

UNA VISIÓ GLOBAL DE LA SENTÈNCIA

Joaquim Ferret Jacas*

L'acceptació de la funció constitucional àmplia dels estatuts

Com diu al començament dels fonaments jurídics la mateixa Sentència, és la primera vegada que s'impugna *in extenso* un estatut d'autonomia. El Tribunal s'ha trobat davant d'una tasca difícil. De la seva decisió depenia una norma de rang especial: una llei orgànica referendada, que és la norma institucional bàsica d'una comunitat autònoma. Però, al mateix temps, la decisió sobre aquesta norma significava prendre partit sobre l'evolució del model d'organització territorial de l'Estat. Cal no oblidar que, en termes polítics i jurídics, la impugnació es basava en la idea que tot el procés de reforma estatutària era una reforma encoberta de la Constitució.

El Tribunal tenia tres camins: considerar que efectivament la reforma estatutària globalment s'havia sortit del que és la matèria pròpia dels estatuts, acceptar plenament que els estatuts són la norma adequada per complementar la Constitució en la configuració institucional de les comunitats autònomes o optar per una tercera via a mig camí entre les anteriors. La tercera ha estat l'opció adoptada. És l'opció del mig, però al mig no hi ha sempre la virtut.

Pel que es dedueix de la Sentència i dels vots particulars, el debat essencialment es va produir entre la primera i la tercera opcions. La segona, pel que sembla, no tenia pràcticament suport entre els magistrats constitucionals. D'aquí ja es dedueix que un mecanisme ambiciós i potent com el de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) havia de quedar greument danyat amb la Sentència.

Certament, en el supòsit d'anul·lació d'un gran nombre d'articles, la situació seria diferent de la que s'ha produït. L'Estatut del 2006 hauria deixat de ser operatiu. S'hauria d'haver iniciat un nou procés estatutari o una difícil operació interpretativa amb el del 1979, considerant que no estava derogat en la seva totalitat. D'altra banda, és evident que una interpretació pot canviar amb una altra de posterior i que les interpretacions han d'ésser també interpretades.

* Joaquim Ferret Jacas, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona.

En la solució adoptada, l'Estatut del 2006 pot continuar funcionant, perquè, com veurem, s'han afectat aspectes essencials, no tant de les competències, sinó de la qualitat política d'aquestes competències.

Una sentència interpretativa

Acceptada la funció constitucional àmplia dels estatuts d'autonomia, la Sentència, si volia corregir les solucions estatutàries, havia d'adoptar la via de la sentència interpretativa. Aquesta ha estat essencialment l'opció seguida –sens perjudici d'algunes declaracions d'inconstitucionalitat. La tècnica de les sentències interpretatives ha estat seguida moltes vegades per la jurisdicció constitucional. És sens dubte una tècnica útil i que evita una declaració d'inconstitucionalitat innecessària. És una obvietat, però, que és impossible esgotar totes les possibilitats d'interpretació inconstitucional. Les possibilitats de caure en la inconstitucionalitat són sempre infinites.

Quan el Tribunal Constitucional no es limita a pronunciar-se sobre una interpretació clarament possible, sinó que es llança a una extensa pluralitat de supòsits, està canviant la seva funció. En aquests casos, no té una major deferència amb el legislador, evitant la declaració d'inconstitucionalitat, sinó que, al contrari, envaeix el seu camp i passa a efectuar autèntiques funcions legislatives.

La Sentència està amarada de recel i malfiança respecte a la norma estatutària. El Tribunal creu que té el deure d'evitar futurs mals hipotètics. Un exemple límit del que estem dient és la inclusió en la part decisòria («fallo») de la declaració d'ineficàcia jurídica interpretativa de les referències del preàmbul a «Catalunya com a nació» i a la «realitat nacional de Catalunya». Els preàmbuls no tenen valor normatiu, però sí interpretatiu. El Tribunal Constitucional fins ara havia sostingut la impossibilitat de la impugnació autònoma dels preàmbuls o les exposicions de motius; i, consegüentment, la d'un pronunciament autònom sobre aquests. En aquest cas, canvia la seva opinió per la importància del preàmbul en l'Estatut. Però el que cal destacar és el raonament pel qual arriba al seu pronunciament. El Tribunal accepta que *«De la nación puede, en efecto, hablarse como una realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa»*. Però remarca que, des d'un punt de vista constitucional, l'única nació lligada a la sobirania és la nació espanyola. No sembla que aquest raonament exigís un pronunciament específic en la part decisòria («fallo»). Cal dir que el pronunciament és difícil d'interpretar. La nació no té valor interpretatiu en el sentit de nació sobirana o no en té en cap sentit? Quan en el preàmbul s'afirma que

el Parlament de Catalunya ha declarat que Catalunya és una nació, no s'ha d'acceptar com a pur fet històric?

L'explicació de l'actitud del Tribunal, la trobem en el mateix text de la Sentència: «[...] cabe, en particular, la defensa de concepciones ideológicas que, basadas en un determinado entendimiento de la realidad social, cultural y política, pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica. En tanto, sin embargo, ello no ocurra, las normas del Ordenamiento no pueden desconocer, ni inducir al equívoco en punto a la “indisoluble unidad de la Nación española” proclamada en el art. 2 CE, pues en ningún caso pueden reclamar para sí otra legitimidad que la que resulta de la Constitución proclamada por la voluntad de esa Nación, ni pueden tampoco, al amparo de una polisemia por completo irrelevante en el contexto jurídico-constitucional que para este Tribunal es el único que debe atender, referir el término “nación” a otro sujeto que no sea el pueblo titular de la soberanía». La llarga citació està justificada perquè es tracta d'un exemple paradigmàtic d'un judici d'intencions. El caràcter polisèmic del terme nació pot portar no se sap a qui a un procés independentista que no segueixi els procediments establerts constitucionalment. És difícil establir des d'un punt de vista jurídic la relació entre aquest futur comportament inconstitucional i el que disposa l'Estatut, però el Tribunal, en un activisme que desvirtua el sentit de les sentències interpretatives, fins i tot en el cas d'un preàmbul no impugnablen independentment, se sent obligat a pronunciar-se.

La impossibilitat de la delimitació de les competències estatals: pèrdua de garanties

Si s'hagués d'assenyalar l'objectiu fonamental de l'Estatut del 2006, crec que seria el del «blindatge» de les competències. El desenvolupament de l'Estat de les autonomies ha significat la gestió d'una quantitat de qüestions molt important per part de les comunitats autònomes. Quantitativament, el sistema autonòmic espanyol resisteix la comparació amb els models federals. Però el problema, des de la preocupació per l'autogovern de les comunitats autònomes i, en particular, de Catalunya, és la qualitat política de les competències assumides. La difícil determinació de la separació entre les matèries competencials i els límits de les competències bàsiques estatals han estat les dues vies d'afebliment de l'auto-

govern. El prolix esforç de l'Estatut per l'establiment detallat de les competències en submatèries pretenia posar límit a la possibilitat invasiva de les competències estatals. La Sentència ha significat la desactivació dels mecanismes garantistes.

Per a la Sentència, l'establiment de les categories competencials és matèria constitucional i en els estatuts d'autonomia només es pot considerar amb un caràcter descriptiu. La mateixa Sentència reconeix una certa indefinició del text constitucional. Però, amb un salt qualitatiu, el Tribunal no només es reconeix com a màxim intèrpret de la Constitució, sinó que pràcticament esdevé l'únic col·laborador del poder constituent. Els estatuts no poden tenir cap funció a l'hora de completar la determinació de les indefinicions constitucionals. El Tribunal Constitucional, com un nou poder constituent, és qui regula la competència de la competència: *«Tal es, en definitiva, el sentido que les cabe a las previsiones incluidas en los artículos 110.111 i 112 EAC, constitucionalmente aceptables en la medida en que, con la referida voluntad de descripción y de sistema, se acomodan a la construcción normativa y dogmática que cabe deducir de nuestra jurisprudencia en cada momento histórico, es decir, sin que su formalización como expresión de la voluntad del legislador orgánico estatutario suponga un cambio en su cualidad normativa, que será siempre, de no mediar una reforma expresa de la Constitución, la propia del ejercicio de nuestra jurisdicción. Esto es, sin que en modo alguno se sustraiga a este Tribunal la facultad de modificar o revisar en el futuro la doctrina ahora formalizada en los preceptos examinados»*.

Conseqüència d'aquest plantejament són la ineficàcia de l'article 110 EAC per evitar la invasió per l'Estat de les competències exclusives, la declaració d'inconstitucionalitat del fet que les bases tinguin forma de llei i caràcter principal, o el no-reconeixement de potestats reglamentàries, més enllà de les merament organitzatives, en el cas de les competències d'execució.

S'ha de remarcar que no es tracta simplement que el Tribunal digui que en un hipotètic conflicte futur ell tindrà l'última paraula i òbviament farà prevaldre la Constitució sobre l'Estatut. El Tribunal no accepta la necessitat de tenir en compte l'Estatut per a la determinació de la competència, quan es tracti de les categories competencials i no de la simple llista de matèries. Es produeix un canvi significatiu en la jurisprudència constitucional.

En aquesta lògica, les normes estatutàries estan sempre sotmeses a les competències bàsiques de l'Estat, sense necessitat de fer-ne cap valoració. Així, les matèries que l'article 84.2 EAC declara que han de ser objecte de competències pròpies dels governs locals, estan supeditades al que disposi el legislador bàsic: *«[...] ha de descartarse que el precepto desplace o impida el ejercicio de la compe-*

tencia estatales materia de bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE [...]». I s'ha de tenir en compte que l'organització dels poders locals és una matèria pròpia dels estats membres en els estats federals. D'acord amb la Sentència (i atès que és el mateix legislador), el legislador estatutari és molt menys de confiança que el legislador bàsic.

La Sentència, a més dels supòsits ja esmentats, significa la desaparició general dels mecanismes garantistes. En el terreny de les finances, les previsions estatutàries cedeixen davant les decisions del legislador estatal orgànic o pressupostari i els mecanismes bilaterals se sotmeten als de caràcter multilateral. Pel que fa als drets històrics, s'exclou de manera radical l'aplicació a Catalunya de la disposició addicional primera de la Constitució, amb la qual cosa desapareix una possibilitat important de garantia de les competències.

Una sentència manipulativa

L'activisme de la Sentència va més enllà d'una sentència interpretativa i en alguns casos esdevé una sentència manipulativa. El Consell de Justícia de Catalunya es converteix en un òrgan de la Generalitat, però la voluntat estatutària és que sigui un òrgan desconcentrat del Consell General del Poder Judicial. Les vegueries poden ser uns nous ens locals independents de les diputacions, però l'article 91.3 EAC disposa clarament que els consells de vegueria substitueixen les diputacions. També en el camp de les finances es pot veure la creativitat quasi legislativa de la Sentència. En general, el Tribunal realitza opcions polítiques per motius d'oportunitat política. Per exemple, quan argumenta el criteri de la dificultat d'unes bases diferents per a les comunitats autònomes. Aquesta no és una qüestió de constitucionalitat, sinó de problemes de política legislativa.

Les conseqüències de la Sentència: augment de la conflictivitat i canvi de model

L'anul·lació de poques normes farà que la Sentència no tingui efectes gaire notoris a curt termini. No és difícil, però, preveure un augment de la conflictivitat per dos motius. El primer és que continuen vigents preceptes sense força normativa pràctica que contrastaran amb la legislació estatal i seran una porta oberta al conflicte. El segon és que, en matèria lingüística, tot i acceptant globalment el model actual, s'han realitzat afirmacions ambigües (especialment sobre

el castellà com a llengua vehicular de l'ensenyament i sobre la disponibilitat lingüística en els establiments privats) que són una invitació a la conflictivitat.

Més important que això anterior és la significació de la Sentència com a punt d'inflexió. En l'evolució federalitzant del model territorial, la Sentència és un intent de posar un punt final i iniciar un procés de recomposició de l'Estat de les autonomies. La Sentència dificulta que s'avanci en el model federal. S'orienta cap a un model regionalista; i pot ocasionar la cerca de nous models paradoxalment contraris al seu esperit: solucions pragmàtiques basades en una bilateralitat gens volguda per la Sentència o fins i tot solucions contràries a la indissolubilitat tantes vegades proclamada en la resolució jurisdiccional.