

9 giugno 2011

## Le pronunce del Tribunale costituzionale spagnolo sulla riforma dello Statuto della Catalogna

di Roberto Galan Vioque

*(Comentario en torno a las sentencias 31/2010, de 28 de junio, 46 y 47/2010, de 8 de septiembre, 48/2010, de 9 de septiembre, 49/2010, de 29 de septiembre, y 137 y 138/2010, de 16 de diciembre, que resuelven los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña)*

### I. Introducción

Probablemente no sea exagerado afirmar que en el Estado de las Autonomías español hay un antes y un después tras la sentencia constitucional 31/2010, de 28 de junio recaída en relación con la impugnación del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Con esta reforma estatutaria se buscaba avanzar en la descentralización política en España superando el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas recogido en la Constitución española de 1978, tal y como lo había interpretado el Tribunal Constitucional, lo que no dejaba de ser polémico.

En esta sentencia, largamente esperada, el Tribunal Constitucional ha reafirmado su jurisprudencia constitucional anterior, con lo que han quedado abortados prácticamente todos los efectos perseguidos con el nuevo Estatuto catalán.

En las siguientes líneas se va a hacer una síntesis del proceso de su elaboración y aprobación y de las múltiples impugnaciones que recibió para a continuación analizar con carácter general los aspectos centrales y también las cuestiones particulares que han sido abordadas en la larga serie de fallos constitucionales dictados con motivo de la impugnación del Estatuto de Autonomía catalán.

### II. La aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Tras las elecciones celebradas en Cataluña en noviembre de 2003 se produjo un cambio político en esta Comunidad Autónoma al asumir el gobierno una coalición de tres partidos,

el denominado tripartito, que ponía fin a más de 20 años de dominio ininterrumpido por parte del partido nacionalista Convergencia i Unió (CiU). Uno de los objetivos principales de este Gobierno, integrado por el Partido Socialista Catalán (PSC que es un partido asociado al Partido Socialista Obrero Español (PSOE)), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) e Iniciativa per Catalunya Verds (ICV), fue el de elaborar un nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (en lo sucesivo EAC), el denominado *Estatut*, con el que ampliar el autogobierno de esta Comunidad Autónoma.

Esta reforma estatutaria, que tuvo una muy azarosa elaboración y posterior tramitación parlamentaria, se enfrentó a la radical oposición del Partido Popular (PP), una formación política de ámbito nacional y de ideología conservadora, tanto en Cataluña como en el resto de España. Por el contrario, *CiU* acabaría sumándose a los partidos políticos que habían promovido el nuevo *Estatut*. Finalmente, el 30 de septiembre de 2005, el Parlamento catalán aprobó *in extremis* una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía que fue apoyada por todos los partidos políticos con representación parlamentaria en Cataluña a excepción del Partido Popular. El paso siguiente, al ser los Estatutos de Autonomía normas paccionadas, era su tramitación en las Cortes Generales como proyecto de Ley orgánica.

No se puede comprender el alcance que tenía esta reforma estatutaria sin tener en cuenta cómo se produjo el desarrollo del Estado de las autonomías en España, una vez promulgada la Constitución española de 1978. Aunque en el texto constitucional se diseñaron dos vías distintas de acceso a la autonomía, una pensada para las llamadas Comunidades históricas (principalmente la propia Cataluña, el País Vasco y Galicia y quizás Andalucía) que podrían desde el principio asumir el máximo nivel de competencias y otra con un ámbito competencial más limitado, lo cierto es que al final se acabaron generalizando tanto la estructura institucional como el ámbito competencial entre todas las Comunidades Autónomas españolas. Resultado que se resume, muy gráficamente, en la expresión acuñada por Manuel CLAVERO ARÉVALO, Ministro de las Regiones en los primeros gobiernos constitucionales y Catedrático de Derecho Administrativo, de “*café para todos*”. Esta solución creó un sentimiento de descontento en una amplia capa de la política catalana.

Con la reforma del *Estatut* lo que se buscaba era situar a Cataluña en una situación diferenciada, dentro del Estado español, respecto del resto de las Comunidades Autónomas. Para ello se hizo un esfuerzo de construcción jurídica, que bien podría calificarse de ingeniería jurídica, que en el fondo entrañaba una redefinición o revisión de muchos conceptos constitucionales. Esta operación recordaba mucho a una iniciativa que se puso en marcha en los años 80, ya del siglo pasado, por parte de los dos principales partidos de ámbito nacional de la época (la desaparecida Unión de Centro Democrático y el PSOE) con la que se intentaba, precisamente, reconducir el proceso de construcción del Estado de las Autonomías con la aprobación de una Ley, la denominada Ley orgánica Armonizadora del proceso autonómico (LOAPA). La diferencia es que con el *Estatut* lo que se buscaba era el efecto inverso. Con la LOAPA se pretendía limitar la expansión de

las Comunidades Autónomas introduciendo en una Ley orgánica preceptos interpretativos, en un sentido restrictivo, del esquema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Aunque el Tribunal Constitucional, en su importante STC 76/1983, de 5 de agosto, declaró inconstitucional esta iniciativa, prácticamente en su totalidad, por considerar que estaba asumiendo funciones del poder constituyente, la filosofía del proyecto acabaría calando de manera decisiva en la propia doctrina constitucional posterior. Con la propuesta de reforma estatutaria aprobada por el Parlamento catalán, al que algunos llegaron a calificar certeramente de “CONTRALOAPA”, lo que se perseguía, en términos generales, era superar el ámbito competencial que se había obtenido con el primer Estatuto de Autonomía sobre la base de introducir preceptos con un contenido contrario al consolidado por la jurisprudencia constitucional.

Las líneas maestras en las que se asentaba esta reforma estatutaria era la afirmación del carácter nacional de Cataluña apoyada en la existencia de una lengua propia, el catalán, y en la preexistencia de unos derechos históricos, la consolidación del entramado institucional de la *Generalitat*, la creación de un órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña, la ampliación de su ámbito competencial y una mejora sustantiva en su financiación.

No obstante, el texto de la reforma estatutaria sufrió un severo recorte en su tramitación en las Cortes Generales, especialmente en su discusión en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados que presidía el veterano político socialista Alfonso GUERRA. El texto finalmente aprobado por las Cortes Generales obtuvo el apoyo de todas las formaciones políticas, a excepción del Partido Popular que votó en contra y de ERC que se abstuvo como protesta por la rebaja que se había producido en el texto del Estatuto. Por último, la reforma del Estatuto fue sometida a referéndum en Cataluña obteniendo un amplísimo apoyo aunque, eso sí, con una bajísima participación electoral.

Hay que destacar que el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 aprobado por medio de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, ha sido el único Estatuto de Autonomía que se ha aprobado en la reciente etapa constitucional española sin contar con el consenso de las dos principales formaciones políticas de ámbito nacional. Y este dato es relevante. Ya que al calor de la reforma estatutaria catalana varias Comunidades Autónomas españolas se embarcaron también en modificaciones de sus respectivos Estatutos. La primera reforma estatutaria que se aprobó, incluso antes que la catalana, fue la de la Comunidad valenciana. Detrás vinieron las reformas de los Estatutos de Autonomía de *Illes Balears*, Andalucía, Aragón y Castilla y León. Y lo curioso es que todos estos nuevos Estatutos de Autonomía, llamados de segunda generación, fueron aprobados por unanimidad en las Cortes Generales. Es decir, también con el voto favorable del Partido Popular. Es más tres de estas Comunidades Autónomas, las de Valencia, Castilla y León e Illes Balears, estaban gobernadas por este partido, cuando se tramitaron estas reformas estatutarias. Con sus nuevos Estatutos de Autonomías, lo que buscaban estas Comunidades Autónomas, en mayor o menor medida, era incorporar los avances del Estatuto catalán. Este fue el caso

especialmente del Estatuto andaluz, cuyo contenido, dejando obviamente aparte la cuestión de la lengua, coincidió sustancialmente con el del *Estatut*.

### III. La impugnación del *Estatut* ante el Tribunal Constitucional

A la vista de la conflictividad que había suscitado toda la elaboración del nuevo Estatuto de Cataluña, con el frontal rechazo por parte del Partido Popular, su impugnación ante el Tribunal Constitucional estaba garantizada. Como no se contaba con un recurso previo de inconstitucionalidad, que se suprimió en el año 1988 precisamente por el abuso que esta formación política había hecho de él, se intentó frenar su tramitación por la vía del recurso de amparo. El PP recurrió ante el Tribunal Constitucional el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que había admitido la tramitación de la propuesta presentada por el Parlamento catalán y la había calificado como de reforma estatutaria, argumentando que vulneraba el derecho fundamental de sus diputados a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución. Porque se estaba tramitando como reforma estatutaria lo que, en su opinión, era una reforma constitucional encubierta. El recurso de amparo fue inadmitido por medio del auto 85/2006 de 15 marzo, en el que el alto Tribunal señaló, de forma tajante, que

<<.. [e]n cuanto a la vulneración de la Constitución por proyectos de Estatutos de Autonomía, en nuestro ATC 135/2004, de 20 de abril, negamos terminantemente la idoneidad objetiva para que un proyecto de norma pudiera de por sí vulnerar la Constitución y la posibilidad de que este Tribunal interfiriese en el debate parlamentario en una especie de recurso previo>> (F.J. 2º).

Lo que obligó a este partido político a esperar a la aprobación definitiva de la reforma estatutaria catalana para interponer un recurso de inconstitucionalidad que afectó a la práctica totalidad del Estatuto, convirtiéndose de hecho en una impugnación integral del mismo. Lo paradójico es que mucho de los preceptos impugnados eran exactamente iguales a los que después se introdujeron en el Estatuto de Autonomía de Andalucía que no sólo, no fueron objeto de impugnación alguna, sino que incluso contaron con el apoyo del PP.

Es difícil recordar una situación de tanta tensión vivida en el seno del Tribunal Constitucional como con la impugnación del *Estatut*. A la división del Tribunal entre los llamados Magistrados progresistas, más proclives a confirmar su constitucionalidad, y los conservadores, partidarios de su anulación, habría que sumarle las múltiples recusaciones que se formularon, de las cuáles una de ellas, la del Magistrado Pablo PÉREZ TREMPES, acabaría, por primera vez en la historia del Tribunal Constitucional español, fructificando. Aunque la composición del Tribunal acabaría reequilibrándose por el repentino, y desgraciado, fallecimiento de un Magistrado del sector conservador. Esta tensión se vio agravada por el bloqueo que se produjo en la renovación de los Magistrados constitucionales a los que se les había agotado su mandato, lo que contribuyó a ahondar en el desprestigio que la impugnación del Estatuto de Autonomía de Cataluña había causado

a esta alta institución.

La impugnación del PP no fue, no obstante, la única. Cinco Comunidades Autónomas (Aragón, Illes Balears, La Rioja, Murcia y Valencia) y el Defensor del Pueblo recurrieron también el Estatuto catalán. Una de estas Comunidades Autónomas, la de Aragón, tenía un gobierno socialista. La impugnación de estas Comunidades Autónomas tuvo un objeto muy reducido limitándose a impugnar las competencias que asumía la *Generalitat* en relación con el Archivo de la Corona de Aragón (recursos de Aragón, Illes Balears y Valencia) en materia de agua (Murcia, La Rioja y Valencia), denominaciones de origen (La Rioja) y en relación con financiación autonómica (los recursos de La Rioja y Valencia). Sólo la Comunidad Autónoma de La Rioja cuestionó, además, el régimen de bilateralidad que se pretendía establecer entre Cataluña y el Estado. El recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del pueblo, cuya presentación resultó bastante polémica, fue más amplio aunque sin llegar a la extensión del presentado por el PP.

#### **IV. Valoración general de las sentencias constitucionales recaídas en relación con la impugnación del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006**

Casi cuatro años tardaría el Tribunal Constitucional en resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el PP mediante su STC 31/2010, de 28 de junio. Si se atiende a la media de tiempo que este Tribunal emplea en resolver recursos contra leyes podría parecer un plazo relativamente corto pero hay que tener en cuenta que no se trataba de una ley cualquiera, sino de la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma que, además, ya había sido objeto de un inmediato desarrollo legislativo. Fueron también trascendentales las circunstancias políticas que rodearon al fallo. La primera sentencia se hizo pública apenas unos meses antes de las elecciones catalanas de noviembre de 2010 en las que se iba a producir un cambio político, con la vuelta de CiU al gobierno de la *Generalitat*.

La STC 31/2010, de 28 de junio, llama la atención, a primera vista, por su extensión –probablemente el fallo más voluminoso dictado hasta la fecha por el Tribunal Constitucional español– que puede parecer disuasorio. Sin embargo, en el texto se ha hecho un encomiable esfuerzo por clarificar y sistematizar las argumentaciones de manera que la lectura de la sentencia se aligera. Pero tanto el fallo en sí mismo como el sentido de la votación pueden resultar equívocos.

En la parte dispositiva, que estima parcialmente el recurso interpuesto por los diputados del PP, se incluyen tres puntos diferentes. En primer lugar, se introduce una declaración, hasta ahora inédita en la jurisprudencia constitucional española, por la que se establece que <<[c]arecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del Preámbulo del Estatuto de Cataluña a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña». Se trata de una cuestión de gran trascendencia. Porque fue este punto el que impidió que los Magistrados alineados en el llamado sector progresista se pusieran de acuerdo en la

votación final. La jurisprudencia constitucional había venido manteniendo hasta entonces que las expresiones contenidas en los preámbulos de las normas carecían de eficacia normativa por lo que se había abstenido de proceder a su anulación. En la STC 31/2010, de 28 de junio, se alumbra una nueva modalidad de pronunciamiento constitucional que consiste en negar alcance interpretativo a parte del preámbulo. Con esta decisión, compartida en cuanto al fondo por todos los Magistrados del Tribunal Constitucional español a excepción del único Magistrado catalán Eugeni GAY MONTALVO, se desactivaba uno de los pilares fundamentales de la reforma estatutaria.

A continuación en el fallo se declara la inconstitucionalidad de unos 14 preceptos. La mayoría de los preceptos anulados se concentran en el intento, frustrado por esta sentencia constitucional, de creación de un órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña, desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial. Otros 40 preceptos no son anulados pero se someten a una interpretación constitucionalizante que aparece expresamente recogida en el fallo y que a la postre equivaldría a dejarlos sin ninguna virtualidad. Pero aunque en la parte dispositiva no aparezcan más pronunciamientos el alcance de esta sentencia es aún mayor. Más allá del fallo, a lo largo de toda la sentencia, se van desmontando una a una las pretendidas innovaciones jurídicas que se habían introducido en el nuevo texto del *Estatut* basadas en una “contrainterpretación” de la jurisprudencia constitucional.

El fallo puede resultar equívoco también atendiendo al resultado de la votación final. Aparentemente el Tribunal Constitucional se fracturó en dos, por lo que tuvo que prevalecer el voto de calidad de su Presidenta en la votación final. Este dato vendría confirmado con los cuatro votos particulares formulados por parte de los Magistrados del llamado sector conservador. Sin embargo, de una lectura atenta de estos votos particulares se desprende una homogeneidad en sus posiciones jurídico-constitucionales. La discrepancia sustantiva realmente sólo se produce en relación con el alcance del fallo constitucional. Los Magistrados del llamado sector conservador no se conformaban con que mediante una sentencia interpretativa se desactivaran los contenidos inconstitucionales del *Estatut*. Exigían que en el fallo se produjera una extensa declaración de inconstitucionalidad.

De las sentencias posteriores, las SSTC 46, 47 y 49/2010, dos de 8 de septiembre y de 29 de septiembre, se limitarían a remitirse a la STC 31/2010. Mientras que en la STC 48/2010, de 9 de septiembre, recaída en relación con el recurso interpuesto por la Comunidad valenciana y las dos últimas sentencias dictadas, las SSTC 137 y 138/ 2010, de 16 de diciembre, que resolvieron las impugnaciones del Consejo de Gobierno de La Rioja y del Defensor del Pueblo, respectivamente, se ampliaron el número de los preceptos sujetos a una interpretación constitucionalizante.

La STC 31/2010 plantea una duda adicional, ¿cuáles serían sus efectos sobre los preceptos afectados por el fallo constitucional que se incluyeron en otras reformas estatutarias? Especialmente en relación con el Estatuto andaluz que reprodujo literalmente dos de los preceptos expresamente anulados. A esta cuestión se refiere el Tribunal Constitucional, de

pasada, al señalar que

<<...los efectos que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto similar o idéntico a otro posterior y no recurrido haya de tener sobre este último, cuestión ahora meramente hipotética y sobre la que, por tanto, no hemos de pronunciarnos, siendo suficiente con recordar, además de los efectos erga omnes de nuestra doctrina (art. 38.1 LOTC), que los instrumentos de depuración del Ordenamiento no se agotan con el recurso de inconstitucionalidad ni se reducen en todo caso a los de naturaleza jurisdiccional, sin que, por lo demás, quepa olvidar **la potestad de reforma del legislador democrático, en cuya correcta actuación ha de confiarse** si con nuestro fallo pudieran resultar afectadas normas no expresamente recurridas ante el Tribunal Constitucional.>> (F.J. 2º)

Planteamiento que parece haber caído en “saco roto” porque ninguna de las Comunidades Autónomas que aprobaron junto con Cataluña un nuevo Estatuto de Autonomía ha puesto en marcha otra reforma estatutaria para ajustar su contenido a la STC 310/2010.

## **V. Análisis de los aspectos centrales abordados en las sentencias constitucionales recaídas en relación con el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006**

Los asuntos abordados por el Tribunal Constitucional español en la serie de sentencias que ha dictado en relación con la impugnación del Estatuto de autonomía de Cataluña se podrían sintetizar en los siguientes puntos:

### **a) El alcance de los Estatutos de Autonomía en el ordenamiento constitucional español**

La primera cuestión que aborda el Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2010, de 28 de junio, es la de la naturaleza y el alcance que pueden tener en el ordenamiento constitucional español los Estatutos de Autonomía. En el artículo 147.2 de la Constitución se establece el contenido necesario que tiene que tener los Estatutos de Autonomía (su denominación, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias y las competencias que se le atribuyen a la Comunidad Autónoma) y en otros preceptos se recogen unos contenido adicionales, como la calificación como cooficial de una lengua propia distinta del castellano (Art. 3.2 CE).

Los recurrentes defendían que en los Estatutos de Autonomía no se podían incluir más contenidos que los previstos expresamente en la Constitución por lo que, con la reforma estatutaria, se habría incurrido en un exceso al incluir un catálogo de derechos y deberes, regular las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado y con las instituciones comunitarias e internacionales o introducir mandatos expresos al Legislador estatal. Esta sentencia contaba con un precedente anterior importante, la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que resolvió el primer recurso de inconstitucionalidad planteado en España contra un Estatuto de Autonomía, el presentado por el gobierno de Aragón contra el Estatuto valenciano. Aragón impugnó el reconocimiento que este Estatuto hacía de un

derecho al abastecimiento de agua de los valencianos que podía invadir la competencia exclusiva del Estado en relación con el río Ebro. En esta sentencia se aborda *in extenso*, y con un tono ciertamente academicista, la naturaleza y el alcance de los Estatutos de Autonomía. Para el Tribunal Constitucional,

<<...los Estatutos de Autonomía pueden incluir con normalidad en su contenido, no sólo las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional a que hemos aludido, sino también otras cuestiones, derivadas de las previsiones del art. 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y, con los ciudadanos, de otro. El principio dispositivo ofrece, así, un margen importante en este punto a las diferentes opciones de las Comunidades Autónomas, margen tanto sustantivo como de densidad normativa, pero que opera, reiterémoslo de nuevo, dentro de los límites que se deriven de ">la Constitución.>> (FJ 12º)

Remachando que:

<<[e]n definitiva, el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma>>. (*Idem*)

La STC 31/2010, de 28 de junio, va a introducir una serie de matizaciones que no aparecían en el fallo sobre el Estatuto valenciano, lo que se puede interpretar como una rectificación de la doctrina sentada en la STC 247/2007, de 12 de diciembre. Ahora se afirma solemnemente, en su fundamento jurídico 6º, que

<<... a la expansividad material de los Estatutos se oponen determinados límites cualitativos. Precisamente aquellos que definen toda la diferencia de concepto, naturaleza y cometido que media entre la Constitución y los Estatutos, como son cuantos delimitan los ámbitos inconfundibles del poder constituyente, por un lado, y de los poderes constituidos, por otro. En particular, los que afectan a la definición de las categorías y conceptos constitucionales, entre ellos la definición de la competencia de la competencia que como acto de soberanía sólo corresponde a la Constitución, inaccesibles tales límites a cualquier legislador y sólo al alcance de la función interpretativa de este Tribunal Constitucional (STC 76/1983, de 5 de agosto *passim*)>>.



Estas consideraciones, de calado, que el Tribunal Constitucional realiza *obiter dicta* las va a manejar a lo largo de toda la sentencia como base argumental para enjuiciar las innovaciones jurídicas introducidas en el Estatuto de Cataluña, que acabarían dejándolo prácticamente sin efecto.

## **b) El carácter nacional de Cataluña y la relación de bilateralidad entre el Estado y la *Generalitat* de Cataluña**

La piedra angular sobre la que se construía todo el proceso de reforma estatutaria catalana se apoyaba en el denominado hecho diferencial o hecho histórico de Cataluña. Los rasgos sociales y culturales propios de esta Comunidad Autónoma, resultado de su evolución histórica, justificarían una relación singular entre el Estado y la *Generalitat* diferenciada de la que tendrían el resto de las Comunidades Autónomas españolas.

En el preámbulo se introdujeron afirmaciones inequívocas, que no obstante habían sido ya modificadas -rebajando su alcance- durante su tramitación en el Congreso de los Diputados, como que <<[e]l Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad>> o que <<[e]n ejercicio del derecho inalienable de Cataluña al autogobierno, los Parlamentarios catalanes proponen, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados acuerda, las Cortes Generales aprueban y el pueblo de Cataluña ratifica el presente Estatuto>>. Estas expresiones tenían después una continuidad en el articulado del *Estatut*. Así, el artículo 2.4 se establece, haciendo un claro paralelismo con el pueblo español en la Constitución (Art. 1.2 CE), que <<[l]os poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución>> y en su artículo 7 se regulaban la condición política de los catalanes. Finalmente, cuando se establecen los símbolos de Cataluña se les califica expresamente como símbolos nacionales (Art. 8.1 EAC).

Pero la singularidad de Cataluña se encontraría en la existencia de derechos históricos y de la lengua catalana. De forma alambicada, se afirma en su artículo 5 que <<[e]l autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat>>. Son numerosos también los preceptos que abordan la llamada “cuestión lingüística” sobre la que volveremos más adelante.

Esta posición singular de Cataluña en el Estado español se articularía mediante el establecimiento de un marco político en el que <<[l]as relaciones de la Generalitat con el

*Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad>> (Art. 3.1 EAC) y la creación de una Comisión Bilateral Generalitat-Estado que actuaría como <<marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado>> (Art. 183 EAC).*

Para los recurrentes todas estas proclamaciones relativas al carácter nacional de Cataluña son incompatibles con la Constitución que únicamente proclama como nación a la nación española (Art. 2 CE). El Tribunal Constitucional considera inadmisibles, desde el punto de vista constitucional, que se quiera apoyar el autogobierno de Cataluña en el concepto de nación o realidad nacional catalana o en unos eventuales derechos históricos. La división que se dio en este punto entre los Magistrados del sector progresista se saldaría, finalmente, con una insólita declaración expresa de falta de eficacia de varios párrafos del preámbulo. Opinión de la que disintió uno de los Magistrados integrantes de este sector, Eugeni GAY MONTALVO, que formuló un voto particular concurrente, crítico con este pronunciamiento y en el que afirmó que el pronunciamiento que niega eficacia jurídica,

### ◊ (Punto 3 del Voto particular)

El alto Tribunal no deja de reconocer lo equivoco y controvertido que desde el punto de vista político resultan las expresiones relativas al carácter nacional o a la ciudadanía catalana que aparecen en el *Estatut*, pero se limita a circunscribir su enjuiciamiento a criterios estrictamente jurídico-constitucionales. Lo que le lleva a admitir su constitucionalidad siempre que se interpretan a la luz de la proclamación constitucional de <<la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles>> (Art. 2 CE) y de que la soberanía popular, como tal, sólo puede estar residenciada en el pueblo español (Art. 1.2 CE). Algo parecido hace en relación con la pretensión de basar el autogobierno en los llamados derechos históricos. Sin llegar a anular el precepto, el Tribunal Constitucional afirma contundentemente que

<<[s]ólo de manera impropia podría entenderse que tales derechos históricos son también, jurídicamente, fundamento del autogobierno de Cataluña, pues en su expresado alcance constitucional únicamente pueden explicar la asunción estatutaria de determinadas competencias en el marco de la Constitución, pero nunca el fundamento de la existencia en Derecho de la Comunidad Autónoma de Cataluña y de su derecho constitucional al autogobierno. Los derechos, instituciones y tradiciones aludidos en el precepto, lejos de fundamentar en sentido propio el autogobierno de Cataluña, derivan su relevancia constitucional del hecho de su asunción por la Constitución y, desde ella, fundamentan, en términos constitucionales, el sistema institucional y competencial instaurado con el Estatuto de Autonomía>>. (F.J. 10º)

Con una misma metodología se ocuparía de “echar por tierra” la pretensión de constituir una relación bilateral entre la *Generalitat* y el Estado al margen del resto de las

Comunidades Autónomas españolas. Deja claro que el Estado, en relación con las Comunidades Autónomas y en particular con la *Generalitat*, no es un *primus inter pares*, señalando que la relación que existe

<<...amén de no ser excluyente de la multilateralidad, como el propio precepto impugnado reconoce, no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, capaces de negociar entre sí en tal condición, pues, como este Tribunal ha constatado desde sus primeros pronunciamientos, el Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas (STC 4/1981 de 2 de febrero, F. 3). De acuerdo con ello el principio de bilateralidad sólo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos como una manifestación del principio general de cooperación, implícito en nuestra organización territorial del Estado (STC 194/2004, de 4 de noviembre, F. 9).>> (F.J. 12º)

El Tribunal Constitucional rebaja también el papel de la Comisión Bilateral *Generalitat*-Estado al calificarlo de un mero instrumento voluntario de cooperación entre estas dos instituciones que ni puede suponer un menoscabo para el Estado en el ejercicio de sus competencias, constitucionalmente atribuidas conforme al artículo 149.1 de la Constitución, ni impide tampoco la existencia de instrumentos de cooperación, incluso obligatorios, de carácter multilateral en los que participarían todas las Comunidades Autónomas, incluida la de Cataluña.

El Tribunal Constitucional tampoco aprecia la inconstitucionalidad de la previsión recogida en el Estatuto, en diversos preceptos, de que la *Generalitat* emita informes determinantes en relación con el ejercicio por parte del Estado de sus competencias con incidencia en Cataluña porque no tendría naturaleza vinculante y, por lo tanto, no condicionaría el ejercicio de la competencia estatal. Sin perjuicio de la obligación del Estado de motivar sus decisiones para los supuestos de discrepancia (F.J. 117).

### **c) Los derechos lingüísticos**

El uso de la lengua, del catalán y del castellano, en Cataluña ha sido una cuestión especialmente polémica. Con la reinstauración de la *Generalitat* se puso en marcha una política llamada de “normalización lingüística” que tenía como objeto recuperar el catalán que había sido excluido del sistema educativo durante el régimen político dictatorial anterior. La aplicación de esta política de normalización lingüística no ha estado exenta de protestas de sectores de población castellano-parlantes que se han quejado de situaciones discriminatorias. No obstante, este modelo fue avalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En la reforma estatutaria la cuestión lingüística volvería ocupar un papel destacado. El nuevo Estatuto proclama al catalán como la lengua propia de Cataluña (Art. 6.1 EAC) y extiende su uso a todas las instituciones públicas tanto autonómicas, como locales o estatales en Cataluña, incluyendo a los Jueces y Fiscales y a los Registros y al Notariado

(Arts. 33 a 36, 50.4 y 5, 102 y 147.1 a) EAC). En el caso de las Administraciones Públicas y de los medios de comunicación públicos en Cataluña el uso del catalán se declaraba como preferente respecto del castellano. El catalán se instauraba también como lengua de comunicación interna y externa en los sectores públicos autonómicos y locales y con sus concesionarios públicos (Art. 50.5 EAC).

Pero el salto cualitativo más importante se iba a dar imponiendo a nivel estatutario el deber del conocimiento del catalán (Art. 6.2 EAC), obligación que hasta esta norma sólo se predicaba del castellano *ex* artículo 3.1 de la Constitución. Relacionado con este deber de conocimiento del catalán se eleva ahora a rango estatutario la previsión, contenida antes en la legislación autonómica, de que el catalán tenga la condición de lengua vehicular en la enseñanza en Cataluña (Art. 35.1 EAC) y la extensión de un deber de disponibilidad lingüística que, antes sólo obligaba a las Administraciones Públicas, a los establecimientos comerciales abiertos al público (Art. 34 EAC). El artículo 33.5 del Estatuto pretendió dotar de una suerte de eficacia extraterritorial a los escritos que los particulares presentaran en catalán ante los órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito estatal.

Siguiendo la tónica general, la STC 31/2010, de 28 de junio, vendría, a la postre, a dejar la situación en materia lingüística en Cataluña prácticamente tal y como estaba antes de la reforma estatutaria. El Alto Tribunal declara inconstitucional y anula la previsión estatutaria de que el uso del catalán fuera preferente en las Administraciones Públicas en Cataluña porque este trato privilegiado rompe el equilibrio que tiene que existir entre las distintas lenguas cooficiales. En relación con el deber de conocimiento del catalán razona que

<<[e]l art. 6.2 EAC sería inconstitucional y nulo en su pretensión de imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano. Ello no obstante, **el precepto admite con naturalidad una interpretación distinta y conforme con la Constitución, toda vez que, dirigiendo el precepto un mandato a los poderes públicos de Cataluña para que adopten «las medidas necesarias para facilitar ... el cumplimiento de este deber», es evidente que sólo puede tratarse de un deber «individualizado y exigible» de conocimiento del catalán, es decir, de un deber de naturaleza distinta al que tiene por objeto al castellano de acuerdo con el art. 3.1 CE (STC 82/1986, F. 2).** No hay aquí, por tanto, contrapunto alguno a la facultad del poder público de la Generalitat de utilizar exclusivamente la lengua catalana en sus relaciones con los ciudadanos, que sería improcedente, sino que se trata, aquí sí, no de un deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña, sino de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 EAC, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1 EAC. Si el concreto régimen jurídico de ese deber individualizado y exigible es o no conforme con la Constitución habrá de verse en el

momento de examinar la constitucionalidad de dichos preceptos, también objeto del presente recurso. Importa aquí únicamente, sin embargo, que, **concebido como un deber de naturaleza distinta al que sólo cabe predicar del castellano, esto es, como un deber que no es jurídicamente exigible con carácter generalizado, el deber de conocimiento del catalán tiene un objeto propio que lo justifica como mandato y que permite interpretarlo conforme a la Constitución>>. (F.J. 14º b))**

El mandato estatutario de que el catalán sea la lengua de comunicación entre las Administraciones catalanas (autonómica y local) así como su condición de lengua vehicular en la enseñanza debe interpretarse en el sentido de que no impide que esa misma función la pueda realizar también el castellano. La constitucionalidad de la extensión del catalán a los poderes estatales en Cataluña, a los Registros y al Notariado, a las relaciones comerciales entre privados y la mencionada eficacia extraterritorial de los escritos en catalán se salva porque el propio Estatuto se remite a una posterior regulación que según el Tribunal Constitucional tiene que ser estatal. Añadiendo, además, en el caso de la obligación de disponibilidad lingüística de los establecimientos comerciales que la ley estatal que la regule en ningún caso podrá imponer de modo general, inmediato y directo la obligación al personal que trabaja en establecimientos abiertos al público de usar las dos lenguas oficiales, porque el derecho a ser atendido en cualquiera de estas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos. Respecto del pretendido carácter extraterritorial de los escritos en catalán matiza que sólo el castellano puede ostentar la condición de medio de comunicación jurídicamente válido con los poderes del Estado que no tengan su sede en Cataluña.

#### **d) El reconocimiento de derechos estatutarios**

Probablemente una de las novedades más destacadas de los Estatutos de Autonomía de segunda generación fue la de introducir un catálogo de derechos estatutarios a imagen y semejanza de lo que hacen los textos constitucionales. Sobre la constitucionalidad de esta previsión ya se pronunció la STC 247/2007, de 12 de diciembre que señaló que

<<...nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan.

Aunque matizó que:

<<[e]n todo caso, lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente

a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE)>>. **(F.J. 15º c)**

La STC 310/2010, que parte de esta jurisprudencia, se va a centrar en analizar el papel que los Estatutos de Autonomía pueden tener en relación con los derechos fundamentales. Sobre todo teniendo en cuenta que el rango que tienen los Estatutos es de ley orgánica, el mismo que se exige para la regulación de los derechos fundamentales. El alto Tribunal razona agudamente en su **fundamento jurídico 17º** que

<<...la distribución competencial que opera entre las propias Leyes orgánicas explica que el Estatuto de Autonomía no pueda regular toda la materia que en principio se reserva al género de la Ley mediante la cual se aprueba, pues en ocasiones la reserva orgánica lo es, de manera exclusiva y excluyente, a una Ley orgánica determinada (así, LOPJ), o a una especie del género común. Este último es el caso de las Leyes orgánicas de desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81 CE). Esa función de desarrollo no puede acometerse en una Ley orgánica de aprobación de un Estatuto de Autonomía; y ello por razones que tienen que ver con la condición del Estatuto como norma institucional básica, por un lado, y con su vigencia territorial limitada, por otro.

Lo que hace, como se recoge en la sentencia, que se dé la paradoja que lo que una ley autonómica sí podría hacer, desarrollar el contenido esencial de un derecho fundamental establecido por ley orgánica aprobada por las Cortes Generales, sin embargo le estaría vetado al propio Estatuto. Todo ello porque ambas clases de normas, los Estatutos y las leyes autonómicas, tienen asignadas funciones diferentes en el sistema de fuentes español.

### **e) Aspectos institucionales**

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 le dedica una gran atención a los aspectos institucionales que aparecen recogidos en su Título II (Arts. 55 a 94) con el objetivo de consolidar a nivel estatutario el entramado público de esta Comunidad autónoma.

Dos de sus preceptos fueron declarados expresamente inconstitucionales. El primero de ellos fue el que atribuía al *Síndic de Greuges* (el Defensor del Pueblo catalán) con carácter exclusivo la supervisión de la actividad de la Administración autonómica y que, por lo tanto, excluía al Defensor del Pueblo del Estado. Precisamente, este precepto motivo que este órgano impugnara el *Estatut*. Esta restricción, a juicio del alto Tribunal, es incompatible con el artículo 54 de la Constitución que atribuye funciones de supervisión de la legalidad de la actuación de las Administraciones Públicas al Defensor de Pueblo en relación con todas las Administraciones, sin hacer ninguna clase de distinción.

El segundo precepto anulado tiene una especial importancia. El *Estatut* le encomendó al llamado Consejo de Garantías Estatutarias una posición particular de “guardián” de los derechos estatutarios. Para velar por estos derechos previó en su artículo 76.4 que emitiera un dictamen de <<*carácter vinculante con relación a los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto*>>. Sería una suerte de control preventivo de la “estatutariedad” de las leyes catalanas que desarrollan los derechos recogidos en el Estatuto de Autonomía que seguía de cerca el modelo del control de constitucionalidad que realiza el Consejo Constitucional francés. La STC 31/2010 no acepta este novedoso mecanismo de control tanto si este se emite antes de la admisión a trámite del proyecto de ley por el Parlamento catalán o una vez finalizada su tramitación parlamentaria, porque

<<...[I]o primero supondría una inadmisibles limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE, en garantía de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos; lo segundo configuraría el control ejercido por el Consejo en términos demasiado próximos (materialmente equivalentes, desde luego) 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>>. (F.J. 32º)

Pero, sin duda, desde el punto de vista institucional el avance más importante del nuevo Estatuto se centraba en la pretensión de ampliar las competencias de la *Generalitat* sobre las Administraciones locales en lo que se ha venido en denominar la “interiorización autonómica del régimen local”. La Constitución española, probablemente por descuido, no reservó expresamente ninguna competencia al Estado en materia de régimen local, lo que hizo que las Comunidades Autónomas asumieran en sus respectivos Estatutos de Autonomía el régimen local como una competencia exclusiva. El Estado, apoyándose precisamente en la doctrina constitucional establecida con la LOAPA, aprobó en 1985 una Ley de bases de Régimen local, todavía vigente, que fue declarada constitucional, prácticamente en su totalidad, por la importante STC 214/1989, de 21 de diciembre a partir de la competencia del Estado sobre las bases del régimen de las Administraciones Públicas (Art. 149.1.18ª CE). Este reconocimiento de un amplio ámbito normativo del Estado en materia de régimen local fue rechazado por un destacado sector de la política y también de la doctrina de Derecho público catalanas. Para contrarrestar sus efectos se introdujo en el Estatuto un Capítulo VI sobre *Gobierno local* con el que se pretendía resituar al régimen local en la órbita de las competencias exclusivas de Cataluña tratando de minimizar el alcance de la legislación básica estatal. Así, el mismo Estatuto recogía, en su artículo 84.2, un listado, además cerrado, de las competencias propias de los Gobiernos locales. Cuando esta materia, la determinación de las competencias locales, estaban hasta entonces reguladas en la legislación básica del Estado. La STC 310/2010, como ha hecho en la mayoría de los asuntos polémicos a los que se enfrentó, va a dejar esta cuestión en los mismo términos que se encontraba antes de su aprobación, afirmando, con rotundidad, en su **fundamento jurídico 35º**, que:

<<...ha de descartarse que el precepto desplace o impida el ejercicio de la competencia estatal en materia de bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE, en virtud de la cual corresponde al legislador estatal fijar «unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales» de los entes locales constitucionalmente necesarios ( STC 214/1989, de 21 de diciembre, FF. 1 y 4). En otras palabras, **el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE**>>.

Remachando que

<<...[I]a falta de una expresa mención en el precepto estatutario a la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE ni vicia a dicho precepto de inconstitucionalidad, ni puede impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal (fundamentos jurídicos 59 y 64)>>.

Más ironía desplegaría el Tribunal Constitucional respecto de la creación de un nuevo ente local supramunicipal, la Veguería, con la que se intentaba crear, con la clara finalidad de sustituir a las diputaciones provinciales que la jurisprudencia constitucional había declarado de carácter necesario y que, por lo tanto, sólo podrían suprimirse previa reforma de la Constitución. La supresión de las diputaciones catalanas había sido una vieja aspiración política de la mayoría de las formaciones políticas catalanas. Como establece inequívocamente el artículo 91.3 del Estatuto <<[I]os Consejos de veguería sustituyen a las Diputaciones>>. El Tribunal Constitucional español hace una interpretación constitucionalizante de la regulación estatutaria de las Veguerías de forma que o bien se trata de un simple cambio en la denominación de las diputaciones provinciales que pasarían a denominarse, con idénticas funciones y organización, como Veguerías o bien son unas nuevas Administraciones locales, también de ámbito supramunicipal, pero que no afectarían a las diputaciones que seguirían manteniendo su actual configuración. Y lo más sorprendente es que esta interpretación constitucionalizante ni siquiera se acabaría llevando al fallo.

## **f) El poder judicial en Cataluña**

El título III del Estatuto que lleva por rúbrica *Del poder judicial en Cataluña* es el que acapara el mayor número de preceptos declarados inconstitucionales. Antes de esta reforma estatutaria todas las Comunidades Autónomas habían recibido las competencias de gestión en materia de Administración de Justicia, a pesar de que el poder judicial es un poder del Estado y que la Administración de Justicia figura en el artículo 149.1.5ª como un competencia exclusiva estatal. El objetivo principal que se marcó el *Estatut* fue la creación de un Consejo de Justicia de Cataluña que ejercería las funciones que el Consejo General del Poder Judicial realiza respecto de Cataluña al que calificaba, en su anulado artículo 97, como de <<órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial>>. La



posición del Tribunal Constitucional no deja lugar a dudas. Afirma, categóricamente, que

<<...el Poder Judicial (cuya organización y funcionamiento están basados en el principio de unidad ex art. 117.5 CE) no puede tener más órgano de gobierno que el Consejo General del Poder Judicial, cuyo estatuto y funciones quedan expresamente reservados al legislador orgánico (art. 122.2 CE). En esas condiciones, es obvia la infracción de los arts. 122.2 CE y 149.1.5 CE, según es doctrina reiterada (por todas, STC 253/2005, de 11 de octubre, F. 5), pues ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra Ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo dando cabida, en lo que ahora interesa, y en su caso, a eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados.>> (F.J. 47º)

Aunque precisa que lo que es inconstitucional es que se cree un órgano que desbanque al Consejo General del Poder Judicial de sus funciones en Cataluña, pero no la existencia de un Consejo de Justicia de Cataluña que podría asumir las competencias que en esa Comunidad Autónoma realizan sus salas de gobierno. Una consecuencia inmediata de la anulación del artículo 97 de Estatuto de Cataluña es que se declara también inconstitucional la composición que se establece en el Estatuto del Consejo de Justicia de Cataluña (99 EAC), las funciones del Consejo General del Poder Judicial que el artículo le atribuía (95.5 y 6, 98.1 a), b), c), d) y e) EAC) y los recursos administrativos que se preveían contra sus resoluciones ante este órgano constitucional (98.3 y 100.1 EAC).

### **g) Ampliación competencial**

El Título dedicado a las competencias de la *Generalitat* (Título IV) fue probablemente al que más ingeniería jurídica se le aplicó. La estrategia del nuevo *Estatut* era bastante compleja. En primer lugar se introdujeron una serie de preceptos (Capítulo I Tipología de las competencias (Arts, 110 a 115)) con los que se trataba de establecer una interpretación de las normas constitucionales que definen el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A la hora de establecer la atribución de competencias a la *Generalitat* de Cataluña el nuevo Estatuto se esfuerza en detallar al máximo el alcance de las competencias, en lo que se ha venido en llamar el *blindaje* de las competencias, con el pretendido objetivo de impedir que en el futuro estas competencias autonómica puedan recentralizarse con un mero cambio legislativo en el Estado. Por último, a lo largo de este título se han incluido varios preceptos en los que se trata de “contrarrestar” una doctrina constitucional por la vía de recoger en el Estatuto de Autonomía una norma con un contenido contrario. A la vista de la STC 31/2010 ninguna de estas iniciativas acabaría finalmente prosperando.

La pretensión de redefinir los conceptos constitucionales relativos a la distribución de

competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el *Estatut* era una operación que recordaba mucho a la que el mismo Estado intentó en los años 80 del siglo pasado, pero a la inversa, y que, como ahora, también acabó siendo frustrada por el Tribunal Constitucional con su STC 76/1985. Con una diferencia. En esta ocasión el alto Tribunal, salvo un precepto, no acabaría anulando estas normas estatutarias interpretativas de la Constitución, basándose en que el Estatuto catalán se había limitado a reproducir con fidelidad la anterior doctrina constitucional sobre reparto competencial y que, además, con su estatutarización no se impedía una evolución posterior de su jurisprudencia en sentido contrario.

El único precepto que se declara inconstitucional de forma expresa, un inciso del artículo 111 del EAC, trataba de interpretar la noción de competencias compartidas con la finalidad de recortar el alcance de la legislación básica estatal desde un punto de vista material reduciéndola a meros <<*principios o mínimo común normativo*>> y en el plano formal exigiendo que la normativa básica estatal se apruebe con <<*normas con rango de ley*>> que solo exceptuaba <<*en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto*>> (F.J. 111º). Precisamente la anulación de estas determinaciones le llevaría a anular sendos incisos idénticos que se había reproducido en relación con la atribución competencial en materia de Cajas de ahorros y de Crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de seguridad social establecida en los artículos 120.2 y 126.2 del Estatuto.

Con el “blindaje de competencias” lo que se pretendía era garantizar que el actual ámbito de competencias de la Generalitat no pudiera en el futuro sufrir un retroceso por un cambio en la legislación estatal o de la jurisprudencia constitucional. El hecho de que las competencias de la *Generalitat* se pormenorizasen en el Estatuto aseguraría, dada su naturaleza jurídica *quasiconstitucional*, su preservación. Garantía que se intentó “remachar” incluyendo en los preceptos la expresión <<*en todo caso*>>, lo que rechaza el alto Tribunal afirmando que

<<... [e]n cuanto a la técnica seguida en ocasiones por el Estatuto de atribuir competencias materiales a la Generalitat que se proyectan «en todo caso» sobre las submaterias correspondientes, ya hemos afirmado (fundamento jurídico 59) que dicha expresión ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero **sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas** en su ejercicio por esa atribución estatutaria «en todo caso» de competencias específicas a la Generalitat. Éste es el sentido en que habrá de ser entendida dicha expresión que figura en determinados preceptos impugnados (arts. 117.1; 118.1 y 2; 120.1, 2 y 3; 121.1 y 2; 123; 125.1 y 4; 127.1 y 2; 131.3; 132.1; 133.1 y 4; 135.1; 139.1; 140.5 y 7; 147.1; 149.3; 151; 152.4; 154.2; 155.1; 166.1, 2 y 3; 170.1 y 172.2), lo que nos evitará volver sobre este extremo al enjuiciar cada uno de ellos.>> (F.J. 64º)

Tampoco produciría los resultados buscados la positivación de preceptos estatutarios con lo que se trataba de modificar la jurisprudencia constitucional. El Tribunal Constitucional, con contundencia, establecería como línea de principios que

<<...[a]ntes aún de pronunciarnos sobre los concretos preceptos del capítulo II del título IV del Estatuto que han sido objeto de impugnación es necesario puntualizar que nuestro juicio ha de recaer sobre la corrección constitucional de los términos en los que el Estatuto ha cumplido con su cometido como norma institucional básica a la que la Constitución confía la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Términos que, en razón de cuanto acabamos de decir, sólo pueden interpretarse, más allá de la expresión literal de los preceptos estatutarios, en los límites de nuestra doctrina y a la luz del sentido que en ella han adquirido, a lo largo de los últimos treinta años, las categorías y conceptos constitucionales en los que se fundamenta y sobre los que se desarrolla el régimen de distribución de competencias característico del Estado autonómico. **(Ibidem)**

Lo que acabaría aplicando a cada uno de estos preceptos haciendo prevalecer, pese a la dicción literal en contra de las normas estatutarias, su propia anterior doctrina constitucional.

## **h) La financiación autonómica y local**

La cuestión de la financiación autonómica ha sido en Cataluña tradicionalmente polémica. Al igual que ocurre en las regiones del norte de Italia en esta Comunidad Autónoma se ha extendido un sentimiento generalizado de agravio en materia fiscal. Situación a la que habitualmente se le califica gráficamente de “expolio fiscal”.

Aunque no llegó a incorporarse al nuevo Estatuto un régimen bilateral de financiación, del que gozan, por cuestiones históricas y con expreso refrendo constitucional, dos Comunidades Autónomas españolas (País Vasco y Navarra), sí que se introdujeron una serie de normas con las que se quería en cierta manera corregir esta situación. Así en el artículo 206 del *Estatut* se condicionó la participación de Cataluña en la financiación de los mecanismos de nivelación de servicios públicos y de solidaridad con el resto de las Comunidades Autónomas a que las Comunidades Autónomas beneficiarias <<...lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar>> (Final del primer inciso de su apartado 3º) y se estableció como límite que la aplicación de estos niveles <<no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación>>. Además, se añadió una disposición adicional tercera en la que se establecía un compromiso del Estado de invertir durante siete años en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, en un porcentaje de las partidas destinadas a la inversión en los Presupuestos Generales del Estado equivalente a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto global español.

La STC 31/2010 rechaza tajantemente que por vía estatutaria se pueda condicionar los

mecanismos de solidaridad interterritorial porque

<<... la determinación de cuál sea el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que sólo corresponde regular al propio Estado, tras las actuaciones correspondientes en el seno del sistema multilateral de cooperación y coordinación constitucionalmente previsto.>> (F.J. 134º)

No es inconstitucional, sin embargo, la previsión relativa a la salvaguarda de la posición de Cataluña en el conjunto de las rentas per cápita de las Comunidades Autónomas españolas siempre que se interprete que lo que supone es que el Estado está obligado a procurar un «*equilibrio económico, adecuado y justo*» entre las Comunidades Autónomas, como reza el artículo 138.1 de la Constitución, sin que se pueda perjudicar a las Comunidades Autónomas con mayor renta más allá de lo razonablemente necesario para el fin de la solidaridad entre todas ellas. A su vez rebaja al carácter de norma programática el compromiso inversor del Estado recogido en la disposición adicional tercera del Estatuto que, en ningún caso, vinculará a las Cortes Generales a la hora de aprobar la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado (F.J. 138º)

Por último, el Tribunal Constitucional anula el intento del Estatuto de Autonomía de Cataluña de atribuir a la *Generalitat*, en su artículo 218.2, la potestad para crear y regular tributos en el ámbito local que seguirá siendo una competencia exclusiva y excluyente del Estado (F.J. 139º).

-----

El Tribunal Constitucional ha hablado, y lo ha hecho con rotundidad, en relación con el proyecto político que supuso la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. El mensaje que cala tras estas sentencias parece claro. Cuando se construyó el Estado de las Autonomías en España en los años 80 ya del siglo pasado se pensaba que las Comunidades Autónomas, inicialmente sólo las que accedieron a la autonomía por la vía de las competencias plenas prevista en el artículo 151 de la Constitución, habían alcanzado ya su máximo techo competencial. Los promotores de la reforma estatutaria en Cataluña creyeron que era posible avanzar en la descentralización política sobre la base de “puentear” a la jurisprudencia constitucional. El Tribunal Constitucional español de forma inteligente y elegante, pero firme, ha dicho que no.

En consecuencia, la única vía que queda para que se produzca una mayor descentralización política en España pasaría por acometer una previa reforma de la Constitución. Lo que no deja resuelto esta sentencia, y tampoco le corresponde, es el problema político que supone el encaje de algunos territorios, entre los que se incluye desde luego -y no sólo- Cataluña, dentro del vigente sistema constitucional español.