

# CONCLUSIONES GENERALES DEL DICTAMEN SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE CATALUÑA

## **Catedráticos de Derecho Constitucional**

Francisco Balaguer Callejón

Javier García Roca

Manuel Medina Guerrero

Alejandro Saiz Arnaiz

## I.-INTRODUCCION

El proceso de descentralización política dispuesto por el constituyente de 1978 y la consolidación de un modelo territorial basado en el reconocimiento de la pluralidad dentro de la unidad, ha permitido articular un sistema de gobierno multinivel que ha supuesto una profundización de la democracia y la realización de políticas públicas muy próximas al ciudadano. Cuando han pasado más de veinticinco años de iniciado el proceso autonómico, y una vez determinados los elementos básicos de nuestro diseño territorial, no debe extrañar que algunas Comunidades Autónomas hayan estimado oportuno adaptar sus instituciones e instrumentos de autogobierno.

Es notorio que en los últimos años se han producido múltiples cambios que afectan a nuestra realidad política y social: la integración europea, la inmigración, el desarrollo de las telecomunicaciones, el envejecimiento de la población son sólo algunos ejemplos que permiten tomar conciencia del alcance de esas transformaciones. Un Estado útil al ciudadano tiene que acomodarse esas nuevas realidades. Y, cuando ese Estado está políticamente descentralizado, es evidente

que esa reestructuración afectará a la distribución de competencias entre las diversas entidades que lo integran. Dicho con otras palabras: puesto que las Comunidades Autónomas también son Estado, es lógico que muchos de los cambios que éste requiere para atender más eficazmente a las demandas de los ciudadanos se manifiesten como iniciativas de reforma estatutaria.

En consecuencia, estas iniciativas de reforma estatutaria son consustanciales a nuestro sistema constitucional de ordenación territorial del poder y así han de ser jurídica y políticamente comprendidas. Comoquiera que los Estatutos de Autonomía son expresión de un espacio constitucional propio, las reformas que, dentro del marco de la norma suprema, se realicen para profundizar en el autogobierno y para mejorar la calidad de éste son razonables y también constitucionalmente posibles. La legitimidad de las instituciones, tanto las estatales como las autonómicas debe quedar reforzada a través de estos procesos de reforma que, por otra parte, están más que justificados en Estatutos que, como el de Cataluña, no han sido objeto de cambio alguno desde su aprobación. Desde esta perspectiva, realizamos una valoración general positiva de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Cataluña.

La Propuesta es una iniciativa de reforma estatutaria que, en cuanto tal, reúne todos los requisitos exigidos en la Constitución y en el vigente Estatuto de Cataluña. Se encuentra, por tanto, en condiciones de ser tramitada por las Cortes Generales, iniciándose, así, la segunda fase del procedimiento diseñado por el constituyente que ha concebido a los Estatutos de Autonomía como leyes orgánicas, en cuya aprobación han de concurrir sucesivamente la voluntad del Parlamento autonómico y la de las Cortes Generales.

Desde una perspectiva sustantiva, la Propuesta no comporta una confrontación directa y manifiesta con los principios constitucionales, ni puede en modo alguno calificarse como una reforma encubierta de la Constitución, algo, por lo demás, imposible en el ordenamiento jurídico español. En efecto, en nuestro sistema no hay más reformas de la Constitución que las que se tramitan en el modo y la forma

previstos en su Título X. Si un Estatuto de autonomía contiene normas que contradicen la Constitución estaríamos ante normas inconstitucionales, inválidas, cuya nulidad corresponde declarar al Tribunal Constitucional, pero nunca ante la aprobación tácita de una reforma de la Constitución.

Es cierto que la Propuesta incorpora nuevas técnicas a través de las cuales se intentan resolver algunos de los problemas que se han manifestado en los últimos años en relación con el Estado Autonómico, peculiaridad que no puede desconocerse al valorar su constitucionalidad. Como ocurre siempre que se experimenta con nuevas técnicas jurídicas, puede haber disfunciones que deben ser objeto de ajuste. En muchos de los apartados se pueden resolver esas disfunciones mediante correcciones del texto o buscando alternativas a las técnicas empleadas.

Es conveniente, por tanto, poner de manifiesto que los objetivos que se persiguen se pueden obtener también mediante instrumentos alternativos que resulten plenamente congruentes con la Constitución. Sin restar importancia a las cuestiones a que nos enfrentamos, su solución es posible. A veces, la supresión de una palabra o la modificación de un término permite restablecer la constitucionalidad de muchos preceptos, si bien en otras ocasiones son necesarias correcciones más severas. A este respecto, puede resultar útil tener en cuenta las valoraciones realizadas por el Dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña. Aunque, obviamente, la valoración sobre la constitucionalidad de la Propuesta no puede limitarse al pronunciamiento del Consejo, sí es posible encontrar en su Dictamen bases para determinar la formulación correcta de muchos preceptos.

Como es sabido, fueron muchos los aspectos respecto de los cuales se plantearon objeciones de constitucionalidad por parte del Consejo Consultivo. En algunos de ellos se apreciaron inconstitucionalidades que no era posible resolver por vía interpretativa. En otros, sin embargo, el Consejo ofreció fórmulas interpretativas con el fin de conciliar con la Constitución la disposición afectada.

Ahora bien, por razones de seguridad jurídica, es deseable que las Cortes Generales realicen en el texto de la propuesta las modificaciones necesarias para adecuar el contenido de esos preceptos necesitados de interpretación, para aclarar sus enunciados y adaptarlos con rigor a lo dispuesto en la Constitución, despejando así cualquier duda sobre su constitucionalidad.

## **II.-CONCLUSIONES ESPECIFICAS**

Con carácter previo al estudio de los aspectos sobre los que se nos ha pedido dictamen procede señalar que la cuestión sobre la compatibilidad con el artículo 2 de la Constitución del término “nación” referido a Cataluña (art. 1.1 de la Propuesta de reforma) tiene una dimensión teórica, que está condicionada de manera decisiva por el debate político, ideológico y cultural. Por ello, los autores de este dictamen han optado por no analizar la cuestión, en este momento, circunscribiendo su análisis a una perspectiva estrictamente jurídico-constitucional.

### **1.-Derechos Históricos**

En relación con los derechos históricos, consideramos que el autogobierno de Cataluña tiene que fundamentarse directamente en la Constitución y en el Estatuto, de tal manera que no es posible identificar una fuente de legitimidad alternativa o previa a la Constitución. En este sentido coincidimos plenamente con la valoración realizada por el Consejo Consultivo de Cataluña sobre la base de la jurisprudencia constitucional que reitera que la titularidad de los derechos históricos que resulta de la Disposición Adicional Primera se predica únicamente de Navarra y los territorios históricos del País Vasco.

No obstante lo anterior, estimamos que es posible un reconocimiento de los elementos identitarios de Cataluña basados en su historia. Desde esa perspectiva, entendemos que no existen reparos jurídicos para incorporar aspectos históricos vinculados a la lengua y a la cultura propias de Cataluña. Sin embargo, es claro que

no existe base constitucional para considerar que la educación pueda definirse de manera singular a partir de los llamados derechos históricos, pues, aquellos aspectos en los que pudiera encontrarse algún punto de conexión han de considerarse ya incluidos en las referencias a la lengua y a la cultura.

## **2.-Régimen lingüístico**

Respecto del régimen lingüístico contenido en la Propuesta, toda vez que se establece un claro principio de no discriminación, no pueden oponerse objeciones generales de constitucionalidad. El deber de conocimiento tanto del catalán como del castellano, tal como aparece regulado, no supone más que la presunción de que todos los catalanes conocen ambas lenguas. Se trata, además, de un deber que cede frente al ejercicio de ciertos derechos, y cuyo incumplimiento no acarrea sanciones. Por otra parte, su exigencia no ha sido concretada con carácter general fuera del ámbito de la enseñanza obligatoria, a cuyo término se impone la acreditación del conocimiento de las dos lenguas (como ahora nos recuerda el art. 35.2 de la Propuesta).

En relación con el aranés, debe introducirse alguna modificación para que no se pueda entender que su cooficialidad en Cataluña suponga también cooficialidad en España. De ese modo, debería quedar claro que la cooficialidad sólo vincula a la Administración autonómica de Cataluña y no así a las restantes administraciones.

Las previsiones en materia de conocimiento de la lengua catalana referidas a jueces, magistrados, fiscales y personal al servicio de la Administración de Justicia, en cambio, no pueden incluirse en el texto del Estatuto por tratarse de una materia reservada por la constitución a la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Tampoco puede exigirse el conocimiento de la lengua catalana a los notarios y registradores ejercientes en Cataluña ya que su estatuto jurídico es materia reservada a la competencia exclusiva del Estado.

Se observa también un problema de redacción respecto del deber de conocimiento del catalán en el artículo 6.2, por cuanto se extiende a todas las personas, cuando

sólo puede resultar aplicable a los catalanes. Igualmente cabe objetar el derecho que se establece en el artículo 33.5 de la Propuesta, por cuanto el Estatuto no puede imponer ese tipo de obligaciones a los órganos constitucionales y jurisdiccionales del Estado que allí se mencionan.

### **3.-Derechos, deberes y principios rectores**

No apreciamos objeciones generales de constitucionalidad por la incorporación de un Título específico dedicado a los Derechos en el Estatuto. Por el contrario, se trata de un aspecto positivo, en cuanto que incluye elementos de integración simbólica y de orientación de la actividad de los poderes públicos autonómicos a los que estos preceptos fundamentalmente vinculan. No obstante, se recuerda también que los derechos deben estar conectados a los títulos competenciales propios y deben respetar el desarrollo realizado por el legislador estatal ex artículo 81 CE y los límites inherentes al artículo 149.1.1º CE para garantizar un estatuto jurídico unitario de los derechos y deberes constitucionales en todo el Estado, así como tener en cuenta los límites derivados de los Tratados Internacionales sobre la materia suscritos por España.

Tampoco merece una valoración negativa el establecimiento de fórmulas de garantía de los derechos reconocidos en el Estatuto, aunque la previsión del artículo 38.2 de la Propuesta, relativa a un cauce jurisdiccional específico, resulta inconstitucional por invadir competencias reservadas en exclusiva al Estado.

### **4.-Sistema institucional y fuentes del Derecho.**

En relación con el sistema de fuentes resultante del Estatuto no cabe plantear objeciones por lo que se refiere a tipos normativos ya existentes en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma como es el caso de las Leyes de desarrollo básico. Tampoco respecto de la incorporación de nuevas categorías, perfectamente legítima desde el punto de vista constitucional, como es el caso de los Decretos-Leyes.

En relación con el artículo 67.4, sobre el refrendo del nombramiento del Presidente de la Generalidad, la solución que se aporta para superar la objeción de constitucionalidad planteada por el Consejo Consultivo debe considerarse igualmente inconstitucional, pues sólo tienen la facultad de refrendar los sujetos determinados por la Constitución y no otros.

El apartado 5 del artículo 67 tampoco resulta aceptable por cuanto que la condición de <<Estado>> de la Generalidad conduce a que, en los actos en los que exista representación directa del Estado, deba aplicarse el orden de precedencias y el protocolo establecido por la legislación estatal.

Respecto de la configuración estatutaria de la Generalidad, aunque no se aprecian problemas generales, sí existen cuestiones específicas en la relación que se establece con la Administración Local. Se valora positivamente que la Propuesta de Reforma contenga una ordenación integrada de la materia relativa al régimen local. Ahora bien, aunque la Comunidad Autónoma tiene competencias claras respecto de los entes locales, lo cierto es que la autonomía constitucionalmente garantizada a los mismos impide que puedan quedar integrados en las instituciones de la Generalidad, tal y como resulta del Título II de la Propuesta. Por otro lado, el Estatuto debe respetar el espacio normativo propio del Estado, por cuanto los entes locales no sólo se integran en el ámbito territorial de Cataluña sino también en el del Estado, del que son el primer nivel de gobierno y respecto del cual el Estado tiene competencias constitucionales precisas.

Tampoco se nos plantean problemas de constitucionalidad en relación con la denominación específica de las provincias catalanas, en cuanto entes locales, como veguerías, ni en relación con la sustitución de las diputaciones como órganos de gobierno por los consejos de veguerías. Más allá de esa modificación, las otras previsiones sobre esta materia contienen algunos excesos desde el punto de vista constitucional que deberán ser corregidos, pues la alteración de los límites provinciales requiere una ley orgánica específica, y la determinación del régimen jurídico básico de la provincia que corresponde a la legislación básica estatal sobre

régimen local. Nada cabe objetar, en cambio, respecto de la incorporación de la comarca como ente supramunicipal.

## **5.-Poder Judicial**

Contrariamente a ciertas lecturas que se han realizado sobre la Propuesta de Reforma, ésta no crea un poder judicial autonómico diferenciado del Poder Judicial del Estado. Por el contrario, se lleva a cabo una profundización importante en la adecuación del Poder Judicial al Estado autonómico, como se puede percibir en la creación del Consejo de Justicia de Cataluña, en el reforzamiento de la posición del Tribunal Superior de Justicia, en la previsión de la Justicia de proximidad y en el tratamiento de algunos aspectos de la oficina judicial.

Sin embargo, no puede desconocerse que la Constitución, en su artículo 122, reserva a la LOPJ parte de las materias reguladas en el Título III de la Propuesta como es el caso, por mencionar algún ejemplo, del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de los Presidentes de sus Salas, el de la regulación del Consejo de Justicia, sus atribuciones, su reglamento interno y el estatuto de los Consejeros, o el de la regulación de la creación de órganos judiciales y de la modificación de las plantas judiciales. En consecuencia, para respetar la reserva constitucional específica, todos estos aspectos deberán quedar fuera del articulado del Estatuto o, en su caso, habrá de remitirse a lo que se establezca en la LOPJ sin predeterminedar su contenido. Lo mismo cabe decir de aquellas disposiciones (como las que regulan el nombramiento y las atribuciones del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia) que vulneran la reserva al Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal establecida en el art. 124 de la Constitución, o las que invaden la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación procesal (v. gr. al ocuparse de los recursos extraordinarios y de los procedimientos arbitrales).

## **6.-Competencias**

Valoramos positivamente el esfuerzo que ha realizado la Propuesta de Reforma por revolver algunos de los problemas de delimitación competencial que ha puesto de



relieve la doctrina y la jurisprudencia en los años de desarrollo del Estado Autonómico. No obstante, se observan también algunas deficiencias técnicas e incluso algunos errores materiales que deben ser corregidos.

Igualmente, consideramos que la gran extensión que adquieren los aspectos competenciales en la Propuesta de Reforma, con una definición de submaterias o perfiles competenciales muy amplia, provoca contradicciones internas que deben ser resueltas y da lugar a colisiones con las competencias estatales que deben ser analizadas en cada caso.

En lo que a las categorías generales de competencias se refiere, es necesario realizar ajustes técnicos en todas ellas (110 a 113, 189.3 y Disposición Transitoria Tercera), adoptando soluciones que en algunos casos han sido objeto de tratamiento por el Dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña para evitar posibles interpretaciones contrarias a la Constitución. Así, por lo que se refiere a las competencias exclusivas, debería modificarse el artículo 110.1 para eliminar el término <<excluyentes>> y las referencias parciales a límites derivados de la Constitución, ya que no se pueden seleccionar en cada Estatuto los límites constitucionales. En cuanto a las compartidas, habría que modificar el artículo 111, eliminando la exigencia de rango legal a la normativa básica estatal (que podría formularse como <<preferencia de ley>>), así como la referencia a la determinación de su efectividad normativa.

Igualmente, en este precepto debería suprimirse el término <<expresamente>> por referencia a los casos previstos en la Constitución que excedan de los principios, objetivos y estándares mínimos, así como los términos <<y el presente Estatuto>>. También, respecto de las competencias compartidas, debería ser objeto de corrección el artículo 189.3 en relación con el artículo 113 de la Propuesta, por cuanto no resulta aceptable que la Comunidad Autónoma pueda desarrollar directamente el derecho europeo sin tener en cuenta las bases estatales. Por último, la Disposición Transitoria Tercera debería ser objeto igualmente de ajuste, eliminando el término <<básica>> y la referencia a principios, objetivos y estándares mínimos. En lo que se refiere a las competencias ejecutivas, no resulta

aceptable constitucionalmente que el Estatuto integre los reglamentos ejecutivos, dictados en desarrollo de ley, dentro de este tipo de competencias.

En relación con las previsiones de las Disposiciones Adicionales Tercera y Novena, en las que se contienen mandatos al legislador estatal para que transfiera competencias a la Comunidad Autónoma a través del artículo 150.2 CE y para reformar diversas Leyes de singular importancia, estimamos que existen serias dudas sobre su constitucionalidad, puesto que exceden del contenido propio de un Estatuto de Autonomía. Lo anterior no obsta a que puedan adoptarse fórmulas negociadas como podrían ser una Ley Orgánica de transferencia o un compromiso parlamentario de proceder a la reforma de determinadas leyes, sin necesidad de incorporarlas al Estatuto, algo que, por otra parte, devalúa su naturaleza y fuerza normativa.

Igualmente, se mantienen serias dudas respecto de la Disposición Adicional Undécima, en relación con el artículo 71.1, al caracterizarse a la Administración de la Generalidad como Administración estatal ordinaria, pues supone una alteración de las competencias ejecutivas del Estado que la Constitución le otorga y no sólo un intento de racionalizar las Administraciones Públicas. La cuestión puede ser debatida por las Cortes Generales, pero no debería incluirse en el Estatuto pendiente de una hipotética transferencia, también para no desvalorizar su carácter normativo.

## **7.-Unidad de Mercado**

La unidad de mercado es un proceso necesario en toda realidad estatal, de tal manera que el sistema competencial debe respetar necesariamente este principio, el cual sirve siempre en el Derecho comparado como elemento estructurador de todo el sistema competencial. Incluso en Estados fuertemente descentralizados, como es el caso de Suiza, en las materias de naturaleza económica se atribuyen a la Federación competencias esenciales de carácter legislativo que incluyen las correspondientes funciones ejecutivas. Hay que tener en cuenta, además, que el mercado único de la Unión Europea supone un límite adicional a todos aquellos

obstáculos que se puedan generar, a nivel estatal o autonómico, a la unidad de mercado.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional el principio de unidad de mercado, es ya, de por sí, un principio estructurador del sistema de competencias diseñado en la Constitución. La unidad de mercado es un límite, no sólo al ejercicio de las competencias, sino también a la atribución de competencias para las Comunidades Autónomas. Desde esa perspectiva, algunos de los preceptos de la Propuesta en materia económica sobrepasan los límites constitucionales que se derivan de este principio. La Propuesta de Reforma contempla una amplia gama de competencias en materias de naturaleza o relevancia económica que en ocasiones soslaya las exigencias del principio constitucional de unidad de mercado.

## **8.-Financiación**

La primera consideración que hay que realizar es de carácter formal y hace referencia al hecho de que en el Estatuto no se puede regular completamente el sistema de financiación de una Comunidad Autónoma. Dado que el sistema de financiación afecta a todas las Comunidades Autónomas de régimen común, es absolutamente necesario que se determine previamente, mediante el acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De ahí que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 68/1996, FJ 9, afirme que “Con el artículo 157.3 CE que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía”. Por tanto, desde un punto de vista formal, aunque resulte posible incorporar algunos principios generales relativos a la financiación de la Comunidad Autónoma, no es constitucionalmente aceptable diseñar en el Estatuto un sistema acabado de financiación con pretensión de eficacia normativa directa.

En cuanto a los aspectos materiales de los preceptos contenidos en la Propuesta de Reforma, entre otras objeciones de constitucionalidad, hay que señalar singularmente la relativa a la monopolización de la gestión de todos los impuestos de titularidad estatal por la Comunidad Autónoma. No hay ningún Estado federal en el que el poder central pierda por completo el control de la gestión y recaudación de sus propios impuestos.

Del mismo modo, desde el punto de vista material, no puede desconocerse que los principios que se incorporen al Estatuto deberán ser congruentes con el bloque de constitucionalidad y especialmente con la Ley Orgánica a la que se refiere el artículo 157.3 CE.

En relación con la financiación local resultaría necesario acomodar la Propuesta de Reforma a las competencias que en virtud de la Constitución corresponde al Estado para regular las Haciendas Locales.

## **9.-Bilateralidad**

Respecto de las relaciones de Cataluña con el Estado y otras Comunidades Autónomas, hay que señalar que en la Propuesta de Reforma se contienen algunos mecanismos y planteamientos que resultan muy discutibles desde el punto de vista constitucional. Aunque determinados mecanismos bilaterales pueden resultar muy útiles para resolver problemas que puedan generarse entre el Estado y la Comunidad Autónoma, lo cierto es que el Estatuto contiene una orientación excesiva hacia la bilateralidad.

La necesidad de foros multilaterales de debate y decisión es una exigencia estructural de todo Estado compuesto para garantizar la eficacia de las políticas públicas y su articulación coherente tanto a nivel interno cuanto en los procesos relacionados con el Derecho europeo.

En coherencia con lo anterior, sería necesario revisar algunos de los preceptos de la Propuesta. Es el caso, por ejemplo, del artículo 176.2, que establece un derecho de

veto que no resulta constitucionalmente aceptable. Igualmente, aunque en la Disposición Adicional Quinta se precise el sentido del término <<determinante>>, que se utiliza en diversos preceptos en relación con las posiciones expresadas por la Generalidad, lo cierto es que se incluyen obligaciones para el Estado que no encuentran acomodo en la Constitución. En este sentido, las previsiones de preceptos tales como el artículo 185.1 en relación con la revisión de los Tratados de la Unión Europea, o del artículo 186 respecto de la determinación de la posición estatal ante las instancias europeas, o del artículo 197 respecto de los Tratados y Convenios Internacionales, son de dudosa constitucionalidad. Lo mismo cabe decir de algunas de las facultades que se atribuyen en ese mismo artículo a la Generalidad en relación con la concertación internacional.

En Madrid, a 24 de octubre de 2005.