

Efectos jurídicos de la sentencia del Estatut

CARLES VIVER PI-SUNYER

EL PAÍS - Opinión - 20-07-2010

No es tarea fácil evaluar, sin excesivos tecnicismos y en unas pocas cuartillas, los efectos jurídicos de la sentencia sobre el Estatuto catalán. Se corre el riesgo cierto de perder los matices, tan importantes en estos casos. Sin embargo, creo que quienes participamos en su momento en el proceso estatutario tenemos un deber cívico de correr ese riesgo. Mi intención aquí es la de ser lo más descriptivo posible, evitando entrar en valoraciones políticas y en críticas jurídicas de la sentencia.

En relación con lo que hemos dado en llamar aspectos identitarios, la sentencia viene a concluir que el Estatuto no puede aplicar a Cataluña los términos *nación* y *realidad nacional*, ya que desde una perspectiva jurídica la Constitución sólo admite una Nación, la española. No declara formalmente la inconstitucionalidad de esos incisos ya que están en el preámbulo, pero les niega efectos interpretativos respecto del resto de artículos y, en concreto, respecto de los símbolos "nacionales", obligando a entender este adjetivo como símbolos de una "nacionalidad", no de una nación. Declara constitucionales las referencias al "pueblo catalán" como origen del poder, a la "ciudadanía catalana" y a los "derechos históricos", ya que puede interpretarse que estos conceptos no son sinónimo de ninguna fundamentación del poder de la Generalitat al margen de la Constitución. La sentencia cierra cualquier posible interpretación expansiva que pudiera estar implícita en la referencia a los derechos históricos (que, según declara, nada tienen que ver con los del País Vasco o Navarra). Los efectos jurídico-prácticos de estas interpretaciones son muy limitados; lo serían también, al menos a corto

plazo, aunque se interpretase que el Estatuto había querido transitar por la vía, ciertamente no explicitada, de los derechos históricos de los territorios forales.

En cuanto a la lengua, la sentencia deja intacta la regulación del catalán en el ámbito de la enseñanza y su carácter de lengua vehicular preferente, aunque no única. Respecto de la lengua de las Administraciones catalanas y de sus medios de comunicación declara que el Estatuto no puede imponer el uso preferente del catalán, como sí hacía la Ley de política lingüística vigente, aunque inmediatamente admite que el legislador ordinario podrá dar ese trato preferente a cualquiera de las dos lenguas oficiales para "corregir situaciones históricas de desequilibrio". Más allá de las críticas que pudiera merecer ese planteamiento, en la práctica no va a exigir ningún cambio significativo, aunque puede ser un semillero de conflictos. Tampoco se reconoce el deber general de conocer el catalán. Aquí se rompe clamorosamente la igualdad entre las lenguas oficiales que según la propia sentencia debería presidir la regulación estatutaria. Esto significa que si un ciudadano alega desconocimiento del catalán, las comunicaciones que los poderes públicos le dirijan en esta lengua carecen de efectos y además, añade la sentencia, no puede imponérsele la obligación de pedir a la Administración que les dirija las comunicaciones en castellano. Esto parecería llevar a la exigencia de que todas las comunicaciones fueran bilingües; sin embargo, la sentencia afirma que pueden hacerse en una única lengua siempre que se arbitren "mecanismos" para que quienes prefieren la comunicación en castellano puedan obtenerla sin que el mecanismo para conseguirlo les suponga una carga. Aquí deberá verse qué se entiende por carga en este contexto y deberá ponerse imaginación para hacer compatible el uso del catalán con

la ausencia de cargas individuales. Por último, el legislador que regule la obligación de empresas y establecimientos de atender en cualquiera de las dos lenguas, según parece decir la sentencia, deberá hacerlo en función de los tipos de establecimiento -no es lo mismo una gran empresa que una empresa familiar- y sin exigir que todos los dependientes hablen las dos lenguas. Igualmente, parece reconocer la constitucionalidad del derecho a dirigirse en catalán a los órganos constitucionales del Estado y a los Tribunales Constitucional y Supremo, aunque corresponde al legislador estatal concretar su alcance y contenido.

Frente a lo que sostenía un importante sector doctrinal, la sentencia reconoce, más claramente que en sentencias anteriores, la posibilidad de establecer en el Estatuto derechos y deberes.

En el ámbito de las instituciones de autogobierno solo resultan afectados dos incisos: el carácter vinculante para el Parlament de los dictámenes del Consejo de Garantías relacionados con los derechos estatutarios y la exclusividad de la función supervisora del Síndic de Greuges en relación con la Administración autonómica, que deberá compartir con el Defensor del Pueblo, aunque, adviértase bien, sólo cuando afecte a derechos constitucionales, no a derechos estatutarios.

En relación con el Poder Judicial la sentencia, contra lo que parecía ser también la opinión general, admite que los Estatutos puedan contener preceptos en los que se haga referencia a cuestiones como las relativas a las competencias de los órganos judiciales, aunque con importantes limitaciones y siempre que remitan su concreción a las leyes orgánicas estatales. Esta regla sólo se excepciona respecto del Consejo de Justicia,

posiblemente por su mayor detalle. El razonamiento es tortuoso, porque parece partir de la idea de que el Consejo diseñado por el Estatuto es un órgano de la Generalidad, cuando claramente no es así y porque en algún momento parece confundir el Consejo General del Poder Judicial con el pleno de ese Consejo. Sin embargo, lo relevante es que finalmente no se niega la posibilidad de que si la ley Orgánica quiere se establezca un órgano territorial desconcentrado del Consejo General en Cataluña.

No merece tacha de inconstitucionalidad ninguno de los preceptos relativos a la acción exterior de la Generalidad y a sus relaciones con el Estado, las demás CC AA y la UE. Con una excepción significativa: los mandatos dirigidos al legislador estatal para que incorpore a varias decenas de organismos o personas elegidas con la participación de la Generalidad, no sólo han quedado reducidos a meras recomendaciones que no vinculan a ese legislador, sino que esta participación no puede producirse en los órganos decisorios de estos organismos. La pérdida es significativa.

Sin embargo, los efectos más negativos se producen en lo tocante a las competencias. En el Estatuto se pretendía, en primer lugar, ampliar el contenido material de las competencias exclusivas y asegurar al máximo que en estos ámbitos no penetraría el Estado a través de sus competencias. La idea que subyacía a esta configuración estatutaria era la de que las Cortes Generales reconocían que para asegurar los intereses generales del Estado no tenían necesidad de extender sus competencias, especialmente las básicas y "transversales", a los ámbitos declarados exclusivos de la Generalidad. La sentencia salva en apariencia la exclusividad pero advierte que ésta no puede impedir que el Estado pueda penetrar en esos ámbitos declarados exclusivos, ya que, y aquí

está una de las claves de toda la sentencia, alterando su jurisprudencia anterior declara que los Estatutos no pueden contribuir a delimitar el contenido y alcance de las competencias, ni estatales ni autonómicas: corresponde en exclusiva a la Constitución y al propio TC.

La sentencia, en relación a esa jurisprudencia precedente, degrada la función constitucional de los Estatutos como normas integradas en el bloque de constitucionalidad. Sobre esta cuestión los teóricos vamos a seguir discutiendo largamente, aunque es cierto que el TC que tiene la última palabra ya ha hablado. Y conviene destacar que esa "ingeniería constitucional", que ahora tanto se critica del Estatuto, fue admitida pacíficamente en 2007 por la doctrina del TC sentada en la sentencia del Estatuto valenciano; algo debe haber ocurrido desde entonces.

El Estatuto pretendía también acotar el alcance de las bases. La sentencia suscita aquí alguna perplejidad. En primer lugar reitera la doctrina de que las bases estatales pueden contenerse no sólo en leyes, sino también en reglamentos e incluso en actos meramente ejecutivos - autorizaciones, licencias...- y pueden tener el detalle que el legislador estatal considere conveniente. En aplicación de esta doctrina declara inconstitucionales dos incisos del precepto estatutario correspondiente; sin embargo, lo que queda del artículo tras esta amputación permite deducir que las bases deben contenerse en disposiciones, no en actos de ejecución, y que esas disposiciones deben ser únicamente un marco que debe permitir concreciones y desarrollo, es decir no pueden ser de detalle. Veremos cómo se resuelve en la práctica esta contradicción. Finalmente el Estatuto pretendía incorporar a las competencias ejecutivas la posibilidad de que la Generalitat pudiera dictar reglamentos dotados de efectos más allá de los puramente de organización interna.

Aunque la sentencia emplea expresiones ciertamente abiertas al referirse a esta cuestión, será difícil argumentar que en ellas caben los reglamentos dotados de efectos "externos".

Naturalmente, las drásticas limitaciones impuestas por la sentencia a las "definiciones" de las competencias tienen repercusión directa en los 60 artículos que regulan las competencias concretas de la Generalitat. En suma, puede concluirse que la sentencia desactiva prácticamente todas las novedades que pretendía introducir el Estatuto en este ámbito. La situación tras la sentencia será la misma que existía antes de aprobarse el texto estatutario (salvando algunas competencias nuevas y las potestades de participación en ciertas decisiones estatales). Es decir, la delimitación de las competencias continuará quedando en la práctica a la libre disposición del legislador estatal ordinario con el único control del Tribunal que ejercerá utilizando como único parámetro para enjuiciar las decisiones estatales el texto abierto de la Constitución.

En relación con el sistema de financiación sucede algo parecido a las competencias. La sentencia declara respecto de una buena parte de sus preceptos (desde los que establecen los porcentajes que corresponden a la Generalitat en cada uno de los impuestos cedidos hasta las inversiones que deben hacerse en infraestructuras) que su contenido no vincula al legislador estatal. Serían algo así como meros compromisos políticos. Parece que para la sentencia, el Estatuto no es fruto de un pacto entre el Estado y la Generalitat sino una norma autonómica que unilateralmente pretende imponer obligaciones al Estado.

En este caso la mayoría de las leyes que deben desarrollar estos compromisos se han dictado ya o están en tramitación con lo que, más

allá del debate de si en ellos se recoge fielmente lo previsto en el Estatuto, podría afirmarse que van a ser escasos los efectos prácticos inmediatos de la interpretación dada por el Tribunal a los mencionados preceptos. Sin embargo, se ha perdido la garantía que ofrecía frente al legislador estatal su incorporación al Estatuto y éste queda de hecho supeditado a la LOFCA y a otras leyes estatales.

Estos son, a mi juicio, los efectos jurídicos de la sentencia, a ustedes corresponde valorarlos. Mi valoración podría resumirse así: discrepo radicalmente de buena parte de la fundamentación jurídica, del tono utilizado, de la prevención política que rezuma y del desconocimiento de la realidad catalana (lingüística...). Tiempo habrá, sin embargo, para abordar esta cuestión.