

UNA VISIÓN GLOBAL DE LA SENTENCIA

Joaquim Ferret Jacas*

La aceptación de la función constitucional amplia de los estatutos

Como señala al principio de los fundamentos jurídicos la propia Sentencia, se trata de la primera vez en que se impugna *in extenso* un estatuto de autonomía. El Tribunal se ha encontrado ante una tarea difícil. De su decisión dependía una norma de especial rango: una ley orgánica sometida a referéndum, que es la norma institucional básica de una comunidad autónoma. Pero al mismo tiempo, la decisión sobre esta norma significaba tomar partido sobre la evolución del modelo de organización territorial del Estado. No hay que olvidar que en términos políticos y jurídicos la impugnación se basaba en la idea de que todo el proceso de reforma estatutaria era una reforma encubierta de la Constitución.

El Tribunal tenía tres caminos: considerar que efectivamente la reforma estatutaria globalmente se había salido de lo que es la materia propia de los estatutos, aceptar plenamente que los estatutos son norma adecuada para complementar la Constitución en la configuración institucional de las comunidades autónomas u optar por una tercera vía a medio camino de las anteriores. La tercera ha sido la opción adoptada. Es la opción del medio, pero en el medio no está siempre la virtud.

Por lo que se deduce de la Sentencia y de los votos particulares, el debate esencialmente se produjo entre la primera y la tercera opción. La segunda, por lo visto, no tenía prácticamente apoyo entre los magistrados constitucionales. De aquí se deduce ya que un mecanismo ambicioso y potente como el del Estatuto catalán tenía que salir gravemente dañado de la Sentencia.

Ciertamente, en el supuesto de una anulación de un gran número de artículos la situación sería diferente de la que se ha producido. El Estatuto de 2006 habría dejado de ser operativo. Se tendría que haber iniciado un nuevo proceso estatutario o una difícil operación interpretativa con el de 1979, considerando

* Joaquim Ferret Jacas, catedrático de derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona.

que no estaba derogado en su totalidad. Por otra parte es evidente que una interpretación puede cambiar con otra posterior y que las interpretaciones tienen que ser a su vez interpretadas.

En la solución adoptada, el Estatuto de 2006 puede continuar funcionando; sin embargo, como veremos, se han afectado aspectos esenciales no tanto de las competencias sino de la calidad política de estas competencias.

Una Sentencia interpretativa

Aceptada la función constitucional amplia de los estatutos de autonomía, la Sentencia, si quería corregir las soluciones estatutarias, tenía que adoptar la vía de la sentencia interpretativa. Ésta ha sido en esencia la opción seguida –sin perjuicio de algunas declaraciones de inconstitucionalidad. La técnica de las sentencias interpretativas ha sido seguida en muchas ocasiones por la jurisdicción constitucional. Es sin duda una técnica útil y que evita una declaración de inconstitucionalidad innecesaria. Es una obviedad, sin embargo, que es imposible agotar todas las posibilidades de interpretación inconstitucional. Las posibilidades de caer en inconstitucionalidad son siempre infinitas.

Cuando el Tribunal Constitucional no se limita a pronunciarse sobre una interpretación claramente posible, sino que se lanza a una extensa pluralidad de supuestos, está cambiando su función. En estos casos no demuestra una mayor deferencia con el legislador evitando la declaración de inconstitucionalidad, sino que, al contrario, invade su campo y pasa a efectuar auténticas funciones legislativas.

La Sentencia está impregnada de recelo y desconfianza respecto a la norma estatutaria. El Tribunal se cree en el deber de evitar hipotéticos males futuros. Un ejemplo límite de lo que estamos diciendo es la inclusión en la parte decisoria («fallo») de la declaración de ineficacia jurídica interpretativa de las referencias del preámbulo a «Cataluña como nación» y a la «realidad nacional de Cataluña». Los preámbulos no tienen valor normativo, aunque sí interpretativo. El Tribunal Constitucional hasta ahora había sostenido la imposibilidad de impugnación autónoma de los preámbulos o exposiciones de motivos y, consiguientemente, de un pronunciamiento autónomo sobre éstos. En este caso, por la importancia del preámbulo en el Estatuto, cambia su opinión. Pero lo que hay que destacar es el razonamiento por el que llega a su pronunciamiento. El Tribunal acepta que: «De la nación puede, en efecto, hablarse como una realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa». Pero resalta que

desde un punto de vista constitucional la única nación dotada de soberanía es la nación española. No parece que este razonamiento exigiera un pronunciamiento específico en la parte decisoria («fallo»). Hay que decir que el pronunciamiento es difícil de interpretar. ¿La nación no tiene valor interpretativo en el sentido de nación soberana o en ningún sentido? Cuando en el preámbulo lo que se afirma es que el Parlamento de Cataluña ha declarado que Cataluña es una nación, ¿no debe aceptarse como puro hecho histórico?

La explicación de la actitud del Tribunal la encontramos en el propio texto de la Sentencia: «[...] 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 larga cita está justificada porque se trata de un ejemplo paradigmático de juicio de intenciones. El carácter polisémico del término *nación* puede llevar a no se sabe quién a un proceso independentista que no siga los procedimientos establecidos constitucionalmente. Es difícil establecer desde un punto de vista jurídico la relación entre este futuro comportamiento inconstitucional y lo que dispone el Estatuto, pero el Tribunal, en un activismo que desvirtúa el sentido de las sentencias interpretativas, hasta en el caso de un preámbulo no impugnado independientemente se siente obligado a pronunciarse.

La imposibilidad de delimitación de las competencias estatales: pérdida de garantías

Si se tuviera que señalar el objetivo fundamental del Estatuto de 2006 creo que sería el del «blindaje» de las competencias. El desarrollo del Estado de las autonomías ha significado la gestión de una cantidad de cuestiones muy importan-

te por parte de las comunidades autónomas. Cuantitativamente, el sistema autonómico español resiste la comparación con los modelos federales. Pero el problema, desde la preocupación por el autogobierno de las comunidades autónomas y, en particular, de Cataluña, es el de la calidad política de las competencias asumidas. La difícil determinación de la separación entre materias competenciales y los límites de las competencias básicas estatales han sido las dos vías de debilitamiento del autogobierno. El prolijo esfuerzo del Estatuto por el establecimiento detallado de competencias en submaterias pretendía poner límite a la posibilidad invasiva de las competencias estatales. La Sentencia ha significado la desactivación de los mecanismos garantistas.

Para la Sentencia, el establecimiento de las categorías competenciales es materia constitucional y sólo con un carácter descriptivo se puede considerar en los estatutos de autonomía. La propia Sentencia reconoce cierta indefinición del texto constitucional. Sin embargo, en un salto cualitativo, el Tribunal no sólo se reconoce como máximo intérprete de la Constitución, sino que prácticamente se convierte en único colaborador del poder constituyente. Los estatutos no pueden tener ninguna función de completar la determinación de las indefiniciones constitucionales. El Tribunal Constitucional, como un nuevo poder constituyente, es quien regula la competencia de la competencia: «Tal es, en definitiva, el sentido que les cabe a las previsiones incluidas en los artículos 110, 111 y 112 EAC, constitucionalmente aceptables en la medida en que, con la referida voluntad de descripción y de sistema, se acomoden 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».

Consecuencia de este planteamiento son la ineficacia del artículo 110 para evitar la invasión por el Estado de las competencias exclusivas, la declaración de inconstitucionalidad sobre que las bases tengan forma de ley y carácter principal o el no reconocimiento de potestades reglamentarias, más allá de las meramente organizativas, en el caso de las competencias de ejecución.

Hay que subrayar que no se trata simplemente de que el Tribunal diga que en un hipotético conflicto tendrá la última palabra y que obviamente hará prevalecer la Constitución sobre el Estatuto. El Tribunal no acepta la necesidad de tener en cuenta el Estatuto para la determinación de la competencia, cuando se

trate de las categorías competenciales y no de la simple lista de materias. Se produce un cambio significativo en la jurisprudencia constitucional.

En esta lógica, las normas estatutarias están siempre sometidas a las competencias básicas del Estado sin necesidad de ninguna valoración. Así, las materias que el artículo 84.2 del Estatuto declara que tienen que ser objeto de competencias propias de los gobiernos locales están supeditadas a lo que disponga el legislador básico: «[...] 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* [...]». Téngase en cuenta que la organización de los poderes locales es una materia propia de los Estados miembros en los Estados federales. De acuerdo con la Sentencia (siendo el mismo legislador), el legislador estatutario es mucho menos de fiar que el legislador básico.

La Sentencia, además de los supuestos ya mencionados, significa una desaparición general de los mecanismos garantistas. En el terreno de las finanzas, las previsiones estatutarias ceden ante las decisiones del legislador estatal orgánico o presupuestario y los mecanismos bilaterales se someten a los de carácter multilateral. Con respecto a los derechos históricos, se excluye de manera radical la aplicación a Cataluña de la Disposición adicional primera de la Constitución con lo cual desaparece una posibilidad importante de garantía de competencias.

Una Sentencia manipuladora

El activismo de la Sentencia va más allá de la sentencia interpretativa y en algunos casos deviene en sentencia manipuladora. El Consejo de Justicia de Cataluña se convierte en un órgano de la Generalitat, cuando la voluntad estatutaria es que sea un órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial. Las veguerías pueden ser unos nuevos entes locales independientes de las diputaciones, cuando el artículo 91.3 del Estatuto dispone claramente que los consejos de veguería sustituyen a las diputaciones. También en el campo de las finanzas se puede ver la creatividad casi legislativa de la Sentencia. En general, el Tribunal realiza opciones políticas por motivos de oportunidad política. Por ejemplo, cuando argumenta el criterio de la dificultad de unas bases diferentes para las comunidades autónomas. Ésta no es una cuestión de constitucionalidad, sino de problemas de política legislativa.

Las consecuencias de la Sentencia: aumento de la conflictividad y cambio de modelo

La anulación de pocas normas provocará que la Sentencia no tenga efectos muy notorios a corto plazo. No es difícil, sin embargo, prever un aumento de la conflictividad por dos motivos. El primero porque continúan vigentes preceptos sin fuerza normativa práctica que contrastarán con la legislación estatal y serán una puerta abierta al conflicto. La segunda, porque en materia lingüística, aun aceptando globalmente el modelo actual, se han realizado afirmaciones ambiguas (especialmente sobre el castellano como lengua vehicular de la enseñanza y sobre la disponibilidad lingüística en establecimientos privados) que son una invitación a la conflictividad.

Más importante que la anterior es la significación de la Sentencia como punto de inflexión. En la evolución federalizante del modelo territorial, la Sentencia supone un intento de poner punto final e iniciar un proceso de recomposición del Estado de las autonomías. La Sentencia dificulta avanzar en el modelo federal. Se orienta hacia un modelo regionalista y puede ocasionar la búsqueda de nuevos modelos paradójicamente contrarios a su espíritu: soluciones pragmáticas basadas en una bilateralidad nada querida por la Sentencia o incluso soluciones contrarias a la indisolubilidad tantas veces proclamada en la resolución jurisdiccional.