

JOAN RIDAO I MARTÍN

Professor del Departament de Dret Constitucional i Ciència Política
Universitat de Barcelona
jridao@ub.edu

La STC 31/2010 sobre
l'Estatut de Catalunya o la
construcció jurisprudencial
de l'Estat autonòmic

PUBLICAT A LA «REVISTA JURÍDICA DE CATALUNYA»
NÚM. 1 - 2012

LA STC 31/2010 SOBRE L'ESTATUT DE CATALUNYA O LA CONSTRUCCIÓ JURISPRUDENCIAL DE L'ESTAT AUTONÒMIC

per

JOAN RIDAO I MARTÍN

*Professor del Departament de Dret Constitucional i Ciència Política
Universitat de Barcelona
jridao@ub.edu*

RESUMEN

La STC 31/2010 tiene gran trascendencia en el sistema de distribución territorial del poder político en España. No sólo acoge el núcleo duro de la argumentación impugnativa, basada en criterios recentralizadores que conciben el Estatuto como una ley orgánica más cualificada, pese a ser un pacto político refrendado en las urnas; sino que disminuye ostensiblemente su contenido consistente en reforzar la singularidad de Cataluña a través de la bilateralidad y de incrementar y garantizar el poder político y financiero de la Generalitat. Además, mediante una sentencia ampliamente interpretativa, el Alto Tribunal se reserva a partir de ahora el papel de poder constituyente directo. En conjunto, la sentencia fractura la evolución, no exenta de tensiones pero dinámica del modelo autonómico y niega una interpretación de la Constitución adaptada a las aspiraciones territoriales de autogobierno en cada momento histórico.

Palabras clave: *Estatut de Catalunya, Tribunal Constitucional, competències, financiación.*

ABSTRACT

The STC 31/2010 has great significance in the system of territorial distribution of political power in Spain. Not only houses the core of the impugnative argument, based on centralist criteria who conceive the Estatut as an organic law more qualified, despite being a political endorsement at the polls, but its content decreases markedly consistent in reinforcing the uniqueness of Catalonia through bilateral and increase and guarantee the political and financial power of Catalonia. Additionally, through a broadly interpretative judgment, the Spanish Constitutional Court reserves from now the role of direct constituent power. Overall, the judgment fracture evolution, but not without tensions and dynamics of the autonomous model denies an interpretation of the Spanish Constitution adapted to the territorial claims of self-government in each historical period.

Keywords: *Statute of Catalonia, Spanish Constitutional Court, powers, funding.*

S U M A R I

- I. *Introducció*
- II. *Els pressupòsits i continguts de la reforma estatutària*
- III. *Els aspectes formals i materials més discutibles de la STC 31/2010*
 - 1. Els aspectes formals
 - 2. Els aspectes materials
 - a) Els aspectes identitaris
 - b) Els drets i principis rectors
 - c) La llengua
 - d) Les competències
 - e) Les relacions institucionals
 - f) El finançament de la Generalitat i de les Hisendes locals
- IV. *Les previsibles conseqüències jurídiques i polítiques de la STC 31/2010*

I. INTRODUCCIÓ

En el moment d'enllestir aquestes línies ha transcorregut més d'un any des que es van fer públiques les distintes sentències del Tribunal Constitucional (TC) sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), que donaven resposta als set recursos d'inconstitucionalitat interposats, entre elles la rellevant STC 31/2010 per la que es resolvia el primer recurs que impugnava *in extenso* (136 articles i disposicions) la reforma d'un estatut d'autonomia en tota la història del període democràtic. Aquesta sentència planteja qüestions de la major transcendència per a la definició futura del «model constitucional de distribució territorial del poder públic» (FJ 1) i per a allò que en termes polítics es coneix com l'«encaix» de Catalunya amb Espanya (el denominat «problema catalán»)¹.

¹ Els set recursos presentats davant el TC, per ordre cronològic són els següents: el primer, de 31 de juliol de 2006, per més de cent diputats del grup parlamentari popular al Congrés dels Diputats, per entendre que es tractava d'«una Constitució paral·lela», tot impugnant diversos apartats d'un total de 114 articles, nou disposicions addicionals i dues finals, que, en la seva opinió, «fracturaven els principis de llibertat i igualtat entre els espanyols». Abans de l'aprovació de l'Estatut, el 2 de novembre de 2005, el mateix grup parlamentari popular ja havia interposat un recurs d'empara constitucional contra la decisió de la Mesa del Congrés de tramitar el text com a reforma estatutària, per entendre que el procediment acordat constituïa un «fraud de constitució», ja que, segons ell, es produïa un canvi indirecte en la Constitució. El 15 de març de 2006, l'Alt Tribunal notificà la no admissió a tràmit del recurs. El segon recurs, de 19 de setembre de 2006, fou el del Defensor del Pueblo, que impugnà un total de 112 articles i quatre disposicions addicionals, referit a set aspectes: drets i deures, llengua, competències, justícia, Síndic de Greuges, relacions amb l'Estat, i drets històrics i nació. L'11 d'octubre es féu pública l'admissió a tràmit del recurs, segons que acordà el tribunal el dia anterior. El mes de novembre, el Parlament de Catalunya i el Govern de la Generalitat van sol·licitar l'acumulació dels recursos presentats en quant a la seva tramitació i resolució, que més tard fou ampliada als recursos interposats per altres CA. El 28 de maig de 2007, el TC rebutjà aquesta pretensió. El ponent designat fou el magistrat Pascual Sala Sánchez. El tercer fou interposat el 25 de setembre de 2006 pel Govern de Múrcia, que va recórrer diversos aspectes de l'article 117 de l'Estatut, relatiu a l'aigua i les obres hidràuliques. Múrcia rebutjava la intervenció de la Generalitat a l'hora de fixar el cabal ecològic del riu Ebre que discorre

La impugnació que donà lloc a la STC 31/2010 es dirigia contra un Estatut d'Autonomia totalment nou, distint al de 1979, que fou aprovat en primera instància pel Parlament de Catalunya i posteriorment per les Corts Generals i refrenat pel cos electoral de Catalunya. Els principals arguments dels recurrents partien de la concepció dels Estatuts d'autonomia com a lleis orgàniques amb un àmbit material reservat i restringit per l'art. 147.2 de la Constitució espanyola (CE), inhàbil doncs per entrar en altres àmbits suposadament reservats a altres lleis orgàniques o ordinàries. Segons aquesta mateixa interpretació, els estatuts d'autonomia tindrien vedada igualment la incorporació en el seu text de mandats al legislador estatal, de normes interpretatives de la Constitució o l'adaptació i modificació normativa de la jurisprudència constitucional, a pesar de que els Estatuts són normes integrants del «bloc de constitucionalitat». La majoria d'aquests arguments foren acollits per la referida sentència. D'aquesta manera, es pot dir abans de res que el text estatutari ha quedat severament disminuït, desapoderat en bona part del seu valor normatiu². Es pot afirmar que l'Estatut ni és ni el que el legislador estatutari pretenia que fos, ni el que es pot desprendre del pacte entre el Parlament de Catalunya i les Corts Generals, ni el que la ciutadania de Catalunya tingué l'oportunitat de votar a les urnes. En aquest sentit val la pena recordar que l'*iter* legislatiu que donà a llum l'Estatut s'originà amb l'aprovació del projecte per part d'una majoria molt qualificada del Parlament de Catalunya, el 30 de setembre de 2005, seguit de l'aprovació d'un altre text per part de les Corts Generals, que, al seu torn, fou objecte de referèndum per part del cos electoral de Catalunya, per bé que amb substancials diferències entre l'un i l'altre a conseqüència de les modificacions introduïdes al seu pas pel Congrés i el Senat.

per 9 CA. El TC admeté a tràmit el recurs el 24 d'octubre. El quart fou l'11 d'octubre de 2006, per part del Govern de La Rioja, contra dotze articles, set disposicions addicionals i una final, preceptes tots ells relacionats amb la gestió de l'aigua, les denominacions d'origen supracomunitàries, el sistema de finançament, i les relacions Generalitat-Estat. El TC va admetre a tràmit el recurs el 24 d'octubre. El cinquè fou el 19 d'octubre de 2006, per part del Govern d'Aragó, que impugnà una disposició addicional sobre l'Arxiu de la Corona d'Aragó. El Govern aragonès, única comunitat governada pel PSOE que va recórrer el text, entenia que l'Arxiu de la Corona d'Aragó —ubicat a Barcelona— constitueix un «ens indivisible» que ha de ser gestionat per les 4 CA implicades —Aragó, Balears, Catalunya i València— i l'Estat central, i que la regulació de l'Estatut modificava les competències de l'aragonès en aquesta matèria. El 14 de novembre el TC féu pública l'admissió a tràmit del recurs, segons providència aprovada el 8 de novembre. El sisè, de 19 d'octubre de 2006, fou el de la Generalitat Valenciana, que va recórrer també aspectes relatius a l'Arxiu de la Corona d'Aragó i els recursos hídrics, així com el model de finançament per entendre que «atemptava» contra la solidaritat entre les CA. El 9 de novembre, el TC publicà la seva admissió a tràmit, segons providència de 8 de novembre. El setè i darrer fou el 20 d'octubre de 2006, del Govern balear, per considerar que l'Estatut contravenia la Constitució en allò referent a l'Arxiu de la Corona d'Aragó, denunciant que «s'apropiava indegudament» d'aquest Arxiu, sobre el que els ciutadans de les illes tenen «uns drets històrics irrenunciables». El 14 de novembre fou anunciada la seva admissió a tràmit, segons providència del 8 de novembre.

² CARRILLO, M., «Después de la sentencia, un Estatuto desactivado», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, 2010.

Tanmateix, a l'hora de valorar amb detall el contingut de la referida sentència i la seva afectació sobre el text estatutari, no resulta fàcil objectivar jurídicament una decisió judicial d'aquesta naturalesa, complexa, rica en matisos. Més si es tracta d'una sentència declarativa (14 preceptes anul·lats), però àmpliament interpretativa (vint-i-set més de forma directa i d'altres de manera menys ostensible) que conforma un tot que en aparença consent un cert marge d'aplicació i desplegament futur per part del legislador, en tant que formalment manté intacte bona part del text. Sota aquesta aparença d'obertura interpretativa hom pot arribar a considerar que, davant un supòsit anàleg al de l'EAC 2006, plantejat davant el mateix Tribunal, els plantejaments d'aquest podrien variar a través d'un simple mecanisme informal de prescripció.

Tanmateix, la susdita sentència no només ha disminuït el text, com s'ha dit, sinó que sembla voler tancar la porta d'un cop sonor i abrupte a la possibilitat que el model autonòmic continuï sent quelcom dinàmic, capaç d'encaixar en cada moment les aspiracions d'autogovern de les nacionalitats i regions, fins convertir la Constitució en una llosa feixuga que dificulta enormement la capacitat d'adaptació a la realitat del model d'Estat compost i descentralitzat constitucionalitzat. Amb la sentència de l'Estatut, el Tribunal Constitucional ha procedit a fixar de manera impròpia els límits i fites del conjunt de l'Estat autonòmic, deixant de banda que, en puritat, aquest ha de ser el resultat d'una acció política conduïda en exclusiva pel legislador, ni que sigui a través de distintes regles constitucionals³.

No cal dir, a més, que la sentència tingué lloc en un particular moment històric, en què el procés de desenvolupament constitucional presenta signes de cert esgotament, d'una banda perquè l'Alt Tribunal sembla haver exhaurit el períple interpretatiu de la Constitució territorial; i de l'altra, perquè ja fa algun temps que s'observa com en el terreny polític, trenta anys més tard de l'inici del procés autonòmic, el model d'Estat s'aferma a passes agegantades sobre bases cada cop més centralistes, aguditzades per la crisi econòmica i les penúries financeres de les Comunitats Autònomes, que fa que les opcions polítiques majoritàries posin l'accent en la coordinació i la cooperació del sistema, en la tutela financera per part de l'Estat, la unitat de mercat i fins i tot la intenció manifestada de retorn de competències a favor de l'Estat central. Aquest context i mentalitat política sobrevinguda és, sense dubte, l'entorn amb què ha topat el pacte polític i jurídic que encarnava l'Estatut, i la STC 31/2010 suposa el tret de sortida d'una nova etapa històrica en què el procés autonòmic s'anirà construint unilateralment des de l'Estat i, en particular, des de la jurisprudència del Tribunal Constitucional, amb el perill d'encaminar-se irremissiblement cap a una descentralització política i administrativa de baixa intensitat, en què no es reconeguin aparentment altres actors principals que els centrals.

³ Vid. FOSSAS, E., «El Estatuto y su función constitucional. *Comentario a la STC 31/2010*», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010.

II. ELS PRESSUPÒSITS I CONTINGUTS DE LA REFORMA ESTATUTÀRIA

Abans de detenir-nos a examinar de manera preliminar el contingut de la prolixa STC 31/2010 i les conseqüències que s'han esdevingut posteriorment, cal tenir present, una vegada més, que el propòsit de la reforma estatutària era el de cercar una identificació comunitària i del règim lingüístic més acurada; la incorporació *ex novo* de drets, deures i principis rectors; la regulació del Poder Judicial a Catalunya; del règim local, l'acció exterior i les relacions institucionals de la Generalitat amb l'Estat i la Unió Europea; la definició de la tipologia competencial, tot completant el sistema constitucional de distribució competencial, a més d'incorporar i assegurar un detallat catàleg de matèries i submatèries davant l'expansivitat del legislador estatal i, finalment, l'establiment de les bases d'un nou model de finançament que garantís la suficiència financera de la Generalitat. Com els manaments de la llei de Déu, es podria dir que tots aquests objectius es resumien en dos: el reforçament de la singularitat de Catalunya i l'augment i garantia dels poders de la Generalitat.

I tot això, a diferència dels arguments expressats pels recurrents i per la mateixa STC 31/2010, sobre la base de considerar l'Estatut com una norma específica i diferenciada, i no una llei orgànica qualsevol, que actua com a complement indispensable de la Constitució per a la determinació de la distribució territorial del poder i que per això és part integrant del «bloc de constitucionalitat», a més de que es tracta d'un instrument normatiu de caràcter paccionat en què hi concorren la voluntat estatal i autonòmica, de manera que un cop aprovat hauria d'esdevenir idealment immune a qualsevol modificació ulterior operada a través de qualsevol llei orgànica o ordinària. En congruència, no es tractava tant de regular qualsevol matèria sinó aquelles que serveixen a la funció constitucionalment definida per als Estatuts, de manera que un cop promulgat l'Estatut català, tot el seu contingut quedés afectat per la congelació del seu rang.

Aquests objectius no s'han vist acomplerts ni amb la declaració d'inconstitucionalitat i anul·lació d'alguns preceptes, ni mitjançant la tècnica recurrent de la «interpretació conforme», que ha alterat en la majoria de casos el sentit originari de les normes interpretades. En aquest cas, el Tribunal Constitucional no exercí pròpiament d'interpret de la Constitució sinó de *comissari del poder constituent*, per utilitzar una clàssica expressió de García de Enterría⁴. Es pot dir, fins i tot, que

⁴ Són coincidents en aquesta mateixa apreciació alguns autors com APARICIO, M.A., «Alguna consideración sobre la STC 31/2007 y el rol atribuido al Tribunal Constitucional», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010 i «Posición y funciones de los Estatutos de Autonomía en la STC 31/2010», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* núm. 12, *Especial sobre la Sentència de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, 2011; ARBÓS, X., «Una visió general», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010; BARCELÓ, M., «Breus con-

va actuar com si es tractés d'un poder constituent directe, com una segona cambra legislativa, negligint el fet que es tracta d'un poder constituït més que no pot donar contingut a la Constitució, que per definició és un text obert i flexible, susceptible doncs de ser interpretat també pel legislador estatal i autonòmic⁵.

III. ELS ASPECTES FORMALS I MATERIALS MÉS DISCUTIBLES DE LA STC 31/2010

En essència, el conflicte plantejat per la STC 31/2010 presenta dos vessants: un de formal o procedimental i un altre de més substantiu o de contingut, ambdós igualment controvertits en termes jurídics i polítics. No debades, el punt de partida de la reforma estatutària catalana fou la consideració de les normes de distribució competencial del poder polític com a normes totes elles materialment constitucionals (tant les que figuren a la Constitució com les que figuren en els respectius estatuts), de manera que es consideri la «Constitució territorial» (Cruz Villalón)⁶ com un text obert i relativament dúctil.

1. *Els aspectes formals*

Des del punt de vista formal, a banda de proclamar la indissoluble unitat espanyola, la Constitució també consagra el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que la componen (art. 2). Aquest dret es projecta sobre el procediment d'aprovació i reforma estatutària, que en el cas de l'Estatut català, a més, atorga a la ciutadania la darrera paraula en referèndum. Per això hi ha posicions doctrinals que han arribat a posar en qüestió la mateixa competència del Tribunal Constitucional per judicar la constitucionalitat d'una norma com l'Estatut de Catalunya.

sideracions sobre la STC 31/2010», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010; CASTELLÀ, J. M., «La funció constitucional de l'Estatut en la sentència 31/2010 sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010. Aquesta mateixa qüestió ha estat tractada amb posterioritat a TORNOS, J., «El Estatuto de autonomía de Cataluña, y el Estado Autonomico, tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, 2010; ALBERTÍ, E., «El Estado de las autonomías después de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, 2010; VIVER PI-SUNYER, «El Tribunal Constitucional, ¿«sempre, només... i indiscutable»? La funció constitucional dels Estatuts en l'àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/2010», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* núm. 12, *Especial sobre la Sentència de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, 2011. També a FOSSAS, E., «El Estatuto tras la sentencia», *Teoría y realidad constitucional*, UNED, 2011.

⁵ En paraules de Miguel Ángel Aparicio, el Tribunal «ha substituït el judici jurídic pel judici polític», a «La nació: un pas endavant i dos enrere», *Revista catalana de dret públic, Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010.

⁶ «La constitución territorial del Estado», *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, 2a ed. pp. 377-389 i 441-451, 2006.

És clar que la Constitució és molt sumària a l'hora de referir-se a la reforma dels Estatuts, tant si es tracta des de la via de l'article 143, com des de la via del 151, ja que dels articles 81, 147.3 i 152.2 CE únicament se'n poden derivar tres elements: l'aprovació de la reforma per llei orgànica (majoria absoluta), que aquesta reforma s'ajusti als procediments establerts en els mateixos Estatuts, i en el cas dels Estatuts de l'art. 151 CE la celebració d'un referèndum preceptiu entre els electors.

Potser resulti estèril discutir la competència funcional del Tribunal en termes jurídic-positius, però tampoc es pot obviar que l'art. 161.1.a) CE delimita de forma genèrica les normes que són susceptibles de declaració d'inconstitucionalitat: lleis i disposicions normatives amb rang de llei, de l'Estat o de les CA i que no fou fins l'aprovació de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional (LOTC) que s'assenyalaren els Estatuts com a objectes d'impugnació directa i objectiva en el moment de la seva entrada en vigor, passant a ser normes susceptibles de depuració abstracta de l'ordenament jurídic, independentment del procediment seguit per a la seva aprovació o reforma (art. 27.2). A més, cal tenir present la singular naturalesa dels Estatuts de les comunitats dites *històriques*, que, d'acord amb l'article 151 CE es converteixen en norma jurídica per acord del Parlament autònom i del Parlament de l'Estat, confirmat posteriorment en referèndum, o bé per la decisió unilateral del Parlament estatal, sempre que aquesta decisió no sigui rebutjada en un ulterior referèndum⁷.

D'aquesta manera es pot arribar a sostenir *de lege ferenda* que cap òrgan de l'Estat hauria d'intervenir en el procés d'aprovació o revisió de la decisió obtinguda a través de la via prevista en aquell article⁸. En aquest cas, la garantia de la constitucionalitat del text estatutari resideix essencialment en les Corts Generals.

⁷ Resulta evident doncs, no només la singularitat dels estatuts de l'art. 151 CE, en quant a la ja expressada concurrència de dues voluntats (la territorial i l'estatal), sinó també pel que fa a la determinació dels continguts estatutaris en relació amb la reserva expressa d'Estatut prevista constitucionalment per al procediment de reforma, que inclou en aquest tipus de normes fins la concreció del tipus d'intervenció de les Corts Generals, la precisió de la instància de negociació o conciliació entre els representants autonòmics i les Corts Generals, així com la possibilitat de retirada de la proposta de reforma per part de la comunitat autònoma. Car, efectivament, l'article 152.2 CE estableix en aquests casos que, un cop aprovats, aquests estatuts només podran ser modificats a través del procediment en ells establerts i per la via del posterior referèndum ciutadà. Aquesta especificitat era indubtablement perceptible en estatuts com el català de 1979, que, en virtut de la Disposició Transitòria 2a i l'article 151 CE fou el segon en aprovar-se, i després, no cal dir, reformat el 2006, a través d'un procediment d'elaboració territorial, mitjançant la intervenció de tres instàncies parlamentàries, un pacte bilateral Generalitat-Corts Generals, i un posterior referèndum de la ciutadania. Hi ha pocs precedents en el dret constitucional comparat (tot i els casos coneguts d'Àustria i Itàlia), en què una cort suprema pugui modificar una norma que va acompanyada d'un plus de legitimitat com és un pacte polític d'aquesta naturalesa i un ulterior referèndum democràtic.

⁸ Javier PÉREZ ROYO, entre d'altres, és qui ha defensat amb major vigor aquesta tesi a «Por qué no», *El País*, 1 de maig de 2010; «Problema constituyente», *El País*, 2 de juliol de 2010; i a «La última palabra», *El Periódico de Catalunya*, 2 de juliol de 2010.

I això fa que resulti, si més no discutible, la usurpació al cos electoral de la darrera decisió, quelcom incompatible amb la definició del nucli essencial del dret constitucional a l'autonomia contingut en l'article 151 CE. El territori proposant no hauria doncs de perdre mai el control de l'exercici d'aquell dret. En altres paraules, el territori que insta la reforma estatutària no pot exercir unilateralment aquest dret perquè ha de negociar amb l'Estat el seu projecte d'Estatut; però, al mateix temps, l'Estat no ha d'imposar unilateralment un Estatut amb el que no està d'acord⁹.

En aquest sentit, cal tenir present que en la rellevant STC 247/2007, relativa a l'Estatut d'autonomia del País Valencià, el mateix Tribunal Constitucional exhibí una deferència extrema cap al legislador autonòmic (el principi de presumpció de constitucionalitat acceptat per la seva mateixa jurisprudència) del tot inexistent en la sentència de l'Estatut català. No es pot dir doncs que el TC hagi actuat en el cas català amb el mateix *self restraint* perquè les seves passes han servit per alterar substancialment els termes jurídics d'un pacte polític de tan extraordinària naturalesa, més si es té en compte que, com ha dit Cruz Villalón, «en la cultura constitucional espanyola està arrelada la idea de que els Estatuts s'han de respectar; és a dir, s'interpreten pels uns o pels altres, però no se'ls declara inconstitucionals, en un extrem o un altre, mentre materialment pugui evitar-se»¹⁰.

En el cas valencià, sense deixar de recordar la subordinació dels estatuts a la Constitució, el Tribunal subratllà alguns aspectes com ara el caràcter complementari de la Constitució en tant que part integrant del «bloc de constitucionalitat» (FJ 5 i 6); el caràcter paccionat del procediment d'elaboració i reforma (FJ 6); la funció de norma atributiva de competències a la comunitat autònoma i delimitadora de l'abast de les competències estatals (FJ 7 i 10); així com el seu contingut vinculat a la funció de norma institucional bàsica i no només limitat a les expressions previsions constitucionals.

El legislador d'una reforma estatutària, no s'oblidi, és un legislador singular, que, per mandat constitucional, està cridat a complementar de forma necessària

⁹ Per això, precisament, l'article 151 CE preveu un primer supòsit, el de l'acord entre la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats i una delegació del parlament autonòmic proponent, vinculat a la celebració d'un referèndum de ratificació de l'acord. I un segon supòsit, de desacord entre aquelles dues instàncies parlamentàries, de manera que en aquest cas el projecte es tramita com llei orgànica que, en tot cas, ha de ser sotmesa a referèndum a manera d'arbitratge.

¹⁰ La doctrina del *self restraint* fou deliniada primigèniament per Thayer, amb la publicació de «The origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law», *Harvard Law Review*, núm. 7, 1893, p. 129 i s. La jurisprudència del mateix Tribunal Constitucional ha admès aquesta doctrina. Vid. en aquest mateix sentit, BARCELÓ, M., «Breus consideracions sobre la STC 31/2010», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*. La citació de Cruz Villalón correspon a «La reforma del Estado de las Autonomías», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 2, 2006.

les previsions constitucionals sobre el model d'Estat (entre d'altres, arts. 3.2, 4.2, 145.2, 147.1 i 2, 152.3, DA 1, DA 4 CE). En canvi, en la STC 31/2010, l'Alt Tribunal només afirma el caràcter subordinat dels estatuts a la Constitució, de manera que la posició dels estatuts en el sistema de fonts s'equipara a la de les lleis orgàniques. El TC arriba a aquesta conclusió a partir d'un raonament molt discutible però coherent amb la nul·la menció que fa en la sentència al caràcter paccionat del seu procediment d'elaboració i reforma, a la relació entre els estatuts i les lleis orgàniques, i a la possibilitat de que la norma estatutària pugui entrar en àmbits reservats a llei orgànica. Pel que fa precisament a la regulació estatutària d'aspectes reservats constitucionalment a altres lleis orgàniques estatals, el Tribunal Constitucional arriba a manifestar que els estatuts han de cedir davant d'una reserva material a altres lleis orgàniques¹¹.

Més enllà d'això, cal tenir present les vicissituds viscudes a l'interior del Tribunal Constitucional durant els quatre anys de pendència de la sentència de l'Estatut. Només cal veure les dificultats sorgides per a la seva renovació, les contínues filtracions periodístiques¹² o les iniquès recusacions dels seus membres. Sense pretendre asseverar que el relat històric i les circumstàncies en què fou presa la decisió del Tribunal sobre l'Estatut català pesi més sobre el prestigi de la institució que la mateixa sentència, cal tenir present doncs la situació en la que es trobava el Tribunal Constitucional.

El desembre de 2007 s'havia esgotat el mandat dels quatre membres designats pel Senat, i fins el moment de dictar-se la sentència de l'Estatut no s'havia procedit a la seva substitució per no existir el consens necessari entre els grups parlamentaris més nombrosos de la Cambra Alta (de fet, els nous magistrats designats pel Senat no van prendre possessió fins el 12 de gener de 2011, després de ser proposats el novembre de 2010). La mort sobrevinguda d'un dels magistrats nomenats pel Congrés dels Diputats, sense que tampoc s'hagués arribat a l'a-

¹¹ Vid. ALBERTÍ, E., «Concepte i funció de l'Estatut d'autonomia en la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut, 2010*; ARBÓS, X., «Una visió general», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut, 2010*; FERRET, J., «Una visió global de la sentència», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut, 2010*; «El Estatuto como norma y su función constitucional. Comentario a la STC 31/2010», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut, 2010*; J. TORNOS, «L'Estatut com a norma jurídica», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut, 2010*; VINTRÓ, J., «Valoración general de la STC 31/2010», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut, 2010*; i VIVER PI-SUNYER, C., «Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut, 2010*.

¹² El magistrat Manuel Aragón dirigí fins a dues cartes al diari *El País* (23 de novembre de 2009 i 19 d'abril de 2010) per precisar els termes de les deliberacions del Tribunal, que hom podia reputar que violava «la reserva pròpia de la seva funció» (art. 23 LOTC). A més, l'esborrany dels fonaments jurídics de la sentència aparegué el 2 de juliol al web d'*El Periódico de Catalunya*.

cord de substituir-lo, no féu més que agreujar la situació¹³. No fou, com s'ha dit, fins un cop dictada la sentència que fou possible l'acord polític per a la renovació parcial del TC i per procedir a una dubtosa reforma puntual de la LOTC que pretenia eludir la prohibició constitucional que els mandats i renovacions dels magistrats designats pel Congrés dels Diputats i el Senat coincidissin en el temps, atès el retard de prop de quatre anys en renovar els quatre corresponents al Senat (art. 159.3 CE)¹⁴.

Tot això a conseqüència de la més que evident instrumentalització política dels membres de l'Alt Tribunal, que feia presumir, com així va ser, una sentència basada en criteris tant o més polítics que jurídics, més si es té en compte l'especial idiosincràsia d'aquesta institució, que li ve donada no només pel seu caràcter d'òrgan constitucional de l'Estat, sinó pel fet de ser un òrgan a cavall entre la política i la jurisdicció. Sense dubte, les singulars relacions de la justícia constitucional amb el Parlament, que elegeix bona part dels seus membres, a més de la inqüestionable projecció políticossal dels efectes que es deriven de les seves decisions, configuren un Tribunal que efectivament resol conflictes polítics seguint regles d'interpretació jurídica¹⁵, però això no vol dir que hagi d'adoptar decisions prò-

¹³ En el moment de dictar-se la sentència, i des de desembre de 2007, quatre dels magistrats de l'Alt Tribunal es trobaven en funcions, entre ells la seva presidenta, Maria Emilia Casas, i el seu vicepresident, Guillermo Jiménez. Tampoc s'havia cobert la vacant del magistrat Roberto García Calvo, mort el mes de maig de 2008, cosa que va reduir a deu el nombre de magistrats encarregats de resoldre els recursos. Coincidint amb la tramitació del recurs, l'entrada en vigor el maig de 2007 de la reforma de la LOTC (LO 6/2007), que permetia prorrogar el mandat de la presidenta i el vicepresident, complicà encara més la situació a l'impugnar el grup popular aquest text davant el mateix Tribunal, que el rebutjà l'abril de 2008. Després de resoldre les recusacions i altres incidents processals, el Tribunal començà les deliberacions a primers de 2008. La magistrada ponent del recurs del grup popular, Elisa Pérez Vera, arribà a plantejar almenys quatre esborranys de resolució. El retard en dictar sentència va venir acompanyat d'una intensa polèmica política, que va dur, la tardor de 2009, al president del Govern espanyol, José Luis Rodríguez Zapatero, a demanar «calma», mentre que el president de la Generalitat, José Montilla, posà en relleu la «voluntat insobornable» de Catalunya a l'hora de desenvolupar l'Estatut i la majoria de partits catalans alertaven de les greus conseqüències que podia comportar una retallada del text. El 26 de novembre de 2009, en una iniciativa inèdita, dotze diaris catalans van publicar un editorial conjunt, titulat «La dignitat de Catalunya», en defensa de l'Estatut, que rebé una onada d'adhesions de la societat civil catalana. Durant prop de quatre anys de vigència de l'Estatut, el Parlament de Catalunya procedí a desplegar-lo internament a través d'una trentena de lleis. En l'àmbit del desplegament extern, el Govern de l'Estat i el de la Generalitat van acordar el nou model de finançament i van tancar diversos traspassos.

¹⁴ Aquesta reforma legal anà acompanyada de crítiques des de l'àmbit jurídic i polític. També pel fet que la intervenció del Senat, en tant que cambra territorial, en la designació de quatre magistrats a proposta dels diferents parlaments i assemblees legislatives autonòmiques, introduïda en la reforma de l'art. 16 LOTC (LO 6/2007, de 24 de maig), quedà totalment desfigurada atès que els dos principals partits no consideraren cap dels candidats proposats per la via autonòmica.

¹⁵ En la concepció de Kelsen, el sistema de revisió constitucional precisa de la creació de tribunals constitucionals especialitzats. Kelsen proposà originalment un cos de jutges que no provinuessin del poder judicial. Com és sabut, aquesta institució es diferencia del sistema nordamericà (que neix en els albars de la independència, amb el cas *Marbury vs. Madison*) en què el tribunal funciona com a «legislador negatiu», invalidant els estatuts o legislacions que considera contraris a la constitució i no procedeix necessàriament cas a cas. Aquest sistema fou utilitzat primer a Àustria, però després es va estendre a altres estats europeus, àdhuc a repúbliques d'Europa Central i de l'Est.

piament polítiques. Aquest fet es veu reforçat pel sistema d'elecció (o més aviat bloqueig en l'elecció) dels seus membres, en gran part d'extracció parlamentària. En aquest sentit, tot i que la durada del seu mandat (9 anys) pretén garantir la no coincidència amb la legislatura parlamentària per evitar, almenys formalment, una vinculació immediata entre majoria parlamentària i composició del Tribunal, en la pràctica, les mateixes majories qualificades que han de garantir un ampli compromís parlamentari són les que poden arribar a obstaculitzar la seva renovació.

És en aquest context que el Tribunal Constitucional emfatitza el fet que és ell i només ell qui pot interpretar de forma abstracta i general la Constitució i imposar la seva interpretació als poders públics, al marge d'afirmar l'exclusiva projecció intraautonòmica dels Estatuts (la garantia genèrica que suposa l'autonomia, FJ 6), i no pas estatal, en tant que, com s'ha dit, es tractaria d'una llei orgànica estatal més. A diferència de la STC 247/2007¹⁶, la STC 31/2010 (FJ 3 a 6) no es reconeix el caràcter paccionat de l'Estatut i s'omet qualsevol referència a la particularitat normativa d'aquesta font del dret, que és el que en puritat la situa en una posició més elevada que la resta de l'ordenament jurídic: la funció de complement essencial de la Constitució per a establir l'estructura composta de l'Estat, la d'esdevenir part integrant del «bloc de constitucionalitat» i paràmetre interpretatiu de la Constitució¹⁷.

2. *Els aspectes materials*

Des del punt de vista substantiu, la sentència constitueix com s'ha dit en un altre moment un autèntic híbrid. D'una banda suposa l'anul·lació d'una part substancial del seu articulat, tot fixant els límits de l'Estat autonòmic i clausurant el seu futur desenvolupament, així com propiciant una reforma constitucional indi-

¹⁶ La STC 247/2007 va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, pel que s'impugnà un sol precepte, relatiu al dret a l'aigua dels valencians (art. 17.1). En aquesta resolució, el Tribunal Constitucional va entendre que «...un Estatut d'autonomia és una norma que ocupa, sens dubte una singular posició en el nostre sistema de fonts (...) que obliga a ponderar la posició i funció que tenen els Estatuts d'autonomia» (FJ 3).

¹⁷ Clàudia STORINI (*La interpretación Constitucional y el Estado de las Autonomías*, Tirant lo Blanc, 2002) ha estudiat l'ús que el Tribunal Constitucional espanyol ha fet dels cànons interpretatius i ha posat precisament en relleu que no sempre aquest ús ha estat suficientment coherent, i que el Tribunal requereix d'un major grau de rigor hermenèutic a l'hora de fer la interpretació constitucional en relació a l'Estat de les Autonomies. Si la Constitució —allà on hi ha una jurisdicció constitucional— és fonamentalment el que els jutges diuen que és, això és encara molt més clar quan les clàusules constitucionals són especialment abstractes i, més encara, quan la mateixa Constitució «desconstitucionalitza» una matèria com és el model territorial. En aquest context, si la tasca de qualsevol tribunal, i molt especialment del Tribunal Constitucional, exigeix la utilització de categories consolidades i depurades, és evident que hom exigeix també una coherència interpretativa com un dels mecanismes que, d'una banda, ha de propiciar la seguretat jurídica, i, de l'altra, permetre fer efectiu el principi de «self restraint» que ha de presidir la seva actuació.

recta; i de l'altra, sense depurar els preceptes es procedeix a desnaturalitzar bona part del text, sense buscar la confrontació en camp obert, a través de la interpretació d'unes desenes més d'articles. Tant en un cas com en l'altre, amb un biaix excessivament dogmàtic, apel·lant de forma freqüent a arguments de caràcter preventiu i fent tot tipus d'afirmacions apodíctiques, la sentència anul·la o reinterpretava aspectes clau que, en molts casos, ja havien estat reformats durant la tramitació legislativa i sobre els que el Consell Consultiu (avui Consell de Garanties Estatutàries) havia dictaminat favorablement en primera instància¹⁸.

Val a dir que, abans de dictar la STC 31/2010, algunes altres sentències immediatament anteriors de l'Alt Tribunal havien tractat ja qüestions íntimament connexes amb l'Estatut, i havien llençat algun que altre avís. Concretament les SSTC 247/2007, de 12 de desembre; la 249/2007, de 13 de desembre; la 13/2007, de 18 de gener; la 46/2007, d'1 de març; i la 49/2008, de 9 d'abril de 2008, que resolien diverses impugnacions a l'Estatut d'autonomia valencià, a la llei de pressupostos generals de l'Estat de 2003 per part d'Andalusia¹⁹, una llei balear i una reforma de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional. El contingut d'aquestes sentències ja feia presagiar una certa caducitat del sistema autonòmic, en el sentit de deixar palès que no és possible millorar ni incrementar el repartiment de poder tal i com es va entendre a l'inici del procés autonòmic. Però és la STC 31/2010 la que desballesta les seves parets mestres i alguns dels seus envans, degut a l'ombra allargada que els quaranta-un preceptes afectats projecten, a través dels distints fonaments de la sentència, en títols sencers de la norma.

a) *Els aspectes identitaris*

Pel que fa als aspectes identitaris, tot i les nímies conseqüències jurídiques de la declaració indirecta de nació continguda en el Preàmbul de l'EAC, la STC 31/2010 buida de contingut aquesta expressió i també tota referència al fet que els poders de la Generalitat emanen del poble de Catalunya i a que l'autogovern es fonamenta també en els drets històrics²⁰. El Tribunal Constitucional nega així tot tipus de relleu normatiu a la categoria constitucional de «nacionalitat», afirmant en exclusiva la indissolubilitat de la nació espanyola. La sentència conclou que l'Estatut no pot contenir els termes «nació» ni el de «realitat nacional», ja que des d'una perspectiva jurídica la Constitució només admet una «Nació» que és

¹⁸ Dictamen núm. 269, de 6 de setembre de 2005.

¹⁹ La Llei de Pressupostos Generals de l'Estat i la denominada Llei d'Acompanyament (2003) regulaven les entregues a compte del fons de suficiència (art. 76), l'aplicació del fons de garantia (art. 77) de l'anterior sistema de finançament autonòmic corresponent al quinquenni 1997-2001. El Govern andalús decidí igualment recórrer quatre articles de la Llei d'Acompanyament per entendre es limitava la capacitat d'autogovern en matèria d'ordenació i protecció del litoral, finançament de l'assistència sanitària i gestió de tributs.

²⁰ Vid. FERRET, J., «Nació, símbols i drets històrics», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011.

l'espanyola²¹. No declara formalment la inconstitucionalitat d'aquests termes, ja que es troben en el preàmbul, però els sostreu tot efecte interpretatiu en relació a l'articulat i sobretot respecte dels símbols «nacionals» (art. 8 EAC). Igual succeeix amb les referències al «poble català» com a origen del poder, a la «ciutadania catalana» i els «drets històrics», doncs l'Alt Tribunal, des d'una concepció decisionista i purament normativa creu que el poder de la Generalitat no té cap altra fonament que la mateixa Constitució.

b) *Els drets i principis rectors*

En relació als drets i principis rectors de contingut no lingüístic, la STC 31/2010 desestima totes les alegacions dels recurrents i la interpretació emprada en la fonamentació política no té una incidència significativa en l'objecte i els objectius perseguits. En aquest punt, el Tribunal Constitucional no utilitzà la discutible fonamentació de la STC 247/2007, relativa a l'Estatut valencià, que distingia entre «drets competencials» i «drets institucionals». En el cas català, el Tribunal distingeix entre «mandats» i «drets subjectius», tot declarant que els drets recollits als estatuts d'autonomia no són fonamentals sinó estatutaris. Val a dir que en la STC 247/2007, ja s'hi havia afirmat que la majoria no eren realment drets, fos quina fos la forma amb què fossin enunciats, sinó simples mandats dirigits al legislador autonòmic. El TC optà en el cas català per restar eficàcia als drets estatutaris sense qüestionar la seva validesa i conformitat amb la Constitució. Admet alguns drets, però nega implícitament la possibilitat d'incorporar un catàleg ampli de drets que atorguin als estatuts un biaix constitucional²². Amb tot, el Tribunal entén que és possible la relació Estatut-ciutadans a través d'un marc programàtic constituït per un seguit de principis rectors que vinculen als poders públics autonòmics.

c) *La llengua*

Pel que fa al model lingüístic, ja ha quedat dit en un altre moment que el propòsit central de la reforma era el d'estatuir la regulació continguda a l'Estatut de 1979, la vigent legislació de política lingüística i sectorial, així com la doctrina emanada del mateix Tribunal Constitucional (entre d'altres, les SSTC 82/1986 i

²¹ Vid. ARBÓS, X., *La nació: un pas endavant i dos enrere*, Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre l'Estatut, 2010; FERRET, J., *Els drets històrics*, Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre l'Estatut, 2010; VERNET, J., *Els drets històrics*, Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre l'Estatut, 2010; VIVER PI-SUNYER, C., *Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto*, Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut, 2010.

²² Vid. BARCELÓ, M., «Los efectos de la sentencia 31/2010 en el catálogo de derechos, deberes y principios del Estatuto de Autonomía de Cataluña: una desactivación más aparente que real», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011; i CARRILLO, M., «Els drets estatutaris a la sentència 31/2010, de 28 de juny, sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011.

337/1994). L'intent novell de convertir en «deures» el coneixement del català (art. 6 EAC) tenia com a objectiu que els ciutadans de Catalunya poguessin accedir a la plena igualtat jurídica respecte a les dues llengües oficials, evitant qualsevol possible discriminació (art. 32 EAC) o fent possible l'exigència de la plena disponibilitat lingüística (art. 34 EAC).

En aquest punt, la sentència proclama com a principi fonamental, i amb una radicalitat inusitada, la igualtat entre el català i el castellà, un principi que ja admetia diferents matisacions contemplades, o bé en el mateix EAC o bé en la legislació sectorial, principi que s'excepciona paradoxalment del deure del conèixer el català (art. 6 EAC). Altres preceptes clau en matèria lingüística de l'EAC 2006 resten greument alterats, com ara els articles 6.1 i 35.1, en els que es consagraven a nivell estatutari els dos pilars essencials del model lingüístic català recollits fins aquell moment en la legislació ordinària: d'una banda, l'ús normal i preferent del català com a llengua pròpia de Catalunya per part de les administracions i dels mitjans de comunicació públics de Catalunya; i de l'altra, la consideració del català com a llengua normalment utilitzada com a vehicular en l'ensenyament. Respecte del primer element, la STC 31/2010 (FJ 14) declara la inconstitucionalitat del terme «preferent» perquè, segons ell, fractura «l'equilibri inexcusable» entre les dues llengües oficials. Respecte del segon, el reconeixement estatutari de la immersió lingüística, resta condicionat a que el castellà també esdevingui llengua vehicular (que ja ho és, en la proporció que es determina normativament) amb l'abast que disposi el legislador en cada moment.

Aquest pronunciament del Tribunal Constitucional ha començat a donar els seus fruits, amb diferents sentències de la Sala del Contenciós-Administratiu del Tribunal Suprem, en què s'ordena a la Generalitat que adapti el model lingüístic de l'ensenyament «a la nova situació creada», i en particular l'instà a considerar el castellà com a llengua vehicular i a la «reintroducció» del castellà de manera «proporcional i equitativa» respecte el català²³. Les sentències que han de resoldre els recursos d'inconstitucionalitat sobre La Llei d'Educació de Catalunya, singularment, i sobre les lleis d'Acollida i l'Estatut del Consumidor seran definitòries del nou «model lingüístic constitucional», marcaran el manteniment de l'actual *statu quo* dissenyat pel Tribunal Constitucional almenys des de 1994 o una involució que posi en qüestió el model lingüístic en general i no només en l'àmbit de l'ensenyament.

²³ Vid. MILIAN, A., «El règim de les llengües oficials. Comentari a la sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny», *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre l'Estatut, 2010*; PONS, E., «La llengua (en la sentència de 28 de juny de 2010)», *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre l'Estatut, 2010* i «Els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre el règim lingüístic de l'Estatut d'autonomia de Catalunya», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011; JOU, LL., «La sentència 31/2010, reinterpretada. Legislació lingüística, realitat social i política», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011; i VIVER PISUNYER, C., «Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut, 2010*.

d) *Les competències*

Els fonaments jurídics 57 a 59 de la STC 31/2010 parteixen de considerar que els estatuts no poden contenir normes destinades a definir categories constitucionals, com són les competències autonòmiques, cosa que havia estat acceptada de forma pacífica des de la STC 76/1983, en el sentit que no caben preceptes merament interpretatius de la Constitució. Cap Estatut, per molt que formi part del bloc de constitucionalitat, pot gosar delimitar l'abast de les pròpies competències quan poden afectar les de l'Estat central i la capacitat d'actuació interpretativa del Tribunal Constitucional. Vanes foren doncs les esperances aixecades pel mateix Tribunal, que en la sentència de l'Estatut valencià havia reconegut que els Estatuts, en definir competències autonòmiques, poden determinar les de l'Estat («la funció atributiva de competències a la comunitat autònoma produeix, com efecte reflex, la delimitació de les que corresponen a l'Estat en el territori autòmic de què es tracti») (STC 247/2007, FJ 7).

La STC 31/2010 conté, a més, serioses advertències front a l'expansió material de l'Estatut. Cal tenir present que per tal d'incrementar el *quantum* competencial i assolir una major garantia de les competències, el legislador estatutari utilitzà sobretot dues tècniques: d'una banda, la definició de l'abast funcional de cadascun dels tipus de competències (arts. 110 a 112), i de l'altra, la definició al llarg del capítol II del títol IV, d'una relació exhaustiva de submatèries dins de cada àmbit material general, precisant en cada cas les potestats de la Generalitat. La idea subjacent en el text estatutari era que l'Estat, per assegurar l'interès general no té cap necessitat d'estendre les seves competències, especialment les bàsiques i «transversals» als àmbits declarats de competència de la Generalitat.

La STC 31/2010 (FJ 57, 58 i 64) invalida aquests dos objectius. D'entrada, el Tribunal Constitucional estableix un límit infranquejable: la norma estatutària no pot incidir en la definició de categories i conceptes constitucionals, i s'atribueix aquesta tasca en exclusiva. És comprensible, sobretot si es té en compte la clamorosa i incomprensible omissió en el text de la sentència a la desconstitucionalització de la delimitació competencial i al paper que juguen els Estatuts per a cobrir aquest espai i a qualsevol concepció àmplia del contingut general de la norma estatutària. La sentència salva en aparença la definició de les competències exclusives (art. 110 EAC), però alhora adverteix que l'Estat pot penetrar discrecionalment, com fins ara, en el seu perímetre. També permet, pel que fa a les competències compartides (art. 111 EAC), que l'abast de les bases estatals sigui il·limitat, no només a través de lleis sinó també de reglaments i fins i tot en actes merament executius (autoritzacions, llicències...). En els supòsits de les competències executives, el Tribunal reserva al legislador estatal els actes d'execució pertinents, deixant a la Generalitat la potestat exclusiva de dictar reglaments de pura organització interna, sense efectes exògens.

Com a corollari a aquests pronunciaments, la sentència adverteix que si els estatuts entren en la determinació de l'abast funcional i material de la delimitació competencial, aquesta regulació tindrà un valor merament descriptiu. Això devalua i resta tota operativitat a les previsions de l'Estatut en matèria competencial, al temps que, una vegada més, el Tribunal Constitucional s'irroga la condició de ser una extensió del poder constituent (FJ 59, 60 i 61)²⁴.

e) *Les relacions institucionals*

En relació a la nova articulació de la Generalitat amb l'Estat, l'Estatut cerca una regulació més coherent amb la naturalesa d'un Estat compost i descentralitzat, en base al principi d'autonomia (art. 2 CE) i d'una concepció àmplia dels estatuts com a normes institucionals bàsiques (art. 147.1 CE). Aquestes previsions estatutàries figuren en el títol V, relatiu a les relacions institucionals de la Generalitat, però també en el títol III, del Poder Judicial a Catalunya. Els aspectes més destacats eren, sense dubte, la regulació del Consell de Justícia de Catalunya (art. 97 EAC) i la participació de la Generalitat en la designació de membres d'òrgans constitucionals (art. 180 EAC) i de representants en els organismes econòmics i socials (art. 182 EAC).

La regulació sobre el Consell de Justícia fou declarada inconstitucional, mitjançant un pronunciament confús en què resulta difícil escatir si el que resulta inconstitucional és l'òrgan o bé si és l'Estatut el que resulta inadequat a tal fi. És a dir, per una banda exclou la legitimitat constitucional del Consell, però per l'altra obre la porta a la seva admissió amb la condició que sigui habilitat per la Llei Orgànica del Poder Judicial (LOPJ), tot i que la regulació estatutària no incideix ni remotament en un àmbit material proper al nucli de la reserva constitucional de llei orgànica (art. 122 CE): definició, organització i funcions del Consell General del Poder Judicial com a òrgan del govern del Poder Judicial²⁵.

Pel que fa a la participació de la Generalitat en la designació de membres d'òrgans constitucionals (Tribunal Constitucional i Consell General del Poder Judicial) i d'organismes econòmics i socials, la STC 31/2010 incorpora una interpre-

²⁴ Vid. BARCELÓ, M., «La doctrina de la STC 31/2010 sobre la definició estatutària de les categories competencials», *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre l'Estatut*, 2010; BAYONA, A., «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definició de competències. Les competències exclusives, les compartides i les executives», *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre l'Estatut*, 2010; VIVER PI-SUNYER, C., «Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010.

²⁵ GERPE, M., «La regulación estatutaria del Poder Judicial y su tratamiento en la STC 31/2010», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011; PORRAS, J.M., «El Poder Judicial en Cataluña según el Estatut y el Tribunal Constitucional. Limitaciones y posibilidades de desarrollo de un modelo», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011; VINTRÓ, J., «Valoración general de la STC 31/2010», *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre l'Estatut*, 2010; VIVER PI-SUNYER, C., «Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010.

tació que resta tota virtualitat a les previsions estatutàries. El mandat genèric al legislador estatal, per a preveure en la legislació *ad hoc* algun tipus de participació de la Generalitat en els procediments de designació d'òrgans estatals, sense prejutjar el contingut concret de la regulació, ha quedat totalment desmuntat. El TC entén que es tracta no d'un mandat sinó d'un «propòsit de col·laboració», i que «correspon a l'Estat fer o no fer efectiva en cada cas amb entera llibertat la participació expressada, el seu abast concret i la manera específica d'articulació»²⁶.

En ambdós casos, el Tribunal Constitucional hauria pogut revalidar la seva mateixa doctrina (entre d'altres, les SSTC 56/1990 i 247/2007), tot apel·lant a la col·laboració internormativa entre l'Estatut i la resta de lleis estatals, diferint l'eficàcia de les previsions estatutàries a la corresponent habilitació per part de la legislació estatal i reconeixent a l'Estatut d'aquesta manera efectes jurídics vinculants per al legislador estatal.

f) *El finançament de la Generalitat i de les Hisendes locals*

Pel que fa al finançament, ja en la impugnació dels pressupostos d'Andalusia (STC 13/2007), el Tribunal Constitucional no donà la raó a aquesta Comunitat sobre la seva participació en la fixació del percentatge de participació en els ingressos de l'Estat, ni en el dret a percebre determinades assignacions d'anivellament. L'Estat, segons l'Alt Tribunal, ell és l'únic intèrpret de la solidaritat i de la coordinació amb la Hisenda estatal, principis que constitueixen autèntics límits a l'autonomia financera de les comunitats autònomes. Això habilita l'Estat per a fixar un mínim grau d'homogeneïtat en el sistema de finançament i nega el caràcter vinculant a la voluntat autonòmica perquè, segons el TC, anul·laria la potestat exclusiva de l'Estat per configurar el sistema de finançament de les comunitats (FJ 9).

El pronunciament en el cas català no és massa distint. Com s'ha dit repetidament, l'Estatut pretenia fixar els criteris de funcionament del sistema de finançament amb suficiència de recursos i amb condicionants a la solidaritat interterritorial (singularment l'art. 206.3 i 5 i les disposicions addicionals vuitena, novena i

²⁶ PARÍS, N., «Les relacions institucionals de la Generalitat en la sentència sobre l'EAC», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut, 2010*; PÉREZ VELASCO, M. Mar, «Comentari de la sentència del Tribunal Constitucional que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel PP contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya: Comissió Bilateral Generalitat-Estat», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut, 2010*; TORNOS, J., «Les institucions de la Generalitat davant el Tribunal Constitucional. La sentència 31/2010, el Consell de Garanties estatutàries i el Síndic de Greuges», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011; MONTILLA, J.A., «La organización institucional de la Comunidad Autónoma en la STC 31/2010», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011; CORRETTJA, M., VINTRÓ, J., BERNADÍ, X., «Bilateralitat i multilateralitat. La participació de la Generalitat en polítiques i organismes estatals, i la Comissió Bilateral», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011; i BALAGUER, F., «La incidencia de la STC 31/2010 en la formulación estatutaria de las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y el Estado», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011.

desena EAC). Aquestes disposicions preveïen determinats criteris delimitadors de la contribució de Catalunya a la solidaritat interterritorial (el concepte d'«esforç fiscal similar» i el «principi d'ordinalitat»), així com la cessió de determinats impostos a la Generalitat i el percentatge de cessió del seu respectiu rendiment. La STC 31/2010 desactiva clarament la pretensió estatutària de redefinir el sistema de fonts en matèria de finançament autonòmic, i nega la possibilitat de revaloritzar el paper dels estatuts enfront de la legislació ordinària i orgànica estatal (LOFCA), d'acord amb alguns pronunciaments anteriors del mateix Tribunal (STC 181/1988 i STC 247/2007).

La sentència declara inconstitucional el requisit d'«esforç fiscal similar» i interpreta de forma desnaturalitzadora el «principi d'ordinalitat» (FJ 134), quina determinació atribueix en tots dos casos a l'Estat en el «si del sistema multilateral de cooperació i coordinació constitucionalment previst». El Tribunal Constitucional reitera així la seva jurisprudència anterior en matèria de finançament autonòmic (entre d'altres, les SSTC 104/1988, 72/2003, 14/2004) i afirma que és la mateixa CE (arts. 149.1.14, 133.1, 138, 156, 157) la que estableix un sistema en què les decisions fonamentals sobre recursos i solidaritat les ha d'adoptar l'Estat en un marc multilateral de cooperació i coordinació. En aquest context, la LOFCA exerceix la funció delimitadora de les competències financeres estatals i autonòmiques²⁷.

IV. LES PREVISIBLES CONSEQÜÈNCIES JURÍDIQUES I POLÍTIQUES DE LA STC 31/2010

A la vista d'això, i a manera de conclusió, resulta evident l'efecte desactivador de la reforma estatutària operat per la STC 31/2010. L'EAC 2006, un text relativament innovador i, en qualsevol cas, poc operatiu normativament de manera immediata, ha quedat desapoderat normativament a partir d'una sentència que barra el pas a allò que volia ser un intent de transformació de l'Estat de les autonomies en base a sòlids criteris hermenèutics i jurídics. En molts casos, com s'ha vist, la STC 31/2010 enfonsa les seves arrels en raons d'oportunitat política o de política legislativa, no pas d'estricta constitucionalitat. El pitjor és que la sentència consagra sobretot la pèrdua de l'*estatus* diferenciat de què gaudien els estatuts d'autonomia dins del sistema de fonts, a més de cimentar un nou i singular con-

²⁷ Vid. PAGÈS, J., «El finançament autonòmic a la sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut català de 2006», *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre l'Estatut, 2010*; BOSCH, N., VILALTA, M., «Efectes de la sentència del TC sobre el model de finançament de la Generalitat de Catalunya», *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre l'Estatut, 2010*; SOL, P., «El finançament», *Revista catalana de dret públic. Especial sentència sobre l'Estatut, 2010*; i MEDINA, M., «Las Haciendas autonómica y local en la STC 31/2010», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011.

cepte de poder constituent del que passa a formar part el mateix Tribunal Constitucional²⁸.

Jurídicament, tot fa preveure un notable augment de la conflictivitat (com s'ha vist en matèria lingüística). La rellevant i pròxima sentència del Tribunal Constitucional sobre la Llei d'Educació de Catalunya servirà per validar o no el model lingüístic vigent des de 1983 i travat des del 1994 pel mateix Tribunal. En aquesta situació d'*impasse* el Tribunal Suprem (i subsidiàriament el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya) han interpretat la STC 31/2010 situant el català i el castellà al mateix nivell quant al seu ús com a llengua vehicular.

Al mateix temps, subsisteixen diferents preceptes estatutaris que han estat interpretats i que en realitat ja no gaudeixen d'eficàcia normativa real i que col·lideixen amb la legislació estatal. Sense dubte, les múltiples interpretacions dels mateixos donaran lloc a possibles recursos davant de la jurisdicció ordinària en impugnació de les conseqüències que porta aparellades l'Estatut i que, en molts casos, com succeeix en l'àmbit lingüístic o del Poder Judicial, pot transportar-nos a una situació inferior a la prevista ja no en l'Estatut sinó en la mateixa legislació ordinària precedent.

La sentència, a més, desactiva el contingut estatutari del finançament i deixa de la mà de la LOFCA la seva concreció. Certament, això suposa que l'actual Estatut no petrifica el model i que es pugui adoptar un model de finançament específic via modificació de la mateixa LOFCA o de l'adopció d'una norma singular com pretén el Govern de la Generalitat i el Parlament de Catalunya a través de les conclusions d'una Comissió d'Estudi sobre un eventual Pacte Fiscal de la Generalitat amb l'Estat. Però no s'oblidi que el Tribunal s'ha afirmat com l'únic intèrpret de la solidaritat i de la coordinació amb la Hisenda estatal, i que això actua com un fre a l'autonomia financera autonòmica.

En un altre ordre de coses, però també pel que fa a les conseqüències jurídiques de la sentència, cal fer esment a l'impacte de la sentència sobre altres estatuts. D'entrada, una de les incoherències més cridaneres de la STC 31/2010 és que alguns preceptes impugnats de l'Estatut, declarats inconstitucionals o objecte d'interpretació, són molt semblants o idèntics als que figuren en altres estatuts que no han estat objecte de recurs i resten pacífics, per exemple en l'Estatut d'Andalusia. El mateix Tribunal és conscient d'aquesta situació paradoxal quan adverteix d'entrada (FJ 2) que la seva doctrina té efectes *erga omnes*, i que el recurs d'inconstitucionalitat no és l'únic procediment per a depurar l'ordenament, de manera que cal confiar en la correcta actuació del legislador, que ha de procedir a reformar els preceptes que resultin contra-

²⁸ Faig meves les paraules del professor Viver i Pi-Sunyer: discrepo de «bona part de la fonamentació jurídica, del to utilitzat, de la prevenció política que transpira i del desconeixement de la realitat catalana, especialment de la lingüística».

ris a la Constitució²⁹. Pensem en el cas de les lleis ordinàries catalanes que reproduïxen en tot o en part el contingut estatutari. En el cas dels preceptes declarats inconstitucionals, això no vol dir que s'hagin d'estendre automàticament els efectes anul·ladoris de la STC 31/2010 a altres preceptes idèntics o similars. Però l'article 5.1 LOPJ estableix clarament que els jutges ordinaris han d'interpretar els preceptes de manera que no es desviïn de la interpretació conforme donada pel Tribunal Constitucional. Aquest és el títol habilitant exhibit pel Tribunal Suprem i pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en matèria lingüística. Es tracta doncs d'una doctrina vinculant, que evitaria de fer aquesta comesa llei a llei al Tribunal Constitucional.

Finalment, les conseqüències polítiques amb transcendència jurídica són difícils de preveure. Més enllà del constatable grau d'insatisfacció generat per la resolució, expressat per la majoria de forces polítiques i per les institucions de Catalunya, la sentència suposa un punt d'inflexió, un intent de posar punt i final a una possible evolució federalitzant de l'estat autonòmic, que ara mateix s'orienta cap a un model més propi dels estats regionals. Les intencions manifestades per les forces polítiques majoritàries a l'Estat, que aposten per una major harmonització de l'Estat autonòmic en aquesta nova etapa, disposen ara d'un ancoratge jurídicopolític en la STC 31/2010³⁰. Amb tot, la sentència pot comportar igualment, a la curta o a la llarga, la recerca de models ben contraris al seu mateix esperit: ja siguin solucions basades en la bilateralitat estricta (*vgr.* el concert econòmic que demanden la majoria de forces polítiques i de l'opinió pública catalanes), així com d'altres sobre les que el TC ha afirmat una interdicció absoluta («el dret a decidir» front a la indissolubilitat de la nació espanyola tantes vegades proclamada al llarg de la sentència).

²⁹ FERRERES, V., «El impacto de la sentencia sobre otros Estatutos», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010.

³⁰ Resulta interessant una lectura de GÓMEZ-POMAR, J., GARCÉS, M., ELORRIAGA, G., *Por un estado autonómico racional y viable*, FAES, 2010 i DE ESTEBAN, J., «Reflexiones en torno al voto particular de Javier Delgado», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2010.

