



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

**LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL 31/2010, SOBRE EL  
ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA Y  
SU SIGNIFICADO PARA EL FUTURO DEL  
ESTADO AUTONÓMICO**

*Josep M<sup>a</sup> Castellà Andreu*  
*Profesor titular de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Barcelona*

Septiembre 2010



La Fundación Ciudadanía y Valores como institución independiente, formada por profesionales de diversas áreas y variados planteamientos ideológicos, pretende a través de su actividad crear un ámbito de investigación y diálogo que contribuya a afrontar los problemas de la sociedad desde un marco de cooperación y concordia que ayude positivamente a la mejora de las personas, la convivencia y el progreso social

Las opiniones expresadas en las publicaciones pertenecen a sus autores, no representan el pensamiento corporativo de la Fundación.

## Sobre el autor

**Josep M<sup>a</sup> Castellà Andreu** es profesor titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona y doctor en Derecho por esta misma universidad. Sus campos de investigación se centran en la organización territorial del poder, los derechos fundamentales y la democracia, tanto en España como en Derecho Comparado, sobre los que ha escrito y coordinado diversas obras, entre las que destacan *Nuevos estatutos y reforma del Estado* con M. Olivetti (2009) y *Diversidad, derechos fundamentales y federalismo* con S. Grammond (2010). Autor de las monografías *Los derechos constitucionales de participación política ante la Administración Pública* (2001) y *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña* (2004). Ha sido investigador y profesor visitante en distintas universidades extranjeras, entre las que cabe mencionar Boston College, U. de Montreal, UNAM, Senshu University (Tokio), U. Católica de Lovaina y U. Roma III.

## **LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 31/2010, SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA Y SU SIGNIFICADO PARA EL FUTURO DEL ESTADO AUTONÓMICO**

Josep M<sup>a</sup> Castellà Andreu  
Profesor titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Barcelona

### 1. ¿Cómo hemos llegado hasta aquí? Un camino demasiado largo y angosto.

A finales de junio el Tribunal Constitucional resolvió el recurso de inconstitucionalidad que 99 diputados del Grupo parlamentario Popular del Congreso habían interpuesto contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio, desde ahora EAC)<sup>1</sup>. De acuerdo con el fallo, 14 disposiciones han sido declaradas inconstitucionales, y otras 27 han sido objeto de una interpretación conforme de constitucionalidad, de acuerdo con la cual sólo son constitucionales si se interpretan en el sentido expuesto en los correspondientes fundamentos jurídicos a los que remite el fallo. Además, dos referencias del Preámbulo a “Cataluña como nación” y a la “realidad nacional de Cataluña” carecen de eficacia interpretativa. Los demás artículos impugnados, de un total de 120, son declarados conformes a la Constitución (aunque el Tribunal no se ahorra interpretaciones que acotan el sentido de sus preceptos en los fundamentos). La sentencia contiene 5 votos particulares de los magistrados Eugeni Gay, Vicente Conde, Javier Delgado, Jorge Rodríguez-Zapata y Ramón Rodríguez Arribas. Los cuatro últimos suponen una contestación de fondo a la fundamentación y fallo de la sentencia, mientras que el magistrado Gay se limita a mostrar su discrepancia en relación con las referencias a la nación y los derechos históricos.

Han transcurrido 4 años desde la aprobación y entrada en vigor del Estatuto, y también desde su impugnación. La historia es conocida, pero vale la pena efectuar un breve recordatorio para contextualizarla, y comprender mejor lo que ha ocurrido tras la publicación.

El proceso de aprobación del EAC, el contenido y alcance del mismo, así como su impugnación han marcado algunos hitos que conviene tener presentes: 1) todo el procedimiento se vio teñido de una gran conflictividad política, en paralelo a una notable indiferencia en la sociedad catalana: es la primera vez que se reforma un Estatuto sin el consenso de las dos fuerzas políticas mayoritarias en España, y la participación popular en el referéndum de ratificación fue un 10% menor a la que

---

<sup>1</sup> El Alto Tribunal no ha fallado aún los otros recursos presentados contra el mismo Estatuto, por el Defensor del Pueblo que, igual que el de los diputados del PP, incide sobre un buen número de artículos, y por los Consejos de gobierno de la Comunidad Valenciana, Aragón, Illes Balears, Murcia y la Rioja sobre aspectos concretos del mismo.

concitó el Estatuto de 1979<sup>2</sup>; 2) la reforma del Estatuto catalán ha sido vista como el punto de partida de un “segundo Estado de las Autonomías”, que habría continuado con las reformas de los Estatutos de otras Comunidades Autónomas (CCAA) producidas entre 2006 y 2007, y que vendrían a significar una profundización en el autogobierno<sup>3</sup>; y 3) el catalán ha sido el primero en ser impugnado *in extenso* (“planteándose cuestiones de la mayor relevancia y trascendencia para la definición del modelo constitucional de distribución territorial del poder público”, según reconoce la propia sentencia, FJ 1), y el único Estatuto de Autonomía hasta la fecha en que partes relevantes del mismo han sido declaradas inconstitucionales<sup>4</sup>.

La lógica intrínseca del sistema constitucional español con respecto a la reforma de los Estatutos de Autonomía consiste en exigir amplios consensos internos en la comunidad autónoma para su aprobación (en el Parlamento autonómico y, en los casos de las CCAA con procedimiento especial de reforma, entre la ciudadanía) y en las Cortes (aprobación con el procedimiento de Ley Orgánica, por mayoría absoluta del Congreso). A ello se añade la legitimación de la minoría parlamentaria del Congreso y del Senado (50 diputados y 50 senadores) para la impugnación de los mismos ante el Tribunal Constitucional (arts. 27.2 a) y 32.1 LOTC), lo que posibilita el control de constitucionalidad de los estatutos. En el caso del Estatuto catalán, se alcanzaron las mayorías requeridas para la aprobación, pero la ausencia de un pacto político con el principal partido de la oposición, sin duda influyó en la decisión de éste de impugnar el Estatuto ante el Alto Tribunal<sup>5</sup>. Los demás estatutos y sus reformas han sido fruto de amplios acuerdos, más allá de los formalmente requeridos, y precisamente por ello, quedaba casi desactivada su impugnación. Véase al respecto lo ocurrido en el caso andaluz.

La reforma del Estatuto catalán –la primera desde su aprobación en 1979– se justificó ante la opinión pública por la necesidad de adecuar el Estatuto a las nuevas necesidades de la sociedad catalana: poder asumir competencias en inmigración que permitieran a las instituciones de la Generalitat hacer frente a la llegada y establecimiento masivo de inmigrantes; la inclusión de los procesos de participación de Cataluña en la adopción de decisiones de la Unión Europea; y, sobre todo, una reforma del sistema de financiación que diera a la Generalitat mayores recursos. Adviértase que la reforma estatutaria no era

<sup>2</sup> La versión aprobada por el Parlamento catalán contó con los votos favorables de 4 de las 5 fuerzas parlamentarias: CiU, PSC-CPC, ERC e ICV. En cambio, la versión definitiva aprobada por las Cortes Generales obtuvo el rechazo de ERC, por motivos antagónicos a los del PP. Finalmente el referéndum celebrado alcanzó el voto favorable del 74% de los participantes, los cuales no llegaron a la mitad del cuerpo electoral convocado (49 %).

<sup>3</sup> Habla de segunda fase o etapa el profesor y expresidente del TC Pedro Cruz. En CRUZ VILLALÓN, P., “La reforma del Estado de las Autonomías”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n. 2, 2006, p. 84 ss. Es cierto que la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana fue aprobada antes que la catalana, pero, por el contenido y los debates suscitados, el Estatuto catalán marca un punto de inflexión difícil de negar. Otra cosa es que se pueda equiparar el contenido y alcance de las reformas ulteriores. El que más parecido guarda con el catalán es sin duda el Estatuto de Andalucía de 2007.

<sup>4</sup> Aunque no ha sido el primer Estatuto en ser recurrido ante el Tribunal Constitucional, sí que los preceptos impugnados son cualitativamente más significativos y más numerosos (recuérdese últimamente los recursos contra el Estatuto de la Comunidad Valenciana de 2006, además de otros precedentes: el mejoramiento del Fuero navarro o el Estatuto de Castilla y León).

<sup>5</sup> Esto ha sido reconocido últimamente por el Consejero de Finanzas del gobierno catalán, el socialista Antoni Castells: “visto en perspectiva, el Estatuto debería haberse pactado también con el PP”; declaraciones a *Avui* y *El Punt* (1.8.2010).

ni mucho menos el único instrumento jurídico para satisfacer dichas demandas. Sin embargo, las propuestas que elaboraron los partidos eran más ambiciosas y planteaban otros contenidos hasta entonces ausentes –una amplia declaración de derechos, las relaciones bilaterales entre el Estado y la Generalitat, el gobierno local-; la ampliación de aspectos ya presentes aunque de fe forma muy breve –el poder judicial-; y sobre todo una ampliación de las competencias propias, modificando a la vez la forma de enunciarlas y asegurarlas. La inclusión de todos estos temas significaba abordar la reforma estatutaria como una reforma total, a diferencia de lo ocurrido durante los ochenta y los noventa en otras CCAA, todas ellas reformas parciales o sobre aspectos más o menos concretos.

La reforma del Estatuto catalán se erigía como *la* salida jurídica a las demandas políticas de profundización en la autonomía (mayor autogobierno) y de reconocimiento más amplio de la singularidad catalana (lo que supondría mayor asimetría). Otros cauces sugeridos desde la doctrina iuspublicista catalana, e intentados políticamente hasta los años 2000 habían fracasado o no eran factibles: negociación política y reforma de leyes ordinarias, leyes orgánicas de delegación y transferencia del art. 150.2 CE, “relecturas” de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A ello se sumaba la imposibilidad de afrontar la reforma constitucional, por falta de suficiente consenso parlamentario. Este cambio de escenario coincidió en el tiempo con la llegada del “tripartito” al gobierno catalán y del PSOE al gobierno central.

La posibilidad de sacar adelante una reforma estatutaria atrajo hacia el Estatuto materias y contenidos que debían, en buena lógica jurídica y política, ser afrontados y resueltos en otras sedes normativas. Este es el caso, por citar las más significativas, de la regulación de aspectos relativos al Poder Judicial, reservado por la Constitución a la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), o sobre la financiación, reservada a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). También las relaciones de colaboración de Cataluña con el Estado central y de participación en las instituciones estatales y europeas requerían una solución de conjunto, multilateral, que solo normas estatales y, en última instancia, la reforma constitucional, podían afrontar en términos de estabilidad y generalidad. Sobre estos temas, el Estatuto, en tanto que “norma institucional básica de la comunidad autónoma” (art. 147.1 CE), podía aportar soluciones complementarias y específicas para la comunidad autónoma concernida.

Ello deja traslucir una ampliación de los contenidos estatutarios que bordea o va más allá de los contenidos constitucionalmente posibles para dicha categoría normativa. El resultado de la operación jurídico-política mencionada fue pasar de un estatuto de 57 artículos a otro de 223 (disposiciones a parte). El Estatuto pareció concebirse, desde el punto de vista del contenido, como si de una constitución se tratara, con su parte dogmática –derechos y principios- además de la orgánica. Y lo hacía además recogiendo las últimas corrientes del constitucionalismo (como las constituciones iberoamericanas aprobadas en las últimas décadas): una extensión notable, con un grado de detalle inusitado y con un predominio de la función política de los preceptos sobre la jurídica. Por todo ello se ha dicho, con gracia y no sin razón, que los nuevos estatutos –aprobados entre 2006 y 2007- tenían “alma de constitución y cuerpo de reglamento”.

Desde que el Estatuto fue impugnado ante el Tribunal Constitucional hasta la emisión de la sentencia no han parado de suceder cosas con relación al mismo.

Por un lado, el Estatuto ha comenzado a desarrollarse y a aplicarse. Se han dictado los primeros decretos-ley, el Parlamento catalán ha aprobado leyes que concretan mandatos o atribuciones estatutarias (leyes reguladoras de instituciones previstas en el Estatuto como la Presidencia de la Generalitat y el Gobierno, la del Consejo de Garantías Estatutarias, la del Síndic de Greuges), o leyes que permiten el ejercicio de derechos y competencias (educación, servicios sociales, consultas populares por la vía de referéndum, y recientemente veguerías). No tan abundantes han sido las normas estatales que han sido modificadas para adecuarlas a lo dispuesto en algunos estatutos, y en particular, el catalán. Se ha reformado el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal y la LOFCA, pero no aún la LOPJ.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión durante este periodo de tiempo de pronunciarse sobre aspectos relevantes que aparecen en el Estatuto catalán, aunque la causa directa de la controversia constitucional la suscitasen otros estatutos (la legitimidad de los derechos estatutarios en el Estatuto valenciano) u otras normas estatales como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y el Reglamento del Senado (la adecuación a la Ley Fundamental de la participación de las CCAA en la designación de los 4 magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde proponer al Senado), o la Ley de Presupuestos Generales del Estado (las fuentes normativas de la financiación autonómica). En los casos señalados o en otros semejantes, el Supremo intérprete de la Constitución ha ido dando avisos de por donde podían ir las cosas en la sentencia sobre el Estatuto catalán, aunque no siempre se han cumplido. Así, en la STC 247/2007, consideró que los derechos estatutarios no son derechos fundamentales, y que salvo los conectados con el régimen lingüístico y las instituciones, los demás derechos sólo pueden entenderse como normas directivas que requieren una ley autonómica para generar verdaderos derechos subjetivos. En las SSTC 49 y 101/2008 ya redujo a bien poco la propuesta de candidaturas por las Asambleas de las CCAA, enfatizando que corresponde al Senado la potestad plena de designación de los magistrados constitucionales; y en la STC 13/2007 se pronunciaba sobre la función central de la LOFCA respecto a la financiación de las CCAA.

Mientras tanto, no han faltado en el debate social las opiniones de destacados profesores de Derecho Constitucional que han polemizado sobre la naturaleza jurídica del Estatuto y su relación con la Constitución: atendiendo al procedimiento pactado de elaboración y aprobación y a su ratificación popular, se ha defendido el carácter especial del Estatuto, en tanto que parte del bloque de constitucionalidad, lo que conduciría a una “deferencia” con el legislador o *self restrain* del Alto Tribunal a la hora de enjuiciar dicha norma y, en última instancia, incluso a plantear su no sometimiento al control de constitucionalidad (J. Pérez Royo); al mismo tiempo se ha recordado el sometimiento pleno de todo el ordenamiento, estatutos inclusive, a la Constitución y por tanto la necesidad de que el Tribunal Constitucional actuara como juez de la constitucionalidad del Estatuto (F. De Carreras). En este contexto no han faltado propuestas doctrinales de recuperar el recurso previo de inconstitucionalidad (derogado en 1985 con el aval del TC) para evitar que se repita la situación presente (Tajadura). En el fondo del debate ha estado latente siempre la tensión –ineludible en los Estados democráticos de Derecho– entre voluntad política y control jurídico, entre la democracia mayoritaria, entendida como respeto a la decisión parlamentaria y popular mayoritarias, y la democracia

constitucional, con órganos jurisdiccionales de supervisión del resto de poderes, a la que se inscribe la mayoría de las democracias contemporáneas, y entre ellas, la española.

Por último, mención a parte merecen los avatares que de un modo u otro han tenido al propio Tribunal Constitucional como protagonista y que traen causa directa o indirecta de los recursos contra el Estatuto catalán, y que han conllevado una gran controversia en el seno del propio órgano constitucional. Baste mencionar el no reemplazo hasta la fecha de los 4 magistrados cuyo mandato finalizó en 2007 y del magistrado García Calvo fallecido; la recusación del magistrado Pérez-Tremps por los recurrentes; las presiones desde instancias políticas y los medios de comunicación sobre los magistrados y la Presidenta María Emilia Casas, a lo que habría que añadir la gran demora en la resolución de la sentencia (por otro lado desgraciadamente no extraña en los recursos de inconstitucionalidad). Desde filas socialistas y desde Cataluña se acusó al PP de obrar con dos varas de medir: lo que se recurría del Estatuto catalán era aceptado en otros estatutos y no impugnado, particularmente el andaluz. A partir sobre todo de las filtraciones a la prensa acerca de una posible sentencia adversa se comenzó a cuestionar, desde ciertas instancias catalanas, la forma de actuar del Tribunal. Es innegable pues que se ha producido un desgaste en la credibilidad y prestigio del Tribunal Constitucional, alentado por las mismas fuerzas políticas que no eran capaces de renovarlo (y que habían nombrado a los actuales magistrados), y al que no han conseguido escapar los propios magistrados. Los efectos de esta deslegitimación social probablemente se dejarán sentir durante bastante tiempo y son especialmente graves en una institución llamada a ser el Supremo intérprete de la Constitución.

## 2. Líneas fundamentales de la sentencia

A continuación, y para analizar la sentencia de forma sumaria, se va a agrupar el contenido del fallo en bloques temáticos –lo que normalmente, aunque no siempre, coincidirá con los distintos títulos del Estatuto-. Se deja para el siguiente apartado la valoración jurídica de la sentencia.

2.1. Ciertos **aspectos simbólicos** que tienen cabida en el Preámbulo y en el título preliminar son sometidos a una interpretación conforme con la Constitución. Esto es lo que sucede con los “símbolos nacionales” (art. 8.1) puestos en relación con las referencias del Preámbulo a la “nación” y a la “realidad nacional de Cataluña”. Y también con los derechos históricos, considerados como “fundamento”, junto a la Constitución, del autogobierno y base para el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua y la cultura (art. 5). El Tribunal opta por analizar la constitucionalidad del Preámbulo al calor del examen de los artículos cuestionados con los que se conecta (y no de forma separada y preliminar como demandaban todos los votos particulares salvo el de Gay). Al pronunciarse sobre el Preámbulo, el Tribunal introduce una novedad a su doctrina consolidada de que los preámbulos no pueden ser “objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad”, dado su valor jurídico de tipo interpretativo y no normativo. Ahora el Tribunal entra a juzgar el Preámbulo para desproveer de todo alcance jurídico interpretativo a los incisos mencionados (FJ 7). Así, a la luz del análisis del art. 8 citado, se señala que las alusiones a la nación, a la realidad nacional y a los símbolos nacionales han de entenderse referidos a la “nacionalidad” (art. 2 CE; art. 1 EAC). Sin negar que una colectividad se pueda autorepresentar como realidad nacional “en sentido ideológico,

histórico o cultural”, y la posibilidad de plantearlo en el debate político cara a una reforma constitucional, en términos jurídico-constitucionales la única nación que conoce la Constitución es la española, vinculándose con “el pueblo titular de la soberanía” (FJ 12).

Respecto a los derechos históricos, el Tribunal aclara que no tienen nada que ver con los de la Disposición Adicional primera para los territorios forales vascos y Navarra. El único fundamento jurídico del autogobierno es la Constitución, por lo que con base a dichos derechos no se puede justificar ninguna atribución competencial al margen de las competencias concretas (FJ 10)<sup>6</sup>.

2.2. En relación con la **lengua catalana**, la sentencia declara inconstitucional el uso “preferente” del catalán en las Administraciones Públicas y los medios de comunicación públicos (art. 6.1 EAC), por ir más allá de la oficialidad. Aunque admite, como ya había hecho antes, que el legislador pueda adoptar medidas proporcionadas de política lingüística para corregir situaciones de desequilibrio (FJ 14 a). El Tribunal utiliza la técnica de la interpretación conforme llevada al fallo respecto a derechos y deberes lingüísticos. Así, considera que cuando el art. 6.2 incorpora el deber de conocer el catalán no puede compararse con el deber de conocimiento del castellano del art. 3.1 CE. Esto es así porque no se trata de un deber general como lo es este último, sino “individualizado y exigible” únicamente en los ámbitos educativo y de relación de especial sujeción que vinculan a funcionarios con la Administración catalana, y cuyo fin es garantizar el ejercicio del derecho de opción lingüística de los ciudadanos en su relación con la administración y en la enseñanza (FJ 14 b). Sobre el derecho de los alumnos a recibir la enseñanza en catalán (art. 35.1 y primer enunciado del 2), el Tribunal lo interpreta de modo que también el castellano debe ser considerado “lengua vehicular” y de aprendizaje, además del catalán. Pero, como hasta ahora ha venido considerando el Tribunal, no se reconoce un derecho a recibir toda la enseñanza en una sola de las dos lenguas a elección de los interesados (FJ 24).

Por otro lado, se vacía de contenido el derecho a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y con los jurisdiccionales situados fuera de Cataluña (art. 33.5), al sostener que es cuestión que corresponde establecer al legislador estatal competente “con entera libertad” y no al Estatuto (FJ 21). También se restringe el alcance del deber de disponibilidad lingüística de las empresas y entidades privadas del art. 34, precisando que “no puede significar la imposición (...) de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales”. El derecho a ser atendidos en cualquiera de las dos leyes solo puede ser exigible en las relaciones entre poderes públicos y ciudadanos (FJ 22). Por último, el deber de usar el catalán en las relaciones entre administraciones y de éstas con los concesionarios no afecta a la actividad privada de dichas entidades. El deber de utilizarlo en las comunicaciones con los ciudadanos debe compaginarse no obstante con el derecho de estos a recibirlas en castellano. La exigencia de petición formal para ello (art. 50.5) es interpretada de forma que la misma no debe ser gravosa para los ciudadanos (FJ 23).

---

<sup>6</sup> Aunque no se lleve al fallo la interpretación y se declaren conformes a la Constitución, el Tribunal también aclara el significado de las referencias al “pueblo” o a los “ciudadanos” de Cataluña (arts. 2.4 y 7.1 EAC) como “especie del género” ciudadanía española.

2.3. Los derechos y principios rectores del título primero no merecen ningún reproche expreso de constitucionalidad, salvo lo que se acaba de indicar respecto a los derechos y deberes lingüísticos. Habían sido impugnados por corresponder a competencias del Estado, entre los más destacados, el carácter “laico” de la enseñanza en las escuelas de titularidad pública (art. 21.2), el derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte (art. 20), y el principio rector que encomienda a los poderes públicos velar para que “la libre decisión de la mujer sea determinante” en lo referido a la salud reproductiva y sexual (art. 41.5). El Tribunal, aunque no lleve al fallo ninguna interpretación conforme (como reclama R. Arribas en su voto particular), sí que la introduce en los respectivos fundamentos jurídicos. Así, quita todo valor jurídico al inciso sobre la enseñanza laica, al identificarla con el hecho de que la enseñanza pública “no es institucionalmente una enseñanza confiada a las confesiones religiosas” (sic), y remite a lo que dispongan la Constitución y los Tratados internacionales sobre la materia (FJ 20). La relación de los otros preceptos recurridos con el derecho a la vida hace que corresponda su regulación a la ley orgánica sin que quepa interpretar que de ellos se desprende necesariamente el derecho a la muerte asistida o eutanasia, ni tampoco una indeterminación en la protección de la vida del concebido, dada la generalidad y abstracción en la que se redactó el principio rector (FFJJ 19 y 28).

Con carácter general, el Tribunal erige el art. 37.4 como auténtica clave de bóveda para la interpretación de toda la declaración de derechos del Estatuto, subrayando su marco y límites: los derechos estatutarios no son derechos fundamentales (o constitucionales); sólo vinculan al legislador autonómico; el Estatuto no puede actuar como ley orgánica de desarrollo de los derechos fundamentales, ni tampoco regular su ejercicio, lo que corresponde al legislador ordinario; y los derechos deben actuar en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma sin que de ellos se puedan derivar competencias distintas a las atribuidas en el título pertinente (FFJJ 16-18).

2.4. La sentencia declara inconstitucionales dos incisos relacionados con **instituciones** que cumplen funciones **de garantía** de los derechos, ubicados en el título II (“De las instituciones”): el carácter “vinculante” de los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias referentes a los proyectos y proposiciones de ley que desarrollen o afecten a derechos del Estatuto (art. 76.4), y el carácter “exclusivo” de la supervisión de las actuaciones de las administraciones públicas llevada a cabo por el Síndic de Greuges (art. 78.1). En el primer supuesto, el Tribunal anula el precepto, tanto en caso de interpretarse como la intervención del órgano de garantía en mitad del procedimiento legislativo<sup>7</sup> por suponer una “inadmisibles limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias” con quebranto del derecho de participación, como si la intervención del Consejo se produce una vez aprobada la ley pero antes de su entrada en vigor. Entonces se asemejaría a un control jurisdiccional sobre leyes, vulnerando el monopolio de rechazo que la Constitución establece para el Tribunal Constitucional (FJ 32). En el supuesto del Síndic de Greuges, la exclusividad de su intervención privaría al Defensor del Pueblo del ejercicio de las atribuciones supervisoras del cumplimiento de los derechos fundamentales constitucionalmente asignadas respecto a las administraciones catalanas (art. 54 CE), no de los derechos estatutarios, que estos sí pueden ser de exclusiva supervisión por el Síndic.

---

<sup>7</sup> Como ha dispuesto la Ley 2/2009, del Consejo de Garantías Estatutarias.

2.5. Respecto a la organización territorial de Cataluña, la sentencia somete a interpretación conforme de constitucionalidad dos preceptos relacionados con las **veguerías**: los arts. 90 y 91. 3 y 4. Según el Estatuto, la veguería es, al mismo tiempo, el gobierno local intermunicipal de cooperación y la división territorial de la Generalitat para la organización territorial de sus servicios, y corresponde a una ley catalana crearlas y prever su régimen jurídico. Por último, se establece que los Consejos de veguerías sustituirán a las Diputaciones provinciales. Para el Tribunal, caben dos alternativas: si las veguerías son una entidad interna catalana que no afecta a las provincias (forzando así el sentido literal del precepto que habla de “sustituir” a las Diputaciones) el Parlamento catalán puede crearlas y regularlas libremente. Si por el contrario, las veguerías pretenden sustituir a las provincias<sup>8</sup>, la alteración de los límites provinciales requerirá una ley orgánica, de acuerdo con el art. 141 CE. Dicho artículo admite la posibilidad de otras instituciones en lugar de las Diputaciones pero, en cualquier caso, el Consejo de veguería debe preverse en la Ley reguladora de las Bases del régimen local (FFJJ 40 y 41).

2.6. El título tercero dedicado al **Poder Judicial** es el que mayor número de reproches de constitucionalidad merece, al menos en cuanto al número de disposiciones declaradas inconstitucionales –un total de 6. Además somete a interpretación conforme la consideración del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como última instancia jurisdiccional de todos los procesos iniciados en Cataluña “sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina” (art. 95.2). Para el Tribunal la alusión a la unificación de doctrina no lo es al recurso procesal de igual nombre sino que se trata de una referencia genérica a la función de “unificación de la aplicación e interpretación del Derecho” que corresponde al Tribunal Supremo, como órgano jurisdiccional superior. En todo caso ha de ser la Ley Orgánica del Poder Judicial la que regule los recursos procesales, de acuerdo con el art. 122.1 CE (FJ 44). La reserva específica que la Constitución efectúa a favor de la LOPJ de aspectos regulados profusamente por el Estatuto aparece como causa de inconstitucionalidad formal en buena parte de los preceptos de este título declarados inconstitucionales, aunque también parece que hay alguna objeción de tipo material (pero esto no resulta tan claro de la lectura de la sentencia).

Los reproches de constitucionalidad tienen que ver en buena medida con la previsión del Consejo de Justicia de Cataluña. El Tribunal declara inconstitucionales las referencias al Consejo como órgano delegado del Consejo General del Poder Judicial para el gobierno del Poder Judicial en el ámbito catalán (art. 97); también son nulas buena parte de sus atribuciones (art. 98.2 a, b, c, d y e, y 3)<sup>9</sup>; los incisos “y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña” del art. 95.5 y 6, en relación con el nombramiento de los presidentes del TSJ y los presidentes de Sala del TSJ que propone el CGPJ; la referencia al Presidente del TSJ como Presidente del Consejo de Justicia de Cataluña (art. 99.1); y el recurso en alzada de los actos del Consejo de Justicia ante el CGPJ (art. 100.1)<sup>10</sup>. Para el Alto Tribunal, el CGPJ es el único órgano de gobierno de

<sup>8</sup> Como ha previsto la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías, aprobada tras publicarse la sentencia.

<sup>9</sup> El TC declara inconstitucionales los arts. 98.3 y 100.1, que no habían sido impugnados, por conexión con el art. 97 EAC. Lo mismo sucede con el art. 101.1 en relación con los arts. 97 y 98.

<sup>10</sup> Se debe añadir también la inconstitucionalidad de la referencia al Consejo de Justicia cuando el Estatuto menciona la propuesta que debe hacer la Generalitat al Gobierno y al CGPJ para que convoquen

los órganos jurisdiccionales y sólo la LOPJ puede determinar la estructura y funciones del Consejo de Justicia, dando cabida “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” (FJ 47). En consecuencia, sólo se mantienen como legítimas las funciones del Consejo de Justicia que tengan que ver con las competencias autonómicas de “administración de la Administración de Justicia” (FJ 48). Con estas aseveraciones, el TC estaría mutando la naturaleza del órgano: de la previsión por el Estatuto de un órgano que actúa por delegación del CGPJ se habría pasado a un órgano de colaboración con la Generalitat en el ejercicio de sus competencias administrativas, como destaca el voto particular del magistrado Delgado Barrio.

2.7. El título IV, dedicado a las **competencias** de la Generalitat, en una primera aproximación “cuantitativa” se salva en general de los reproches de constitucionalidad pues solo se anulan 3 incisos, y la interpretación conforme llevada al fallo afecta a otros 6 preceptos. Esta conclusión sin embargo no se corresponde con la realidad. En efecto, el juego combinado de nulidades e interpretaciones conforme socava de raíz la arquitectura y la lógica de dicho fundamental título. El Estatuto pretendía el “blindaje” competencial frente a las intromisiones estatales a las competencias propias<sup>11</sup>, y para ello se creaba *ex novo* un sistema rígido de delimitación y atribución de competencias basado en: a) la definición del alcance de las funciones normativas y ejecutivas que corresponde a la Generalitat –y al Estado- para cada tipo de competencia; b) la especificación de las materias y submaterias que “en todo caso” corresponderían a la Generalitat; y c) la previsión de fórmulas de colaboración de la Generalitat con el Estado en asuntos propios de este en que resultan implicadas competencias e intereses de la Comunidad Autónoma<sup>12</sup>.

La sentencia, de entrada, da un valor “descriptivo” a la enumeración de las funciones que integran las competencias, reservándose para sí mismo, en tanto que Supremo intérprete de la Constitución, un papel decisivo a la hora de definir las, por tratarse -dirá- de una función propiamente constitucional (FJ 58). A continuación, efectúa una interpretación conforme tanto de lo establecido respecto a las competencias exclusivas de la Generalitat (art. 110), como respecto a las ejecutivas (art. 112). Las exclusivas pierden este carácter ante otras competencias estatales que incidan sobre el ámbito material, aclarando además que “para la proyección de las competencias estatales sobre la materia [no] pueda ser obstáculo el empleo de la expresión ‘en todo caso’ por los preceptos estatutarios”, para referirse a la enumeración de materias y submaterias, pues tienen una virtualidad “descriptiva” (FJ 59). Las competencias ejecutivas no incluyen la potestad reglamentaria con carácter general sino sólo los

---

concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes de jueces, magistrados y fiscales; así como la atribución de la convocatoria de los concursos al citado Consejo de Justicia (art. 101.1 y 2).

<sup>11</sup> La cuestión había sido criticada a lo largo de la vigencia del Estatuto de 1979, ver, *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, IEA, 2005. Una explicación de la nueva técnica en VIVER I PI-SUNYER, C, “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, en AAVV, *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, 2005, p. 16 ss.

<sup>12</sup> Muchos artículos competenciales los tienen (en el último párrafo). El TC, sin llevarlo al fallo en cada ocasión, destaca la “entera libertad” del legislador estatal para determinar el alcance de la participación de la Generalitat, y remite a la doctrina sobre el particular de los FF JJ 111 y 115, que se comentarán en el apartado sobre las relaciones interinstitucionales. Ver, a título de ejemplo, el FJ 65 en relación con el art. 117.5, que prevé la competencia sobre aguas y obras hidráulicas.

“reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica”, además de la ejecución propiamente dicha (FJ 61). En relación con las competencias compartidas, el Tribunal declara inconstitucional el inciso relativo a los aspectos que debe considerar básicos y al rango normativo que han de tener las bases estatales: esto es, entendidas “como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley...” (art. 111). Para la sentencia dicho inciso “termina por definir el ámbito competencial del Estado”. Asimismo la inserción de una cláusula como la citada en el Estatuto introduce una “rigidez procedimental” a lo que es un criterio jurisprudencial que el Tribunal no ha de poder modular en cada caso, pues es a dicho órgano a quien corresponde concretar en exclusiva el alcance de las bases estatales, a partir de la Constitución (FJ 60)<sup>13</sup>. A la vista de lo indicado, el Tribunal sigue sustancialmente la doctrina que había elaborado con anterioridad en relación con los diferentes tipos de competencias, a parte de acentuar su rol revisor.

Por último, el Tribunal somete a interpretación conforme llevada al fallo algunas competencias específicas emblemáticas. Es el caso de: a) las consultas populares (art. 122) que no pueden incluir la institución del referéndum en su integridad y solo afectan a las figuras participativas englobables en la categoría de democracia participativa como audiencias públicas, encuestas o foros de participación (FJ 69); b) cultura (art. 127.3), donde el Estado es libre para realizar actuaciones de inversión en equipos culturales en Cataluña y de proyección internacional de la cultura, sin necesidad de contar con el acuerdo del Gobierno de la Generalitat, pues la colaboración es voluntaria (FJ 73); c) derecho civil (art. 129), en donde el Tribunal delimita la competencia catalana al respecto, siguiendo las pautas que hasta ahora había empleado para interpretar el art. 149.1.8 CE, por lo que la competencia debe guardar relación con la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil privativo de Cataluña, o propio (FJ 76); y d) inmigración (art. 138), en que la sentencia señala que en realidad no se trata de “inmigración” propiamente dicha –que es una competencia estatal, según el art. 149.1.2 CE- sino que se refiere a las competencias sectoriales que las CCAA pueden asumir en relación con políticas de integración y acogida de los inmigrantes, o a la competencia ejecutiva en legislación laboral (FJ 83).

2.8. Un título que sale aparentemente indemne del control de constitucionalidad es el dedicado a las **relaciones institucionales** de la Generalitat (título V) pues solo 3 preceptos son objeto de una interpretación conforme llevada al fallo. Sin embargo, una lectura más atenta de nuevo obliga a matizar la valoración anticipada. Los reproches de constitucionalidad en este apartado se relacionan con el alcance del principio de bilateralidad (art. 3). Según la sentencia, hay que considerado un principio –aunque no el único, como por otra parte se desprende del propio precepto estatutario- que rige las relaciones entre el Estado central y las instituciones autonómicas (no entre el Estado y Cataluña), y que, así entendido, no presenta tacha de constitucionalidad alguna (FJ 13)<sup>14</sup>. No obstante, en el momento de la concreción de las relaciones de colaboración en procedimientos e instituciones de participación de la Generalitat en la toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias, se somete a dichas normas a una

<sup>13</sup> El mismo criterio lleva a declarar inconstitucionales dos incisos muy parecidos al que se acaba de mencionar de los arts. 120.2 (cajas de ahorros) y 126.2 (entidades de crédito).

<sup>14</sup> Esta interpretación no es llevada al fallo, lo que coinciden en criticar todos los votos particulares salvo el de Gay.

profunda relectura. La sentencia considera en el FJ 111<sup>15</sup> que la participación orgánica y funcional en las decisiones del Estado (art. 174.3) está planteada en el Estatuto de modo “genérico e impreciso” por lo que no obsta una concreción en la norma adecuada. En todo caso dicha participación no puede menoscabar de ninguna manera el libre ejercicio de las competencias estatales. Por ello mismo queda excluida la participación en órganos decisorios, debiendo ser en todo caso “órganos de consulta y asesoramiento”.

El art. 180 concreta el principio de participación en relación con la intervención de la Generalitat en la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial. El Tribunal reitera que dicha participación corresponde preverla, si quiere y cómo quiera, a la normativa estatal (FJ 113). Por último, el art. 183.1 se refiere a la Comisión Bilateral de Cooperación y sus funciones. Para el Tribunal, se trata de una instancia específica, que no la única, de colaboración *entre gobiernos*, no entre el Estado y Cataluña, de carácter voluntario y sin excluir otros marcos de relación (FJ 115).

En cambio, el Tribunal considera ajustados a la Constitución los artículos dedicados a la acción exterior y a las relaciones con la Unión Europea, si bien en los correspondientes fundamentos jurídicos acota el alcance de los mismos (sin llevarlo al fallo), en línea de continuidad con lo que ya tenía dicho en casos precedentes: la clara distinción entre las relaciones internacionales -que competen al Estado en virtud del art. 149.1.3 CE<sup>16</sup>- y la acción exterior de las CCAA. Sobre la participación de las CCAA en la toma de decisiones de la Unión Europea, el Tribunal no la estima inconstitucional porque las previsiones, reconducibles a los caracteres de las relaciones de colaboración ya vistos, son genéricas, y en el entendimiento de que la determinación de los cauces y su alcance concreto corresponde una vez más al legislador del Estado “en perfecta libertad” (FF JJ 118-124).

2.9. Las disposiciones estatutarias relativas a la **financiación** (título VI y disposiciones adicionales concordantes) están también entre las que soportan un severo juicio de constitucionalidad. El Tribunal declara inconstitucionales 2 preceptos y aplica la técnica de la interpretación conforme llevada al fallo en otros 2, además de a 4 disposiciones adicionales. El Tribunal aplica a la financiación autonómica dos criterios generales que se han ido repitiendo a lo largo de la sentencia: deber de respeto del Estatuto a las competencias normativas del Estado, que actúa a través del legislador orgánico (art. 157.3 CE), y respeto a la cooperación multilateral con el resto de CCAA y el Estado, que se concreta en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (FJ 130). Según el Tribunal, es nulo el inciso referente al “esfuerzo fiscal similar” requerido a las CCAA en relación con los recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad de Cataluña con las demás CCAA, con el fin de que los servicios esenciales del Estado de bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares (art. 206.3). Para la sentencia el Estatuto trata de establecer “una exigencia para que Cataluña contribuya a los mecanismos de nivelación de servicios

<sup>15</sup> El cual junto con el FJ 115 (al que luego nos referiremos) son clave para interpretar el alcance de las relaciones de colaboración en la sentencia y a los que se remite el propio Tribunal en distintos pasajes.

<sup>16</sup> La promoción de la afiliación de organizaciones sociales, culturales y deportivas catalanas a “entidades afines de ámbito internacional” (art. 200) queda supeditada a la decisión del Estado en virtud del art. 149.1.3 CE (así como a las normativas de las entidades de ámbito internacional a las que se persigue la afiliación) (FJ 129).

fundamentales y de solidaridad” si se da el esfuerzo fiscal similar citado, lo que supone condicionar la libertad del Estado en este campo (FJ 134). En relación con la misma cuestión, la sentencia hace una interpretación conforme del art. 206.5 cuando dispone que el Estado ha de garantizar que “la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere la posición de Cataluña en la ordenación de las rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación”, en el sentido de que esta garantía sólo operaría cuando la alteración de la posición se debiera, no a la aplicación general de los mecanismos de nivelación, sino exclusivamente a la aportación que realizase Cataluña como consecuencia de su posible participación en dichos mecanismos (FJ 134).

También lleva a cabo una interpretación conforme del art. 210.1 y 2, a, b, y d en relación con la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat que engarza con lo ya comentado más arriba sobre el alcance de la colaboración interinstitucional en general. Aquí se resalta el carácter “complementario” de la relación bilateral respecto a la multilateral, de modo que no cuestione “el procedimiento general de toma de decisiones en el seno del órgano multilateral de colaboración” (FJ 135). La sentencia aplica la misma técnica interpretativa respecto a las disposiciones adicionales tercera apartado 1 sobre las inversiones del Estado en infraestructuras en Cataluña equivalentes al producto interior bruto de Cataluña en relación con el Estado, así como a las adicionales octava, novena y décima respecto a la cesión a las CCAA del IRPF, determinados impuestos especiales y el IVA. Para el Tribunal, el Estatuto tampoco en este punto puede condicionar la libre determinación de las Cortes al respecto y lo enmarca dentro del principio de colaboración (FFJJ 138 y 137). En último término, el Tribunal anula la parte del art. 218.2 relativa a la capacidad legislativa de Cataluña para establecer y regular los tributos de los gobiernos locales, por ser competencia del Estado y corresponder, en consecuencia, al legislador estatal, con base a los arts. 149.1.14 y 18, 133 y 140 CE (FJ 140).

2.10. Por último, el Tribunal lleva a cabo una interpretación conforme llevada al fallo de los arts. 222.1 d) y 223.1. i) dedicados a la **reforma estatutaria**. Concretamente en lo relativo a la autorización de la convocatoria del referéndum por la Generalitat, que se ha de incluir en la propia ley orgánica de reforma del Estatuto. En opinión de los recurrentes se estaría vulnerando el art. 62 c) CE que reserva al Rey la convocatoria de los referendos previstos en la Constitución. Sin embargo, la sentencia interpreta que, por regla general, las funciones del Rey se despliegan en relación con actos del Estado central mientras que solo interviene en los actos de la Comunidad Autónoma que están especificados en la Constitución (caso del nombramiento del Presidente). La convocatoria firmada por el Presidente de la Generalitat, como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma (art. 152 CE), significa que lo hace en nombre del Rey, con lo que ya se cumple con la función requerida (FJ 147).

De todo lo dicho hasta aquí se pueden observar unos temas transversales que están en la base de los distintos razonamientos del Alto Tribunal y que tienen que ver con la naturaleza jurídica, los contenidos y la **función constitucional del Estatuto** en nuestro ordenamiento jurídico. Esto es, con la definición constitucional del Estatuto de Autonomía como “norma institucional básica de la Comunidad Autónoma” (art. 147.1 CE). Destacamos ahora tres cuestiones que nos parecen capitales: en primer lugar, la relación del Estatuto con la Constitución. Para el Tribunal, el Estatuto es expresión de

autonomía y se inserta en el ordenamiento como una ley orgánica especial. De ningún modo puede ser equiparado con la Constitución, obra del único poder soberano, a la que está jerárquicamente subordinado (FJ 3). El Tribunal considera la constitucionalidad de los preceptos estatutarios impugnados a la luz del “contenido posible” de los estatutos, sean los contenidos necesarios del art. 147 CE y de otras remisiones a los estatutos dispersas a lo largo del texto constitucional, sean los contenidos que se pueden deducir por su “conexión” con dichos preceptos y con el carácter de norma institucional básica. Un criterio utilizado para identificar (en negativo) esta última conexión hace referencia a los límites de la norma estatutaria: los contenidos propiamente constitucionales y aquellos que la Constitución atribuye a concretas reservas de ley, así como –y esto es más difícil de determinar aún- las materias que corresponde regular al legislador autonómico ordinario y cuya inserción en los Estatutos supone una petrificación indebida del ordenamiento, que impide el libre juego de las mayorías, consecuencia del principio democrático. En no pocas ocasiones la sentencia invoca la reforma constitucional como límite a la capacidad de interpretación del Alto Tribunal, y como lugar adecuado para plantear política y jurídicamente determinados temas, como el carácter plurinacional del Estado o la participación de las CCAA en las instituciones del Estado.

En segundo lugar, la relación entre el Estatuto y las demás leyes. Esto, como se acaba de ver, guarda asimismo relación con los contenidos del Estatuto. Nos referimos al respeto que el Estatuto debe guardar hacia los ámbitos reservados a otras leyes orgánicas, como las leyes de desarrollo de los derechos fundamentales (*ex* art. 81 CE), la LOPJ o la LOFCA. El Tribunal en muchas ocasiones admite la constitucionalidad de determinados preceptos que remiten a leyes, pero con el bien entendido que la escasa densidad o concreción normativa del Estatuto no impide que dichas u otras leyes específicas regulen exhaustivamente el régimen jurídico. En consecuencia, el Estatuto no puede entrar a regular lo que aquellas leyes tienen reservado, y cuando lo hace algún precepto el Tribunal lo declara inconstitucional, como sucede respecto al Consejo de Justicia (por una razón formal), o bien lo interpreta en el sentido indicado de fijación de un criterio general que debe ser completado en la ley correspondiente (así suele ocurrir con las relaciones de colaboración o con la financiación).

Y por último, la relación entre el Estatuto y el Tribunal Constitucional. A lo largo de la sentencia este se muestra muy celoso de sus atribuciones como “Supremo intérprete de la Constitución” (art. 1 LOTC). De este modo, el órgano constitucional reclama seguir jugando un papel importante –decisivo- en el desarrollo del Estado autonómico, por lo menos como ha ocurrido hasta ahora. Por ello reacciona contra los intentos de asegurar desde el Estatuto las competencias autonómicas (el “blindaje”), porque no hay ningún “poder constituyente prorrogado” (refiriéndose al Estatuto) (FJ 57), y se reserva arbitrar en la concreción de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA con base únicamente en la Constitución. Pues sólo a ella y a su propia ley orgánica -la LOTC-, está sometido (art. 1 LOTC).

### 3. Valoración jurídica: reconducción del Estatuto al marco constitucional

La sentencia supone un equilibrio entre una sentencia desestimatoria del recurso con una utilización generosa de la interpretación conforme, como se prefería desde los

aledaños del Gobierno central y el catalán<sup>17</sup>, y una sentencia que declarara la inconstitucionalidad de buena parte del Estatuto, de acuerdo con el *petitum* del recurso, y como sostienen en buena medida cuatro de los cinco votos particulares. Como de todos son conocidas las reacciones políticas a la sentencia, no nos vamos a extender en ellas. Tanto el gobierno central y el PSOE como el PP la han valorado positivamente, alegando razones antagónicas. Mientras el Gobierno de R. Zapatero se agarraba al criterio cuantitativo -sólo un 5% de los preceptos impugnados habían sido estimados por el Alto Tribunal-, el Grupo Popular resaltaba que en lo sustancial se les había dado la razón, pues la sentencia cuestionaba buena parte de las opciones fundamentales que el Estatuto había incorporado *ex novo*. Esta última valoración coincide con la de la mayoría de las fuerzas políticas catalanas (salvo el PP y Ciudadanos), aunque en este caso ello suponga más bien una crítica rotunda a la sentencia. En Cataluña cayó como un jarro de agua fría, aunque con diferencias de matiz entre el PSC y los partidos nacionalistas<sup>18</sup>. Así pues, la sentencia puede ser leída como un mínimo común denominador o punto de encuentro entre las principales fuerzas políticas. Y como causa de una cesura profunda entre Cataluña (al menos de sectores políticos y sociales relevantes), y el conjunto del Estado.

Centrándonos en los aspectos jurídicos<sup>19</sup>, de entrada, se puede destacar su previsibilidad, lo que entraña una cierta continuidad con la doctrina que el Alto Tribunal ha ido elaborando a lo largo de sus treinta años de existencia en relación con las bases del Estado autonómico. Pero a la vez aporta alguna rectificación significativa sobre algunas cuestiones importantes.

En efecto, el Tribunal no se ha apartado apenas de sus grandes construcciones jurisprudenciales, aunque es cierto que no siempre se pueda apreciar una línea del todo coherente en sus pronunciamientos, efectuados siempre a partir de casos particulares. En consecuencia, el Tribunal ha enjuiciado el Estatuto catalán con las pautas interpretativas que hasta ahora había desarrollado y apenas ha aceptado las innovaciones más sustantivas que el Estatuto de 2006 (y en menor medida otros coetáneos) introducen. Por regla general, reconduce las novedades a su doctrina tradicional.

La continuidad jurisprudencial se advierte, sin ánimo de ser exhaustivo: a la hora de plantear su doctrina sobre la adecuación de los derechos históricos como fundamento del autogobierno catalán, descartando su aplicación más allá de los territorios forales; o al reconducir al Consejo de Garantías Estatutarias hacia el modelo de consejos consultivos; o al abordar las funciones normativas que ostentan las competencias compartidas y ejecutivas respectivamente; o respecto a concretas competencias como el

<sup>17</sup> Es lo que Victoria Prego, en *El Mundo* de 19.4.2009, tituló “castración química para el Estatut”.

<sup>18</sup> Recuérdese la dificultad de pactar una resolución conjunta de condena en el Parlamento catalán entre los 4 grupos parlamentarios pro-Estatuto, que al final dio lugar a la aprobación de una resolución de mínimos consistente en ratificar el Preámbulo del Estatuto (16.7.2010). Dicho acuerdo estalló por los aires en la votación de las resoluciones del debate sobre el Estado de la Nación en el Congreso, en que el PSOE (con el PSC) se apartó del resto de grupos catalanes y ninguna resolución fue aprobada (20.7.2010). A parte, merece destacarse la manifestación multitudinaria del día 10 de julio de 2010 en Barcelona con una pancarta de protesta detrás de los líderes políticos con el lema “Som una Nació. Nosaltres decidim”.

<sup>19</sup> A parte de los artículos valorativos de la sentencia publicados en la prensa por juristas, comienzan ahora a publicarse ya algunos comentarios. Véanse los efectuados por una cincuentena de profesores catalanes en la *RCDP* versión on line, [http://www10.gencat.cat/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.cat/eapc_revistadret).

derecho civil. También sigue criterios ya conocidos al enjuiciar los principios que orientan las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA; y la diferencia entre relaciones internacionales propias del Estado y acción exterior de las CCAA. Respecto al poder judicial y la financiación, el Tribunal tampoco se aparta de sus precedentes al subrayar las atribuciones de las reservas de ley específicas que la Constitución dispone. En relación con los derechos y principios rectores de los estatutos, en lo esencial sigue a la STC 247/2007, aunque depure ciertos aspectos de la argumentación, al considerarlos contenido posible pero no necesario del Estatuto, y subrayar su subordinación a los derechos fundamentales (o constitucionales) y a los derechos humanos contenidos en acuerdos ratificados por España, y su operatividad dentro del marco competencial de la Comunidad Autónoma.

No obstante, también hay ciertas novedades. En temas concretos, se advierte una rectificación respecto al enjuiciamiento del Preámbulo, que la jurisprudencia anterior no había entrado a valorar; o un nuevo giro de tuerca en relación con las consultas populares por la vía de referéndum, pues en la STC 103/2008 se justificaba la inconstitucionalidad de la ley de consulta sobre la autodeterminación en el País Vasco, entre varias razones, en la ausencia de competencia en el Estatuto vasco, lo que no ocurre con el Estatuto catalán de 2006 (al menos si se lee el art. 122 de forma que no excluya el referéndum de “cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”).

Pero sin duda el aspecto más relevante que se innova viene dado por la degradación de la consideración de la función constitucional del propio Estatuto, en su relación con la Constitución por un lado, y las leyes autonómicas ordinarias por el otro, como ya se ha puesto de relieve en el apartado anterior. Llama la atención las escasas referencias de la sentencia a la función del bloque de constitucionalidad del que forman parte básicamente la CE y los estatutos; así como las omisiones de la sentencia al procedimiento paccionado de reforma y a su rigidez; en definitiva, a su “complementariedad” con la Constitución, a parte de su subordinación. Todas estas cuestiones, que subrayan rasgos especiales del Estatuto, aparecen en cambio en la STC 247/2007. Emerge pues una re-valorización del texto de la Norma Suprema, acompañado de un refuerzo de la función de su Supremo intérprete, que acaba resituando al Estatuto. Frente a la voluntad del Estatuto y sus mentores de reforzar la posición constitucional del Estatuto, la sentencia recuerda la doctrina de la STC 76/1983 sobre la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, o la libertad del legislador estatal en la determinación del alcance de las funciones de las competencias. Con la diferencia que ahora lo afirma frente a lo dispuesto por el Estatuto, no por una ley del art. 150 CE u ordinaria.

Así pues, a nuestro juicio, al mantener pautas ya conocidas, el Tribunal parece descartar un cambio de orientación en el desarrollo del Estado autonómico, con lo que cabe preguntarse si tiene sentido, a partir de la sentencia, seguir hablando –como había comenzado a hacer la doctrina- de una segunda etapa del Estado autonómico.

En otro orden de consideraciones, la sentencia deja no pocos puntos ambiguos o abiertos. Está redactada con razonamientos muy concisos y poco argumentados<sup>20</sup>, lo que se explica seguramente por el elevado número de artículos impugnados y por el difícil acuerdo logrado entre los magistrados para sacarla adelante<sup>21</sup>. Todo ello hace presagiar una gran conflictividad en el futuro. A la indeterminación contribuye, de forma notable, el uso abundante (o abusivo según coinciden en resaltar todos los votos particulares excepto el de Gay) de la técnica de la interpretación conforme. Según los votos mencionados –y creemos que es cierto–, el Tribunal habría reescrito muchos artículos del Estatuto, lo que supone actuar como órgano legislativo (así lo señala Delgado). No pocas interpretaciones que acotan o reelaboran preceptos no se llevan al fallo<sup>22</sup>. Es la llamada por Rodríguez-Zapata “sentencia escondida”, que produce inseguridad jurídica y además menosprecia el respeto del Tribunal por la función constitucional del Estatuto (según Conde). El uso de esta técnica por parte de la mayoría que ha sacado adelante la sentencia seguramente se explica en aras de una cierta deferencia hacia los autores del Estatuto, evitando de ese modo la declaración de inconstitucionalidad de más preceptos. Además de ello, se plantea cómo va a afectar la sentencia a otros estatutos con preceptos similares a los ahora declarados inconstitucionales o reinterpretados. El Tribunal ha recordado lacónicamente el efecto *erga omnes* de su doctrina según se desprende del art. 38.1 LOTC (FJ 2), como no podía hacer otra cosa por no ser objeto del recurso, dejando la valoración de cuestiones de coherencia política para otras sedes más apropiadas<sup>23</sup>.

Por otro lado, sobre todo a través del uso de la interpretación conforme, la sentencia lleva a cabo un vaciamiento notable del contenido normativo del Estatuto. Ello se advierte particularmente al resaltar el “valor descriptivo” que para el Tribunal tienen las disposiciones estatutarias sobre la enunciación de las funciones y las materias que forman las competencias autonómicas, sin que el “en todo caso” que precede al listado de materias de cada competencia vincule al Tribunal. Igual sucede con las remisiones a ciertas leyes del Estado de la regulación de órganos como el Consejo de Justicia, o la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales. Un vaciamiento de contenido se ve asimismo en la exclusión del referéndum de las consultas populares. Y en otros muchos preceptos a partir del énfasis puesto en la “perfecta libertad” del Estado a la hora de legislar en ámbitos que le competen, como el uso del catalán en las instituciones del Estado, la participación de Cataluña en la designación de miembros del Tribunal

---

<sup>20</sup> Ello a primera vista parece chocante por el número de folios de la sentencia, como destacó la prensa al publicarse (683 páginas más los votos particulares; de ellas las 449 primeras corresponden a los antecedentes). Compárese con la profusión de los razonamientos en la STC 247/2007, donde habiendo sido impugnado un único artículo del Estatuto valenciano, el Tribunal desarrolla una argumentación prolija, en la que se hace repaso de prácticamente toda la doctrina constitucional sobre el Estatuto y los principios del Estado autonómico.

<sup>21</sup> La sentencia fue votada a fragmentos, de forma que las declaraciones de inconstitucionalidad obtuvieron 8 de los 10 votos, y las interpretaciones conforme y la declaración de ausencia de efectos interpretativos del Preámbulo salió adelante por 6 a 4 votos. De esto cabe deducir que el Estatuto generó dudas de constitucionalidad a una buena parte de los magistrados -8- y lo que difería era el grado de disconformidad, triunfando al final la posición de los más moderados o complacientes con el Estatuto.

<sup>22</sup> Una duda que ahora no podemos afrontar y nos limitamos a apuntar en relación con lo anterior, es la diferencia entre las interpretaciones llevadas al fallo y otras que van apareciendo a lo largo de la sentencia sin que se mencionen en el fallo. Véanse las críticas contundentes a esta técnica de todos los votos particulares salvo el de Gay, que incluso relacionan los preceptos afectados por este tipo de interpretativa.

<sup>23</sup> Este aspecto es puesto de manifiesto por el voto particular del magistrado Gay que lo considera “paradójico”, y adjunta ejemplos de redacción idéntica de preceptos en el Estatuto catalán que han sido declarados inconstitucionales y en otros estatutos.

Constitucional y del CGPJ, y la determinación del volumen de inversiones del Estado en infraestructuras en Cataluña que plantea la D. Adicional tercera.

En último lugar, la lectura de la sentencia muestra la cautela del Tribunal ante el desarrollo del autogobierno catalán que el Estatuto quería impulsar y a la vista también de la conflictividad política que ya ha generado. En particular, lo hace perfilando más precisamente el marco del Estado autonómico. Por eso quiere ser clara a la hora de fijar los límites del legislador estatutario, sobre todo frente a la Constitución y a sí mismo<sup>24</sup>. Esto se aprecia de forma clara en relación con los derechos y deberes lingüísticos, las competencias de la Generalitat y los criterios introducidos en la financiación. No es ajeno a este hecho el incurrir en algunas ocasiones en juicios preventivos.

#### 4. ¿Y a partir de ahora qué?

La publicación de la sentencia del Estatuto de Cataluña era esperada por todos, comenzando por las instituciones catalanas<sup>25</sup>, y también por las demás CCAA que quieren emprender o completar las respectivas reformas estatutarias. La sentencia ha brindado al Tribunal la ocasión para despejar dudas sobre los límites del autogobierno y del contenido del Estatuto, y tener de ese modo un cuadro más perfilado de los márgenes constitucionales del Estado autonómico cara a afrontar los siguientes pasos en su evolución posible. La cuestión está en saber si de esta sentencia (con algunos pronunciamientos interpretativos tan indeterminados) se pueden deducir dichos contornos nítidos. De entrada, una cosa parece que queda descartada por ahora: el cambio “desde abajo” a través de los estatutos en las líneas maestras del actual modelo autonómico. La sentencia se mueve pues dentro de la lógica autonómica. El salto hacia otro modelo de estado (federal, confederal, plurinacional...o centralizado) requiere de instrumentos jurídicos distintos: la reforma constitucional, y los consiguientes pactos políticos que la hagan posible, o que permitan afrontar otras reformas legislativas sectoriales de tipo estructural con garantías de éxito y que eviten rupturas unilaterales por ningún lado.

¿Acaso tiene futuro la opción autonomista desarrollada en estos treinta años a partir de la Constitución de 1978? En Cataluña, y también en otros lugares, abundan las voces que consideran superada esta etapa y llaman a una transformación federal del Estado<sup>26</sup>,

<sup>24</sup> ahí se ve un punto de inflexión respecto a la precedente 247/2007, criticada en su momento como una desviación de la doctrina previa, ver FERNÁNDEZ FARRERES, G., *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?*, Thomson-Civitas, 2008.

<sup>25</sup> Las cuales ahora habrán de proceder a modificar determinadas leyes como la del Consejo de Garantías Estatutarias o el Síndic de Greuges. Más afectada queda la Ley de consultas populares por la vía de referéndum, que queda sin cobertura competencial, al menos respecto a los referendos autonómicos. Por otro lado, un grupo de expertos –juristas y representantes de los partidos pro Estatuto- ha elaborado un *Informe sobre la STC sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya* a petición del Presidente de la Generalitat en donde se resalta la estrategia a seguir a partir de ahora para sacar adelante las reformas que pretendía el Estatuto y han quedado diezmadas, por otras vías (propuesta de reformas de leyes estatales sobre todo). Para el Informe, la sentencia debilita la función constitucional del Estatuto, no tiene en cuenta que es una Ley del Estado fruto de un pacto político entre la Generalitat y el Estado, y no aplica la doctrina de la deferencia hacia un legislador tan especial, como es el estatutario. Ver en:

[http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/docs/2010/07/21/12/11/76d06239-427f-48da-a533-5cf2492b43ea.pdf](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2010/07/21/12/11/76d06239-427f-48da-a533-5cf2492b43ea.pdf)

<sup>26</sup> Últimamente en este sentido las declaraciones de dirigentes del PSC como el mismo presidente de la Generalitat José Montilla o el artículo “Apuntes sobre Cataluña y España”, firmado conjuntamente por Carmen Chacón y Felipe González en *El País* (26.7.2010).

o a una confederal, que seguramente sería la traducción jurídica más apropiada del denominado “derecho a decidir” (CiU). No faltan los que abogan, desde Cataluña o desde otras partes de España, por la secesión de Cataluña (ERC y ahora con renovado ímpetu tras la sentencia los movimientos independentistas que están emergiendo). Los sondeos sobre los sentimientos de pertenencia de los catalanes que se han publicado recientemente constatan un incremento en los últimos tiempos de los partidarios de la independencia<sup>27</sup>. Por último, no faltan voces, en Cataluña y sobre todo fuera de ella, de los que desean una recuperación de ciertas competencias por el Estado en temas como educación o sanidad (UPyD). Las elecciones al Parlamento catalán del próximo 28 de noviembre de 2010 (y las elecciones generales cuando se convoquen) ayudarán a pulsar con mayor precisión el estado de la ciudadanía.

En estos tiempos para la política, ¿cuál es el papel que corresponde a los constitucionalistas? En mi opinión, es oportuno ofrecer a la opinión pública una mirada a otros Estados compuestos, sean federales, regionales o con *devolution*, que presentan problemas parecidos de articulación entre pluralismo e integración, los cuales no son del todo originales de España. Esta perspectiva seguramente ayudaría a relativizar algunas cuestiones, a buscar soluciones pragmáticas y a efectuar esfuerzos por parte de todos para superar enconamientos. Tampoco vendría mal aclarar qué implicaría el paso hacia un Estado federal, y que transformaciones constitucionales habría que emprender. No creo que la salida federal sea una opción que solucionara los problemas actuales de “acomodación” o “encaje” de Cataluña en España. Se habla de federalismo...pero muchas veces, al menos en Cataluña, se está pensando más bien de relación bilateral Estado-Cataluña. El Estado autonómico posee una flexibilidad intrínseca para adaptarse a las aspiraciones sociales y a las circunstancias cambiantes de cada momento histórico, a condición que ello se haga sobre la base de grandes acuerdos, de los que no puede quedar al margen ninguna de las grandes familias políticas que desde la Transición a la democracia representan a la ciudadanía en España.

En 1998 el Tribunal Supremo de Canadá dictó un conocido dictamen sobre la secesión unilateral de Québec, que actuó como bálsamo en las relaciones, no fáciles, entre la provincia francófona y el resto de Canadá. Desde entonces, las cosas han cambiado bastante en este país norteamericano. Han surgido retos sociales y económicos (la crisis, la gestión de la inmigración y las políticas multiculturales) que han requerido respuestas políticas. La cuestión territorial parece que ha pasado a un segundo plano, aunque sin desaparecer. La experiencia merece ser tenida en cuenta: las cuestiones territoriales pasan por fases distintas, a veces se enconan, otras se enquistan, otras se diluyen, sin embargo más difícilmente se dan por superados. En cualquier caso, todas las instituciones, los juristas y también la sociedad civil tienen una gran responsabilidad para trabajar activamente, y con altura de miras, para afrontar los conflictos cuando se plantean y poner todos de nuestra parte para resolverlos, asumiendo que la solución difícilmente será definitiva.

---

<sup>27</sup> Ver el resumen y comparación de ellos publicado en *La Vanguardia* el 29.8.2010. El último elaborado por Noxa para *La Vanguardia* (7.9.2010), pasado el verano y el efecto de la sentencia, mostraba un 45% contra y un 40% a favor de la independencia. Sobre la identidad: un 14% se sienten sólo catalanes, un 21% más catalanes que españoles, un 48% tan catalanes como españoles, un 7 más españoles que catalanes y un 8 sólo españoles.