

Professor d'història del dret (UAB) i membre del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Àlex Bas

La Sentència sobre l'Estatut: una resolució definitiva?

La Sentència sobre l'Estatut constitueix l'episodi més negatiu per a l'autogovern català des de la seva restitució democràtica. El Tribunal Constitucional, allà on hauria d'haver dictat una decisió que facilités un millor encaix de Catalunya en el model de l'Estat autonòmic, ha llegat un pronunciament carregat de presumpcions polítiques, interpretacions restrictives, nul·litats i dubtes irresolts. Tot i així, l'experiència de la dècada dels anys noranta exemplifica com hi ha mecanismes jurídics, altres que les reformes estatutària i constitucional, que poden contribuir a desbloquejar la situació. Per fer-ho possible, però, la justícia constitucional ha de recuperar la seva *auctoritas* i retornar el protagonisme a la política i a les institucions representatives.

1. Introducció

El títol que encapçala aquest text aspira a ser eloqüent per si mateix: la sentència del Tribunal Constitucional sobre el nou Estatut d'autonomia català incrementa més la conflictivitat política i territorial de l'Estat que no pas concilia posicions. Allà on la justícia constitucional hauria d'haver dictat una decisió que facilités un millor encaix de l'autogovern català en el model de l'Estat autonòmic, ha llegat una sentència carregada de presumpcions polítiques, interpretacions restrictives, nul·litats i dubtes irresolts.

Certament, es tracta d'una notícia negativa per a Catalunya, tant per la frustració dels objectius de la reforma estatutària que comporta, com

pel clima d'incertesa en el qual sumeix el panorama polític i institucional més immediat.

La Sentència ha expressat amb veu alta però estrident que la voluntat política acordada pels governs i parlaments català i estatal resta en darre-
ra instància sotmesa a la interpretació política i no estrictament jurídica del Tribunal Constitucional (TC), el qual ha vingut a modificar i suplir allò que no hauria d'haver abandonat mai l'espai democràtic de les institucions representatives i de la mateixa voluntat del poble, consultat per la via del referèndum. Tot i així, com veurem en el darrer epígraf d'aquest text, l'abast i la projecció de llurs conseqüències poden acabar sent menys irreversibles del que potser podria suggerir una primera aproximació. Començarem, però, donant una ullada als aspectes més emblemàtics de la Sentència, per cloure a continuació amb una mirada cap endavant.

La Sentència ha sotmès la voluntat dels governs i els parlaments a la interpretació no estrictament jurídica del TC.

2. La devaluació de la naturalesa i la funció constitucionals de l'Estatut

Una de les conseqüències més representativa i alhora potencialment més nociva de la STC 31/2010 és la doctrina que estableix sobre la posició de l'Estatut (EAC) en el si de l'ordenament jurídic constitucional. El pronunciament devalua la seva consideració com a paràmetre de constitucionalitat (en el *bloc de la constitucionalitat*), una concepció que venia essent defensada per bona part de la doctrina iuspublicista i que també trobava arrelament en l'esperit de la jurisprudència constitucional vigent fins a la data, fins i tot en la darrera i recent STC 247/2007 sobre l'Estatut de la Comunitat Valenciana.

El Tribunal, a banda d'expressar la ja coneguda i òbvia subordinació jeràrquica de l'Estatut a la Constitució (CE), explicita que la norma institucional bàsica de l'autogovern es caracteritza per ser una llei orgànica estatal que no es pot considerar que participi d'una naturalesa «materialment constitucional», amb independència de la funció que li correspon d'acord amb l'article 147 CE i connexos (contingut necessari, possible i addicional dels estatuts). Segons la decisió, l'Estatut no formaria part del més alt nivell constitucional sinó que se situaria en un graó sensiblement inferior: el de les lleis orgàniques, amb les quals es relacionaria segons el

principi de competència i des d'una posició d'equivalència jeràrquica: «*Su posición [la de l'Estatut] en el sistema de fuentes es, por tanto, la característica de las leyes orgánicas [...]. En tanto que normas legales, el de jerarquía es el principio que ordena su relación con la Constitución en términos de subordinación absoluta*» (FJ 3).

**El pronunciament
devalua la posició de
l'Estatut en el bloc de la
constitucionalitat.**

D'aquesta manera, es nega qualsevol característica implícita a l'Estatut de norma *pseudo* o *quasiconstituent*, *paccionada* o, en altres paraules, portadora d'un presump-te acord polític entre poders o territoris, que vindria a tancar el model que la Constitució deixava obert i que, presumiblement, havia de ser completat mitjançant les posteriors normes estatutàries (condició o valor que tampoc es pot inferir, també diu el TC, del seu procediment rígid de reforma ni del referèndum al qual se sotmet). Segons el Tribunal, l'Estatut no pot incidir en la configuració de les competències estatals recollides a la Constitució, ni tampoc no té la capacitat de modelar el marc de relacions entre l'Estat i la Generalitat, com a extensió addicional i diferida del pacte constituent originari.

Per al Tribunal Constitucional existeix una única norma de rang i contingut constitucional (la Constitució) i un únic intèrpret (el mateix TC), a qui correspon el monopoli de la interpretació dels conceptes i categories jurídiques constitucionals. Capacitat, aquesta darrera, que resta vedada a la intervenció del legislador estatutari, en la mesura que pugui afectar les competències estatals.

D'acord amb això, les conseqüències no són nímies: el nou Estatut no pot modificar –ni tan sols recollir, perquè ho considera una *petrificació*– la jurisprudència del TC, pel que fa al model de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat; i, per tant, l'EAC tampoc no pot avançar en la definició d'un model asimètric de l'Estat autonòmic ni de bilateralitat en les seves relacions, en la mesura que això comporta la definició o la interpretació de les categories o conceptes constitucionals que, segons el TC, resten reservades a la seva jurisdicció.

D'aquesta manera, la vocació i l'aptitud de la reforma estatutària d'esdevenir el vehicle d'actualització i renovació del pacte polític entre l'Estat i Catalunya, en relació amb l'aprofundiment de l'autogovern català, ha resultat greument afectada o, fins i tot, desactivada. Si bé és cert que l'evo-

lució de la conflictivitat competencial i la jurisprudència disponible del TC –tot i que no sempre inequívocament– ja semblava que apuntaven en aquesta línia restrictiva, tampoc no podem ignorar que durant els darrers anys es va creure que una reforma estatutària, impulsada per l'acord polític, podia resultar un instrument idoni per fer evolucionar el model constitucional. Ara ja sabem, i en tenim coneixement per la Sentència, que aquesta resolució no únicament ha confirmat els precedents anteriors sinó que ha deixat constància fefaent de l'enorme dificultat d'avançar en aquesta direcció: ja sigui per la via de la *relectura* constitucional, ja sigui per la de la *reforma* estatutària.

3. La frustració de l'objectiu principal de l'Estatut: el blindatge de les competències de la Generalitat

Com és ben sabut, el nou Estatut tenia com a prioritat l'aprofundiment de l'autogovern català mitjançant el blindatge competencial. Aquesta terminologia, tan plàstica com poc ortodoxa jurídicament, donava nom a l'intent de garantir les competències de la Generalitat enfront de les interferències per part de l'Estat. L'ús freqüent de la normativa bàsica estatal –sovint en normes de rang inferior a la llei o fins i tot en actes executius– i de determinats principis constitucionals, com a instrument de cobertura competencial, venien dificultant la capacitat dels poders públics catalans per adoptar polítiques pròpies i diferenciades en l'exercici de la seva potestat legislativa i les seves funcions executives.

L'objectiu principal del blindatge de competències de la Generalitat s'ha vist frustrat.

Amb la finalitat de superar aquesta problemàtica, el nou Estatut va adoptar les conegudes tècniques de la *definició tipològica* i de la *precisió enunciativa*.¹ La segona consistia a detallar, en el text normatiu, el llistat precís de les competències sobre les corresponents matèries que eren titularitat de la Generalitat, emprant determinades clàusules formals de garantia, i s'estenia al llarg de tot l'articulat del Títol IV de les competències de la Generalitat. Aquesta metodologia és la que comportà, en bona mesura, que l'Estatut finalment esdevingués una extensa norma, amb més de dos-cents vint articles. D'altra banda, la definició de les competències, és a dir, la tipificació funcional, es concentrava en els articles 110-115

EAC, tot i que els seus efectes, òbviament, es projectaven sobre el conjunt dels preceptes que regulaven les matèries competencials.

Doncs bé, és precisament en aquest àmbit on la Sentència ha incidit de manera més punyent i en relació amb el qual les conseqüències són més severes i restrictives pel que fa als objectius del nou Estatut. Fins al punt que algun dels juristes que han comentat la STC 31/2010² sosté que el pronunciament sobre aquests articles ha *desactivat*³ el mateix sentit i objectiu de la reforma estatutària. Abans d'entrar en el contingut, cal deixar constància que les dues tècniques adoptades no estaven exemptes de riscos, en la mesura que completaven a nivell estatutari l'abast de determinats conceptes que en la Constitució restaven oberts, intentant avançar, mitjançant aquesta metodologia, cap a un model asimètric i bilateral poc o gens reconegut en la jurisprudència del TC. Tot i així, la convicció que la norma fonamental encabia i feia possible més d'una construcció d'Estatut autònom, a partir d'un ampli pacte polític que seria respectat, també pel màxim intèrpret constitucional, varen acabar impulsant el model proposat per l'Institut d'Estudis Autònom en el procés de reforma.

Anem per parts. En primer lloc, tot i que la STC formalment no declara inconstitucional l'article 110 EAC sobre les competències exclusives, la seva interpretació no és de conseqüències innòcues: la configuració del contingut de l'exclusivitat, és a dir el seu significat i llur abast, resta exclòs de la capacitat de l'Estatut, esdevenint «*un límite cualitativo de primer orden [...]. En realidad, esta limitación es la que hace justicia a la naturaleza del Estatuto de Autonomía, norma subordinada a la Constitución, y la que define en último término la posición institucional del Tribunal Constitucional como intérprete supremo de aquella. Entre dichas categorías figuran el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas de cuya ordenación, atribución y disciplina se trata en la Constitución [...]*». (FJ 56)

D'aquesta manera, el TC s'atribueix en règim de monopoli la funció de la interpretació constitucional com «*el único competente para la definición auténtica –e indiscutible– de las categorías i principios constitucionales*» (FJ 57), i relega la capacitat qualitativa del nou Estatut, a l'hora de garantir i reforçar les competències de la Generalitat, a la posició que ja tenia el de 1979.

D'aquesta premissa, se'n deriva a continuació el pronunciament sobre l'article 111 EAC, que és declarat inconstitucional en el seu 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». Així, el TC es referma en la seva doctrina d'exclusivitat plena i absoluta en la interpretació de la Constitució i la subordinació de l'Estatut. El resultat és també clar: en les competències compartides, l'Estat pot seguir exercint la seva intervenció en les matèries que consideri que són de la seva competència, mitjançant la font normativa que estimi més adient en cada cas. La garantia del requeriment de norma amb rang de la llei (aconsellada, per exemple, a la STC 69/1988) cau del text del article 111 EAC, i únicament a l'alt tribunal, segons ell mateix, li pertoca el control a posteriori de la seva constitucionalitat en el procediment jurisdiccional corresponent.

El nou Estatut, amb la declaració d'inconstitucionalitat d'aquest precepte veu frustrada una de les seves principals ambicions: la protecció de l'espai competencial de la Generalitat en aquelles matèries sobre les quals l'Estat té la possibilitat d'exercir la seva potestat normativa bàsica.

Finalment, la clàusula «en tot cas», que caracteritzava el llistat de les matèries sobre les quals la Generalitat projecta la seva titularitat, també és relativitzada pel Tribunal. Se li atorga un valor «*meramente descriptivo e indicativo*» (FJ 64), i res no impedeix la intervenció de l'Estat a l'empara de l'art. 149 de la Constitució, fins i tot en les matèries o submatèries que es tipifiquen com a exclusives de la Generalitat a l'Estatut mateix.

Tot això reconduïx el nou escenari que pretenia encetar l'Estatut a la vella situació prèvia a la reforma: l'Estat manté les mans lliures per exercir les seves competències, sense massa límits més que la seva pròpia autocontenció i l'eventual control a posteriori del Tribunal Constitucional, que és precisament el mateix òrgan que, en aquesta sentència, el referma en la seva posició de preeminència sobre la Generalitat.

Unes circumstàncies, tot s'ha de dir, que tampoc no havien canviat, ni de bon tros, durant els quatre anys en què el nou Estatut va estar en vigor de manera completa.

Un exemple clar de la continuïtat ininterrompuda d'aquesta manera de fer, el va constituir l'aprovació de la Llei de la dependència. Una norma amb rang de llei, en un àmbit d'aplicació sobre una matèria tipificada

El nou Estatut, durant els quatre anys de la seva plena vigència, tampoc no ha estat respectat.

com a exclusiva de la Generalitat (serveis socials), amb l'article 110 EAC en plena vigència, i respecte de la qual el Consell Consultiu va detectar més d'una vuitantena de motius de vulneració de l'Estatut.⁴ Un altre exemple paradigmàtic seria el decret de l'anomenada tercera hora que va ser aprovat pel Govern de l'Estat, amb l'article 111 EAC de l'Estatut també plenament vàlid.⁵

En conseqüència, podríem cloure aquest apartat amb la reflexió que el nou Estatut ha estat invalidat en el mecanisme de garantia de les competències que aspirava a blindar per a l'autogovern català i que, paradoxalment, són les mateixes potestats de la Generalitat que tampoc no han estat respectades durant els pocs anys de la seva vigència plena (2006-2010).

4. La interpretació més política que jurídica dels elements emblemàtics: nació, llengua i drets històrics

La Sentència, on es mostra menys conciliadora, sobretot en el to i en la prevenció que emana de la doctrina, és precisament en els aspectes de contingut polític més obvi. L'opinió pública se n'ha fet un ampli ressò, en especial respecte del qüestionament del terme nació del preàmbul. No és funció d'aquest article reproduir la seqüència dels fets esdevinguts al llarg del procés, sobradament difosos en els mitjans de comunicació. Ara bé, a l'efecte d'aquesta anàlisi, sí que cal recordar que l'evidència de la magnitud de la politització del debat en el si del Tribunal Constitucional es feu palesa, amb tota cruesa i nitidesa, en el moment en què es tingué coneixement, per les filtracions de l'òrgan constitucional mateix, que el bloqueig en l'emissió de la sentència, després de quatre anys de retard, era degut a la discussió sobre el valor jurídic del terme nació i la seva inclusió en la part resolutòria (*el Fallo*).

Sí que cal, però, remarcar en aquest espai de reflexió, el caràcter inèdit d'aquesta circumstància: mai abans, en més de tres dècades de jurisprudència constitucional, no s'havia incorporat en el *fallo* d'una sentència constitucional la interpretació del preàmbul d'una llei: «*Carecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a "Cataluña como nación" y a la "realidad nacional de Cataluña"*» (Apartat primer del *Fallo*).

Aquest fet és prou indicatiu del to i del contingut polític que impregna bona part de la Sentència i que actua com a fil conductor del conjunt del text. Mentre que l'èmfasi se situa en la negació a Catalunya i al seu poble de la condició de subjecte polític titular del Dret, un cop resolta aquesta qüestió, la resta d'aspectes pendents, relatiu a més d'un centenar d'articles de l'Estatut, acaben sent despatxats sense massa densitat argumental. De fet, sembla que el Tribunal, un cop decidida i explicitada la subordinació de l'autogovern català a la Constitució i, sobretot, a la interpretació que d'aquesta en faci ell mateix, els fonaments jurídics que vénen a continuació o bé consisteixen en la concreció reiterada d'aquests principis, en la reproducció de doctrina ja disponible, o bé són evacuats mitjançant interpretacions sovint poc concretes, ambigües o, de vegades, fins i tot contradictòries, diferides la majoria a posteriors sentències que pugui emetre el TC en el futur. Un exemple il·lustratiu d'aquesta afirmació el constitueixen els supòsits dels drets històrics, del règim jurídic lingüístic o de la regulació dels drets estatutaris.

L'èmfasi se situa en la negació a Catalunya de la condició de subjecte polític titular del Dret.

Sobre els drets històrics –un dels aspectes que va generar un major debat en el darrer tram dels debats estatutaris a Catalunya (juliol 2005)–,⁶ el Tribunal interpreta l'article 5 EAC únicament des de la perspectiva que acabem d'assenyalar, insistint en tot cas que no són equiparables als dels territoris forals de la disposició addicional primera de la Constitució: «*Sólo 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*». (FJ 10).

Curiosament, però, en coherència amb la motivació que sembla guiar l'evolució del seu raonament, no exclou expressament, perquè no se n'ocupa, que el desplegament dels drets històrics en les matèries previstes a l'Estatut –la posició singular de la Generalitat en el dret civil, la llengua i la cultura, projectades sobre el sistema institucional i l'àmbit educatiu– puguin actuar de garantia d'una posició asimètrica de la Generalitat en el sistema constitucional estatal. Aquesta, com més endavant

apuntarem en el darrer epígraf d'aquest article, pot esdevenir una via a explorar en l'evolució de l'autogovern català.

En relació amb el règim jurídic de la llengua catalana, podríem sostenir que la doctrina de la sentència enfosqueix més que no pas esclareix el règim de cooficialitat del català, la seva aplicació i la novetat del seu deure de coneixement ciutadà. De fet, malgrat declarar la inconstitucionalitat del seu caràcter «preferent», en l'àmbit dels poders i dels mitjans de comunicació públics, no resta gens clar, ans al contrari, quines són les

El TC ha enfosquit i conflictivitzat una doctrina lingüística que venia sent pacífica.

conseqüències d'aquesta apreciació. Per una banda, el Tribunal no qüestiona el seu ús «normal», però al mateix temps sosté *«sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano»*, per tant, sense que la primera opció pugui comportar als ciutadans que desitgin emprar el castellà *«formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación»* (FJ 23). Per contra, amb relació al castellà, recorda que únicament a l'Estat i a la seva legislació els corresponen les mesures per fer efectiu el dret dels ciutadans a ser atesos en català en les administracions i institucions de titularitat estatal.

Malgrat pugui semblar que la voluntat del TC és la igualació del règim jurídic d'ambdues llengües, en realitat l'equiparació es realitza a l'alça per al castellà i a la baixa per al català. Així, mentre es referma el caràcter preceptiu del coneixement del castellà per part dels ciutadans, en relació amb el català no únicament decau la mateixa obligació sinó que també es devalua el valor que la legislació venia atorgant al concepte de «llengua pròpia», que reforçava el seu ús ordinari i principal en el sistema institucional i educatiu. Això sí, sense descartar, en el mateix text, la possibilitat d'una política lingüística que la fomenti mitjançant les corresponents mesures correctores d'un desequilibri tan obvi com històric.

D'aquesta manera, seguint aquest fil discursiu contradictori, el mateix fonament dóna suport al règim de l'anomenada immersió lingüística (llengua vehicular) en el sistema educatiu obligatori (avalada en el seu moment per la STC 337/1994) com a opció legítima de la Generalitat, però alhora sosté la validesa d'altres models que s'articulin sobre l'altra llengua cooficial. Aquesta darrera consideració, estranya a l'actual política d'ensenyament, probablement respon al raonament de fons predominant

en matèria lingüística de la sentència; mentre que el salvament del model educatiu vigent seria la concessió de darrera hora –un cop incorporat al *fallo* la ineficàcia jurídica del terme nació– de la majoria del Tribunal, amb la finalitat d'evitar contradir la seva pròpia doctrina dels anys noranta i afegir més conflictivitat al conjunt de la, ja per si mateixa, severa decisió.

Sense ignorar el risc innecessari que va assumir el legislador d'eleva a rang estatutari conceptes i principis que tenien ja una acomodació pacífica en el nivell legislatiu ordinari, el cert és que en l'àmbit lingüístic el Tribunal ha contribuït a enfosquir i a conflictivitzar políticament, i esperem que no socialment, una doctrina que fins i tot en la seva jurisprudència s'havia situat en un espai de consens. Ara més que mai, els dubtes s'incrementen i la incertesa es projecta sobre la futura normativa, sobre el possible qüestionament jurisdiccional de l'ordenament vigent i sobre l'aplicació executiva i governamental del model actual.⁷ En definitiva, un munt de potencials conflictes assentats sobre una doctrina que no és resolutiva, per manca de claredat i per l'absència d'una argumentació coherent de cap a peus.

5. El sistema de finançament: la dilució de l'Estatut en el règim comú

L'altre gran objectiu del nou Estatut residia en l'establiment d'un nou sistema de finançament per a la hisenda pública de la Generalitat. La reforma aspirava a fixar en la norma institucional bàsica el model que havia de substituir els anteriors, assolits de manera progressiva en les dècades anteriors, i que es basaven més en les xifres econòmiques resultants que no en el sistema de principis i regles jurídiques a partir del qual es derivava el càlcul. En l'horitzó de la comparativa, tot i que llunyà i sensiblement diferent, se situava el model singular basc i navarrès, coneguts com a *concert* i *conveni* respectivament. El legislador estatuent català va creure possible regular –d'acord amb l'espai obert que oferien els articles 149.1.14, 156 i 157 CE (hisenda general, coordinació i recursos de les CA) i la funció constitucional mateixa de l'Estatut– un nou marc bilateral de relacions financeres amb l'Estat fonamentat en l'acord bilateral. Tot i que la darrera jurisprudència del TC s'havia mostrat més aviat restrictiva

El sistema de finançament de la Generalitat es dilueix en el règim comú.

sobre aquest extrem (STC 13/2007),⁸ el frontispici flexible del bloc de la constitucionalitat avalaven la potencial viabilitat d'aquesta opció.

Després del procés de reforma i aprovació del text definitiu a les Corts, l'Estatut que entrà en vigor se sustentava en els següents pilars: una cistella de tributs estatals cedits a la Generalitat; la creació a mig termini d'una agència tributària única; un marc bilateral de relacions entre la Generalitat i l'Estat (*Comissió Mixta d'Afers econòmics i Fiscals*); l'establiment de determinades garanties (*l'esforç fiscal similar* i la *no alteració de l'ordenació de rendes per càpita*) que havien d'assegurar que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament i solidaritat no perjudiquessin la posició econòmica de Catalunya; i, finalment, la coordinació per part de la Generalitat de les hisendes locals. En definitiva, un model que aspirava a concretar un sistema que, alhora que ampliava la capacitat de recaptació i de gestió dels recursos, pretenia avançar de manera progressiva cap a la reducció de la deficitària balança fiscal entre Catalunya i la resta de l'Estat.

El resultat, però, amb la decisió del TC per entremig, ha estat de signe ben divers. La Sentència respecte del Títol VI del finançament, més enllà de les dues declaracions formals d'inconstitucionalitat (incisos dels art. 206.3 i 218.2.e EAC), reproduïx la doctrina de fons subjacent al conjunt de la STC 31/2010: la devaluació de la funció constitucional de l'Estatut i la seva caracterització com a una font del dret de posició eminentment autonòmica, en lloc d'estatal. En altres paraules, el Tribunal desactiva qualsevol vocació o, fins i tot, aparença de *pacte bilateral i paccionat*. Una preocupació, aquesta, per cert, reproduïda en el seu text com un dels principals arguments de preocupació i rebuig de la part demandant (el *Grup parlamentari popular en el Congrés*) i que el Tribunal, tot donant-los la raó, desmenteix rotundament en la seva fonamentació, tant en la forma com en el fons (FJ 136).

D'aquesta manera, la interpretació del conjunt del Títol es reconduïx cap a un marc de relacions multilaterals, en el si del *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, d'acord amb la potestat exclusiva de coordinació de l'Estat de les hisendes autonòmiques i de subordinació, en conseqüència, a la llei orgànica prevista a l'art. 157.3 CE. Així, allò que en el text de la Constitució adopta un caràcter potestatiu («podran ser regulades per una llei orgànica»), en la jurisprudència del Constitucional esdevé preceptiu,

subordinant l'Estatut a la LOFCA i, per tant, desactivant-lo, considerablement, en la seva capacitat per fixar un model propi de finançament per a Catalunya. Com a mostra exemplificant i sintètica d'aquesta doctrina, podem citar el mateix Tribunal: «*De este modo, el enunciado responde a la naturaleza propia del Estatuto como norma de cabecera del ordenamiento autonómico, que puede incluir en su seno las prescripciones generales de su autonomía financiera siempre que no menoscabe el ámbito del legislador orgánico y el marco general de coordinación y cooperación que es característico de esta materia*» (FJ 132).

Un model singular per a Catalunya requerirà de la reforma de la LOFCA.

La Sentència insereix de ple el sistema català en el règim comú, anant més enllà del mateix text constitucional i ignorant la presumpta voluntat del nou Estatut, probablement condicionada, també, per l'acord que havia signat la Generalitat amb l'Estat, el juliol de 2009, i que no es caracteritzà, malgrat algunes declaracions,⁹ precisament per exhaurir la potencialitat dels trets més singulars que oferia el Títol VI EAC. Així, deixant de banda les dues declaracions d'inconstitucionalitat, el panorama resultant de la decisió del Tribunal situa les potestats de l'Estat en una contundent posició de preeminència: en el mecanisme legal de cessió de tributs; en l'establiment d'un acord per a la creació del consorci de l'Agència Tributària de Catalunya; en la determinació de les garanties d'anivellaments dels serveis públics fonamentals i del principi de solidaritat; en el compliment dels nivells d'inversió a Catalunya, previstos en la disposició addicional tercera EAC, mitjançant els pressupostos estatals anuals; en les capacitats de revisió economicoadministrativa; en l'establiment del marc de relacions de cooperació mitjançant el *Consejo de Política fiscal y Financiera*; i en la potestat legislativa per establir i regular els tributs dels governs locals, per citar-ne els més destacats.

En altres paraules, un catàleg extens de fonaments interpretatius que dilueix l'Estatut en el sistema de règim comú de les hisendes autonòmiques i que condiona la modificació del de la Generalitat a la reforma de la LOFCA a les Corts. Única via possible, d'acord amb la doctrina recollida a la Sentència, per poder avançar cap a un model singular que l'exclouï de l'actual legislació orgànica i l'aproximi a un de naturalesa pròxima al pacte bilateral del País Basc o Navarra.

6. El valor relatiu de la Sentència: una esclatxa oberta al futur

De les consideracions que s'acaben d'exposar, se'n desprèn de manera evident, segons el meu parer, un balanç considerablement negatiu per a l'autogovern català. Una valoració, però, que cal situar en el seu context i a la llum del procés de recuperació i consolidació de les institucions de govern de Catalunya.

Es tracta d'una fita que no contribueix a consolidar els objectius que perseguia la reforma estatutària. Ara bé, no podem oblidar que la darrera interpretació del Tribunal Constitucional, malgrat el seu innegable valor jurídic, és precisament això: una sentència. Emblemàtica, però, en definitiva, una més de la doctrina que ha vingut elaborant durant les tres darreres dècades. No hi ha dubte que, i deixant de banda la seva inqüestionable competència jurisdiccional per pronunciar-se sobre l'assumpte, *aquest* Tribunal, amb la seva actual composició i com a cloenda d'un procés convuls de més de quatre anys, ha acabat actuant sense l'*auctoritas* imprescindible per a la resolució d'un cas tan transcendent com el de l'Estatut.

Aquest darrer extrem no compareix aquí per encetar el debat de les legitimitats, que sens dubte dóna per molt, sinó amb la finalitat de remarcar

La Sentència, tot i que decisiva, no és definitiva en la doctrina.

el caràcter relatiu de la Sentència. Qui sap si potser acabaria tenint un protagonisme provisional o transitori, especialment si considerem que s'insereix en el marc molt més ampli d'una doctrina constitucional que té fites i etapes, però que en el seu conjunt evoluciona i arrela al

llarg del temps, també dependent de l'autoritat amb la qual és dictada.

La imminent renovació del Tribunal Constitucional pot influir en el futur d'un pronunciament que, com s'acaba de veure, es troba trufat d'interpretacions i arguments sovint incomplets i poc fonamentats. La mateixa naturalesa de la decisió, sobre una norma bàsicament atributiva de competències a la Generalitat, ha estat més abstracta i especulativa que no pas concreta i específica, tal com acostuma a ser habitual en la funció interpretativa del Tribunal quan examina lleis ordinàries que es projecten sobre una matèria o competència determinades. L'Estatut és *lleï de lleis* i això comporta que la seva aplicació i desplegament es concreti en una extensa i posterior legislació, que en el cas del nou text parteix de més d'una vuitantena d'articles (Títol IV) estructurats, en el seu cas, per diver-

sos centenars de submatèries, ordenades segons la tipologia de competències de la Generalitat. Així mateix, i partint de la Llei orgànica del TC (art. 39), les conseqüències de la STC 31/2010 no es projecten automàticament més enllà de la llei qüestionada, és a dir, de l'Estatut.

Això configura la perspectiva possible, a mig termini, d'un ampli cos legislatiu català que no necessàriament ha de ser objecte de nous recursos d'inconstitucionalitat, si l'acord i el consens tècnic i polític l'acompanyen i, per tant, fan possible la seva vigència i validesa jurídica inqüestionada.

A més a més, el llarg catàleg de consideracions interpretatives de la STC 31/2010, que no són equiparables a les declaracions de nul·litat de les inconstitucionalitats, també redunda en la consideració que les conseqüències de la Sentència, a hores d'ara, no resulten ben definides en el seu abast i possible afectació sobre el futur de l'autogovern català.

D'aquesta manera, les principals qüestions abordades en la Sentència poden ser restituïdes, en alguns casos, mitjançant determinats mecanismes que preveu la mateixa Constitució: la majoria de les remissions a lleis orgàniques poden ser reformades per iniciativa estatal (la Llei orgànica del Poder Judicial, per exemple); la Llei orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes (LOFCA) pot excloure del règim comú Catalunya; i l'article 150.2 CE facilita la delegació o transferència de competències de l'Estat a la Generalitat, per esmentar-ne els que poden arribar a ser més operatius.

Encara resten mecanismes jurídics que poden contribuir a desbloquejar la situació actual.

D'altra banda, les lleis que aprovi el legislador català poden explorar el ple exercici de les competències exclusives i compartides, d'acord amb l'articulat àmpliament vigent del Títol IV de l'Estatut. L'article 5 (drets històrics) –que reconeix la posició singular de la Generalitat en l'àmbit institucional, de l'educació i del dret civil– té un potencial desenvolupament encara pendent d'esbrinar (el TC no els equipara amb els drets forals però els reconeix una entitat pròpia singular). Així mateix, tampoc no hi ha cap impediment jurídic perquè la política legislativa de l'Estat, en el futur, es caracteritzi per la contenció, especialment en les bases, i sigui exercida mitjançant la garantia de les normes amb rang de llei.

Certament, si es té present com s'han succeït els fets en aquests darrers anys, els mecanismes d'esmena que acabem d'apuntar es manifesten,

com a poc, improbables a curt termini. Alhora, però, tampoc a ningú no li resulta estranya l'afirmació que els efectes materials del desplegament de l'Estatut, durant aquests quatre anys de vigència plena, han estat escassament rellevants. Sobre aquesta última afirmació en donen bona i suficient prova els següents exemples: el model de finançament acordat amb l'Estat l'any 2009 i que no compleix diversos principis de l'Estatut (la garantia en l'aplicació dels mecanismes d'anivellament i de la solidaritat, o l'acord de creació del consorci únic de l'Agència Tributària de Catalunya, entre d'altres); o l'incompliment de la disposició addicional tercera d'inversions de l'Estat a Catalunya amb relació al PIB; o les normes aprovades per l'Estat en matèria d'educació (el Reial decret de la tercera hora en castellà) i serveis socials (Llei de la dependència) que no han respectat les competències compartides ni les exclusives de la Generalitat; o, en un altre ordre de coses, la nul·la incidència de la Generalitat en les designacions per a les principals institucions estatals. En aquest darrer punt, n'hi ha prou de recordar que, recentment, han decaïgut els candidats proposats pel Parlament de Catalunya, per renovar el Tribunal Constitucional en la terna de designació del Senat.

En sentit contrari, amb l'Estatut de 1979 encara en vigor, en la segona meitat de la dècada dels noranta, malgrat existir també una jurisprudèn-

Els acords dels anys noranta van permetre aprofundir en l'Estatut de 1979.

cia restrictiva del TC en determinades matèries, es produïren avenços considerables. Un àmbit prou emblemàtic és el de la seguretat pública, on en poc més de tres anys s'utilitzaren els quatre mecanismes de desbloqueig (enumerat en aquest epígraf) per fer efectiu l'aprofundiment de l'autogovern català: la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (aprovada pel Parlament de Catalunya desenvolupant l'art. 13 EAC 1979); l'acord polític entre els governs de la Generalitat i l'Estat (Acords de la Junta de Seguretat de Catalunya de 17 d'octubre de 1994, mitjançant els quals s'acorda l'inici del desplegament territorial del Cos de Mossos d'Esquadra); la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, de transferència de competències executives en matèria de trànsit i circulació de vehicles a motor a la Comunitat Autònoma de Catalunya (mecanisme de transferència de competències previst a l'art. 150.2 CE); i la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i

funcionament de l'Administració General de l'Estat (reforma legislativa de les Corts que suprimia la figura dels Governadors Civils).

Paradoxalment, la reforma estatutària de 2006 es dugué a terme per consolidar i garantir l'autogovern enfront de la problemàtica derivada del desenvolupament del text de 1979 i, per contra, el resultat sembla haver comportat un retrocés.

Més enllà de les probables mancances del nou Estatut –la complexitat i el nivell de concreció de les tècniques funcionals i materials, així com l'elevació a rang estatutari de determinats aspectes–, difícilment es pot defensar que el nou marc sigui pitjor o més restringit que l'anterior. Això, en conseqüència, ens duu a preguntar-nos el perquè de la disparitat de resultats d'una etapa en relació amb l'altra, malgrat l'evolució a millor dels instruments jurídics disponibles i l'existència d'una doctrina del Tribunal Constitucional que al llarg del temps no ha interferit de manera definitiva ni irreversible en la configuració del model d'Estat. Aquesta hipòtesi, segons el meu parer, no és una altra que la que connecta el Dret constitucional i estatutari amb l'espai de les relacions i els acords polítics i institucionals.

En altres paraules, la posició negativa en la qual se situa, en l'actualitat, la doctrina interpretativa de l'Estatut és en bona part conseqüència del desplaçament, de manera soterrada però finalment ben visible, del debat de la tribuna política a la justícia constitucional. I en el recurs inadequat a l'alt tribunal és on trobem l'origen i el desenllaç d'una sentència ben poc resolutiva, en termes de solució raonablement acceptable per les parts i, per tant, difícilment definitiva. Estem davant d'una decisió d'una important força vinculant però alhora feble pel seu caràcter excepcionalment conflictiu: pel procediment, la forma i el fons. La seva superació, però, únicament serà possible mitjançant un nou marc de relacions entre poders que faciliti la reconducció de la doctrina cap al seu espai jurídic natural. L'evolució requereix de noves condicions, entre les quals, sens dubte, s'inclou la renovació o, fins i tot, la refundació del Tribunal, però sobretot ens remet a l'àmbit dels acords polítics. Precisament, són aquests els únics que poden fer possible l'exercici dels mecanismes i tècniques jurídiques que en la dècada dels anys noranta varen permetre la reforma d'aspectes nuclears de l'estructura territorial de l'Estat, algun

tan emblemàtic i simbòlic de l'Espanya contemporània, com la indicada supressió dels governadors civils.

Aquesta línia, paradoxalment, ens retorna a la ja coneguda via de la *re-lectura constitucional*, que va ser relegada, l'any 2004, en favor de la reforma

**La justícia constitucional
ha de recuperar
l'*auctoritas* i retornar
el protagonisme a la
política.**

estatutària, que, a hores d'ara, ja s'ha demostrat com una operació fallida pel que fa a l'objectiu de modificar el bloc de la constitucionalitat vers un model asimètric d'Estat.

Un cop esgotada aquesta darrera opció, l'única alternativa de canvi estructural passaria, si ens atenim al raonament de la Sentència mateixa de l'Estatut, per la reforma constitucional. Una via, aquesta, que esdevé tan incerta

com poc recomanable per a l'autogovern català, especialment si es valora el balanç més immediat de la reforma estatutària, però també a la llum de la més àmplia tendència d'afebliment de les posicions autonomistes que ve caracteritzant la política legislativa estatal de l'última dècada.¹⁰

En tot cas, la prospecció d'aquests escenaris no és l'objecte d'aquest text. Sí ho és, però, cloure'l tot constatant que amb la STC 31/2010 sobre la taula, la doctrina del Tribunal Constitucional pot i ha de ser redreçada cap a la posició pròpia i més genuïna de la justícia constitucional. És a dir, aquella que es mostra continguda i curosa a l'hora de no substituir la voluntat de les institucions més directament representatives de la ciutadania. D'aquesta manera, aconseguirà recuperar l'*auctoritas* i retornar el lideratge i el protagonisme del debat sobre el model constitucional d'Estat a l'espai de les negociacions i els acords polítics, del qual, per raons òbvies d'oportunitat política i legitimitat democràtica, no hauria d'haver sortit mai.

Referències bibliogràfiques sobre la STC 31/2010

DDAA. (Mercè Barceló, Joan Vintó i Xavier Bernadí, coord). «Especial STC sobre l'Estatut». Dins: *Revista catalana de dret públic*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, agost, 2010, edició on-line.

DDAA. «Especial sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya». Dins: *Activitat parlamentària*, setembre, 2010.

DDAA. «El Tribunal Constitucional y el Estatut», núm. monogràfic. Dins: *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, 15, setembre 2010.

- CARRILLO, M. «Después de la sentencia, un Estatuto desactivado». Dins: *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, 15, setembre 2010.
- HOMS, F. *Dret a decidir. Estació concert*. Barcelona: Editorial base, 2010.
- BLANCO VALDÉS, R. «La sentencia del tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña». Dins: *Claves de razón práctica*, 205, setembre, 2010.
- DE CARRERAS, F. «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña?». Dins: *Claves de razón práctica*, 206, octubre 2010.
- QUADRA SALCEDO, T. «La sentencia sobre el Estatuto de Cataluña». Dins: *Claves de razón práctica*, 206, octubre 2010.
- PULIDO, M. *El Estatuto de Autonomía de Cataluña. Anotado con la jurisprudencia sistematizada de la STC 31/2010*. Pamplona: Aranzadi-Thomson Reuters, 2010.
- FOSSAS, E. «Doctrina del Tribunal Constitucional del segundo cuatrimestre 2010». Dins: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 90, 2010.

NOTES

1 Terminologia que adopto a *L'avantsala de l'Estatut*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2009.

2 La bibliografia disponible sobre la Sentència ja comença a ser extensa i majoritàriament crítica per part, principalment, dels juristes catalans. En sentit contrari s'expressen, per exemple, F. de Carreras i Blanco Valdés, els quals en el seu dia ja es varen manifestar activament contraris al projecte de reforma (vegeu la relació de publicacions que tanca aquest text).

3 CARRILLO, Marc. «Después de la sentencia, un Estatuto desactivado». Dins: *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, 15, setembre 2010.

4 Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya núm. 279, de 29 de gener de 2007, sobre la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència (BOE núm. 299, de 15 de desembre de 2006).

5 Reial Decret 1513/2006, de 7 de desembre, pel qual s'estableixen els ensenyaments mínims de l'educació primària (BOE núm. 293, de 8 de desembre de 2006).

6 Una crònica dels termes del debat, les diferents posicions i la seva projecció en l'opinió pública es pot consultar a Francesc Homs i Mollist. *Catalunya a Judici*. Barcelona: Ara Llibres, 2008; i a Àlex Bas i Vilafranca. «La denegació dels drets històrics». Dins: *L'avantsala de l'Estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2009, p. 330 i ss.

7 Aquestes temences han començat a esdevenir realitat: en data de 27 d'octubre de 2010, les notícies informen que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ha suspès cautelàriament l'aplicació dels reglaments d'usos lingüístics de l'Ajuntament de Barcelona i de la Diputació de Lleida, per ser presumptament contraris a la declaració de nul·litat de l'ús preferent del català per part de les administracions públiques, d'acord amb la STC 31/2010. En aquestes mateixes dates també es recull que el Partit Popular i el Defensor del Pueblo recorreran davant el TC la

darrera legislació catalana amb contingut lingüístic: el Codi de consum de Catalunya, la Llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya i la Llei del cinema (vegeu *La Vanguardia* del 27-10-2010 i l'*Avui* del 28-10-2010).

8 La citada decisió, que resolva el recurs d'inconstitucionalitat del Parlament d'Andalusia contra determinats articles de la Llei General de Presupostos de l'Estat de 1998, ja situava en l'epicentre del règim comú la LOFCA i les amplíssimes capacitats de les Corts en la matèria: «*Debe recordarse, sin embargo, a renglón seguido, que el ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tiene como límites materiales los principios de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la hacienda estatal* (arts. 138.1 y 156.1 CE)» (FJ 7). En aquest sentit, M. Medina Guerrero, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Sevilla, afirmava sobre la jurisprudència del TC: «*El TC suele resolver atendiendo a lo dispuesto por el legislador orgánico*». *La nivelación de las peculiaridades estatutarias: La LOFCA como referente superador del principio dispositivo en materia financiera*. «Financiación autonómica y control de constitucionalidad». Dins: *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 6, abril 2008, p. 92-124.

9 Una mera aproximació a l'hemeroteca ens aporta una visió panoràmica del prolífic debat públic que generà l'acord entre l'Estat i la Generalitat, de data 12 de juliol de 2009: probablement l'esdeveniment, juntament amb la STC 31/2010, que més ha condicionat l'agenda política de la VIII legislatura.

10 Al llarg d'aquest article s'han esmentat alguns exemples, però se'n podrien enumerar d'altres significativament invasius de les competències de la Generalitat: Llei orgànica 10/2002, de 23 de desembre, de qualitat de l'educació; Llei 39/2003, de 17 de novembre, del sector ferroviari; Llei orgànica 19/2003, de 23 de desembre, de modificació de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial; Llei 1/2004, de 21 de desembre, d'horaris comercials; Llei 45/2007, de 13 de desembre, per al desenvolupament sostenible del medi rural.