismo artículo 160 reconoce a la Generalitat la competencia exclusiva para regular el régimen electoral de los entes que cree, a excepción de los garantizados constitucionalmente (expresión que debe entenderse referida a los municipios y a las provincias). Finalmente, para tener la panorámica completa, hay que mencionar que el artículo 218.2 del EAC reconocía a la

Generalitat la capacidad para regular los tributos propios de los entes locales dentro del marco establecido por la normativa estatal.

En relación al artículo 160 del EAC, el TC no formula ninguna declaración de inconstitucionalidad o interpretativa, pero eso no significa que no haya un impacto de la sentencia sobre la interpretación de estas competencias. En este sentido, las competencias exclusivas del apartado 1 se ven indefectiblemente afectadas por la declaración interpretativa sobre el artículo 110 del EAC, que es el que se refiere genéricamente a las competencias exclusivas de la Generalitat, en relación a las cuales el TC quiere dejar claro que la noción estatutaria de exclusividad no excluye la posible aplicación de los títulos competenciales exclusivos del Estado que resultan del artículo 149.1 de la CE, y en este caso, concretamente, del apartado 18 relativo a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Por otra parte, en una lectura muy discutible de la competencia sobre los aspectos electorales locales, el FJ 100 de la sentencia hace una lectura muy extensiva de esta competencia estatal. Se podría llegar a entender que afecta a todos los entes locales, incluso los que son de creación estrictamente autonómica y no están constitucionalmente garantizados. Si esto fuera así, se produciría una regresión muy importante en un ámbito en el que se acepta pacíficamente la competencia de la Generalitat.

En esta misma línea, también hay que mencionar la declaración de inconstitucionalidad del inciso del artículo 218.2 del EAC que reconocía a la Generalitat la capacidad para regular los tributos locales. Aunque esta capacidad estaba condicionada al marco previo de la normativa estatal, la sentencia aplica en este caso, sin matices, la idea de que la potestad tributaria originaria es competencia exclusiva del Estado de acuerdo con los artículos 31.1, 133.1 y 149.1.14 de la CE, olvidando que, con la previa habilitación de una ley estatal, las CCAA pueden crear y regular tributos propios (LOFCA) y que este mismo principio puede ser extensible, por lo tanto, a los tributos locales, si así lo prevé la legislación de haciendas locales.

En cuanto a los aspectos relativos a la organización territorial, la STC formula una lectura especialmente restrictiva de la potestad organizativa que la Generalitat puede desplegar en este ámbito. Los tímidos intentos de interiorización de la organización local que contiene el EAC y que se centran sobre todo en el ámbito supramunicipal y en la figura de las veguerías quedan muy debilitados por la sentencia.

En este sentido, la sentencia recuerda que la provincia es un ente local garantizado por la Constitución y que debe existir también en Cataluña, con lo que niega la posibilidad de una sustitución plena de este nivel por un ente de nueva creación autonómica. La sentencia refuerza la idea de bifrontalidad del gobierno local hacia el Estado y la Generalitat, afirmando que hay que distinguir entre la organización del gobierno local "de" Cataluña, del gobierno local del Estado "en" Cataluña. Esta doctrina tiene como consecuencia más directa que los municipios y las provincias, como entes locales garantizados, quedan en la órbita del segundo escenario, con lo que todo esto significa para el protagonismo de las competencias estatales.

Situados en este contexto, la sentencia aborda las veguerías de dos posibles formas: bien considerando que pueden ser órganos de gobierno local de carácter autonómico que la Generalitat crea en "conurrencia" con las diputaciones provinciales, bien considerando que las veguerías, o más exactamente los consejos de veguerías, pueden sustituir a las diputaciones. En el primer caso, el TC considera que la Generalitat dispone de amplias competencias para su creación, modificación o supresión, así como para establecer su régimen jurídico. Sin embargo, en la segunda hipótesis, el TC limita la competencia de la Generalitat a lo que considera como un simple cambio de "denominación" de la provincia en Cataluña, supuesto que no impediría al Estado establecer la regulación básica aplicable a las diputaciones, así como su régimen electoral. También significaría la necesaria coincidencia geográfica de veguerías con las provincias, sin perjuicio de una eventual modificación por ley orgánica estatal de acuerdo con el artículo 141.1 de la CE.

En relación con esta doctrina, cabe destacar varios aspectos. En primer lugar, la imposibilidad de que la creación de las veguerías pueda dar lugar a una verdadera organización alternativa a la provincia en el ámbito del gobierno local supramunicipal. Como nuevos entes, sólo se podrían crear sin perjuicio de las diputaciones, lo que daría aún más complejidad a un sistema de gobierno local ya de por sí bastante denso, tras la creación de las comarcas en 1987. En segundo lugar, la reducción de los efectos de los artículos 90 y 91 del EAC a una operación más propia de maquillaje estético que de cambio real. Las veguerías serán las diputaciones cambiadas de nombre y las competencias de la Generalitat hacia ellas serán sustancialmente idénticas a las que ya tenía sobre las diputaciones de acuerdo con la Ley de Bases de Régimen Local.



Por último, cabe comentar que los efectos de la STC no se agotan en este caso sobre la organización local, sino que también repercuten en el ámbito de la organización de los servicios de la Generalitat en el territorio. El artículo 90 del EAC da a la veguería la doble dimensión de territorio donde se ejerce el gobierno local de cooperación intermunicipal y que sirve también como división territorial para la organización de los servicios de la Generalitat. Por tanto, desde esta última perspectiva, la vinculación que se establece entre el carácter local de la veguería y las provincias puede comprometer y condicionar la capacidad de autoorganización de la Generalitat en cuanto a la determinación de su propio modelo territorial.

### El impacto de la sentencia sobre otros ámbitos estatutarios (instituciones y consultas populares, poder judicial en Cataluña y financiación)

En el ámbito institucional, las afectaciones de la sentencia son limitadas, pero eso no quiere decir que no tengan importancia.

La sentencia declara inconstitucionales los efectos vinculantes de los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias sobre los proyectos y proposiciones de ley que desarrollen o afecten a derechos estatutarios (artículo 76.4 del EAC). El TC justifica la decisión porque el carácter vinculante del dictamen podría afectar el principio democrático (libre decisión del Parlamento) o bien acerca demasiado la función institucional del Consejo a la del TC. Estos argumentos son poco consistentes porque olvidan que el Estatuto es la norma que debe regular el sistema institucional propio de la Generalitat (artículo 147.2.c de la CE) y no debería haber ningún obstáculo para que en la regulación estatutaria se puedan prever mecanismos de autocontrol, sin que ello comporte atentar contra el principio democrático ni afectar a la función jurisdiccional que corresponde al TC.

La otra afectación institucional de la sentencia se refiere al Síndic de Greuges cuando le atribuye la competencia exclusiva para supervisar la Administración de la Generalitat y organismos vinculados (artículo 78.1 del EAC). El TC entiende que esta exclusividad afecta a las atribuciones que corresponden al Defensor del Pueblo, haciendo una interpretación muy extensiva del ámbito de aplicación del artículo 54 de la CE y sin matizar que este precepto vincula las funciones de la institución a la defensa de los derechos fundamentales.

Directamente relacionadas con el ámbito institucional se encuentran las consultas populares reguladas en el artículo 122 del EAC. El TC valida parte de este precepto en lo que afecta a las consultas que no tienen las características propias de los referendos, siempre y cuando su objeto verse sobre cuestiones de competencia autonómica o local y sin perjuicio de la normativa básica estatal que pueda existir en esta materia de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la CE. Sin embargo, el TC anula el artículo en la parte que reconoce a la Generalitat la competencia para regular los referendos, considerando que en este caso el Estado no es sólo competente para autorizarlos, sino también para establecer su régimen jurídico. Esta doctrina tiene, por lo tanto, unos efectos directos sobre la legislación aprobada por el Parlamento en esta materia.

El título III del EAC sobre el Poder Judicial en Cataluña ha quedado también afectado por la sentencia, a pesar de que el legislador estatutario tuvo especial cuidado de establecer siempre la necesaria conexión entre las previsiones estatutarias y su concreción y desarrollo para la Ley orgánica del poder judicial.

Estas cautelas no han sido, sin embargo, suficientes y la sentencia muestra claramente la voluntad de evitar que se pueda desprender del Estatuto ningún mandato o ninguna prescripción que pueda ser directamente operativa. Esto se pone de relieve de forma especial en las funciones que el artículo 95.2 del EAC atribuye al TSJC como última instancia judicial, en relación a la competencia del TS para unificar la doctrina y en la creación del Consejo de Justicia de Cataluña, que el TC niega que pueda hacerse en el Estatuto. En este punto concreto, la sentencia se puede considerar incluso manipulativa, ya que las objeciones parecen partir de la base de que el EAC concibe el Consejo como un órgano autonómico, cuando el artículo 97 dice claramente que es un órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial.

En cuanto a la financiación de la Generalitat, la sentencia insiste en la tesis ya aplicada en el capítulo de competencias, en el sentido de que el EAC no es el ámbito normativo más idóneo para definir el modelo de financiación. De forma muy discutible, el TC atribuye el papel relevante a la LOFCA en base al artículo 157.3 y construye un título competencial a partir de este precepto, que no es nada evidente a tenor de su contenido y que en ningún caso debería ser excluyente del papel que pueden realizar los estatutos en esta materia.

En cualquier caso, esta aproximación lleva al TC a relativizar el valor de las previsiones estatutarias, enfatizando el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera como marco multilateral de toma de decisiones en materia de financiación autonómica común y negando efectos directos en algunas determinaciones concretas y específicas del EAC. Singularmente, son las que se refieren a los límites del esfuerzo fiscal, a los efectos de solidaridad interterritorial (artículo 206.3 del EAC), a las funciones de la Comisión Mixta Estado-Generalitat (artículo 210 del EAC), a los porcentajes de cesión de los tributos estatales (disposiciones adicionales octava, novena y décima del EAC) o a las obligaciones estatales para equilibrar los déficits históricos en infraestructuras (disposición adicional tercera del EAC).





## Comentario sobre la STC 31/2010 en el recurso sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña

**Jaume Galofré**

Director del Gabinete Jurídico de la Generalitat de Catalunya

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) objeto de este comentario es extraña, en el sentido que se aparta en la forma y el lenguaje de las anteriores del mismo Tribunal.

Mayoritariamente, la STC es interpretativa. Los artículos declarados inconstitucionales, en comparación con los que estimaban los recurrentes que se producía dicho vicio, no son excesivos, pero al mismo tiempo causa perplejidad el hecho de que preceptos que no se declaran inconstitucionales son objeto de una interpretación no fácilmente comprensible e incluso contradictoria en algunos supuestos. A veces parece que hay fundamentos jurídicos en los que han trabajado diferentes manos. Por otro lado, el lenguaje utilizado, del que volveremos a hablar, parece excesivamente duro y falto de sensibilidad (*"la ciudadanía catalana no es sino una especie del género ciudadanía española"*. FJ 11).

Hay muchos aspectos que deberán ser objeto de análisis cuidadoso con mayor perspectiva de la que se puede tener en estos momentos. Ahora bien, si tuviéramos que decir cuáles de estos aspectos merecen una atención y preocupación especial, señalaríamos, en primer lugar, el problema de cuál es la posición de los Estatutos de Autonomía dentro del bloque de constitucionalidad, si aún existe, y en el conjunto del ordenamiento jurídico y cuál es su función. La sentencia lo deja en una cierta indeterminación, sobre todo para aquellos que tengan que enfrentarse con la redacción de un Estatuto. Y, ligado estrechamente con el anterior problema, en la sentencia se resalta, con luz propia y reiterada, la determinación de la posición y función del propio Tribunal Constitucional, que parece subir muchos escalones hasta llegar a una situación que prácticamente se confunde y mezcla con la del poder constituyente.

Este punto de partida tiene importantes efectos prácticos cuando la sentencia analiza los distintos preceptos impugnados del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Dentro de estos, hay que señalar especialmente el problema de las competencias que se atribuyen a la Generalidad, ya que las competencias, en cuanto son la medida del poder del que disponen las Comunidades Autónomas, constituyen la regulación estelar de los Estatutos de Autonomía.

La STC sobre el EAC no ha brotado de forma espontánea, sino que ha tenido unos antecedentes, de diferente naturaleza, unos de inmediatos y otros mediados. Los analizaremos brevemente.

Los antecedentes que considero inmediatos son los que se producen desde el inicio de la elaboración del EAC, en el que se hicieron públicos, de forma secuencial, los contenidos que se proponían, hasta el momento de la publicación de la sentencia.

En este periodo se celebraron multitud de congresos, seminarios, conferencias, artículos en revistas especializadas o en los medios de comunicación que tenían como objetivo el EAC o los Estatutos de Autonomía en general, pero siempre con el horizonte del Estatuto de Cataluña. Y en ese momento pudimos constatar, con preocupación, que con rara unanimidad, especialmente en los centros académicos de Madrid y hasta allí donde llegaba su irradiación, se iba imponiendo una posición, no sólo contraria, sino también beligerante contra el proyecto de EAC y después contra el mismo EAC. Recuerdo palabras, reiteradas en congresos supuestamente serios, dirigidas al EAC como "falacia" -en el sentido de encubrimiento de independencia- o "insolidaridad" respecto al resto de españoles, entre otros. Sin duda, la STC refleja, en parte, todo lo que se dijo en aquellos momentos.

Si analizamos los antecedentes mediados en relación con la situación actual y con la STC, es evidente que desde un primer momento el Título VIII de la Constitución Española (CE) es el que generó más problemas y es lo que ha sufrido una interpretación más reduccionista, al menos desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas, respecto a lo que se podía deducir de la letra de los debates constituyentes y del pacto constitucional. En este sentido, tanto el legislador estatal como el Tribunal

Constitucional con su jurisprudencia, han ido debilitando los ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas. No me refiero al hecho de hacer mención a la debilitación a que tengan más o menos competencias, sino a que la atribución de competencias depende más de la voluntad estatal que de la aplicación estricta de la CE y del Estatuto de Autonomía.

Es cierto que la CE está abierta y que las Constituciones evolucionan en el tiempo. Este ha sido el argumento más utilizado para legitimar que en algunos supuestos no se aplicara estrictamente lo que habían dicho o en la forma que lo habían dicho los constituyentes en sus debates y en la letra de la CE, pero el caso es que esta evolución siempre ha ido en el mismo sentido. Como ejemplo más claro se puede citar la doctrina de las bases estatales o las competencias transversales del Estado. El intento del llamado "blindaje" al EAC, como una técnica de defensa ante el hecho de que toda competencia puede ser básica en cualquier momento si así lo decide el Estado, o que el Estado puede introducirse fácilmente en sectores de competencia autonómica con la invocación de los títulos competenciales transversales -arts. 149.1.1 y 13 CE-, desató durante la elaboración del EAC, una casi unitaria doctrina de los sectores académicos que antes hemos mencionado, según la cual el Estado puede utilizar las bases como ascensor que le permite acceder a las diferentes funciones de cualquier sector, lo que lo haría imposible la "rigidez" de los Estatutos de Autonomía. Lo ideal para este modo de interpretar la CE, sería que a las Comunidades Autónomas se les atribuyera la competencia sobre un ámbito material, "agricultura" por ejemplo, y la intensidad del ejercicio de esta competencia dependiera entonces del Estado.

En muchos aspectos, esta doctrina se recoge en la STC 31/2010 sobre el EAC. Por ejemplo, el que afirma respecto a la impugnación del art. 155 EAC. Este precepto, que atribuye a la Generalidad las competencias ejecutivas sobre propiedad intelectual e industrial, en su apartado 1.b) atribuye a la Generalidad las autorizaciones de las entidades de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual. Sobre esta competencia ejecutiva la STC (FJ 97) dice que *"a este respecto es obvio que en este caso, como en cualquier otro en que el Estatuto relacione potestades ejecutivas de la Generalitat en el seno de materias de competencia compartida, tales potestades ejecutivas no impiden que la legislación estatal retenga para el Estado las competencias que ahora se controvierten"*. Es decir, el Estado, al ejercer la potestad legislativa puede decir que las competencias ejecutivas las desempeña él, aunque el Estatuto las atribuya a la Generalidad.

Lo que queríamos poner de manifiesto es que toda la doctrina a la que antes se hacía referencia ha tenido una influencia notoria, sobre todo en relación con esta voluntad de no condicionar, a través de los Estatutos de Autonomía, la extensión que el Estado quiera dar a sus títulos competenciales.

Esta doctrina, como decíamos, ha ido modificando sutilmente el pacto constitucional respecto al Título VIII de la CE. Normas como, por ejemplo, la LOFCA, que el art. 157.3 CE prevé como ley reguladora del *ejercicio de las competencias financieras o para resolver los conflictos*, se convirtió rápidamente en la ley que determina las competencias financieras de las CCAA, no su ejercicio como dice la CE. La excusa de esta evolución se ha basado en argumentos de racionalidad, de necesidad, de adaptación de la CE a la realidad y, en fin, de normal evolución constitucional. Pero cuando aparecen los primeros contenidos del EAC, la interpretación de la CE deja de poder evolucionar y todas las interpretaciones que la habían ido "evolucionando" se convierten en la verdadera interpretación de la Constitución, entonces esta interpretación se vuelve rígida e intocable. El EAC suponía una nueva evolución de la interpretación de la CE, que retornaba en lo que fuera posible al pacto constitucional. La reacción, como hemos señalado, fue de desproporcionada dureza y preparó el camino a la sentencia sobre el EAC.

Al inicio decía que uno de los problemas más importantes que planteaba la sentencia era el de determinar la posición y las funciones de los Estatutos de Autonomía en el conjunto del ordenamiento jurídico, así como la del Tribunal Constitucional. Todo ello a raíz de una serie de afirmaciones de la sentencia que nos crea muchas dudas de cara al futuro.

Estos problemas más conflictivos surgen cuando analiza la impugnación sobre las competencias de la Generalidad, especialmente las definiciones que las preceden -arts. 110, 111 y 112 del EAC-. Los pongo de manifiesto a efectos de intentar responder al final a la pregunta de cuál es la función de los Estatutos de Autonomía a partir de la STC 31/2010.

El EAC, para huir del hecho que cada vez que atribuyera una competencia a la Generalidad tuviera que explicar cuáles eran las funciones inherentes a su ejercicio, lo hizo con carácter general en los tres



artículos citados. La STC se opone a esta técnica. En el FJ 57 lo expresa de esta manera: *“El Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero que haya de entenderse por “competencia” y que 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 lo constituye.”*

Tras esta aseveración, el TC añade que es él, en su condición de intérprete supremo de la Constitución, el único competente para la definición auténtica e indiscutible de las categorías y principios constitucionales. Esta función, además, sigue diciendo, es privativa del mismo TC y lo es siempre, para garantizar y defender la Constitución y la asegura ante la infracción y *“en defecto de reforma expresa, -de la Constitución- permite la acomodación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico”*.

Es evidente que es el TC el máximo intérprete de la Constitución, pero elegir entre las diferentes opciones que la Constitución ofrece para determinar las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas supone una función de carácter discrecional, político en definitiva, que entendemos que la Constitución atribuye al legislador. Para el TC, en cambio, no son los legisladores los que pueden elegir una opción de entre todas las que permite la CE, sino que es el TC quien interpreta un único sentido correcto, acomodado a las circunstancias del tiempo histórico que el propio TC valora.

Por otra parte, el TC dice que sus funciones, que describe, las tiene en defecto de la reforma expresa de la Constitución. Pero, si se da el supuesto de esta reforma, ¿quién nos dice que los objetivos y las finalidades perseguidas por los reformistas se podrán conseguir, si el TC, en aplicación de su doctrina considera que el lenguaje utilizado para definir conceptos y categorías jurídicas quería decir algo diferente?

Más adelante, en el FJ 60 la Sentencia considera inconstitucional el objetivo del EAC de poner un cierto límite a la expansión de las competencias estatales a través de las “bases”, tanto porque no pueden ser diferentes para cada Comunidad Autónoma, como por el hecho de que las bases son, por esencia, mudables y, en cambio, la rigidez procedimental del Estatuto de Autonomía, *“lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación”*.

Precisamente, el mismo TC nos había dicho que la rigidez era una garantía de la autonomía. Así, la reciente STC 247/2007, sobre una impugnación del Estatuto de Autonomía de Valencia, dice en su FJ6 que *“característica de los Estatutos de Autonomía es, asimismo, consecuencia del carácter paccionado de su procedimiento de elaboración y, sobre todo, de reforma. Se trata de la rigidez de que los Estatutos están dotados; rigidez que es garantía del derecho a la autonomía que se ha ejercido y que refuerza su naturaleza de norma de cabecera del correspondiente ordenamiento autonómico”*

De esta doctrina del TC se desprende claramente que la rigidez de los Estatutos es primordial para garantizar la autonomía. Cuanto más débil sea esta rigidez, menos autonomía estará garantizada. Así, al decir la STC 31/2010, que el Estatuto es una herramienta inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades autonómicas, lo que está haciendo es rebajar la garantía de la misma autonomía y también la de la posición del Estatuto dentro del ordenamiento jurídico. Una interpretación de este tipo, además de escapar de anteriores del propio TC, permite interpretaciones como la ya citada de la sentencia respecto al art. 155.1.b) EAC, cuando a pesar de que el TC atribuye la competencia ejecutiva a la Generalidad, entiende que quien tiene la potestad legislativa, el Estado, puede legislar que retiene la ejecutiva, y vaciar de contenido el citado precepto estatutario y a la Generalidad de sus competencias por vía de una ley estatal ordinaria.

Otra afirmación preocupante de la sentencia se encuentra en el FJ 61 al determinar que cuando la CE atribuye al Estado la “legislación”, el TC ha entendido “tradicionalmente” que esta potestad llevaba incluida la potestad reglamentaria. El problema que plantea la sentencia es grave, en el sentido de que el TC se atribuye la posibilidad de rehacer la dogmática jurídica bajo el paraguas de la Constitución. El Derecho, entre otras cosas, tiene el lenguaje como arma básica, al constituir un conjunto de conceptos elaborados durante decenios por la doctrina y la jurisprudencia. Teniendo en cuenta esto, ¿se le puede hacer decir a nuestra Constitución que legislar incluye reglamentar cuando, además, nuestros constituyentes tuvieron muy clara la diferencia entre las dos funciones?

De todo lo que hasta aquí resumidamente se ha expuesto, queda la duda que antes planteaba: ¿Cómo se puede elaborar un Estatuto de Autonomía a la vista de la STC 31/2010?

El art. 148.2 CE establece que las Comunidades Autónomas pueden ampliar sus competencias en el marco del art. 149.1 CE, es decir, aquel precepto que relaciona las competencias del Estado; el art. 149.3 dispone que las Comunidades Autónomas, a través de sus Estatutos, pueden asumir las competencias no atribuidas al Estado por la Constitución. ¿Cómo puede el legislador estatutario, -que también es el mismo que el “básico”, es decir, el estatal, lo que a veces se quiere desconocer- elaborar y aprobar un Estatuto sin interpretar lo que sea “legislación” o “competencia”? Es evidente que al relacionar alguna de las funciones que corresponden a una Comunidad Autónoma, dentro de un sector material, está haciendo esa interpretación. Pero si la hace, siempre tendrá encima la espada de Damocles del TC que puede entender, según nos dice, que dependiendo del tiempo histórico, puede darle al lenguaje un significado diferente.

No hace falta decir que entendemos que el TC sólo en supuestos de flagrante y frontal inconstitucionalidad debería anular un precepto de un Estatuto de Autonomía porque si no podría estar ocupando el lugar del legislador, función a la que la CE no llama.

Como decíamos al principio, la aplicación de la STC 31/2010 será compleja al haber sometido la mayor parte de los artículos impugnados a una interpretación que en muchos casos contiene elementos que pueden ser invocados a favor o en contra de cualquier decisión. Incluso, un TC con una composición diferente también lo podrá ver de otra manera, porque, como dice la misma sentencia en el FJ 58, en ningún caso *“...se sustraiga a este Tribunal la facultad de revisar en el futuro la doctrina ahora formalizada en los preceptos examinados”*.

Creo que dicha complejidad dará lugar, si las Instituciones no lo impiden, a una elevada conflictividad competencial; su resultado hará más o menos buena o mala la sentencia.



## Somos una Nación

**Josep Maria Pelegrí**

Portavoz adjunto de CiU en el Parlamento de Cataluña

Ahora, cuando todo parece ir mal con la crisis económica, cuando contamos los parados en cientos de miles de personas, cuando Cataluña y los catalanes hemos sido agredidos por la sentencia del Tribunal Constitucional que mutila el Estatuto, ahora es el momento de proclamar que nos esperan tiempos mejores a la vuelta de la esquina, que hay que ser optimistas ante el futuro, que no tenemos tiempo para desfallecer porque el mañana será tan brillante como nosotros queramos que sea. Sólo hace falta la voluntad de conseguirlo y el esfuerzo por llegar hasta él. Nuestros antepasados se reirían de nosotros si nos vieran derrotados por las adversidades actuales. Vivimos tiempos difíciles, pero Cataluña, por el espíritu de superación y de supervivencia de los catalanes, siempre ha salido adelante, siempre ha tenido ánimo para superar las situaciones más complicadas.

Lo tengo claro, y mucho: saldremos adelante. No lo decimos porque nuestras propuestas sean las mejores -que también-, porque nuestros dirigentes sean los más válidos -que también-, porque sabemos lo que hay que hacer -que también-, sino porque, además, confiamos en los catalanes y en las catalanas, que siempre han tirado del carro cuando las cosas han ido mal. Tras una derrota, ya sea la de 1714 o la de 1939, fueron a trabajar al día siguiente como si su mundo no se hubiera derrumbado el día antes, para conseguir con el esfuerzo de cada día que llegaran tiempos mejores.

Éste debe ser hoy nuestro espíritu, nuestra voluntad, esta cualidad que forma parte de nuestros genes. La crisis económica nos angustia y por eso tenemos que dedicar todos nuestros esfuerzos a superarla. Se necesitan importantes reformas a todos los niveles y sabemos que si las abordamos con valor y rigor las podremos conseguir. Pero también debemos hacer frente a las adversidades de la reciente sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán de 2006, que marca un punto de inflexión en el contenido y en las formas. Nada podrá ser lo mismo a partir de ahora. La prueba más evidente de esta afirmación fue la masiva, democrática y cívica manifestación del 10 de julio por las calles de la ciudad de Barcelona, a la que asistieron más de un millón de personas. Riadas de gente inundaron las calles cercanas al recorrido definido por la organización. "Somos una nación. Nosotros decidimos" era el pensamiento y el sentimiento que nos reunió a todos en defensa de nuestro pueblo, de Cataluña y los catalanes.

Me han pedido que escribiera este artículo para analizar los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (TC) sobre el Estatuto que el pueblo de Cataluña aprobó en referéndum. Hay que tener presentes en todo momento cuáles han sido las piedras que desde esta alta instancia institucional del Estado se han lanzado hacia Cataluña. Espero no ser demasiado denso y árido, aunque no será fácil evitarlo.

Una de las cuestiones más llamativas es que la sentencia dice que los conceptos de "nación" y de "realidad nacional" no tienen eficacia jurídica interpretativa. Lo primero que hay que decir y tener en cuenta es que la reiterada jurisprudencia del propio Constitucional declara que ciertamente los preámbulos o exposiciones de motivos de las leyes no tienen valor normativo, pero sí son un componente imprescindible para conocer realmente el espíritu del legislador, al mismo tiempo que son fundamento del sentido y del alcance de las normas a aplicar y a juzgar por los tribunales.

La consideración de Cataluña como nación es para nosotros un hecho consustancial a la propia existencia como pueblo, de nuestra realidad: una cultura, un idioma, un territorio, un derecho y, sobre todo, la voluntad de un pueblo de ser, de existir, de pronunciarse, de autodeterminarse, de decidir por sí mismo. La plurinacionalidad del Estado ha sido una constante reivindicación de nuestra formación política, practicada desde la Transición, pasando por la redacción y aprobación de la Constitución, hasta convertirla en referente de nuestras relaciones con el Estado y con los otros pueblos-naciones, como son los vascos y los gallegos.

También el TC hace su interpretación sobre el artículo 8 al hablar de los símbolos nacionales, la bandera, la fiesta y el himno. No se acepta la equiparación del término y de todo aquello que define la

nación catalana con la nación española. Los magistrados del Tribunal han querido buscar cualquier excusa para dejar claro -¡tantas veces como sea necesario!- que la nación catalana está siempre considerada como una "nacionalidad", y eso siempre conlleva que se encuentre bajo la "nación española".

Otro elemento esencial del Estatuto atacado por el alto tribunal es el artículo 5 sobre los derechos históricos. Siempre hemos tenido claro y hemos defendido la existencia de derechos seculares que fundamentan nuestra existencia y nuestro autogobierno y que han sido avalados por la historia y aplicados y ejercidos con normalidad por el pueblo catalán. La consecuencia más importante de la resolución es que elimina el valor jurídico de los derechos históricos de nuestra nación y sólo los reconoce como un recuerdo histórico en el que se podría basar nuestra reivindicación de más autogobierno.

El alto tribunal parte del supuesto incuestionable que todo empieza y acaba con la Constitución, nada vale de antes y nada se deriva después de que previamente no lo contemple y no lo prescriba. Es obvio que para nosotros este criterio es muy difícil de compartir. De forma contundente: ¡no lo compartimos!

El artículo 6 habla de la lengua propia de Cataluña y de las oficiales en el país. La sentencia considera como inconstitucional la "preferencia" del catalán en el uso normal en las administraciones públicas y los medios de comunicación públicos de Cataluña. De tal manera -dicen-, que, si esto fuera así, supondría una imposición del catalán sobre el castellano.

Aparte de otras consideraciones de la sentencia sobre la lengua, sí me interesa detenerme brevemente en el artículo 35 del Estatuto, cuando habla de los derechos lingüísticos en la enseñanza. El objetivo de este artículo -y puedo afirmar con toda rotundidad y conocimiento de causa que éste también era el objetivo del legislador- era y sigue siendo que el catalán sea normalmente la lengua vehicular en la enseñanza universitaria y no universitaria, y que también todo el mundo -lo repito, todo el mundo- tenga el derecho y pueda recibir la enseñanza en catalán. ¡Aquí sí podríamos afirmar que existe una voluntad histórica de intentar que el catalán no sea la lengua vehicular en la enseñanza!

La propia sentencia nos recuerda los antecedentes y, afortunadamente, confirma lo que ya declaró el TC en su sentencia STC 337/1994, cuando resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Supremo en relación a la Ley de normalización lingüística que el gobierno catalán aprobó en 1983, al inicio de nuestro autogobierno en la nueva etapa democrática de nuestro país. Esta cuestión es un ámbito que queda reservado y que corresponde a los poderes públicos. Así se resolvió entonces, y así se resuelve ahora. Me interesa resaltar que esta cuestión es una de las principales que ha motivado los recursos de inconstitucionalidad contra el Estatuto. No sólo el PP, sino también el Defensor del Pueblo, otras comunidades autónomas y las sucesivas respuestas del abogado del Estado están, como decía, "motivados" por esta cuestión. En este caso, el Tribunal ha afianzado su doctrina al respecto, haciéndola extensiva -y esto es positivo- a todo el trayecto y recorrido del proceso educativo.

En cuanto a las instituciones, tres pronunciamientos del Tribunal merecen un comentario. Saca carácter vinculante a los informes del Consejo de Garantías Estatutarias sobre los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el Estatuto. Se trata de una institución catalana con un gran valor jurídico -y también político- que durante muchos años -antes como Consejo Consultivo- garantizaba la adecuación al Estatuto y a la Constitución de cualquier normativa sometida a su consideración. La sentencia supone la voluntad de situar cualquier institución o derecho de Cataluña, y de los catalanes, por debajo de las estructuras del Estado.

En relación a la institución catalana del Síndic de Greuges, también hay una posición expresa y específica en la sentencia que quiere ahuyentar el carácter exclusivo de este organismo, que tiene la finalidad de supervisar la actividad de la administración de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o dependientes, así como la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos -en definitiva, velar para que toda la acción de la administración de la Generalitat sea ajustada al derecho y no implique ningún agravio al ciudadano que recibe sus servicios-. De nuevo, la sentencia y los magistrados del Constitucional quieren someter otra institución catalana al paraguas del Estado, en este caso a cobijo del Defensor del Pueblo.





Un comentario especial merecen las veguerías y los consejos de veguería. La sentencia reinterpreta los artículos que establecen el presente nivel de administración. En definitiva, reconoce la capacidad de la Generalitat de crear veguerías y sus consejos como organización propia de Cataluña. Niega, sin embargo, que esta capacidad organizativa vaya vinculada a una administración del Estado como las diputaciones. En este caso, la única opción sería cambiar el nombre. Todo lo demás -régimen electoral, composición, competencias, etc.- seguiría siendo competencia del Estado mientras no se apruebe la ley orgánica. Además, es obligada la coincidencia geográfica entre las veguerías catalanas y las actuales diputaciones. Veréis en esta "interpretación" la estricta voluntad del Estado hacia la autoorganización propia y los niveles de administración que queremos los catalanes.

Otra cosa es -y esto reclamaría un artículo diferente- la actuación del Gobierno de la Generalitat en la Ley de veguerías, aprobada recientemente por el Parlamento con los votos a favor de los partidos que apoyan al tripartito, y con el voto en contra de las fuerzas políticas de la oposición. Es una lástima que el Gobierno y los partidos que le apoyan hayan demostrado tan poco sentido de país y poca voluntad de diálogo para hacer una auténtica ley de país, lo que Cataluña se merece y necesita.

En cuanto al Poder Judicial Catalán relativo al Tribunal Superior y al Consejo de Justicia, así como a las competencias de la Generalitat en la Administración de Justicia, cabe decir que la sentencia sigue reafirmando el criterio, ya expresado, que pasa por no permitir que Cataluña tenga órganos propios y superiores en el ámbito de la justicia en Cataluña. Todo se reconduce a la Ley Orgánica, y al ámbito de la administración de Justicia del Estado. Todo lo que exceda de esta concepción no se permite -seguramente con matices, lo admito-. En caso de que se permitan, pasan a ser simples órganos de colaboración y de cooperación, o de coordinación con la administración de Justicia estatal.

El Tribunal también se pronuncia sobre las competencias. Recuerdo como si fuera ahora el debate en la ponencia parlamentaria catalana y también en el trámite en las Cortes Generales en Madrid. Había una ambición por la mejora estatutaria. Había que mejorar lo que se había establecido en el Estatuto del 79. Teníamos la experiencia de lo que habíamos vivido hasta entonces. Queríamos profundizar y garantizar las competencias de la Generalitat. El alto tribunal ha dejado las cosas como estaban. No ha permitido ninguna mejora, ninguna otra garantía, no ha admitido ningún ámbito en el marco de las competencias. Podemos introducir matices, por supuesto, pero el resumen global de este capítulo es el que acabo de relatar.

En los últimos meses se ha producido en Cataluña un extenso debate sobre las consultas. Interesado en algunos casos, y provocado en otros. Algunos, sin embargo, demuestran que tal vez no pueden aportar ningún otro mensaje ni ninguna propuesta. El Gobierno ha querido, sin embargo, ejercer un despliegue estatutario en esta cuestión. No ha sido capaz de hacer uno a partir de la letra y el espíritu del Estatuto. No es necesario que el Estado, o las instituciones del Estado, recorten nuestro Estatuto. De ello ya se ocupa el Gobierno, desgraciadamente el de Cataluña. Más ejemplos de la pretendida subordinación de Cataluña al Estado los tenemos en otros ámbitos como el cultural, donde la sentencia incide en que el verdadero titular de la política cultural es el Estado. O cuando, cuestión capital, sobre la financiación, los preceptos del Estado se quedan en una recomendación, no vinculante para el Estado.

En definitiva, la sentencia del Tribunal Constitucional nos ha sacudido, y mucho. Ya veremos cuáles serán las consecuencias del grave hecho de haber roto el acuerdo constitucional. Hasta ahora predominaba el concepto general de que la Constitución permitía desarrollar el autogobierno de Cataluña con una lectura interpretativa generosa del texto. Esto ahora se ha acabado y nos encontramos con que el máximo intérprete de la Carta Magna limita las aspiraciones legítimas del pueblo de Cataluña y nos hace llegar el mensaje de que nuestra voluntad de profundizar en el autogobierno no tiene cabida en la Constitución. Rompe, pues, el pacto entre Cataluña y España, del que el Estatuto actual es otro ejemplo.

No debemos dejarnos llevar por la indignación. Curiosamente, la sentencia ha causado unos efectos que dudo que los magistrados del Tribunal quisieran. De una manera contundente, ha reforzado aún más el sentimiento nacional de Cataluña y el deseo de profundizar en el autogobierno de nuestro país. Han conseguido generalizar aún más el sentimiento de maltrato por parte del Estado que tenemos los catalanes. Y evidentemente, ya basta. Los magistrados han impulsado también con su sentencia un crecimiento de las posiciones independentistas, consecuencia sobre todo de la fatiga que genera el hecho de ir chocando siempre contra el mismo muro de incomprensión y de desprecio.

Y políticamente, una vez más se ha repetido esta historia interminable de un PP que quiere eliminar los sentimientos nacionalistas -cuando ellos son el ejemplo más claro del nacionalismo español- y un PSOE que quiere poner un corsé muy fuerte en las naciones históricas y hacer la lectura más restrictiva y avara de nuestro Estatuto y de las leyes que lo desarrollan. Al final, PP y PSOE van en la misma dirección jacobina y centralista y curiosamente no se dan cuenta de que muchas de las decisiones que quieren tomar vienen condicionadas y decididas por la Unión Europea y otros organismos internacionales. Y repito de nuevo que, al final, PP y PSOE acaban haciendo lo mismo: recortar las aspiraciones legítimas de Cataluña.

Diga lo que diga el Tribunal Constitucional y hagan lo que hagan los grandes partidos del Estado, lo cierto es que Cataluña sobrevivirá, no desfallecerá y continuará yendo hacia adelante. No pueden negarnos lo que somos. Y si lo hacen, da igual, porque lo seguimos siendo, les guste o no. La sentencia del Tribunal tendrá a la larga una consecuencia, justamente la contraria de la que pretendían. Nos fortalecerá, porque somos una nación. El día 10 de julio la calle lo volvió a exhibir con fuerza y las leyes no tienen otra posibilidad que reconocer la realidad.



## Tras la sentencia, federalismo

### Miquel Iceta

Portavoz del grupo parlamentario Socialistas-Ciudadanos por el Cambio

La proximidad de las elecciones al Parlamento de Cataluña y también las diferencias de fondo respecto a los proyectos nacionales de los partidos con representación parlamentaria, no nos permiten en estos momentos dar la respuesta contundente, unitaria y completa que merece la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el recurso presentado por el Partido Popular contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ratificado en referéndum por los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país. Un problema tan grave no se soluciona con un pleno del Parlamento, una resolución concreta, ni se resuelve en un día, una semana o un mes.

Precisamente por eso hay que valorar muy positivamente la labor desarrollada por el presidente de la Generalitat desde el momento en que se conoció que el Tribunal Constitucional había dictado sentencia hasta hoy. Una tarea que incluye su declaración institucional, un esfuerzo de lectura conjunta de la sentencia a través del Informe de los expertos, un llamamiento a partidos, sindicatos y asociaciones a convocar una manifestación unitaria que pudiera ir encabezada por las instituciones del país y presidida por la *senyera* de todos –como así fue, afortunadamente–; su intervención en el debate parlamentario sobre la sentencia; la propuesta de resolución que planteó y que fue votada de forma ampliamente mayoritaria, y la reunión con el presidente del Gobierno de España celebrada a finales de julio. Creo que la respuesta del presidente Montilla ha sido clara, digna y firme.

El presidente Montilla afirmó desde el primer momento que rechazaba el contenido de la sentencia, aunque, lógicamente, como persona respetuosa del Estado de derecho y de las instituciones en que se organiza, manifestaba su disposición a acatarla. Acatar no significa necesariamente compartir. En democracia existe también el derecho a disentir de las sentencias y éste es un derecho que hay que ejercer con contundencia cuando se trata de sentencias dictadas por tribunales en una situación tan anómala como la del actual Tribunal Constitucional español.

El grupo parlamentario Socialistas-Ciudadanos por el Cambio ya había fijado cuál sería su posición cuando hubiera sentencia, en una fecha tan lejana como el 28 de marzo de 2007, cuando desde la tribuna del Parlamento y como portavoz de mi grupo afirmé:

“El Estado de derecho, la legalidad y la política democrática nos dan instrumentos para recuperar los elementos que una eventual sentencia desfavorable nos pudiera hacer perder, porque aunque el Tribunal Constitucional no nos diera la razón, nosotros no perderíamos nuestras razones, pero sólo podemos hacerlas prevalecer desde el respeto a las instituciones y a la ley. No rompiendo la pelea, por responsabilidad, por convicción, por interés, porque no queremos una fractura entre catalanes, y tampoco una fractura entre catalanes y el resto de los españoles”.

Esta frase, pronunciada desde la tribuna del Parlamento el 28 de marzo de 2007, la suscribo hoy punto por punto. Para nosotros el Estatuto no está muerto, ni está herido de muerte, ni el camino del pacto constitucional de 1978 ha caducado, ni se ha de abandonar este rumbo. No será esta sentencia la que nos haga cambiar de convicciones ni de bandera. No a nosotros.

De los primeros análisis que tenemos de la sentencia, parece deducirse que no tendremos que devolver ninguna nueva competencia transferida, que no tendremos que revisar el acuerdo de financiación, que no tendremos que modificar nuestro modelo escolar basado en la utilización del catalán como lengua vehicular, que nuestros símbolos nacionales seguirán siendo calificados de símbolos nacionales, y que TV3 y Catalunya Ràdio podrán seguir emitiendo íntegramente en catalán. Lo digo para desmentir a aquellos que proclaman a diestro y siniestro que el Estatuto está muerto, para desmentir a los que creen que todo se ha ido al traste, llamándolos, eso sí, al combate para recuperar lo que se ha echado a perder. Porque cosas importantes se han echado a perder. Algunas materiales, otras en el terreno de los sentimientos. También en el terreno de la confianza y el respeto entre los pueblos de España.

No hay que olvidar en ningún momento que la sentencia ha anulado completamente un artículo del Estatuto, ha mutilado trece más e interpreta 27 más de forma restrictiva, que la sentencia debilita de forma significativa la función constitucional del Estatuto, que olvida que es fruto de un pacto político entre la Generalitat y el Estado, y que está cargada de prevenciones injustificadas e injustificables. Y hay que denunciarlo con contundencia.

Creo que la principal crítica a esta sentencia es precisamente que se haya producido. Muchos ciudadanos no entienden cómo se ha podido cambiar así como así una ley tan laboriosamente elaborada y que finalmente les fue sometida a referéndum. Es el choque de legitimidades del que hemos alertado desde la aprobación en referéndum del texto estatutario.

Precisamente por eso estamos profundamente indignados con esta sentencia y el tribunal que la ha emitido. No debería haberlo hecho por respeto a un acuerdo entre el Parlamento de Cataluña y el Congreso de los Diputados y el Senado, por respeto a la mayoría absoluta de las Cortes Generales que lo aprobaron y por respeto a los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña que ratificaron en referéndum el Estatuto.

El Tribunal Constitucional no debería haber dictado sentencia por respeto a la plena y normal vigencia del Estatuto a lo largo de cuatro años, durante los cuales ha sido objeto de un intenso desarrollo normativo, con la aprobación de una cincuentena de leyes –sólo una de ellas recurrida ante el Tribunal Constitucional–, con un buen grupo de nuevas competencias ya transferidas a la Generalitat (incluyendo la Inspección de trabajo, la gestión del servicio de cercanías o la expedición del primer permiso de trabajo a los trabajadores inmigrantes) y con un nuevo modelo de financiación inspirado directamente en el Estatuto y negociado de forma directa entre el Gobierno de Cataluña y el Gobierno de España.

El Tribunal Constitucional no debería haber dictado sentencia consciente de su anómala situación. Incompleto, con uno de sus miembros recusado y con cuatro miembros más que han visto artificialmente prorrogado su mandato en más de dos años y medio. ¿Por qué no se ha inhibido el Tribunal Constitucional? ¿Por qué no ha dictado una sentencia que avalara la plena constitucionalidad del Estatuto, teniendo en cuenta que todo su desarrollo ulterior sigue sujeto al control de constitucionalidad? ¿Por qué el Tribunal ha decidido imponer su visión a la del legislador, sin ningún tipo de deferencia? ¿Por qué ha decidido actuar sin respetar la voluntad popular expresada en el referéndum? ¿Por qué el Tribunal ha decidido decantarse por una interpretación restrictiva del pacto constitucional?

Desde mi punto de vista es obvio que nos encontramos ante un ejemplo evidente de irresponsabilidad y de absoluta falta de visión de Estado. El Tribunal Constitucional no ha estado a la altura de su función y ha provocado un problema político y jurídico de consecuencias imprevisibles, que afecta también a los demás Estatutos de Autonomía que se inspiraron en el nuestro.

Sin querer minimizar en absoluto el contenido jurídico de la sentencia y sus efectos concretos, me preocupa mucho más el hecho de que esta sentencia demuestra hasta qué punto se nos quiere hacer leer hoy la Constitución con unos ojos y un espíritu muy diferentes a los de 1978. Es motivo de especial preocupación la lectura de los votos particulares de la sentencia redactados por magistrados propuestos por el PP. Afirman sin tapujos que el Estado de las Autonomías es meramente un proceso de descentralización o niegan el propio concepto de autogobierno o el hecho de considerar que la Generalitat sea también “Estado”. Es evidente que se trata de votos particulares que consideran que la sentencia no ha sido suficientemente contundente contra el Estatuto. Si hubieran prevalecido, el Estatuto hubiera sido, entonces sí, liquidado política y jurídicamente.

El hecho de que el Tribunal Constitucional haya decidido modificar lo que acordó el Parlamento de Cataluña con el Congreso de los Diputados y el Senado, que fue aprobado por mayoría absoluta de las Cortes Generales y que fue ratificado por los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña, ha vuelto a poner sobre la mesa una cuestión muy delicada: el encaje de Cataluña en España. Y pone de manifiesto una clara regresión política que pretende consagrar una interpretación restrictiva del pacto y del texto constitucionales. Y esto tiene consecuencias políticas que van mucho más allá del contenido concreto de la sentencia. Unas consecuencias que explican por qué los federalistas estamos, en el fondo, más indignados que otros por esta sentencia. La sentencia parece querer archivar para siempre la vía federal. Dejaría viva la vía autonomista, soberanista o independentista, pero diría que el federalismo en España no cabe. Y nosotros no podemos aceptarlo de ninguna de las maneras, no podemos admitir que su sentencia implique el fin de nuestro proyecto político ni la muerte de nuestros ideales.



España no ha dado un portazo a Cataluña como algunos defienden, entre otras cosas porque ni Cataluña ni España son realidades homogéneas, aunque a veces hablamos de una y otra como si se tratara de dos personas. Y también porque la soberanía del pueblo español reside en las Cortes Generales, que dieron su apoyo por mayoría absoluta al Estatuto que luego refrendó la ciudadanía de Cataluña. El intérprete constitucional no es el titular de la soberanía popular. No se puede jugar a la confusión identificando un tribunal deslegitimado, parcial y politizado con una expresión de rechazo de toda España hacia Cataluña. No es España la que ha dicho no. Por eso la interpretación constitucional restrictiva de este Tribunal debe cambiar, como el propio Tribunal, para permitir el desarrollo del Estado de las Autonomías en un sentido federal.

No son tan lejanos los tiempos en los que nacionalidad y nación eran sinónimos, cuando intelectuales del resto de España no tenían ningún problema en hablar de "nación de naciones". Son tiempos que hay que reivindicar, recuperar y actualizar. Parece que cosas que eran posibles inmediatamente después de la Transición se hayan convertido hoy en imposibles, debido a la regresión política del PP, hoy más cercano a la antigua Alianza Popular que a la extinta UCD. Pero también debido a las debilidades y carencias de los progresistas españoles que olvidan a veces una de sus tradiciones más ricas, la federal, y se muestran acomplejados ante el neocentralismo y el patriotismo de la derecha conservadora española. Ciertamente los nacionalistas a veces consiguen el acomplejamiento de los que no lo son. También aquí, en nuestro país.

Dicho esto creo que sólo se pueden poner en el mismo saco al PSOE y al PP desde la mala fe. El PSOE hizo posible el Estatuto mientras que el PP ha querido liquidarlo. El PSOE ha abierto puertas al catalán mientras el PP las quiere cerrar.

Los socialistas catalanes nos negamos a que una sentencia emitida en un momento determinado por un tribunal determinado en una situación especialmente anómala signifique el fin de la historia en común de los pueblos de España o implique volver a una España de matriz únicamente castellana y a un modelo centralista de Estado.

Para nosotros la España posible y deseable es la España plural. El Estado que queremos es el Estado federal. No queremos renunciar al ideal de fraternidad entre los pueblos, ni a un proyecto español compartido, ni a un proyecto europeo compartido. Somos conscientes de las dificultades y de los riesgos. De un distanciamiento emocional entre Cataluña y el resto de España que la sentencia agrava. Y también de los riesgos de una fractura interna en Cataluña. Que están. A aquellos que quieren cambiar la *senyera* de todos por otra bandera, les decimos que se aseguren antes de que la *estelada* una a más gente que la *senyera*. Que piensen que, si reformar el Estatuto necesita del acuerdo de dos tercios del Parlamento, no tiene mucho sentido buscar la independencia con un consenso inferior a éste. Y que en democracia todos los proyectos políticos son legítimos pero todos deben someterse a la legalidad vigente y a los mecanismos institucionales para modificarla.

Ciertamente, o bien España se reconoce plenamente como plural y diversa, o puede convertirse en un marco fracasado para la convivencia entre los pueblos que lo integran. Todo depende de si la actual reacción autoritaria, centralista y uniformizadora, que proclama el Partido Popular, se convierte en irreversible, o de si se es capaz de avanzar en la vía del desarrollo de los nuevos Estatutos, tomando el federalismo como guía para la solución de los problemas pendientes y los que en el futuro se puedan plantear, un federalismo adecuado a la realidad plurinacional, pluricultural y plurilingüística de España.

Tiempo habrá, en los próximos meses, de confrontar proyectos políticos para el futuro de Cataluña y de los catalanes. Tiempo habrá de hablar y para hacer que el pueblo de Cataluña hable y nos dé un mandato para los próximos años. Pero en esta hora, grave y exigente como decía el presidente de la Generalitat, creo que si algo hay que exigir es claridad respecto de lo que proponemos a la ciudadanía.

Y hablar claro significa, de entrada, aceptar que estamos ante la disyuntiva de decidir qué proponen las fuerzas políticas catalanas para superar la situación generada por la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto.

Una disyuntiva que abre dos caminos diferentes, con tantos matices como se quiera:  
O bien rehacer el pacto estatutario y reforzar el pacto constitucional  
O bien optar por romper el marco estatutario y constitucional.

Ante esta disyuntiva los socialistas afirmamos, sin dudarlo ni un instante, que nuestra opción es la defensa del contenido íntegro del Estatuto y de desplegar en plenitud su potencial de autogobierno, exigiendo la lectura amplia, generosa, consecuente y fiel del pacto constitucional de 1978 para impulsar la evolución federal del Estado de las Autonomías.

Nuestra opción sigue siendo reforzar el pacto constitucional de 1978, sin renunciar a una futura reforma de la Constitución para dotarnos de un Senado federal y reconocer de forma clara la plurinacionalidad del Estado. Nuestra opción sigue siendo participar activamente desde Cataluña en la construcción de esta España plurinacional que se reconozca y se respete a sí misma en su diversidad.

El socialismo catalán reclama más autogobierno para Cataluña a través del pleno desarrollo del nuevo Estatuto, y más federalismo en España y Europa. Para avanzar debemos tener una idea clara de la España que queremos construir, y con qué aliados pretendemos hacerlo. Para los socialistas catalanes la prioridad es clara: un fortalecimiento de las posiciones federalistas en el seno de la izquierda española y, en particular, del PSOE.

Cataluña sólo se puede sentir cómoda en la España plural, y sólo podrá seguir siendo motor del desarrollo económico, social y cultural de España si puede ser ella misma y es reconocida como tal, si se le garantiza la adecuada dotación financiera, de infraestructuras, inversiones y participación en los centros de decisión, para seguir siendo una gran locomotora de España, una punta de lanza europea desde la eurrregión Pirineos-Mediterráneo, si se puede reconocer mejor en las instituciones comunes del Estado (Senado, Tribunal Constitucional) y si puede hacer oír su voz y su lengua en las instituciones españolas y europeas, en un camino que apenas comienza.

Nuestra opción sigue siendo trabajar para la mayoría social de Cataluña que, hoy, no ve incompatible el sentimiento de doble pertenencia a dos realidades nacionales que pueden ser complementarias y que algunos sólo quieren excluyentes. Vamos, que se podía ir a la manifestación el 10 de julio y celebrar la victoria de "La Roja" al día siguiente.

Nuestra opción sigue siendo trabajar desde el realismo y la ambición política para nuestro país. Nosotros no actuaremos llevados por la indignación o el malestar producidos por una sentencia, proponiendo el riesgo de caminos inciertos. Ni falsos atajos, ni inventos, ni sorpresas, ni pasos atrás. En tiempos difíciles, gente seria. Política seria. Pocos juegos de palabras. Saber dónde vamos y con quién queremos ir. No creo que pueda haber mayor irresponsabilidad política que la de llevar la ciudadanía a un callejón sin salida disfrazándolo de atajo. No somos partidarios del aventurismo político. Queremos afirmar la unidad civil y la cohesión social en Cataluña.

Los socialistas no hemos apostado ni apostaremos por la independencia y la separación de Cataluña del resto de España, sino por una exigencia radical de respeto por Cataluña, por nuestra dignidad, por nuestro Estatuto, por nuestra voluntad de autogobierno, por nuestra lengua, por una financiación justa y por la profunda implicación de Cataluña en la construcción de un Estado federal para los pueblos de España. Para los socialistas catalanes primero es y será Cataluña, pero no una Cataluña permanentemente irritada o desconcertada, sino una Cataluña constructiva, orgullosa de sí misma, que sabe lo que quiere y que camina unida para conseguirlo.





## El varapalo del Tribunal, punto y final

**Joan Ridao**

Secretario general de ERC y portavoz en el Congreso de los Diputados

El recurso del PP contra el Estatuto tuvo como finalidad principal (que no la única) que Zapatero y el PSOE perdieran las elecciones de marzo de 2008. La estrategia consistió en movilizar a todos los peones del partido en el Tribunal Constitucional, conseguir, con argumentos risibles, la recusación de un magistrado progresista y proseguir sin descanso toda una serie de artimañas para lograr una mayoría contraria a la norma estatutaria a partir de un grupo de ex jueces del Tribunal Supremo refractarios a la propia Constitución española. Como ha explicado José Antonio González Casanova, paradójicamente, esta jugada retrasó tanto la deseada sentencia que pasaron las elecciones y al líder del PP, Mariano Rajoy, no le sirvió de nada. Tuvo que recurrir a la siempre tan efectiva catalanofobia. Pero tampoco esto le compensó los votos perdidos en Cataluña.

Estos recursos y el grosero intervencionismo de los miembros del Tribunal Constitucional por parte del Partido Popular y los socialistas españoles ha sido tal vez el escándalo más mayúsculo de la democracia española desde la Transición, además de constituir una clara vulneración del acuerdo político entre Cataluña y España que fue el Estatuto, que, aunque claramente insuficiente, había sido al menos ampliamente refrendado por el pueblo de Cataluña en las urnas después de que intervinieran hasta tres instancias parlamentarias representativas como el Parlamento, el Congreso y el Senado.

Esta situación, con los magistrados alineados en dos trincheras protegida cada una con un nido de ametralladoras, hacía presagiar una sentencia basada más en criterios políticos que jurídicos, especialmente si se tiene en cuenta la especial naturaleza del Tribunal Constitucional, no sólo por su carácter de órgano constitucional del Estado (como el rey o el Parlamento), sino también por ser un órgano híbrido, a caballo entre su dimensión política y su carácter jurisdiccional. Sin duda, las singulares relaciones de la justicia constitucional con el Parlamento español, que elige buena parte de sus miembros, además de la incuestionable proyección político-social de los efectos que se derivan de sus decisiones, configuran un Tribunal que, se puede decir sin tapujos, resuelve judicialmente los conflictos políticos. En resumen: es un tribunal que hace política por vías jurídicas.

Además, no se puede desconocer la singular naturaleza de estatutos como el catalán que, de acuerdo con el artículo 151 de la Constitución, se convierten en norma jurídica, ya sea por el acuerdo del Parlamento autónomo y el Parlamento del Estado, confirmado posteriormente en referéndum, de manera que se puede sostener que ningún otro órgano del Estado debería intervenir en el proceso de aprobación o de revisión de una decisión obtenida con este plus de legitimidad. El Tribunal Constitucional no podía ser, pues, el juez de la constitucionalidad de un estatuto como éste porque la garantía de la constitucionalidad del texto estatutario reside en las mismas Cortes Generales y porque el Tribunal no puede usurpar la última decisión al cuerpo electoral de los territorios en cuestión. Simplemente esto es incompatible con la definición del núcleo esencial del derecho constitucional a la autonomía, de manera que los territorios constituidos en comunidad autónoma por esa vía no pueden perder nunca el control del ejercicio de ese derecho. Dicho en otras palabras, los territorios no pueden ejercer unilateralmente este derecho porque tienen que negociar con el Estado su proyecto de estatuto, pero al mismo tiempo, el Estado no puede imponer tampoco unilateralmente un estatuto con el que no esté de acuerdo.

En todo caso, resulta evidente no sólo la singularidad de los estatutos del artículo 151, como el catalán, en cuanto a la concurrencia de dos voluntades (la territorial y la estatal) y la determinación con detalle del contenido estatutario, sino también en relación al procedimiento de reforma, que abarca hasta incluir en este tipo de normas la concreción del tipo de intervención de las Cortes Generales, la precisión de una instancia de negociación o conciliación entre los representantes autonómicos y las Cortes Generales y la posibilidad de la retirada de la propuesta de reforma por parte de la comunidad autónoma. La Constitución determina en estos casos que, una vez aprobados, estos estatutos sólo podrán ser modificados a través del procedimiento en ellos establecido y del posterior referéndum ciudadano.

El Tribunal Constitucional es el encargado de realizar una tarea que, en la mayoría de estados, corresponde al poder constituyente y no a una docena de jueces que actúan al dictado de la derecha y de la izquierda españolas. Hasta el punto que, cuando desde Cataluña se evidenciaron los problemas de legitimidad del alto tribunal, en España casi todo el mundo se soltó el pelo y habló de actitudes delictivas, de provocaciones, de amenazas, de chantajes o de presiones intolerables. ¡Los más amables hablaron de deslealtad o de traición al espíritu constitucional!

El común denominador de las fuerzas catalanistas y de tradición democrática fue bastante prudente: esperar a la sentencia para pronunciarse, no ponerse la venda antes de producirse la herida. Parece lógico, sin embargo, que siendo una cuestión de país y que concierne tanto a partidos que están en el gobierno como a otros que están en la oposición (la paradoja es que el Gobierno está formado por un partido que no lo apoyó, mientras que en la oposición hay uno que sí), que sea el Parlamento, la instancia política que lo impulsó y aprobó, el que busque esta respuesta unitaria, a pesar de las dificultades inherentes.

Para arreglar esto, después de injustificables dilaciones en el pleito del Estatuto, el Tribunal Constitucional nos sirvió un veredicto sobre la mesa. Antes, las filtraciones sobre los aspectos de más alta significación política, tachados de inconstitucionales incluso por los magistrados progresistas (Cataluña como nación, bilateralidad, lengua, desconcentración del poder judicial, etc.), demuestran que el Estatuto no es que esté visto para sentencia, es que está sentenciado. Podemos vivir en el autoengaño. Pero el Estatuto sólo está pendiente del tiro de gracia. Y ya estamos en la fase del conflicto.

La sentencia del alto tribunal, con efectos lenitivos sobre la crispación que reinó durante la implementación del Estatuto, introdujo aparentes matices y precisiones hermenéuticas que apenas enmascaran los efectos demoledores de la resolución judicial sobre el edificio estatutario. Acabó embridando los aspectos fundamentales del texto, y no precisamente cualquier tabique, sino auténticas paredes maestras.

Al margen de los magistrados designados por la derecha española, las aprensiones jacobinas de algún juez calificado de progresista acabaron provocando estragos sobre algunos de los aspectos más audaces del Estatuto. Y conste que esta batalla no cierra el debate. Que se preparen los que han decidido acatar la sentencia. La pugna interpretativa sólo acaba de empezar. Sólo ha acabado *El Padrino I*. Todavía faltan *El Padrino II*, *El Padrino III* y, después, *El Padrino IV*.

Desde el punto de vista formal, incluso los más acérrimos defensores de las reglas del juego y de la intervención del Tribunal admitían en este caso que éste era un tribunal caducado y, por lo tanto, sin legitimidad para decidir, porque una considerable parte de sus miembros se encontraban en situación de prórroga tácita de su mandato, debido al bloqueo al que el Partido Popular sometía su renovación.<sup>1</sup> Al igual que un gobierno en funciones, el Tribunal debería haberse limitado a gestionar las cuestiones de simple trámite y esperar su renovación. O todos moros o todos cristianos. Las reglas valen para todos, todo el mundo sabía que el Tribunal era un órgano en precario, que sólo se aguantaba por motivos políticos, sobre todo porque a la derecha españolista le favorecía su composición heredada de una mayoría parlamentaria anterior ya inexistente. Zapatero tampoco tiene prisa. Ha admitido que el fracaso del Estatuto no hace más urgente la renovación del Tribunal.

Esta situación descrita fue incluso evidenciada *in extremis* por el insólito frente de salvación autonomista constituido por los doce principales periódicos catalanes, a instancias de la prensa del catalanismo de orden, el menos *enragé*, que, a mediados de noviembre de 2009, preventivamente y ante las noticias que hablaban de la inminencia de la sentencia (una de tantas, después de que el *via crucis* se iniciara en verano de 2006), pero también de la emergencia de una contestación soberanista a base de consultas populares sobre la independencia de Cataluña en muchos municipios. Este editorial constituyó el canto del cisne del autonomismo, haciéndolo como lo haría el yate Britannia: disparando salvas de honor a favor del régimen constitucional y exhibiendo ante España su inequívoco pabellón español, a cambio de salvar el Estatuto ante del Tribunal.

1. Se trata, pues, de un órgano de naturaleza jurídico política, con independencia de que no decida políticamente sino según las reglas de interpretación jurídica, como corresponde a su naturaleza jurisdiccional. Este hecho se ve reforzado, además, por el sistema de elección de sus miembros, en gran parte de extracción parlamentaria. En este sentido, a pesar de que la duración de su mandato (9 años) pretende garantizar la no coincidencia con la legislatura parlamentaria para evitar, al menos formalmente, una vinculación inmediata entre mayoría parlamentaria y composición del Tribunal Constitucional, en la práctica, las mismas mayorías cualificadas que tendrían que garantizar un amplio compromiso parlamentario pueden llegar a bloquear su renovación, como sucede en estos momentos, en que un tercio de sus miembros debería haber cesado hace un año y medio.



Eso sí, la derecha mediática española lo vio como una ofensa y como un desafío soberanista. Y como respuesta, la sociedad civil catalana (toda) se adhirió de forma masiva, a través de un universo de entidades representativas de carácter económico, social, deportivo, etc. Todo el mundo saludó esta iniciativa como positiva. No hubo voces discordantes a pesar de la matriz autonomista de la misma. Porque la ciudadanía agradece la unidad y denosta el enfrentamiento partidista en estos casos.

Al cabo de tanto tiempo de parálisis y bloqueo del Tribunal Constitucional, éste alcanzó un nivel de desprestigio tal que a sus miembros ya no les afectan demasiado las protestas que les acusan de teje-manajes. Durante el desbaratado compás de espera, ni la Agencia Catalana de Meteorología sobresalió tanto en el lanzamiento de globos sonda con los que prospectar la realidad circundante, mientras sonaba de fondo *Pedro y el lobo*, de Prokófiev. El cálculo es que sería inevitable una cierta polémica, un alboroto político y mediático en el que abundarían los reproches de conveniencia, tan cargados de retórica como exentos de rigor jurídico, para dejar después que el expediente fuera languideciéndose hasta decaer como se consumen todos los debates superficiales y volátiles. Lo viejo muere, lo nuevo tarda en nacer, pero las corrientes de fondo no se detienen. La historia, como decía Marx en su *Dieciocho de Brumario*, se repite, primero como una farsa y luego como una tragedia.

Da igual. Poco tiempo más tarde se produjo el anunciado choque de legitimidades entre la voluntad expresada ampliamente y de forma democrática en las urnas y la decisión de un Tribunal deslegitimado, no sólo porque fue objeto de una retorcida instrumentalización partidista sino también porque se encontraba caducado: en el momento de dictar sentencia no había renovado dos tercios de sus miembros debido al eterno antagonismo entre la izquierda y la derecha españolas, otro había muerto y no fue sustituido, y otro más había sido recusado por el grave delito de ser proautonomista y progresista, tras una exitosa emboscada jurídica del Partido Popular.

En su particular cruce, el Tribunal tenía ante sí dos posibles salidas: la más probable, que la sentencia fuera más o menos contundente, anulando algunos preceptos y paredes maestras del texto estatutario, fijando los límites del estado autonómico y clausurando su desarrollo, propiciando indirectamente una reforma constitucional, o bien una sentencia interpretativa, una especie de castración química, es decir, que desnaturaliza el texto sin buscar la confrontación en campo abierto. O incluso una sentencia híbrida, es decir, por el camino del medio.

Con todo, tanto en un caso como en el otro, toda sentencia hubiera supuesto un recorte o una reinterpretación rígida de aspectos clave del Estatuto que, en muchos casos, ya habían sido reformados, y que el Consejo Consultivo en su día había dictaminado favorablemente: aspectos como la lengua (el carácter preferente del catalán al menos ante las administraciones públicas de Cataluña), la identidad comunitaria (la nación, aunque fuera a través de una afirmación de tipo indirecto, en el preámbulo), la justicia, los derechos históricos o las relaciones bilaterales y los mecanismos de perfeccionamiento de las relaciones federales Cataluña-España. El blindaje de las competencias, el gran buque insignia estatutario, desapareció del texto filtrado por el Constitucional. Cualquier reglamento ministerial podrá agujerear su débil casco. Como sucedió con la línea Maginot, el blindaje se ha revelado como un gran y costoso fracaso estratégico. El alto tribunal rebajó el grueso estatutario y con su sentencia redujo a una simple ley autonómica un texto legitimado para tener calado constitucional.

A pesar de la multitudinaria e histórica manifestación del 10 de julio de 2010 y una resolución de mínimos aprobada *in extremis* por el Parlamento de Cataluña el 16 de julio, alrededor de un mínimo común denominador del tipo: Somos una nación, nosotros decidimos, afirmamos no sólo la integridad del Estatuto sino también la supremacía de la voluntad popular expresada en las urnas por encima de la sentencia del Tribunal; esto no quita que se evidenciaran diferencias estratégicas de salida en el seno del catalanismo.

Es posible que este tipo de respuesta de mínimos provocara aún más desánimo. Con todo, una respuesta masiva y unitaria, por sí sola, no podía solucionar el problema sino reforzar la autoestima y dar consistencia a un proceso gradual y democrático de conquista de espacios de soberanía y a extender la noción del derecho a decidir como la pólvora, como causa justa que es. Antes de que esto ocurriera, las escaramuzas de algunos partidos catalanistas los llevó a intentar postergar la sentencia, chutando el balón hacia adelante para desvanecer el peligro de un debate político y electoral mediatizado por el callejón sin salida de la vía autonomista.

La pretensión de renovar el Tribunal como solución de todos los males apenas enmascara esta voluntad retrasada. A los ojos de cualquier persona sensata, como ha apuntado Jordi Barbeta, esto constituía una contradicción *in terminis*: los partidos catalanistas insistiendo en la renovación del Tribunal Constitucional y al mismo tiempo reivindicando la primacía de la voluntad democráticamente expresada por los catalanes. Cualquier sentencia, incluso una que hubiera avalado el Estatuto de arriba abajo, se sitúa por encima de la decisión de los catalanes. Desde este punto de vista, centrar todos los esfuerzos en pedir la renovación del Tribunal Constitucional sólo tenía sentido si lo que se pretendía era alargar el problema, sobre todo después de cuatro años en los que el Estatuto se había ido consumiendo mientras se cocía a fuego lento. Equivale a la súplica de un condenado que dijera: "Por favor, cambien el verdugo, prefiero otro que me corte la cabeza.... pero más adelante." Además, la renovación del Tribunal dependía del acuerdo PSOE-PP y ambos ya dijeron que no pensaban cambiar el árbitro hasta que no ganaran el partido. Un derroche de energías estéril. Una sentencia antes o después era como tener que escoger entre la peste y el cólera. Es como salir del fuego y caer en las brasas.

La triste realidad es que el Tribunal no se renovó y que la sentencia, condicionada por el sector progresista, fue una tarta descomunal preparada con tres ingredientes básicos: no contentar a nadie, no descontentar a nadie y, sobre todo, que en su calculada ambigüedad no se entendiera demasiado. La realidad fue, sin embargo, muy distinta. Fue percibida como lo que era, una agresión y una ofensa. Si hubiera dependido de los conservadores, habría sido mucho más demoledora. Sólo había que ver los votos particulares de los cuatro magistrados ultraconservadores designados por el PP, con surrealistas citas bíblicas incluidas.

El Tribunal Constitucional, por lo tanto, contempla el Estatuto como un edificio en construcción sobre planos deficientes, y la solución parece que en el mejor de los casos consiste en aceptar con más o menos reservas la parte que ya está construida, según la tesis del mal menor, que es una tesis pragmática y, por tanto, política. Del resto, elimina algunos aspectos medulares. Por un lado, el alto tribunal ha acabado anulando catorce de sus preceptos esenciales, de sus paredes maestras. Por otro, nos da una sentencia interpretativa que subordinaría la legalidad del texto (una cuarentena más de artículos) a una especie de sobreescritura redactada por unos magistrados que aparentemente aceptan parte de su articulado, pero poniendo grilletes, dejando abierta la puerta a una nueva cascada de recursos cuando la Generalitat haga el desarrollo normativo.

El fallo se presta a todo tipo de variantes polisémicas y constituye un monumento jurídico a la plasticidad del Derecho y su adaptación a los hechos consumados de la política. La sofisticada resolución, inspirada por la necesidad de no montar un lío de proporciones cósmicas y de salvaguardar el trámite de la dignidad jurídica mediante un procedimiento de medias ponderadas, no evitó eliminar una parte sustantiva del Estatuto y deja en el limbo de la exégesis el resto, con la imposible intención de que todos se sientan levemente satisfechos y suavemente decepcionados.

Se trata de un manto tejido y destejido cada día durante cuatro años, que debiendo ser inconsútil como haciendo gala de pureza constitucional, está lleno de suturas y parches. Pero un animal con pico, patas y plumas de pato no puede ser un perro que va a una fiesta de disfraces. Por mucho que unos hablen de inconstitucionalidad selectiva y otros de constitucionalidad condicionada (la ministra Chacón se atrevió a afirmar que se había salvado el 95 por ciento del texto), en el fondo de tan alambicado procedimiento subyace la evidencia de un enjuague forzado a la medida de los intereses políticos del PP y el PSOE. Además, haciendo bueno el argumento de Chacón, si entre el cinco por ciento indemne figuran los órganos vitales (el corazón, los pulmones, etc.), maldita la gracia.

En cualquier caso, el problema del Estatuto no se reduce a una cuestión jurídica, sino a un problema político que exige respuestas políticas. Y una cosa está clara: la voluntad mayoritaria en España es la de rechazar la aspiración de autogobierno votada por los catalanes. Zapatero llegó a afirmar que las consecuencias políticas de una sentencia adversa serían nimias. Y la vicepresidenta De la Vega, que esto entraba dentro de la más estricta normalidad democrática.



## De una sentencia lamentable a la exigencia de un Estado propio

### Jaume Bosch

Presidente del grupo parlamentario ICV-EUiA  
Ponente del Estatuto de 2006

La lectura de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña de 2006 nos obliga a huir de dos afirmaciones equivocadas: la que proclama que el recorte es mínimo porque sólo ha tocado el cinco por ciento del Estatuto, y otra opuesta que dice que el PP ha logrado reducir nuestro autogobierno por debajo o antes del Estatuto de 1979. No comparto ni la una ni la otra como tampoco lo hace el grupo de expertos que la ha analizado y que ha emitido un informe bastante contundente y clarificador.

1. La sentencia toca aspectos esenciales del Estatuto: algunos son objetivos prioritarios; otros, innovaciones que justificaron su aprobación. Hay varios: ha restado fuerza jurídica a los derechos reconocidos en el título primero, ha eliminado la posibilidad de una modesta desconcentración del poder judicial en Cataluña, ha rebajado el principio de bilateralidad, ha retocado de forma puntual el sistema de financiación, ha negado la garantía estatutaria a la disposición adicional tercera relativa a las inversiones del Estado en Cataluña y ha interferido en el papel de algunas instituciones de Cataluña.

Pero hay dos puntos que causan especial indignación: uno es la eliminación del uso preferente del catalán en el ámbito público. Es cierto que de entrada los efectos jurídicos parecen mínimos y que el modelo de inmersión lingüística no sufre modificaciones, pero la intención inequívoca de la sentencia es intentar crear un conflicto lingüístico en Cataluña. No lo conseguirán, porque la sociedad catalana es mucho más madura de lo que piensan, pero debemos ser conscientes de que éste es el objetivo del Tribunal: intentar dar alas a los obsesionados en una guerra lingüística que sólo existe en sus cabezas.

La otra es muy grave. La anulación de parte del artículo 111 y la interpretación restrictiva que se hace del 110 y el 112 hace saltar por los aires lo que se llamó blindaje de las competencias y que no era sino una técnica jurídica para evitar la intromisión del Estado en las competencias de la Generalitat, el establecimiento de unas reglas de juego. Estos tres artículos afectan a los cincuenta y ocho artículos que definen cada una de las competencias de la Generalitat. Por eso no se puede afirmar que sólo se ha tocado un cinco por ciento del Estatuto: se ha tocado mucho más porque la definición de las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas que hacía el Estatuto era una pieza clave, fundamental, del sistema competencial estatutario.

Pero no podemos hacer un análisis ceñido sólo a unos cuantos artículos concretos. Lo más grave de la sentencia es que rezuma miedo, inseguridad, es la expresión de un Estado inseguro, desconfiado, es una sentencia preventiva, que nace de las fobias de los magistrados, expresión de un centralismo carca y rancio. La sentencia niega al Estatuto su carácter de ley del bloque constitucional, la más importante después de la Constitución, y lo convierte en una ley más, y de rango menor, porque, a pesar de ser una ley orgánica aprobada por las Cortes, en el fondo es considerada una ley de ámbito territorial limitado. El informe de los expertos lo deja bien claro: "Y la sentencia debilita significativamente la función constitucional del Estatuto de autonomía y sustituye su papel en el bloque de la constitucionalidad por el del propio Tribunal". "la sentencia trata a menudo el Estatuto como una ley meramente autonómica a través de la cual la Comunidad Autónoma pretendería imponer al Estado obligaciones y mandatos y olvida que es una norma estatal fruto de un pacto político entre la Generalitat y el Estado".

El miedo lleva a los magistrados a una sentencia contraria al espíritu que hizo posible el consenso constitucional, a la interpretación abierta que defendieron los dos ponentes catalanes de la Constitución de 1978, Miquel Roca Junyent y Jordi Solé Tura. Leyendo la sentencia y los votos particulares es legítimo preguntarse si los magistrados votaron sí a la Constitución o estaban más cerca del voto negativo que propugnaba el señor José María Aznar. Con el espíritu de 1978, de consenso, de voluntad de construir la democracia, de acabar con los enfrentamientos ideológicos y territoriales que habían torturado España, este Tribunal Constitucional y su doctrina habrían sido declarados inconstitucionales.

Todas estas prevenciones aparecen en el momento de tratar la cuestión de la definición de Cataluña como nación o aspectos como los derechos históricos o los símbolos nacionales. El magistrado catalán Eugeni Gay resalta en su voto particular que es la primera vez en más de treinta años que el Tribunal Constitucional incluye en su decisión una referencia al preámbulo de una ley. No lo puede declarar inconstitucional. Y la referencia a la nación catalana, continuará para siempre en el Estatuto, aunque provoque dolor de estómago a más de uno. Pero el miedo, la inseguridad, les obliga a precisar su contenido en un ejercicio ridículo e inútil, como también es ridícula la obsesión por precisar que los símbolos nacionales lo son sólo en tanto que Cataluña es una nacionalidad, no una nación, cuando es bien conocida la opinión de varios ponentes constitucionales que nacionalidad equivale a nación. Cuando cualquier persona interesada consulte un diccionario encontrará: "Nacional: relativo o perteneciente a una nación. Ejemplo: Bandera nacional". Y si para acabar la investigación busca "Nacionalidad", encontrará como acepción: "Nación sin Estado". Y es que el derecho es fundamental en una sociedad civilizada, pero nunca debe servir para negar la realidad.

Finalmente, tal y como ha afirmado el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, Miguel Ángel Aparicio, "constitucionalmente, la sentencia ha supuesto no tanto la declaración que con ella se conseguía el techo autonómico, tal como llegó a señalar el presidente del Gobierno, y mucho menos que este techo ya se había alcanzado antes de aprobarse el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Y lo que es peor: que no había ningún tipo de alternativa a este mismo techo y mucho menos la federal." De este diagnóstico se desprende una conclusión muy significativa: se puede apostar o no por un Estado federal, pero si se quiere un Estado federal es necesario, desde ahora, defender la reforma constitucional. El Tribunal ha cerrado la lectura federalizante, moderada, progresiva, de la Constitución. A partir de ahora difícilmente se podrá considerar federalista a quien no apueste por la reforma en profundidad de la Constitución de 1978. Y eso significa mucho más que la reforma del Senado. No sólo se ha roto el pacto entre el Parlamento y el pueblo de Cataluña con las Cortes españolas, que hizo posible el Estatuto de 2006. Se ha roto también el pacto constitucional de 1978 y la lectura que las instituciones, las fuerzas políticas y la ciudadanía de Cataluña hicieron de aquella Constitución. El Tribunal obsesionado por una defensa restrictiva del texto constitucional y por una visión retrógrada del Estado español ha provocado la crisis institucional más grave de la etapa democrática. Y ha tenido la doble irresponsabilidad de hacerlo en unos momentos de grave crisis social y económica. Y así pasarán a la historia: como unos irresponsables.

A pesar de todo lo que acabo de decir, no comparto la idea de que del Estatuto no queda nada y que estamos igual que en el año 1979. Un análisis riguroso lo desmiente. En primer lugar, porque las interpretaciones que hace el Tribunal actual pueden ser modificadas en un futuro por otro Tribunal con una composición diferente, tal y como defiende la doctrina, y tal y como ha hecho este mismo Tribunal cambiando, incluso radicalmente en algunos casos, lo que había dictaminado antes. Y en segundo lugar, porque muchos de los ámbitos esenciales del Estatuto han quedado inalterados a pesar de la petición del PP. Pongo algunos ejemplos: el título de derechos y deberes y principios rectores se mantiene, pese a la opinión del PP y determinados sectores jurídicos de que el Estatuto no podía incluir derechos porque estaban reservados a la Constitución. Avances, por poner un ejemplo, como que el presidente de la Generalitat presida la Junta de Seguridad, quedan sin cambios. Y las competencias traspasadas, algunas tan importantes como Rodalies RENFE o la Inspección de trabajo, no están en cuestión. El sistema de financiación está pactado y aprobado y no se modifica, y se pudo pactar gracias al hecho de que figuraba en el Estatuto. Disponemos de una herramienta importante de autogobierno que tenemos que seguir desarrollando, en el Parlamento y en Madrid, a pesar de que consideramos inaceptable la sentencia.

2. Ahora necesitamos unidad. El primer movimiento de la respuesta institucional unitaria es exigir al Gobierno del PSOE el cumplimiento de la totalidad de lo que pactó con el Parlamento y el pueblo de Cataluña hasta llegar a aprobar el Estatuto. Para hacer efectiva esta vía es necesaria la inmediata reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial para hacer posibles las previsiones estatutarias en materia de justicia que un Tribunal Constitucional normal hubiera considerado constitucionales porque quedaban supeditadas a esta ley orgánica. También la modificación de otras leyes orgánicas, como la del Defensor del Pueblo, y de todas las que sean necesarias. Pero también compromisos políticos para los casos en que no es posible modificar la legislación, como sucede en cuestiones relacionadas con las competencias o la disposición adicional tercera. Se trata de utilizar todos los mecanismos jurídicos y políticos que consideramos necesarios, incluido el artículo 150.2 de la Constitución. Pero, sobre todo, a partir de un compromiso claro e inequívoco, con un calendario preciso, que incluso podría adoptar la forma de una ley de mejora del autogobierno. Y la voluntad política debería concretarse en traspasos pendientes como los de los aeropuertos de Girona, Reus y Sabadell, o los trenes regionales y otros no derivados



directamente del Estatuto, como la participación determinante de la Generalitat y los ayuntamientos afectados en la gestión del aeropuerto de El Prat. Se trata de aprobar en el Congreso de los Diputados un pacto global de mejora del autogobierno de Cataluña. De pactarlo y de cumplirlo.

3. Queremos todo el Estatuto, pero Cataluña ha iniciado una nueva etapa en la que habrá que ir más lejos. Este país tiene que debatir con tranquilidad y rigor su futuro, tenemos que pasar de las consignas a las propuestas. Alguien ha sentenciado que las opciones federal o confederal no han de ser ni siquiera discutidas. Que aquí sólo caben el blanco o el negro, sin matices, como si la realidad catalana fuera simple y sencilla, y no plural y compleja. Pero este país no ha analizado todavía ni debatido en serio la opción federal, que Cataluña pueda disponer de un Estado propio dentro de una España federal, en el marco de la Europa de los pueblos. De momento la ciudadanía sólo ha decidido una cosa: que quería el Estatuto de 2006. Esto, desde una perspectiva democrática, es inapelable. Y ahora Cataluña tiene el derecho a discutir libremente hacia dónde quiere seguir avanzando; discutir y debatir sin límites, ni puestos en Madrid, por los que creen que no tenemos derecho a decidir, ni puestos en Cataluña, por los que creen que Cataluña sólo debe poder decidir una única opción. Las cosas son más complicadas y hay que exigir un debate a fondo de todas las alternativas, como corresponde a un país maduro. Continuar resignadamente igual que ahora puede ser una opción; el adiós España es otra plenamente legítima, pero entre medio hay otros que también se merecen programas en TV3 y que tienen una presencia en los ámbitos universitarios y jurídicos muy superior a las otras dos. Según el Centro de Estudios de Opinión, más de un 30% de la población quisiera que Cataluña dispusiera de un Estado propio en el marco de una España federal. Pero una opción federal desacomplejada también exige clarificar algunas cosas:

- Primera. El PSOE no es federalista. Cualquier parecido del PSOE con el federalismo es pura casualidad.
- Segunda. El federalismo plurinacional no tiene nada que ver con el café para todos de 17 comunidades igualadas a la baja. El federalismo auténtico defiende un Estado plurinacional, pluricultural y plurilingüístico.
- Tercera. El federalismo es una buena solución para Estados tan prestigiosos como Alemania, Estados Unidos, Canadá o Suiza.
- Cuarta. El federalismo puede ser la mejor fórmula para avanzar en el incremento de los derechos nacionales de Cataluña, preservando la cohesión social del país, para hacer efectivo, también de cara al futuro, un principio básico del catalanismo: somos un solo pueblo y tenemos que seguir siéndolo.
- Quinta. El federalismo es perfectamente compatible con el derecho a la autodeterminación, tal como se demuestra en un Estado federal potente como Canadá con relación a los derechos nacionales de Quebec. El Tribunal Constitucional de Canadá estableció en 1998 que "si una voluntad mayoritaria de su población se pronunciaba claramente a favor de la secesión habría que empezar una negociación política entre las partes afectadas". Esto también es federalismo.

Y si queremos hacer un debate serio no podemos hacer trampa. Si se dice que no hay federalistas en el resto del Estado, tampoco había autonomistas cuando en los años setenta Cataluña exigía un Estatuto de autonomía, y tampoco hay en España sectores dispuestos a aceptar una posible decisión unilateral de independencia de Cataluña. Hay que explicar que cualquier proceso pacífico y democrático comportará una negociación difícil con el Estado español. Éste no es el debate: el debate es analizar colectivamente lo que puede ser más favorable a Cataluña. Y después del debate lo que se deberá hacer es aceptar la decisión de la ciudadanía.

En este sentido, apostar por el federalismo, y más tras la sentencia del Tribunal Constitucional, es propugnar una reforma en profundidad de la Constitución. Hoy, sectores universitarios están planteando la posibilidad de celebrar en un futuro más o menos próximo una convención catalana para sentar las bases de una posible reforma de la Constitución.

No soy ingenuo. Soy consciente de que la Constitución de 1978 estableció unos mecanismos de reforma difíciles pero posibles, de acuerdo con el sistema de partidos políticos entonces existente. Pero el sistema de partidos español ha cambiado sustancialmente: lo que era un partido minoritario de extrema derecha, Alianza Popular, se comió a la Unión de Centro Democrático, y creó un Partido Popular

ubicado mucho más a la derecha que la derecha democrática europea. Este partido con una visión centralista radical desconoce que la derecha alemana o norteamericana se mueven dentro de Estados federales sin cuestionar su modelo. En cambio, tal como se ha demostrado en el caso del Estatuto, el PP vive de un centralismo extremo, que le lleva a vetar cualquier posibilidad de reforma constitucional. El PSOE tampoco está por iniciar un proceso de reforma constitucional y, lo que es peor, no está dispuesto a dar la batalla ideológica al PP para avanzar por este camino: hoy parece aceptar como inevitable la derrota de cualquier tesis más abierta. Además, es incapaz de tener un modelo propio de Estado más allá de cuatro palabras bonitas, se olvida que la esencia de la izquierda es querer transformar las cosas, también el modelo de Estado.

Pero esta dificultad obvia no quiere decir que Cataluña no pueda decidir sin apriorismos si quiere plantear de manera solemne la modificación de su relación con el Estado español definida en la Constitución de 1978 y petrificada y reducida por el Tribunal Constitucional.

Por ello, si el Estado no responde afirmativamente a las exigencias catalanas, la única salida viable sería, si existiera una mayoría social que lo reclamara, que las instituciones catalanas impulsaran los mecanismos jurídicos y políticos para hacer posible el ejercicio efectivo del derecho a la autodeterminación. Nosotros entendemos este derecho como la capacidad de Cataluña de decidir libremente su destino. Pero esta decisión debería responder a un auténtico debate de todas las alternativas, y evitar el simplismo de autonomía o independencia. La autodeterminación no es independencia, independencia es una de las posibilidades del ejercicio del derecho a la autodeterminación. Como lo son el Estado propio dentro de un Estado federal o la confederación. No estamos diciendo cosas raras. En Escocia, se está discutiendo la posibilidad de un referéndum que plantearía al menos tres opciones a la ciudadanía. En Bélgica se está planteando la posibilidad de una reforma constitucional para configurar una confederación. Nosotros no somos Kosovo ni queremos serlo, a pesar de nuestro respeto por este pueblo. No somos Lituania, ni siquiera Chequia o Eslovaquia. Tal vez vale más la pena mirar situaciones más similares, aunque ello implique abandonar consignas simplistas y fomentar un auténtico debate ciudadano. Un debate que, desde mi punto de vista, debería preservar por encima de todo la cohesión social y evitar cualquier fractura de nuestra sociedad. Los servicios prestados por el PSUC para construir una sociedad catalana cohesionada me legitima para hacer esta advertencia. Por ello, en caso de llegar a este punto, habría que medir muy bien las velocidades, porque en temas delicados como éste las prisas electoralistas son malas consejeras. Sin embargo, el derecho a decidir no es sólo un concepto vinculado a una reivindicación nacional, es un principio democrático que pueden compartir todos los demócratas.

Después de la sentencia nada volverá a ser igual. Ya no basta intentar recuperar por otras vías lo que el Tribunal Constitucional ha recortado. La exigencia de reforma de la Constitución y el ejercicio del derecho a la autodeterminación, del derecho a decidir, son los siguientes pasos a dar. En función de cómo evolucione el sentido mayoritario de la ciudadanía. Cataluña exigirá disponer de un Estado propio y, si este Estado propio puede darse en el marco de una relación federal o confederal con España, o debe ser un Estado independiente, dependerá, y mucho, de la respuesta de las instituciones españolas.



# El debate general sobre la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto

**Ramon Prat i Roser Serra**

Dirección General de Relaciones Institucionales

- 1. Introducción
- 2. La sustanciación del debate
  - 2.1. Intervención del Gobierno
  - 2.2. Intervenciones de los grupos parlamentarios
  - 2.3. Propuestas de resoluciones
  - 2.4. Votaciones
- 3. La resolución aprobada
- 4. Sinopsis

## 1. Introducción

En el tramo final de la VIII legislatura, y coincidiendo con la finalización del octavo período de sesiones de la cámara,<sup>1</sup> ha tenido lugar el debate general sobre la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto, el cual ha permitido a los grupos parlamentarios debatir y expresar su posición sobre el pronunciamiento del alto tribunal emitido el pasado 28 de junio.<sup>2</sup>

Así, el 16 de julio el Parlamento celebró un pleno extraordinario monográfico sobre la evaluación de la sentencia y su impacto en el texto estatutario, que en sus cuatro años de vigencia (desde el 9 de agosto de 2006) ha sido desarrollado por más de una cincuentena de leyes.

En una democracia parlamentaria como la nuestra, los debates generales monográficos son una herramienta eficaz en el ámbito del juego de poderes entre las ramas legislativa y ejecutiva. Se trata de debates que permiten profundizar en el conocimiento y en el seguimiento público de la actuación del Gobierno y que potencian la participación del Parlamento en la determinación y el desarrollo del programa gubernamental, dado que el debate se cierra con la aprobación de una resolución. En esta ocasión, el debate debía permitir marcar el posicionamiento de la cámara respecto de la sentencia y las medidas a adoptar ante la nueva situación política.

## 2. La sustanciación del debate

El debate monográfico tuvo lugar a petición del presidente de la Generalitat que lo solicitó al considerar que la citada sentencia significaba un hecho de profunda gravedad que exigía ser “analizado, debatido y replicado” en sede parlamentaria, ya que, a pesar de salvar la arquitectura institucional del Estatuto, supone la anulación total de uno de los artículos del EAC; la enmienda parcial de trece artículos, al declarar la inconstitucionalidad de determinadas expresiones e incisos, y la interpretación respecto a otros veintisiete artículos.

1. El octavo período de sesiones de la VIII legislatura comprende del 15 de enero al 31 de julio de 2010.  
2. Sentencia del Tribunal Constitucional al recurso de inconstitucionalidad 8045/2006, interpuesto por el Grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados sobre determinados artículos de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña (BOPC 767, de 14.07.2010, pág.4).

Su finalidad fue “analizar a fondo el contenido de la sentencia para verificar cómo afecta a la aplicación y desarrollo del Estatuto vigente, debatir cómo resolver los problemas específicos que plantea y cómo recuperar la integridad del Estatuto y exigir a todas las instituciones comprometidas el cumplimiento del pacto estatutario”.<sup>3</sup>

### 2.1. Intervención del Gobierno

El debate monográfico duró todo el día y se abrió con la intervención del presidente de la Generalitat, José Montilla, quien en su discurso hizo un llamamiento a la unidad para conseguir la aplicación íntegra del texto estatutario. Igualmente, el presidente defendió la necesidad de acordar una “hoja de ruta compartida” por las fuerzas políticas catalanas tras la sentencia del alto tribunal. El discurso enfatizó la necesidad de una respuesta adecuada de las instituciones y del conjunto de la sociedad catalana, en una hora grave y exigente, después de la manifestación ciudadana del 10 de julio. En su discurso, también se apeló a la necesidad de conjugar el respeto a la voluntad popular y la defensa del autogobierno, de forma integradora y respetando el juego democrático.<sup>4</sup>

La intervención del Gobierno en sede parlamentaria, propia del papel preponderante del ejecutivo en el desarrollo de este tipo de debates, destacó tres niveles de reacción postsentencia: emocional, jurídico y político. Al mismo tiempo, también enfatizó la necesidad de traducir las negociaciones institucionales en diferentes etapas políticas para abordar tres tipos de problemas: en primer lugar, la relación entre Cataluña y España (concretamente, para definir el encaje de Cataluña dentro de España, una cuestión de fondo del catalanismo y de las relaciones con España); en segundo lugar, la confrontación de legitimidades (entre instituciones democráticas e instituciones judiciales, dado que se trata de la primera vez que el Tribunal Constitucional dicta una sentencia sobre una ley aprobada por referéndum), y en tercer lugar, sobre cómo debe aplicarse a partir de ahora el Estatuto. Sobre este último punto, el presidente resaltó que el primer paso había sido elaborar el primer diagnóstico de las consecuencias de la sentencia,<sup>5</sup> y que no debe deshacerse el trabajo realizado durante los cuatro años de desarrollo estatutario ya que la cincuentena de leyes de desarrollo estatutario aprobadas siguen siendo válidas para el autogobierno. Asimismo, anunció que el siguiente paso debería ser decidir cuál debe ser la respuesta, una respuesta que conjugue el cumplimiento del pacto político y el respeto del estado de derecho, la defensa del autogobierno y la preservación de la cohesión de país.

### 2.2. Intervenciones de los grupos parlamentarios

Tras la intervención del presidente de la Generalitat, la misma mañana intervinieron los seis grupos parlamentarios. En conjunto, las intervenciones se centraron en interpretar el impacto de la sentencia sobre el Estatuto, sus consecuencias y las relaciones entre Cataluña y España, y el modelo de estado. La mayoría de las intervenciones enfatizaron la necesidad de una respuesta unitaria de la clase política catalana desde el Parlamento a la sentencia, como respuesta a la multitudinaria manifestación del 10 de julio.

La intervención del grupo de CiU apeló a la unidad de las fuerzas políticas para rechazar la sentencia, al considerar que ésta recorta la voluntad del pueblo manifestada en referéndum. Respecto al Estatuto, se refirió a la causa nacional catalana y a la necesidad de emprender un nuevo camino en las relaciones con España -diferente de los últimos treinta años de autogobierno-, marcado por el lema de la manifestación “Somos una nación. Nosotros decidimos”.

3. Solicitud de una sesión extraordinaria del Pleno del Parlamento formulada por el presidente de la Generalitat (BOPC 767, de 14.07.2010).

4. DSPC-Serie P, n.º 129, de 16.07.2010.

5. Informe sobre la STC que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por 50 diputados y senadores del Partido Popular contra el Estatuto de autonomía de Cataluña, elaborado por el grupo de expertos por encargo del presidente de la Generalitat, de acuerdo con el compromiso alcanzado con el grupo parlamentario de CiU y los grupos de la Entesa, presentado el 14.07.2010.



El grupo del PSC-CpC se posicionó a favor de acatar la sentencia pero respondió políticamente manifestándose contrario a ella. Igualmente, apostó por rehacer el pacto estatutario en una España plural, de acuerdo con un modelo de Estado federalista como mejor marco de autogobierno. El grupo de ERC, por otra parte, centró la intervención en defender la vía de la independencia como respuesta a la sentencia y ubicó el núcleo del debate actual entre autonomistas e independentistas. A su vez, el grupo del PPC, promotor del recurso de inconstitucionalidad origen de la sentencia debatida, se pronunció a favor de su respeto y consiguiente acatamiento.

El grupo de ICV-EUiA pidió una reforma profunda de la Constitución para impulsar el modelo del federalismo y advirtió que las exigencias catalanas tenían como última salida viable la del derecho a la autodeterminación. La última intervención, del Grupo Mixto, defendió el respeto y acatamiento de la sentencia y la modificación de aquellas leyes de desarrollo estatutario que contienen puntos declarados nulos por la sentencia o que han sido reinterpretados.

El conjunto de las intervenciones de los seis grupos parlamentarios contó con una respuesta conjunta del presidente de la Generalitat que tuvo lugar al inicio de la sesión de la tarde, momento en el que tuvieron lugar la réplica del presidente y la correspondiente contrarréplica de los grupos parlamentarios.

### 2.3. Propuestas de resoluciones

Una vez cerrado el debate, los grupos parlamentarios presentaron sus propuestas de resolución y tuvieron ocasión de exponerlas y de mostrar su posición respecto a los textos propuestos por las otras fuerzas políticas.

Aunque al inicio de la sesión de la mañana no se había manifestado todavía una posición unitaria de los grupos parlamentarios, al inicio de la sesión de la tarde el presidente de la Generalitat presentó una propuesta de resolución que finalmente prosperó. La propuesta de resolución reproducía el preámbulo del texto estatutario y expresaba la disconformidad con la sentencia. La resolución se aprobó con el apoyo de 115 votos a favor (los grupos de la Entesa y CiU) y 18 en contra (PPC y Grupo Mixto), pero sólo estuvo firmada por dos de los grupos de la Entesa (PSC e ICV-EUiA).

El grupo parlamentario de ERC presentó su propia propuesta y los grupos del PPC y el Grupo Mixto también hicieron unas propuestas de resolución para pedir respectivamente el acatamiento de la sentencia. El grupo parlamentario de CiU, por lo contrario, no presentó ninguna, respondiendo al anuncio hecho durante el debate en el que daría apoyo a la resolución que propusiese el presidente de la Generalitat.

La propuesta de resolución del grupo de ERC constaba de tres puntos: no acatar la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto; hacer suyo el clamor de la ciudadanía de Cataluña en la manifestación del 10 de julio, para ejercer el derecho a la autodeterminación, e iniciar un proceso democrático hacia la independencia.

La propuesta de resolución del grupo del PPC pedía el acatamiento y el cumplimiento de la sentencia, así como adquirir el compromiso de acatar las futuras sentencias sobre los recursos pendientes sobre el Estatuto. Además, el texto también pedía a la cámara impulsar diversos compromisos del Gobierno de la Generalitat dirigidos a: adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el pronunciamiento de la sentencia, acordar consensuadamente con las fuerzas políticas las disposiciones legales de desarrollo estatutario en el marco de la sentencia, y garantizar que el Estatuto sirva para implementar políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía y para afrontar la crisis económica y social.

La propuesta de resolución del Grupo Mixto, además de promover el acatamiento y el respeto a la sentencia, impulsaba a revisar el conjunto de las leyes de desarrollo estatutario afectadas por la sentencia. Así, su propuesta de resolución instaba al Gobierno a elaborar y presentar al Parlamento proyectos de ley de reforma de leyes de desarrollo y hacía una enumeración, no exhaustiva, que incluye: la ley del Consejo de Garantías Estatutarias, de Educación, del Síndic de Greuges, de consultas populares por vía de referéndum, de acogida de personas inmigradas y retornadas a Cataluña, de la lengua de signos, del código de consumo, del cine y la ley del libro segundo del código civil de Cataluña. Además, en referen-

cia a los proyectos de ley que se encuentran en tramitación en la cámara (como es el caso de la futura ley de veguerías y del aranés), el Grupo Mixto también planteó abrir un periodo para presentar enmiendas con el fin de adaptarlas al contenido de la sentencia.

### 2.4. Votaciones

Propuestas de resolución	Contenido	Resultado de la votación
Propuesta del PSC-CpC e ICV-EUiA	1. Mostrar disconformidad con la sentencia. 2. Ratificar solemnemente el preámbulo del Estatuto. 3. Compromiso de las instituciones catalanas a defender íntegramente el Estatuto y a extraer todo su potencial de autogobierno.	Aprobada por 115 votos a favor (PSC-CpC, ERC, ICV-EUiA y CiU) y 18 en contra (PPC y Grupo Mixto)
Propuesta de ERC	1. Rechazar la sentencia y conseguir un acuerdo para no acatarla. 2. Reconocer el clamor de la ciudadanía de Cataluña en la manifestación del 10 de julio "Somos una nación. Nosotros decidimos" para ejercer el derecho a la autodeterminación. 3. Iniciar un proceso democrático hacia la independencia.	Rechazada por 21 votos a favor (ERC), 65 en contra (PSC-CpC, PPC, ICV-EUiA y Grupo Mixto) y 47 abstenciones (CiU)
Propuesta del PPC	1. Acatar y cumplir la sentencia y comprometerse a acatar las futuras sentencias sobre los recursos pendientes. 2. Instar al Gobierno de la Generalitat a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el pronunciamiento de la sentencia. 3. Instar al Gobierno de la Generalitat a acordar consensuadamente con las fuerzas políticas las disposiciones legales de desarrollo estatutario en el marco de la sentencia. 4. Instar al Gobierno de la Generalitat a garantizar que el Estatuto sirva para implementar políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía y para afrontar la crisis económica y social.	Rechazada por 17 votos a favor (PPC y Grupo Mixto) y 116 en contra (PSC-CpC, ERC, ICV-EUiA y CiU)  Del primer punto se hizo una votación separada, rechazada por 18 votos a favor y 115 en contra
Propuesta del Grupo Mixto	1. Acatar y respetar el contenido de la sentencia. 2. Instar al Gobierno de la Generalitat a adecuar su actuación al contenido de la sentencia. 3. Instar al Gobierno de la Generalitat a revisar todas las leyes afectadas por la sentencia. 4. Adecuar los proyectos de ley en trámite a la sentencia.	Rechazada por 17 votos a favor (Grupo Mixto y PPC) y 116 en contra (PSC-CpC, CiU, ICV-EUiA)

Propuestas de resolución publicadas en el BOPC 771, de 19.07.2010, pág. 4 a 7.

En conclusión, el Pleno únicamente aprobó la propuesta impulsada desde el PSC e ICV-EUiA y rechazó las otras tres propuestas de resolución presentadas por ERC, el PPC y el Grupo Mixto.

En este sentido, los partidos políticos lograron un acuerdo de mínimos que permitió adoptar una resolución, aunque en el transcurso del debate se habían puesto de relieve objetivos con pocas coincidencias. A pesar de las divergencias de las fuerzas políticas, durante el debate todos los grupos coincidieron en señalar que era la ocasión de hacer un debate de país y había que dejar al margen cualquier estrategia electoral propia del fin de la legislatura.





### 3. La resolución aprobada

El debate concluyó con la aprobación de la Resolución 750/VIII sobre la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto <sup>6</sup>, en la que la mayoría parlamentaria expresó sus prioridades para afrontar la situación a partir de ahora, en el contexto postsentencia. Se trata de una resolución conjunta que pivota alrededor de dos elementos fundamentales: el primero muestra la disconformidad del Parlamento con la sentencia del Tribunal Constitucional y, el segundo, manifiesta la afirmación nacional, dado que se reafirma la vigencia del contenido íntegro del preámbulo del Estatuto, que reconoce a Cataluña como nación.

Respecto al primer elemento, la resolución propuesta por el presidente de la Generalitat muestra su disconformidad con el contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el recurso que presentó el grupo del Partido Popular contra el Estatuto, respetando las instituciones en las que se organiza el estado de derecho y la reivindicación del Estatuto acordado entre una delegación de la cámara catalana y las comisiones constitucionales del Congreso de los Diputados y del Senado. También se manifiesta el compromiso de las instituciones catalanas para defender íntegramente el texto estatutario y extraer todo su potencial de autogobierno.

En cuanto al segundo elemento de la Resolución, aunque el preámbulo no dispone de valor jurídico, incluye la fórmula que se pactó para definir Cataluña como nación: "El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido a Cataluña como nación de una manera ampliamente mayoritaria. La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad".

### 4. Sinopsis

La sesión monográfica ha permitido mostrar el interés de los diferentes grupos parlamentarios para trasladar el espíritu y la voluntad de la sociedad catalana en el ámbito de las grandes decisiones políticas, sobre todo después de la respuesta popular a la sentencia con la manifestación del 10 de julio en Barcelona. Las posiciones expresadas a lo largo del debate han querido, en su mayoría, ser el reflejo y el eco de la voz popular, y se han esforzado en señalar los grandes elementos de base de la actividad política catalana en los próximos años en lo referente a las relaciones con España. Ha permitido, también, exponer las actuaciones gubernamentales y las alternativas de los grupos de la oposición parlamentaria respecto a cómo recuperar el texto ratificado por el pueblo de Cataluña mediante referéndum.

6. La Resolución 750/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto (BOPC n.º 771, de 19.07.2010), en la que se rechaza la sentencia del Tribunal Constitucional y se reafirma la vigencia del preámbulo del Estatuto.

# Activitat parlamentària

Setembre 2010 - Especial sentència del Tribunal  
Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Direcció General  
de Relacions Institucionals**