

Un fallo lleno de prejuicios y castillos en el aire

JOSÉ MARÍA BRUNET | Madrid

LA VANGUARDIA | 10/07/2010

La sentencia del Tribunal Constitucional (TC) sobre el Estatut deja mal cerradas la mayor parte de las grandes cuestiones que planteó la reforma catalana. Ante la imposibilidad de llegar a consensos amplios, la resolución se ha decantado por un arbitrio de pretensiones salomónicas que impide que el pronunciamiento del Constitucional tenga efectos pacificadores, en el sentido jurídico, sobre los grandes temas debatidos.

Ello vale tanto para el concepto de nación y sus diferentes acepciones como para el uso de la lengua catalana o las competencias en financiación y justicia. Casi todos estos grandes asuntos vuelven a quedar al albur de los márgenes de negociación política de cada momento. La sentencia impide, en este sentido, que el Estatut tenga el carácter de paso adelante, de salto cualitativo en la construcción del Estado autonómico, que las fuerzas políticas catalanas quisieron darle desde la puesta en marcha del proceso.

EL ENFOQUE GENERAL

Un fallo que se administra como medicina preventiva

El texto de la sentencia pone de manifiesto, en definitiva, que el Constitucional ha sucumbido a la tentación de elaborar una jurisprudencia preventiva sobre la cuestión territorial. El TC se ha contagiado del clima de sospecha que se abatió sobre el debate autonómico desde el comienzo de la reforma catalana, momento en que ya fue tildada de reforma constitucional encubierta. El fallo ha querido, en suma, actuar como dique y admonición, con continuas advertencias

sobre la inviabilidad de una evolución soberanista de la autonomía catalana que la letra de la reforma estatutaria nunca planteó.

Cabría decir, en este sentido, que en algunos pasajes la sentencia pasa del afán preventivo al ensañamiento pretendidamente terapéutico. El temor a que el Estatut entrañe una patología secesionista lleva al TC a suministrar a la reforma catalana dosis masivas de fármacos constitucionales líquidos y sólidos, que en los votos particulares de los magistrados más radicalmente discrepantes se prescriben como auténticas curas de caballo.

Los puntos fundamentales de la sentencia son los siguientes:

LA NACIÓN

Una descripción que "no tiene valor normativo"

Los fundamentos jurídicos de la sentencia repiten machaconamente que Catalunya no puede ser una nación en sentido jurídico, puesto que a tales efectos sólo existe la Nación - y se refleja así, con mayúscula-española, aunque admite que la pretensión es una "idea perfectamente legítima". El TC afirma que el hecho de que los estatutos de autonomía tengan su fundamento en la Constitución es "una cuestión tan elemental y de principio que no admite discusión". Y de ello deriva que pretender dar sentido jurídico a la nación catalana supone una voluntad "incompatible, por contradictoria" con la "unidad e indivisibilidad" de la Nación (sic) española, consagrada en la Constitución.

EL PODER POLÍTICO

El conjunto de los españoles, "únicotitular" de la soberanía

La sentencia muestra especial preocupación en subrayar que el pueblo español en su conjunto es el "único titular reconocido" de la soberanía política, porque "la Constitución no conoce otra Nación que la española". No obstante, la resolución trata de compensar la contundencia de estos conceptos con algunas concesiones a la reforma catalana, al afirmar que la mayoría del TC no puede compartir la visión "restrictiva" que los recurrentes exponen sobre la Constitución.

Con una visión más "amplia" del texto constitucional - sostiene el TC-Catalunya puede ser presentada como "una realidad nacional" en "cualquier contexto que no sea el jurídico-constitucional". La sentencia trata de elevar su lenguaje y evita hablar, como en otros tiempos, del folklore y las peculiaridades regionales, para centrarse en que el marco constitucional ampara "la defensa de concepciones ideológicas que, basadas en un determinado entendimiento de la realidad social, cultural y política, pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica".

EL MARCO LEGAL VÁLIDO

Catalunya es "una comunidad autónoma" con Estatuto

El párrafo transcrito es un buen ejemplo de jurisprudencia cautelar y significa, dicho sin tantos vendajes, que sin reforma de la Constitución no hay camino posible hacia el reconocimiento de la personalidad nacional de Catalunya. Pero como la sentencia no quiere parecer un conjunto de mandobles y zarpazos al pueblo catalán, el TC subraya lo acertado que es a su juicio la definición que el Estatut formula de

Catalunya como "una nacionalidad constituida como comunidad autónoma y cuya norma institucional básica es su propio Estatuto de Autonomía".

El Constitucional afirma, en definitiva, que la Carta Magna es la única fuente de legitimidad de la descentralización del poder de la que puede beneficiarse Catalunya. "El único sentido que cabe atribuir a la referencia del preámbulo del Estatuto al "derecho inalienable de Cataluña al autogobierno" es el de la afirmación de que tal derecho no es sino el que el artículo 2 de la Constitución española reconoce y garantiza a las nacionalidades y regiones". En otras palabras, ese derecho de los catalanes podrá ser inalienable, pero su único fundamento jurídico sólo reside en la Constitución, y no en la historia o en la mencionada realidad nacional.

Para remachar el clavo, la resolución sostiene que la proclamación que hace el Estatut en el sentido de que "los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Catalunya" se refiere a o "trae causa en derecho de la Constitución española y, con ella, de la soberanía nacional proclamada en el artículo 1.2 de la Constitución, en cuyo ejercicio, su titular, el pueblo español, se ha dado una Constitución que se dice y quiere fundada en la unidad de la Nación española".

EL PUEBLO DE CATALUNYA

"No es sujeto jurídico que compita con la soberanía nacional"

Siguiendo la técnica narrativa musical del bolero de Ravel - más alto y más fuerte, pero siempre el mismo tono-, la sentencia sostiene que "el pueblo de Cataluña no es (...) sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional, cuyo ejercicio ha permitido la

instauración de la Constitución de la que trae causa el Estatuto que ha de regir como norma institucional básica de la comunidad autónoma de Cataluña".

Cabe preguntarse dónde queda, en estos meandros descriptivos, el pueblo de Catalunya. La sentencia lo resuelve así: "El pueblo de Cataluña comprende (...) el conjunto de los ciudadanos españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido en Generalitat de Cataluña".

¿Dónde quedan, entonces, los derechos históricos a los que se refiere el Estatut? La sentencia vuelve a reconducirlo todo al mismo embudo. El TC afirma que tanto los derechos históricos como las instituciones seculares y la tradición jurídica de Catalunya, con la riqueza y las profundas raíces culturales y de costumbres de su derecho civil, son "únicamente aquellos de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat", pero en el bien entendido de que se trata de "derechos históricos en un sentido bien distinto del que corresponde a los derechos de los territorios forales", porque en el caso de Catalunya esa alusión se refiere a "derechos y tradiciones de derecho privado" o, en el ámbito del derecho público, al que la Constitución otorga a las comunidades autónomas a constituirse como tales siguiendo los procedimientos que el propio texto contempla y regula.

EL RESQUICIO

Sólo cabe hablar de nación en sentido "cultural, lingüístico"

Sentado todo lo anterior, la sentencia acaba por admitir que hay acepciones jurídicamente inocuas en las que Catalunya puede definirse como nación. La resolución estima, en este sentido, que se puede hablar

de nación "como una realidad cultural, histórica, lingüística y hasta religiosa". Este párrafo fue añadido al final de las deliberaciones, ante la evidencia de que estaba quedando un texto interpretativo muy restrictivo con respecto al deseo de Catalunya de que se reconociera su personalidad e identidad nacionales. Los magistrados se dijeron que una cosa es negar relevancia jurídica al concepto de nación utilizado por el Estatut y otra es no darle ninguno. Ahora bien, como había que dejar los conceptos atados y bien atados, la resolución vuelve al género adversativo para sostener "pero la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española".

LA LENGUA CATALANA

No es "preferente", pero su uso sí es "normal"

El TC elimina el uso de la lengua catalana con carácter "preferente" por parte de las administraciones públicas y los medios de comunicación en Catalunya. "Las administraciones públicas catalanas - afirma la sentencia- no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales", porque sería tanto como aceptar la discriminación entre idiomas. El fallo subraya que "la definición del catalán como lengua propia de Cataluña no puede justificar la imposición estatutaria del uso preferente de aquella lengua en detrimento del castellano, lengua oficial en la comunidad autónoma".

La sentencia admite la competencia del Parlament para adoptar de forma "adecuada y proporcionada" una determinada política lingüística con el fin de "corregir situaciones históricas de desequilibrio" que no reconoce explícitamente, pero que pueden existir. Sin embargo, estima

que las administraciones y los medios de comunicación en Catalunya no pueden "tener preferencia por ninguna de las dos lenguas". De ahí que se elimine dicho carácter preferente del catalán, porque su admisión acabaría "imponiendo" el uso prioritario de una de ellas por su primacía. En todo este capítulo, el TC ha sido, en suma, sensible al bombardeo de noticias sobre el supuesto riesgo que corre el castellano en Catalunya, con iniciativas como el manifiesto de defensa de dicha lengua, puesto en marcha para influir en sus deliberaciones.

OBLIGACIONES LINGÜÍSTICAS

No hay "un deber generalizado para todos" sobre el catalán

De todo ello se desprende la conclusión de que el deber de conocer el catalán "no es jurídicamente exigible con carácter generalizado". La sentencia interpreta el artículo 6 del Estatut para no expulsarlo del ordenamiento, y lo declara constitucional con condiciones. El conocimiento del catalán no es un "deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña" - afirma el TC-, sino la "imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación" y en el de "las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística".

El TC precisa que el artículo 6.2 del Estatut, relativo al deber de conocer el catalán, "sería inconstitucional y nulo en su pretensión" si quisiera ser "equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional del conocimiento del castellano". Por tanto, el deber al que se refiere el Estatut, aparte de no ser "jurídicamente exigible" es "de naturaleza distinta al que sólo cabe predicar del castellano".

EL IDIOMA ESCOLAR

Catalán y castellano, lenguas vehiculares en la enseñanza

Pero donde la sentencia realiza malabarismos más complejos para aceptar la constitucionalidad de un precepto, pese a ponerle todo tipo de trabas y reservas, es respecto al empleo de la lengua catalana como lengua vehicular de la enseñanza. El artículo analizado en este punto es el 35, que determina que "todas las personas tienen el derecho a recibir la enseñanza en catalán", que debe usarse "normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria".

A este respecto, la resolución afirma que "siendo así que ambas lenguas han de ser no sólo objeto de enseñanza, sino también medio de comunicación en el conjunto del proceso educativo, es constitucionalmente obligado que las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares". A esta solución se llegó en el Constitucional tras arduos debates, que estuvieron a punto de dar al traste con el mencionado artículo 35. Al final, el precepto se salvó por el pacto global que permitió que la presidenta del TC, María Emilia Casas, admitiera las continuas alusiones de la sentencia a la "indisolubilidad" de la nación española a cambio de que el magistrado Manuel Aragón, que insistía en dichos extremos, permitiera no dinamitar el modelo de inmersión lingüística en Catalunya. En el TC hay plena conciencia, en suma, de que si bien se proclama que el castellano también debe ser reconocido como lengua vehicular, ello no implicará un cambio de sistema lingüístico en el sistema educativo en Catalunya.

De hecho, el TC admite que el hecho de que el Estatut sólo mencione el catalán como lengua vehicular en la enseñanza no debe entenderse que obedezca a un "propósito deliberado de exclusión" del castellano. En todo caso, como el artículo no es inconstitucional, para que cambiara el modelo lingüístico en Catalunya debería existir una mayoría parlamentaria autonómica dispuesta a modificarlo. De ahí el calificativo de malabar para el complejo equilibrio hallado en este punto.

LA DISPONIBILIDAD LINGÜÍSTICA

Sin imposiciones en las relaciones comerciales o privadas

La sentencia se refiere también a los artículos sobre derechos lingüísticos recurridos por el PP, como el 33.5, que establece que "los ciudadanos de Cataluña tienen el derecho a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y con los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal" . Según el TC, este precepto "sería contrario a la Constitución si el Estatuto pretendiera derivar de la cooficialidad de la lengua catalana su cualidad de medio de comunicación jurídicamente válido respecto de poderes públicos no radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña".

Otro artículo recurrido era el 34, que estipula que "todas las personas tienen derecho a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan", de manera que las entidades, empresas y establecimientos abiertos al público en Catalunya "quedan sujetos al deber de disponibilidad lingüística". Como en los casos anteriores, el TC impone una interpretación determinada para poder considerar constitucional el artículo. El TC recuerda que el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público "no puede significar la imposición a éstas, a su titular

o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas". Según el TC, "el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos".

LA BILATERALIDAD

No hay una relación entre iguales ni "dualidad imposible"

El principio de bilateralidad que regula el Estatut se salva, pero vaciándolo prácticamente de contenido. El TC admite el concepto, pero afirma que sólo puede referirse al "marco de relación entre el Gobierno de la Generalitat y el Gobierno del Estado" y proclama que nunca puede hacerse una interpretación que vea en este principio una "dualidad imposible" entre ambas instancias. La comisión bilateral Generalitat-Estado, por tanto, es constitucional si "no excluye otros marcos de relación".

LAS INFRAESTRUCTURAS

Las inversiones del Estado no dependerán del PIB

La sentencia no anula la disposición adicional tercera del Estatut pero subraya que el Estado no está obligado a invertir en infraestructuras en Catalunya en función de su producto interior bruto (PIB). El fallo admite tener en cuenta este dato, pero no hacer que sea "directamente" vinculante para el Estado.

El fallo construye, así, un auténtico castillo en el aire, porque lo que no es vinculante se admite con la idea de que es "una medida adecuada y no desproporcionada" para paliar el déficit histórico de infraestructuras.

LA FINANCIACIÓN

El esfuerzo fiscal debe medirlo el Estado

El fallo, como se sabía, recorta el Estatut en materia de financiación. Se suprime la alusión al esfuerzo fiscal como nota determinante para las aportaciones en concepto de garantías para la solidaridad. La idea es que el Estado no quede maniatado en el manejo de los mecanismos que deben garantizar la solidaridad.

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Se blindan las provincias y se permite llamarlas veguerías

La sentencia blindo la continuidad de las provincias, aunque da la opción de que se llamen veguerías y que las diputaciones provinciales se denominen consejos de veguería. El TC dice que "nada impide" esta solución.