

# EL ESTATUTO DE CATALUÑA Y EL ESTADO AUTONÓMICO TRAS LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Carlos III de Madrid

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ALCANCE Y TRASCENDENCIA DE LA SENTENCIA.—III. LOS GRANDES TEMAS DE QUE TRATA LA SENTENCIA: 1. *Aspectos simbólicos e identitarios*. 2. *Título sobre competencias*. 3. *Aspectos financieros*. 4. *El poder judicial en Cataluña (Título III) y las relaciones con el Estado (V)*. 5. *Derechos y deberes y aspectos organizativos e institucionales*—IV. REACCIONES A LA SENTENCIA DEL ESTATUTO DE CATALUÑA.—V. EL FUTURO DEL ESTATUTO TRAS LA SEC: 1. *La reforma de la Constitución*. 2. *El desarrollo del marco estatutario actual y sus posibilidades*.

## RESUMEN

Las sentencias que el Tribunal Constitucional ha dictado sobre el Estatuto de Cataluña no sólo han resuelto los siete recursos planteados por distintos recurrentes, sino que han fijado significativamente la doctrina del supremo intérprete de la Constitución en aspectos decisivos que contribuyen a perfilar de forma bastante definitiva el alcance del modelo del Estado autonómico. Para empezar, la sentencia establece algo que parece evidente, pero que era necesario ratificar: las competencias que al Estado le reconoce la Constitución no pueden quedar condicionadas por los términos de los Estatutos. Por otra parte, merece destacarse el modo de proceder del Tribunal muy deferente con el Estatuto al considerarlo constitucional en su mayor parte, pero a costa de someterlo, en el fondo, a una intensa reinterpretación que parece que no era la que pretendían algunos de sus autores. Ello puede ser fuente de críticas desde el punto de vista formal, al no haber llevado al fallo las decenas y decenas de interpretaciones que se hacen en sus fundamentos y que exigirán en el futuro leer el Estatuto muy pendientes de la sentencia de 28 de junio de 2010. Finalmente, se analizan las reacciones que ha suscitado la sentencia, especialmente en el ámbito de las fuerzas políticas de Cataluña, y se estudian las consecuencias que puede tener en el proceso futuro de exigencias de reformas constitucionales o estatutarias.

*Palabras clave:* competencias estatales y autonómicas; sentencias interpretativas; reforma de la Constitución; blindaje de competencias; interpretación conforme y sus límites; lengua propia.

## ABSTRACT

The decisions that the Constitutional Court has issued on the Statute of Catalonia not only resolved the seven appeals filed by several applicants, but have significantly established the doctrine of the supreme interpreter of the Constitution in key aspects that contribute to shaping the final fairly scope of the model of the autonomous State. Judgement set to begin something that seems obvious but it was necessary to ratify: the powers conferred by the Constitution to the State can not be conditioned by the terms of the Statutes. Moreover worth noting how much deference the Court proceed with the statute by considering constitutional the most part of it, but at the cost, actually, of submission to an intense reinterpretation, that seems was not what some of their authors wanted. This can be a source of criticism not only by the latter, but also from the formal point of view by failing to bring to the final decision dozens and dozens of interpretations made on the legal basis of final decision. In the future that will require reading the statute very aware of the sentence

June 28, 2010. Finally, we analyzed the reactions it has prompted the ruling, especially in the field of political forces in Catalonia and explores the implications it may have on the future process requirements of constitutional or statutory reforms.

*Key words:* state and regional powers; interpretative judgments; reform of the Constitution; shielding powers; consistent interpretation with Constitution and its limits; own language.

## I. INTRODUCCIÓN

A través de varias sentencias, la más importante y decisiva de las cuales es la 31/2010, de 28 de junio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 98 diputados del PP contra el Estatuto de Cataluña, se ha puesto punto final, por el momento, al debate jurídico-político que abrió la aprobación del Estatuto de Cataluña por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio.

Además de la primera sentencia, de 28 de junio de 2010, se han dictado seis sentencias más. Siete en total, por tanto, para resolver todos los recursos planteados.

Dos de las sentencias adicionales a la primera y fundamental se dictaron el 8 de septiembre de 2010, resolviendo los recursos planteados por la Diputación de Aragón y por el Gobierno de las Illes Balears, que se centraban en la cuestión del Archivo de la Corona de Aragón, desestimados ambos por los mismos motivos expresados en la sentencia de 28 de junio de 2010. Una más se dictó el 9 de septiembre, en parte de inadmisión y desestimatoria en otra parte, relativa al recurso de la Comunidad Valenciana que abordaba, además de cuestiones relacionadas con el agua y el Archivo de la Corona de Aragón, otras muchas cuestiones (financieras, entre otras) ya resueltas en la sentencia de 28 de junio. El 29 de septiembre de 2010 se dictó otra sentencia más resolviendo el recurso presentado por la Región de Murcia relativo a temas del agua.

Finalmente, el 16 de diciembre de 2010 se dictaron las dos últimas sentencias: una relativa al recurso de la Comunidad de La Rioja, que abordaba temas relativos al agua y a muchos otros aspectos del EC (financieros y denominaciones de origen, entre otros), que corrió la misma suerte que el de la Comunidad Valenciana, salvo que aquí no hubo inadmisión. La segunda, la más importante de toda esta segunda serie, la relativa al recurso del Defensor del Pueblo<sup>1</sup>, que abordaba con mu-

<sup>1</sup> En esta sentencia el Pleno acordó reflejar en la propia sentencia el resultado nominativo de la votación separada de los apartados del fallo, lo que no había ocurrido en la de 28 de junio de 2010, que se había limitado en el antecedente 140 a recoger la votación separada de los cuatros apartados del fallo y el resultado numérico pero no el nominativo. En la sentencia del recurso del Defensor del Pueblo, con la finalidad (antecedente 22) de evitar la rei

cha amplitud la impugnación de muchos preceptos del Estatuto de Cataluña. En lo que se refiere a este último recurso, el TC emplea la técnica de la pérdida sobrevenida del objeto respecto de los preceptos que ya fueron declarados inconstitucionales en la sentencia de 28 de junio de 2010 (lo mismo hizo en las sentencias anteriores cuando se referían a preceptos ya declarados inconstitucionales), y respecto de las impugnaciones de preceptos no declarados inconstitucionales pero interpretados por el Tribunal (sea en el fallo o en los fundamentos de la sentencia de 28 de junio de 2010) cuando coinciden con las interpretaciones de los mismos hechas por esta última sentencia, la sentencia de 16 de diciembre los desestima reiterando la argumentación de la sentencia de 28 de junio de 2010 o remitiéndose a ella o, cuando se trata de algún inciso nuevo, haciendo interpretaciones que no llevan al fallo.

Es decir, que respecto de algunos preceptos del EC no basta con tener a la vista la STC 31/2010, sino que hay que ver también la STC 137/2010. En todo caso, merece destacarse que en el Fundamento Jurídico 9.º de la sentencia relativa al recurso del Defensor del Pueblo se afirma que «*todos los operadores jurídicos, y, en general, todos los poderes públicos (art. 37.1 LOTC), están vinculados en forma inmediata por las interpretaciones de la Constitución y del EAC llevadas a cabo en la STC 31/2010 por este Tribunal*». No se distingue entre interpretaciones recogidas en el fallo o no recogidas en el mismo. Por tanto, el intérprete

teración de los votos particulares de la primera sentencia, sí se recoge el resultado nominativo de la votación en la forma siguiente en el antecedente 23:

*“23. Sometida a votación la Ponencia obtiene el siguiente resultado: El apartado primero del fallo es aprobado por unanimidad: votaron a favor todos los Excmos. Srs. Magistrados.*

*El apartado segundo es aprobado por seis votos a favor y cuatro en contra: votaron a favor los Magistrados don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas y don Manuel Aragón Reyes; votaron en contra la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, la Magistrada doña Elisa Pérez Vera y los Magistrados don Eugeni Gay Montalvo y don Pascual Sala Sánchez.*

*El apartado tercero es aprobado por seis votos a favor y cuatro en contra: votaron a favor la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, la Magistrada doña Elisa Pérez Vera y los Magistrados don Eugeni Gay Montalvo, don Pascual Sala Sánchez y don Manuel Aragón Reyes; votaron en contra los Magistrados don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y don Ramón Rodríguez Arribas.*

*El apartado cuarto es aprobado por seis votos a favor y cuatro en contra: votaron a favor la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, la Magistrada doña Elisa Pérez Vera y los Magistrados don Eugeni Gay Montalvo, don Pascual Sala Sánchez y don Manuel Aragón Reyes; votaron en contra los Magistrados don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y don Ramón Rodríguez Arribas».*

supremo de la Constitución nos da también en su última sentencia la interpretación auténtica del alcance de su doctrina, pues ya es doctrina consagrada en siete sentencias la contenida en la 31/2010, de 28 de junio.

En definitiva, la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) sobre el Estatuto de Cataluña (EC), de 28 de junio de 2010 (SEC), se erige así en la depositaria de la doctrina del Tribunal sobre el Estatuto de Cataluña y en algo más: en la depositaria de la interpretación de la Constitución misma en las más relevantes cuestiones estatutarias. Por esa vía es la depositaria de la doctrina auténtica aplicable a todos los Estatutos y no solamente al de Cataluña, en la medida en que la conformidad o disconformidad de este último con la Constitución se basa en argumentos que, surgidos con ocasión de los recursos contra el Estatuto de Cataluña, serán aplicables a los demás Estatutos, impugnados o no directamente, cuando se trate de las mismas cuestiones, como se dice explícitamente en el Fundamento Jurídico 9.º.

De ahí la importancia de la sentencia 31/2010 para el futuro del debate del Estado autonómico. Y lo primero que merece destacarse es que dicha sentencia hace un enorme esfuerzo por interpretar de la forma más positiva y deferente los términos del Estatuto de Cataluña y por salvar de la inconstitucionalidad muchísimos de sus preceptos; la inmensa mayoría de los impugnados por el PP. Sin embargo, la respuesta, desde una parte relevante de la ciudadanía de Cataluña, es muy crítica con la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña (SEC) y con el propio Tribunal Constitucional. Tal vez se deba a que, en términos generales, se intuye que la SEC pondría en cuestión seriamente muchos aspectos del mismo en la medida en que, aunque no los declara inconstitucionales, fija cuál es la interpretación correcta de los mismos los lleve o no al fallo. Y son muchas las interpretaciones vinculantes que no llevan al fallo.

Lo que tal vez no se ha comprendido es que, en realidad, la SEC devuelve —en términos políticos sólo, pues su decisión es definitiva y cierra para siempre el debate— la pelota al tejado de los autores de la norma (a todos sus autores), al abrir una interrogante: ¿cuál era la interpretación que los promotores del EC subjetivamente querían darle a cada precepto interpretado por el Tribunal?; ¿acaso la constitucional que declara la SEC (lo que debería darles satisfacción) o la contraria a la Constitución que rechaza el TC con toda lógica (lo que les produciría comprensible insatisfacción a dichos autores, si es ésa la que querían, pero entonces sin derecho a queja alguna)?

Es más que probable, no obstante, que los autores del Estatuto —diputados del Parlamento de Cataluña o diputados y senadores de las Cortes Generales que lo votaron positivamente— difieran radicalmen-

te a la hora de explicar qué entendían que estaban aprobando al votar cada uno de los preceptos objeto de la decisión del TC.

Resulta algo paradójico que el foco de atención se haya centrado sobre el Tribunal Constitucional, considerando por parte de la dirigencia de varios partidos catalanes, sin ningún fundamento, como una especie de ofensa a Cataluña que el mismo haya cumplido con su obligación de determinar, al interpretarlo conforme a la Constitución española (CE), el alcance del Estatuto. Contra toda razón porque si al órgano encargado de defender la Constitución se le pregunta si un Estatuto se ajusta a la norma suprema, dicho órgano, como el espejito de la madrastra de Blancanieves, tiene que decir la verdad: que no es ni constitucional ni el más constitucional en los puntos en que no lo sea; y ello no tiene que implicar enfado alguno contra el espejo de la Constitución, sino que debe obligar a analizar el porqué de esa respuesta. Es decir, debía obligar a preguntarse por qué una mayoría de los magistrados —la más proclive, precisamente, a interpretar flexiblemente la Constitución en términos favorables para el Estatuto— ha aprobado una sentencia que considera determinados preceptos inconstitucionales y muchos otros, muchísimos otros, constitucionales, pero sólo si se interpretan de determinada forma y no de otra; y ello sin llevar tales interpretaciones al fallo en la mayor parte de las ocasiones.

Sobra decir que si esa mayoría proclive a examinar el Estatuto con la mejor voluntad, y con la mejor intención de conservar lo más posible de la norma institucional básica en cuanto fuera compatible con la CE, ha dicho lo que ha dicho, el resto de los magistrados hubieran arrojado, de haber podido formar mayoría, a las tinieblas de la inconstitucionalidad toda esa enorme cantidad de preceptos que la SEC ha salvado de esas tinieblas, aunque sea con una interpretación que ajusta su alcance a la Constitución.

La respuesta a esa pregunta del porqué de esa posición de la mayoría del Tribunal más abierta, no debería ser otra que la de que algo no debe estar muy bien en el EC, definitivamente, cuando tal mayoría proclive a conservar la obra estatutaria no ha podido evitar —ni siquiera ella—, pese a toda su buena voluntad, invalidar o poner en entredicho, directa o indirectamente, no una, ni diez, ni veinticuatro, sino más de un centenar de previsiones del Estatuto.

En cualquier caso, en el presente trabajo se pretende reflexionar acerca de las consecuencias de la SEC sobre el futuro del Estatuto de Cataluña e incluso sobre el desarrollo del modelo de descentralización política. Para ello es inevitable dar cuenta de la sentencia y de su contenido con una visión crítica (en el sentido de no limitarse a informar del contenido, sino contextualizarlo, ordenarlo y opinar sobre el mis-

mo) y de carácter general, evitando entrar en los detalles de la multitud de aspectos y temas que aborda la sentencia —lo que sólo puede hacerse con ese detalle en trabajos especializados sectoriales que sin duda se han de producir—, aunque sin renunciar a poner de relieve los ejemplos más significativos que contribuyan a delinear de forma cabal el contenido, alcance y significado de la SEC.

## II. EL ALCANCE Y TRASCENDENCIA DE LA SENTENCIA

Antes de nada conviene dejar claro el alcance de la SEC, pues las declaraciones de los políticos y los titulares de los medios de comunicación han podido reducir la cuestión a una dimensión cuantitativa que oscurece el alcance de la misma.

No se puede minusvalorar su importancia aduciendo que sólo se han anulado 14 preceptos, y que se ha fijado en el fallo la interpretación sólo de 27, cuando se habían impugnado 135; pero tampoco se puede magnificar alegando que se cuentan por decenas y decenas los preceptos que, aparte de los llevados al fallo, habrían sufrido la crítica negativa del TC. En efecto, esa crítica sólo conduciría a considerar tocado seriamente el Estatuto si los autores del mismo hubiesen pretendido, deliberadamente<sup>2</sup>, que los preceptos interpretados tuviesen precisamente el significado inconstitucional que el TC excluye.

En todo caso, debe retenerse un dato muy importante: son decenas y decenas (más de un centenar) los pronunciamientos del Tribunal que —sin llevarlos al fallo— consideran que determinados mandatos del Estatuto son válidos si se interpretan de una determinada manera y sólo de esa manera. Inútil será buscar esas interpretaciones en el fallo, al que no se han llevado, pues las mismas se despliegan incesantemente a lo largo de los fundamentos de la SEC sin aparecer en el fallo. Esas interpretaciones que no lucen en el fallo no son algo que se diga de pasada (*obiter dicta*), sino que se afirman como razón y fundamento de cada decisión de considerar que algún mandato o precepto es constitucional. En muchísimas ocasiones se llega a afirmar que «así entendido» el precepto es constitucional. En otras muchas se dice que si se

---

<sup>2</sup> Las protestas de constitucionalidad del Estatuto fueron constantes por parte de sus autores o de las fuerzas que lo apoyaron con sus votos, fuesen de unas u otras fuerzas políticas. Ello no quita que, para algunos, existiera plena consciencia del límite que se bordeaba o el precipicio al que se asomaban. Desde luego, nadie afirmó que el Estatuto fuese inconstitucional en algún punto, pero que ello daba igual porque lo importante era conseguir más autogobierno para Cataluña. En todo caso, con tales protestas de constitucionalidad estaban aceptando todos, sin excepción, que la CE era el parámetro de su validez y sometándose a la decisión del órgano que la CE ha previsto para resolver la cuestión.

entendiese de una determinada manera (que tal vez fue la querida por sus autores, o al menos por una parte de ellos) «sería inconstitucional», pero que, dado que cabe otra interpretación, el precepto es constitucional. Todo ello sin que esas decenas y decenas de pronunciamientos aparezcan en el fallo, pero sin que ese hecho les quite todo el valor que tienen, aunque quede en suspenso la comprobación de cuál era el sentido que le daban los promotores del EC.

La conclusión de todo ello es que no estamos ante interpretaciones de pasada que establecen un criterio del TC que no es el objeto de su pronunciamiento, por lo que se podría dudar si constituyen doctrina del Tribunal. En absoluto; estamos ante una decisión del TC de considerar válido y ajustado a la Constitución un mandato, una frase de un precepto o un apartado del mismo con base en una interpretación del Tribunal que constituye doctrina del mismo y que vincula para el futuro en cuanto tal interpretación.

En esas decenas y decenas de decisiones de considerar constitucional previsiones del Estatuto si se entienden de una determinada manera, pero sin llevarlas al fallo, radica también la enorme trascendencia de la SEC, además de los pronunciamientos de inconstitucionalidad o sobre las interpretaciones de determinados preceptos que sí se llevan al fallo.

Pero también radica ahí una de sus posibles debilidades, puesto que lo normal es que tales interpretaciones se lleven al fallo. Cabe no llevarlas cuando es claro que la interpretación acogida por el TC es la más plausible. En este caso, esas decenas y decenas de interpretaciones no llevadas al fallo no siempre se corresponden con interpretaciones plausibles y evidentes.

En una parte de los casos sí es así, pero en otros tal cosa es más que discutible. Sea como fuere, se trata aquí de un aspecto estrictamente jurídico de gran relevancia en el que posteriormente abundaremos a lo largo del presente trabajo.

Finalmente, hay también casos en los que el TC parece forzar los límites razonables de la interpretación para considerar conformes con la Constitución preceptos cuyo sentido más inmediato y directo resulta contrario a la CE<sup>3</sup>. Ello va a determinar que quede abierta al debate técnico-jurídico una nueva cuestión que no radica ya, sólo, en si se han dejado de llevar al fallo declaraciones interpretativas que debían haberse ubicado allí, sino en cuáles son los límites de la técnica de la

<sup>3</sup> Ello va a determinar que quede abierta al debate técnico-jurídico una nueva cuestión que no radica ya, sólo, en si se han dejado de llevar al fallo declaraciones interpretativas que debían haberse ubicado allí, sino en cuáles son los límites de la técnica de la interpretación conforme y si tales límites se han traspasado en algunos supuestos en la SEC. En esa línea se mueven varios votos particulares a la sentencia que parecerían decantarse por la declaración como nulos e inconstitucionales de más artículos.

interpretación conforme y si tales límites se han traspasado en algunos supuestos en la SEC.

No obstante, lo importante en este momento, en perspectiva jurídico-constitucional y también política, es que el TC no ha rehuído acotar el sentido de muchísimos preceptos para ajustarlos al marco constitucional —llevándolos o no al fallo—, entendiéndolo con ello que cumplía su papel de guardián de la Constitución.

Otra cosa es si esa interpretación conforme de la SEC coincide con la pretendida por los promotores del Estatuto.

Esas numerosas interpretaciones sin reflejo en el fallo se hacen en ocasiones para rechazar interpretaciones absurdas, basadas tal vez en prejuicios de los diputados recurrentes —posiblemente inclinados a dar el sentido más inconstitucional de entre los posibles, condicionados por una actitud de partida de recelo a todo lo que viniese de Cataluña, por legítimo que fuera—; en otras simplemente encontrando posibles interpretaciones razonables —por constitucionales— o descartando otras interpretaciones, también posibles pero inconstitucionales. Inconstitucionales y, por eso mismo, rechazables por suponer que si una norma permite dos interpretaciones, una conforme a la Constitución y otra no, sólo la primera puede admitirse —además de presumir que el autor de la norma no ha podido tener la intención de preferir la interpretación inconstitucional—, excluyendo las irrazonables (inconstitucionales).

Una última reflexión preliminar debe hacerse a propósito de los recursos mismos contra el Estatuto y el discurso político que los ha acompañado. En especial debe considerarse el recurso del Partido Popular, más que el del Defensor del Pueblo, por ser aquél el que cargó las tintas en el debate estatutario y creó situaciones que parecían alentar un sentimiento anticatalán carente de sentido. Dicho eso, es evidente no sólo que dicho partido tenía todo el derecho a presentar su recurso, sino que, además, la SEC finalmente dictada pone de relieve que con tal presentación se ha rendido un servicio evidente a la defensa de la Constitución. Sobran, por tanto, las peticiones de desistimiento o los reproches por haber presentado el recurso.

Ello no quita que resulte incomprensible que en otros Estatutos, especialmente el de Andalucía, el Partido Popular haya apoyado muchos preceptos que son casi una copia de los que después habría de impugnar en relación con el Estatuto catalán. Si se pensaba que algo era inconstitucional, lo era para todos y, por tanto, la conducta correcta excluía ese apoyo en Andalucía a lo que consideraba inconstitucional<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> La doctrina que se contiene en la SEC es aplicable a todos los Estatutos, se hayan impugnado o no. Es decir, que si el Estado adopta una decisión que parece que contradice un



Esa instrumentación política del Estatuto de Cataluña, incentivando sentimientos anticatalanes latentes en algunos sectores de la sociedad española, resulta inadmisibile.

### III. LOS GRANDES TEMAS DE QUE TRATA LA SENTENCIA

En principio, no sería procedente entrar en un estudio como el presente en el examen pormenorizado de cada una de las cuestiones de fondo de que trata la sentencia, pues desborda las pretensiones del mismo; por otra parte, serán objeto de análisis doctrinales cuando se estudien, materia por materia, cada una de tales cuestiones. Si, pese a ello, se va a hacer en sus líneas generales y en aspectos fundamentales es porque sólo conociendo algunos aspectos significativos del fondo de la SEC se pueden valorar adecuadamente las posiciones puestas de manifiesto por las fuerzas políticas tras conocerse el fallo; y se puede hacer un pronóstico de por dónde pueden ir las cosas tras la sentencia.

Especialmente interesa la posición de las fuerzas políticas de Cataluña, pues es dentro de ellas donde se han producido las reacciones negativas frente a la sentencia, que en algunos casos reclaman un cambio de modelo de descentralización política.

Saber, en términos racionales y no pasionales, el fundamento de esas reacciones tiene su importancia, pero sólo puede hacerse tal juicio aproximándonos al contenido mismo de la SEC en sus aspectos más significativos, al menos, y aunque nos limitemos a seleccionar algunos pronunciamientos de la SEC que puedan ser ejemplificadores del conjunto, a la vez que se hacen de una manera ordenada para sacar las consecuencias oportunas. En absoluto se pretende ni se puede siquiera dar cuenta de los cientos de artículos y apartados a que se enfrenta el recurso; sólo recoger algunas muestras de algunos títulos, ni siquiera de todos, que sirvan para comprender, por vía de ejemplo, el contenido y alcance de la SEC.

En primer lugar, habrá que considerar los aspectos simbólicos e identitarios del EC de que trata la sentencia y que son los que, en principio, mayores pasiones pueden levantar. En segundo lugar, los aspectos relativos a la financiación, que pueden ser igualmente relevantes, aunque en un plano diferente puesto que no toca los sentimientos, pero sí los recursos que son el fundamento de la autonomía. En tercer lugar, las cuestiones competenciales en la medida en que han venido

---

precepto del Estatuto de Andalucía, igual a uno de Cataluña interpretado o anulado por la sentencia, el TC deberá aplicar su misma doctrina, esto es, la Constitución, y no las previsiones del Estatuto andaluz, cuando llegue el momento, ya sea por vía de un recurso sobre una ley que contraría la CE o el Estatuto andaluz o por la vía de las cuestiones de constitucionalidad.

constituyendo, hasta ahora, el terreno normal de debate bajo el Estatuto de 1979 hasta que el nuevo ha puesto por delante los temas identitarios. En cuarto lugar, las cuestiones sobre relaciones con el Estado. Finalmente, en quinto lugar, las cuestiones sobre derechos de los ciudadanos y las de carácter organizativo e institucional.

No obstante, antes de entrar en todo ello no puede dejarse de hacer mención a los problemas suscitados a lo largo de la tramitación del recurso y de otros con él relacionados, como las recusaciones de magistrados, que han contribuido a que la opinión pública pudiera tener dudas sobre la neutralidad del Tribunal o su imparcialidad. Tampoco se puede dejar de aludir a la cuestión del evidente retraso en la resolución del recurso. Retraso debido en parte a los incidentes procesales, pero también al propio desacuerdo entre los magistrados a la hora de llegar a una resolución que, en un tema como éste, parecía conveniente que fuera unánime o con una mayoría amplia, lo que sin duda ha obligado a reiterar propuestas y propuestas a la búsqueda de una decisión que pudiera dar satisfacción a todos o a una mayoría más amplia. Tampoco puede despreciarse el hecho de que, en realidad, no estamos ante un recurso de inconstitucionalidad normal, sino ante cientos y cientos de recursos recogidos en uno. Cientos se dice porque las competencias materiales que se recogen en los preceptos, las frases, incisos, párrafos, números o artículos se cuentan por centenares. Y, además de ser tan numerosos, se refieren a todo tipo de temas. En efecto, no se trata de un recurso sobre la Ley de aguas, o sobre la regulación de un tributo, o sobre una modificación del Código civil o la Ley de arrendamientos; en definitiva, sobre un recurso homogéneo en su contenido, sino de un recurso que exige revisar todo el ordenamiento, aunque se haga desde la perspectiva constitucional<sup>5</sup>.

### 1. *Aspectos simbólicos e identitarios*

Se trata de los aspectos que por su propia naturaleza serían susceptibles de provocar en algunos reacciones pasionales, como es el caso del término nación o de la lengua, que son un buen exponente de cuestiones que tienen que ver con la dimensión más simbólica e identitaria que, sin duda, podía ser muy sensible en el debate estatutario.

<sup>5</sup> En los temas de competencias no es posible dar una solución sin tener en cuenta la materia de que se trata. Son muchísimos los ejemplos que pueden encontrarse en la SEC. Por todos, puede verse la solución en el tema de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas (solucionado, por cierto, de forma nada afortunada como consecuencia de la propia complejidad de esa materia), en que la SEC tiene que entrar en el significado mismo de los términos a partir de la propia lógica sectorial, de la que no puede prescindir.

En lo que hace al término nación, ha sido una de las cuestiones que más polémica ha provocado durante la tramitación del Estatuto y, en lo que ha trascendido en los medios de comunicación, en los debates internos del TC. Sin embargo, lo cierto es que en el articulado no se emplea el término nación ni una sola vez, aunque sí el término «nacionales» en el artículo 8 del EC<sup>6</sup>; sólo aparece el término en el preámbulo, para afirmar —como realidad de hecho— que el Parlamento de Cataluña ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación.

Como es sabido, ya en el debate constituyente hubo posturas diversas en relación con el empleo del término. Fraga Iribarne se opuso a su empleo ante el temor de que desde dicho término pudiera pretenderse reivindicar el derecho a organizarse en Estado. El Partido Socialista creía, por el contrario, que podía haber una nación de naciones y que, por tanto, nada impedía que en la nación española hubiera, dentro de ella, otras naciones, sin que ello conllevara su derecho a constituirse en Estado ni pusiera en cuestión que España fuera una nación dentro de la cual existían otras.

Creo que esta última postura era y sigue siendo bien razonable. Pero creo también que una vez que, con plena conciencia de todos y en aras del consenso constitucional, no prosperó el término nación —referido a las Comunidades Autónomas o a algunas de ellas— en la CE, empleándose en su lugar el término nacionalidad, sería un fraude a la voluntad constituyente, y por tanto a la CE, admitir que el empleo del término nación es conforme con la Constitución. Otra cosa es que se promueva legítimamente una modificación en este punto de la CE.

Justamente, conscientes de su dificultad, los autores del nuevo Estatuto han evitado que ese término aparezca en el articulado del EC. Sólo en el preámbulo y con la perífrasis de decir, como puro hecho (por otra parte cierto), que el Parlamento catalán había definido a Cataluña como nación. A partir de ahí, los diputados recurrentes entendieron que se volvía sobre el viejo debate que no prosperó al hacer la CE. Tal era el temor de los recurrentes pensando, además, que al asumir ese dato en la Ley orgánica estatal que aprobaba el EC, el Estado confirmaba de alguna forma esa definición privativa hasta entonces del Parlamento de Cataluña y, con ello, se podrían sentar las bases de una posterior reivindicación del derecho a constituirse en Estado.

Pues bien, la SEC, de forma impecable, no ha declarado inconstitucionales o nulas las expresiones del preámbulo que emplean el término

---

<sup>6</sup> «Art. 8.1. *Cataluña, definida como nacionalidad en el artículo primero, tiene como símbolos nacionales la bandera, la fiesta y el himno.*».

nación o realidad nacional de Cataluña. Simplemente ha llevado al fallo la declaración de que tales expresiones del preámbulo carecen de eficacia jurídica interpretativa, pero no las ha expulsado del preámbulo. La razón de hacerlo así es porque, en realidad, aunque en el articulado del Estatuto no aparece ni una sola vez la palabra nación, sí aparece en el artículo 8 la referencia a los símbolos «nacionales»<sup>7</sup>, lo que podía dar lugar a entender que el uso del término «nacionales» no se refería a la nacionalidad catalana, sino a la «nación» que el preámbulo recordaba que era la definición de Cataluña.

Es en relación con dicho artículo del Estatuto cuando la SEC decide llevar al fallo la afirmación de que las expresiones del preámbulo sobre los términos «nación» y «realidad nacional» de la declaración del Parlamento de Cataluña carecen de eficacia interpretativa, a la vista de su ambigüedad, que sólo admiten ser interpretados de manera conforme con el artículo 2 de la CE.

Despoja así en el fallo de eficacia interpretativa los términos citados del preámbulo, pero no los anula ni suprime del mismo. Es más, en el Fundamento 12 expresamente establece que todo ello es sin perjuicio de que, al margen del contexto jurídico-constitucional, «*la autorrepresentación de una colectividad como una realidad nacional en sentido ideológico, histórico o cultural tenga cabida en el ordenamiento democrático como expresión de una idea perfectamente legítima*».

En el examen de los demás artículos en los que podían tener influencia las declaraciones del preámbulo (sobre los ciudadanos de Cataluña, el derecho inalienable a la autonomía o, entre otros, los derechos históricos en que se decía que se fundamentaba el autogobierno de Cataluña), la SEC excluye la inconstitucionalidad de todos ellos, sin llevarlos siquiera al fallo, salvo en el caso de la referencia a los símbolos nacionales en el artículo 8 y en el caso de la referencia a los derechos históricos en que interpreta que el alcance de la expresión está limitada en el propio artículo 5 del EC a determinados y limitados efectos.

En todo caso, ni siquiera había que apelar a esa interpretación del Tribunal, que pone en juego el propio artículo 5 del Estatuto, para excluir que se estuviera refiriendo tal artículo a los derechos históricos de los territorios forales de la adicional primera de la CE; y no había que apelar porque es la propia CE la que «reconoce y garantiza» en su artículo 2 el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones. El de-

---

<sup>7</sup> Hay sentencias del TC que consideran que los preámbulos no tienen valor normativo directo y que, por tanto, no pueden ser sujetos pasivos de un juicio de constitucionalidad. Pero como sí tienen, en cambio, valor interpretativo de los artículos de las leyes que encabezan, sólo procede entrar en el contenido de los preámbulos si guardan relación inmediata con el articulado de la ley.

recho al autogobierno tiene su fundamento inmediato en la CE, pero ésta no lo crea de la nada y *ex novo*, sino que «lo reconoce», y lo reconoce porque en realidad quiere expresar que se lo encuentra en la realidad previa a la CE. Las nacionalidades no existían en 1978 y, sin embargo, la CE reconoce el derecho de esas nacionalidades, hasta ese momento inexistentes y que ni siquiera la CE define cuáles son, a la autonomía. Y lo hace en el artículo 143 CE por referencia a las características históricas, culturales y económicas. La CE no las crea, sino que las reconoce y las asume. El derecho al autogobierno surge positivamente, desde luego, de la CE, pero ésta lo reconoce, porque se lo encuentra en la historia y en la cultura de unas nacionalidades que por primera vez se nombran, pero se nombran porque considera que preexisten en la historia.

Hacía falta aclarar, pues, que no se habla de los derechos históricos de los territorios forales —y esa interpretación es lo que se lleva al fallo—, pero no se puede pretender que la historia no sea la fuente en la que ha bebido el constituyente —según su propia declaración en la CE— para reconocer y garantizar el derecho al autogobierno.

Las demás expresiones simbólicas se interpretan como ajustadas a la CE<sup>8</sup> y ni siquiera se llevan al fallo correctamente, puesto que se tra-

<sup>8</sup> Por eso no resultan muy comprensibles algunas críticas desde fuerzas políticas de Cataluña a algunos de estos temas de la sentencia. Por todas, puede recordarse una de las críticas más absurdas a la sentencia, que tiene que ver con el hecho de que se le imputa que emplea muchas veces la expresión «indisoluble unidad de la Nación española», tomada literalmente del texto constitucional (art. 2), pero que parece no soportarse si se dice más de una vez.

Aparte de que sea una expresión constitucional, lo cierto es que la sentencia la emplea en sus fundamentos jurídicos, que es cuando es el Tribunal quien habla, sólo tres veces, y la razón de ello es que en el Fundamento Jurídico 8.º está tratando de la constitucionalidad de la expresión del preámbulo sobre el «derecho inalienable de Cataluña al autogobierno», y en el Fundamento Jurídico 12.º al enfrentarse al término «nacional» del artículo 8, también impugnado.

En el primer fundamento explica cómo del derecho inalienable al autogobierno —que en la nota siguiente se recuerda que figuraba ya en el preámbulo de 1979— no puede deducirse el derecho a constituirse en Estado, pues el artículo 2 de la CE —invocado en el preámbulo inmediatamente antes de hablar del derecho inalienable, expresión que, como ya se ha dicho, figuraba en el preámbulo del EC de 1979— sitúa el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones junto a la insoluble unidad de la nación española como una fórmula conjunta e inseparable.

La fórmula constitucional la puede emplear el TC cuantas veces quiera sin dar explicaciones, pero aquí la emplea de forma pertinente, procedente y adecuada, pues lo hace para rebatir el argumento de los recurrentes de que derecho inalienable a la autonomía y unidad son contradictorios. Deducir de ello una especie de ejemplo de las ganas de molestar de la sentencia por recordar la unidad insoluble de España resulta insólito.

La segunda vez que alude a la expresión insoluble unidad es en el FJ 12.º (donde la emplea por dos veces) al tratar ya de la impugnación de otra cosa —del artículo 8 en relación con el uso del término nacionales, referido a los símbolos— que le exige explicar que dicho término no se refiere al concepto nación, que los recurrentes consideran que conlleva la idea de Estado independiente, sino al concepto de nacionalidad, que el artículo 2 sitúa junto a la insoluble unidad de la nación española, con lo que se está recordando que el término na-

ta de interpretaciones que pueden considerarse evidentes. Por todas vale la relativa al derecho inalienable al autogobierno que impugna el PP y que rechaza interpretando su alcance la SEC. No lo trae a colación la sentencia, pero hay que recordar que en el EC de 1979 la expresión de derecho inalienable de Cataluña<sup>9</sup> al autogobierno figuraba ya en el preámbulo sin la más mínima inquietud para nadie.

La conclusión provisional del examen de la SEC en este primer aspecto de las cuestiones simbólicas es que el Tribunal, por una parte, ha sido deferente al máximo con el EC a la vez que ha cumplido con su papel de defender la Constitución y, por otra, cuando para ello ha tenido que hacer alguna interpretación o despojar de valor interpretativo a alguna expresión del preámbulo, lo ha hecho sin anular la expresión misma ni impedir su uso con un alcance diferente, aunque sí con el alcance contrario a la CE.

En definitiva, las resoluciones del TC a ese respecto no parecen seriamente objetables. Y menos desde la perspectiva de las fuerzas nacionalistas y catalanistas. Menos aún todavía si se tiene en cuenta que el propio Parlamento de Cataluña, así como el Gobierno de Cataluña, en sus escritos ante el TC han sostenido la constitucionalidad de los términos del preámbulo y de los artículos concretos en que el preámbulo podía tener alguna influencia interpretativa con argumentos que, en el fondo, son similares a los que se recogen en la sentencia.

No se entiende entonces que algunos de sus miembros se llamen a la parte para rasgarse las vestiduras y ponerse a la cabeza de la manifestación, después de haber coincidido básicamente, como Parlamento, en los argumentos del mismo que retiene la SEC

En lo que hace a la lengua, la sentencia se enfrenta a un tema tan delicado con sumo cuidado, tal vez excesivo en este caso, al descartar que el artículo 6.2 del EC —que afirma que los ciudadanos de Cataluña tienen, además del derecho, el deber de conocer las dos lenguas—

---

cional del artículo 8 no puede llevar a constituirse en Estado, como sostenían los recurrentes, porque está referido a nacionalidad y porque esta expresión se recoge en el artículo 2 CE junto a la indisoluble unidad. La razón de emplearla dos veces en el mismo fundamento es porque está en la argumentación del Fundamento Jurídico 12.º y en el párrafo conclusivo del mismo, en que se acuerda llevar esa interpretación al fallo condensando la interpretación desarrollada.

El empleo de la expresión constitucional no es superfluo o innecesario, pero además aquí responde a la necesidad procesal y constitucional de contestar impugnaciones diferentes.

El recordatorio de la vacuidad de esta crítica a la sentencia viene a cuento de la fortuna que la misma parece haber tenido, probablemente ante la ausencia de otros argumentos mejores.

<sup>9</sup> Acababa así el preámbulo de 1979: «Por fidelidad a estos principios y para hacer realidad el derecho inalienable de Cataluña al autogobierno, los parlamentarios catalanes proponen, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados acuerda, el pueblo catalán confirma y las Cortes Generales ratifican el presente Estatuto».

no es contrario a la CE (que sólo habla de tal deber respecto del castellano) si se interpreta que, en realidad, el mandato no se dirige a todos los ciudadanos de Cataluña, sino que es un deber individualizado y exigible sólo en el ámbito de la educación y de las relaciones de sujeción especial. Estamos ante uno de los supuestos en que el empleo de la técnica llamada «interpretación conforme» parecería ir más allá de lo que es posible, dado que interpreta la norma de una forma que parece ir más allá de su sentido más inmediato. Todo ello con la finalidad de no declarar su inconstitucionalidad. Los demás preceptos que tienen que ver con la lengua en la enseñanza o en las Administraciones de Cataluña se declaran conformes con la CE; unas veces con interpretaciones que se llevan al fallo y otras que ni siquiera se llevan al fallo.

La única declaración de inconstitucionalidad se vincula con la exigencia de que el catalán sea la lengua «preferente» de las Administraciones públicas de Cataluña y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, por entender que supone una primacía y un uso prioritario que rompen el equilibrio entre las lenguas.

No se declara inconstitucional, en cambio, que el catalán sea lengua vehicular, interpretando que la redacción del artículo 6.1 EC («*es también la lengua normalmente utilizada como vehicular en la enseñanza*») no excluye que también lo sea el castellano con una interpretación del artículo 35.1 y 2 del EC que lleva al fallo como tal interpretación y que limita su alcance. La interpretación conforme en este caso está en el límite del empleo de esta técnica, aunque algunos de los votos particulares entienden que ha ido más allá al prescindir de observar que el artículo determinado «la» («*la lengua normalmente utilizada como vehicular en la enseñanza*») parecería proscribir cualquier otra, por lo que no cabría una interpretación conforme que entienda que no excluye el castellano sin alterar el sentido mismo del precepto.

Sin entrar en el detalle de tal cuestión, no puede olvidarse tampoco, como señala la SEC, que el adverbio *normalmente* implica ya una restricción del alcance de ese artículo determinado, por lo que no puede afirmarse que el catalán sea, para el precepto, «la» (única) lengua vehicular, pues el adverbio está indicando que puede haber otra. En todo caso, es evidente que para el Tribunal sólo habiendo otra lengua vehicular (el castellano) será conforme con la CE el régimen lingüístico que se establezca en Cataluña. Simplemente ocurre que la SEC no está aquí juzgando el régimen implantado en Cataluña, sino si el Estatuto hace imposible que el castellano sea lengua vehicular. En cuanto considera que no lo impide, no declara inconstitucional el Estatuto; pero hace imposible tener por constitucional un régimen de enseñanza en el que el castellano no sea también lengua vehicular. Ambas deben ser

lenguas vehiculares, aunque la proporción pueda ser mayor a favor de la lengua propia de Cataluña<sup>10</sup>.

Todos los demás artículos vinculados con la lengua se consideran constitucionales, aunque se hace una interpretación conforme con la CE que resulta plausible, si bien discutida en algunos de los votos particulares. Esas interpretaciones se llevan en unas ocasiones al fallo (las interpretaciones basadas en una argumentación más compleja<sup>11</sup>), pero en otras ni siquiera se llevan al fallo, aunque se precisa que sólo entendidas de una determinada manera son constitucionales<sup>12</sup>.

La consideración como constitucional del artículo 34 —que literalmente parece imponer a los mismos particulares un deber de disponibilidad lingüística<sup>13</sup>— con una interpretación que se lleva al fallo parece haber ido, también, más allá del límite en la aplicación de la interpretación conforme, pues la interpretación que se lleva al fallo consiste en decir que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible entre los poderes públicos y los ciudadanos, lo cual parece evidente en términos constitucionales, pero no parece que sea lo que dice el precepto<sup>14</sup>.

En el tema de la lengua, que es uno de los que hemos considerado como simbólicos, el TC se ha movido con un cuidado exquisito al declarar un único término de un precepto inconstitucional, pero no ha dudado en interpretar y llevar al fallo interpretaciones conformes con la Constitución o hacerlas de forma vinculante, aunque no las haya llevado al fallo. Ha habido, pues, una actitud de deferencia en la SEC hacia el texto del Estatuto, declarándolo conforme en cuanto se detecta una interpretación que lo permite, pero sin dejar de hacer las interpretaciones que ha juzgado necesarias para defender sustancialmente los mandatos constitucionales a ese respecto, al margen de si la técnica de la interpretación conforme ha ido más allá de lo que es normal.

Lo más notable es que tal interpretación viene a hacerse eco, en relación con varios preceptos, de buena parte de los argumentos del Parlamento de Cataluña en el recurso, por lo que no se entendería ahora

<sup>10</sup> Tal proporción no se establece, pero un 70 a 30% seguramente estaría en el límite de lo razonable constitucionalmente.

<sup>11</sup> Así puede verse en los artículos 33.5 (uso de la lengua en relación con poderes no radicados en Cataluña), 34 (supuesto deber de disponibilidad lingüística interprivatos) y 50.5 (uso de la lengua catalana por las Administraciones públicas y concesionarios de servicios públicos).

<sup>12</sup> Así sucede con los artículos 33.2 y 4 y 102.4, en que el EC para garantizar el legítimo derecho de opción lingüística establece normas que parecen dirigidas al Estado, pero que la SEC interpreta de manera conforme.

<sup>13</sup> «Las entidades, las empresas y los establecimientos abiertos al público en Cataluña quedan sujetos al deber de disponibilidad lingüística en los términos establecidos por ley».

<sup>14</sup> También en algún aspecto de la interpretación del artículo 50.4 se incurre en la misma práctica.



que alguna de las fuerzas políticas del Parlamento pudiera suponer que dichas interpretaciones alteran el sentido directamente querido por el Estatuto. De cualquier forma, cuando algún precepto se ha considerado que es inconstitucional o que cabe alguna interpretación del mismo que lo sea, la SEC ha cumplido con su obligación de defender la Constitución, ya sea llevándola al fallo, ya sea interpretándolo de forma vinculante para todos y para el futuro, aunque no lo lleve al fallo.

## 2. *Título sobre competencias*

El Título IV, sobre las competencias (con 64 artículos, es decir, casi el 30% de los artículos del Estatuto, excluidas las disposiciones transitorias, adicionales y finales), no tiene la importancia simbólica de otros, pero sí la tiene práctica para los promotores del Estatuto, en cuanto pretendían marcar el alcance de las competencias de la Comunidad y blindarlas frente al ejercicio de las competencias estatales con diversas técnicas.

La primera cuestión que se plantea la SEC en relación con los artículos 110 a 112 es la posibilidad de que el EC trate de definir las categorías y principios constitucionales relacionados con el tema de las competencias. Ello se suscita a propósito de que los citados artículos parecen tratar de definir conceptos y categorías que tienen que ver con qué se entiende por competencia exclusiva o compartida o qué funciones o alcance tienen las competencias de carácter legislativo, reglamentario o ejecutivo. La SEC considera que esa tarea de definición corresponde al TC, pero, no obstante ello, entiende que los Estatutos, en trance de tener que atribuir competencias a las CC.AA., pueden relacionar y describir, sin definir, las potestades comprendidas en las competencias que se atribuyen a la Comunidad; pero se trata de una actividad de descripción que no traspasa al Estatuto una función que sólo corresponde al Tribunal Constitucional a la vista de cada caso concreto. Por esa razón, no considera inconstitucional que en los citados artículos introductorios se contengan descripciones que sólo pueden ser entendidas como tales y no como definiciones.

Aparte de ello, la SEC, al entrar a examinar el fondo de las previsiones que se contienen en los artículos sobre competencias, considera inconstitucionales tres incisos importantes a través de los cuales se limitaba el alcance de las bases del Estado contrayéndolas al establecimiento de «principios, reglas y estándares mínimos», en contra de la doctrina del Tribunal Constitucional a este respecto. Con ello se blindaban las competencias autonómicas pues, en lugar de desarrollarse las

mismas de acuerdo con las bases —entendidas como hasta ahora se habían interpretado por el TC—, se pretendía que se desarrollasen de acuerdo sólo con los «*principios, reglas y estándares mínimos*». La SEC declara inconstitucionales tales incisos, como no podía ser de otra manera.

Por otra parte, lleva al fallo la interpretación constitucional de seis artículos o apartados de artículos. Finalmente, interpreta, pero sin llevar al fallo, muchísimos preceptos del Título que considera constitucionales siempre que se interpreten como establece el TC.

De gran importancia son las interpretaciones o las declaraciones de inconstitucionalidad que afectan a los artículos 110 a 112 del EC, puesto que en ellos se establecen con carácter general los mecanismos que se ponían en pie para limitar las competencias estatales. El asunto tiene suficiente complejidad técnica para dedicarle muchísimas páginas, pero en todo caso la SEC, aunque opta por no anularlos, hace una inequívoca reserva al TC de la competencia para determinar y definir las categorías, conceptos y principios que soportan el reparto competencial y, al hacerlo, no deja de explicitarse que la interpretación del TC no coincide con la del EC y que lo que diga el Estatuto no vincula para nada en la medida en que no se ajuste a la CE interpretada por el TC.

Al respecto puede destacarse cómo, aparte de los preceptos que producían una limitación del alcance de la competencia estatal sobre las bases del Estado, también había otros que, con el empleo de las expresiones «competencias exclusivas», «compartidas», etc., parecía que trataban de arrastrar a la competencia autonómica —con preferencia sobre las leyes y competencias estatales— todo aquello que el EC hubiese denominado y considerado como competencia «exclusiva». El empleo de una denominación podía determinar quién (competencia de la competencia) era el competente en un materia, en lugar de venir ello determinado por el contenido sustancial y real de las materias de acuerdo con el artículo 149.1 de la CE.

Ocurre que las competencias, por exclusivas que se denominen a sí mismas, se interfieren unas con otras y, por tanto, la etiqueta que se pongan no sirve mucho para determinar la competencia en caso de conflicto o interferencia.

La SEC da un importante paso en esta materia e incluso introduce una nueva doctrina para la resolución de futuros conflictos competenciales, pues establece que da igual los términos que se empleen en el EC, así como si en los distintos preceptos se pone a salvo o no la competencia estatal *ex* artículo 149.1 de la CE. Se denominen como se denominen y se salven o no las competencias del Estado, el TC establece que ni es inconstitucional un precepto porque deliberada o inadverti-

damente se haya olvidado de poner una cláusula de «sin perjuicio», ni el hecho de que una competencia se denomine de una forma u otra (exclusiva, compartida, etc.) condiciona la plenitud de ejercicio de la competencia del Tribunal Constitucional para comprobar si afecta a las competencias del Estado recogidas en el artículo 149 de la CE. La nueva doctrina consiste, así, en la distinción entre validez y eficacia: una previsión del Estatuto puede no ser inconstitucional pese a que no tenga los gritos y cláusulas competenciales de rigor; pero su eficacia depende, en definitiva, de lo que diga la norma estatal competente (siempre que de acuerdo con la CE el Estado se mueva, al dictarla, en el ámbito de su competencia; pero competencia medida básicamente por referencia a la Constitución misma y no al Estatuto), pues no puede contradecirla cuando la norma estatal se ajusta a la CE; con eso cambia sutilmente su doctrina anterior<sup>15</sup>. Cambio que puede parecer discutible, si bien va en la línea de alguna doctrina que había criticado el énfasis en la perspectiva de la validez para los temas competenciales, en lugar de considerarlos como problemas de eficacia; esto es, de conflictos de normas igualmente válidas.

Por otra parte, también planteaba problemas la aparición de materias aparentemente nuevas en su denominación (y que no estaban, por tanto, entre las reservadas al Estado en el artículo 149.1 ó 3) pero que, en realidad, no eran tanto una especie nueva o desconocida de materia que se descubriera *ex novo* inopinadamente, sino una submateria de otras ya conocidas o una nueva denominación<sup>16</sup>. La dificultad podía suscitarse si en el EC se reservaba como exclusiva de la Generalitat, cuando como tal submateria podía formar parte de una materia estatal o quedar afectada por el ejercicio de competencias estatales.

Ejemplo de tales materias nuevas o submaterias nuevas que forman, o pueden formar, parte de otras está en el artículo 121.1.c) del EC —«regulación de horarios comerciales»—, que con ese nombre ni figuraba en el artículo 149.1 de la Constitución entre las que se reservaban al Estado ni tampoco en el EC de 1979. En el nuevo EC se reserva

<sup>15</sup> Así, la STC 61/1997, que no admitió el juego validez-eficacia en una materia como el urbanismo, en que el Estado tenía, incluso, el título supletorio *ex* artículo 149.3 de la Constitución que hubiera hecho válida la norma estatal, aunque ineficaz si se desplazaba por la norma autonómica.

<sup>16</sup> Ejemplo de materia nueva —más que de submateria— es el de las «comunicaciones electrónicas», expresión nunca usada salvo a partir del año 2002, en que varias Directivas comunitarias comenzaron a emplear ese término en lugar del de «telecomunicaciones», que, de acuerdo con la CE, es competencia exclusiva del Estado. Con ese nuevo término de «comunicaciones electrónicas», una materia que era competencia exclusiva del Estado en toda su extensión (legislación, ejecución, etc.) ha sido asumida en el plano ejecutivo por la Generalitat en el artículo 140.7 de su Estatuto. Lamentablemente, la sentencia en este punto se ha confundido de título competencial y no ha encontrado la solución lógica y correcta, pero no es este aspecto sustantivo singular el que ahora interesa a los efectos de este trabajo.

la competencia sobre esa materia en exclusiva a Cataluña, considerándola una nueva materia que puede ser asumida por la Comunidad en cuanto no está con ese nombre reservada al Estado. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ya había dicho que los horarios comerciales son una submateria que, aunque incardinable dentro de la materia comercio interior (de titularidad autonómica), está limitada por la competencia del Estado de ordenación de la economía. La cuestión aquí consistía en que el citado artículo 121 del EC reservaba a la competencia exclusiva de la Generalitat los horarios comerciales, sin salvedad alguna respecto de las competencias del Estado. De ahí podía deducirse que dadas las previsiones del Estatuto de que en todo lo que fuera exclusivo de la Generalitat sólo se aplicaban las normas de ésta que prevalecían sobre cualesquiera otras, el Estado había perdido toda capacidad de incidir o afectar en materia horarios con base en su título de ordenación de la economía.

La SEC sale al paso de ello reconociendo que la competencia estatal es plenamente operativa<sup>17</sup>, siempre que el Estado la tenga en virtud del artículo 149.1 CE, al margen de las denominaciones de las submaterias.

Lo más relevante es que se cuentan por docenas en este título sobre las competencias los casos de interpretaciones que no se llevan al fallo pero que limitan el alcance que se podía pretender dar a los preceptos del EC. Su trascendencia es, pues, muy grande, aunque al no llevarse al fallo no se visualicen con tanta claridad. Lo es también por cuanto los temas competenciales habían sido uno de los motores básicos de la reforma estatutaria.

### 3. Aspectos financieros

Se trata, como es lógico, de aspectos de gran trascendencia puesto que la autonomía no es tal si no se cuenta con los adecuados recursos; de ahí la importancia de los temas financieros. En este Título del Estatuto se habían impugnado numerosos preceptos y la SEC declara inconstitucionales dos (un inciso del 206.3 y otro del 218) y lleva al fallo la interpretación del número 5.º del artículo 206, además de la que

---

<sup>17</sup> «La regulación de los horarios comerciales se encuadra en la materia de comercio interior, debiendo la competencia autonómica cohererarse con la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE (STC 254/2004, de 22 de diciembre, FJ 7 y las allí citadas). Toda vez que, según venimos insistiendo, no es preciso que los preceptos estatutarios salvaguarden las competencias del Estado que el art. 149.1 CE proclama, el art. 121.1.c) EAC no impide ni menoscaba el ejercicio de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, por lo que la impugnación debe ser desestimada» (FJ 68.º).

hace de la disposición adicional tercera, relativa a las inversiones estatales en Cataluña.

Al margen de ello, como es habitual a lo largo de la sentencia, sin llevarlo al fallo, reinterpreta numerosos preceptos del Título fijando su sentido correcto.

La disposición adicional tercera condiciona las inversiones del Estado en infraestructuras a que se equiparen a un porcentaje del PIB de Cataluña durante siete años. Hay que empezar por señalar que asiste toda la razón a Cataluña para evitar que, como ha ocurrido desde mediados de la década de los años noventa, las inversiones estatales en dicha Comunidad no se correspondan con cifras equitativas y razonables, y ello aunque estemos ante una competencia exclusiva del Estado. Cataluña tenía aquí, por tanto, toda la razón de fondo para poner fin a una práctica inadmisibile.

El problema, sin embargo, es que para solucionarlo se pretende condicionar desde el Estatuto lo que es una competencia exclusiva del Estado y, además, una competencia de las Cortes al hacer los presupuestos, que no pueden atarse las manos durante siete años renunciando a la competencia que les corresponde al aprobar los presupuestos.

Para solucionar ese problema la SEC no anula por inconstitucional el precepto, pero lo interpreta en el sentido de que dicha disposición no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de esas inversiones.

El precepto queda así despojado del contenido imperativo que parecía tener y dotado, sin embargo, de un contenido indicativo o desiderativo que obligará a tener en cuenta sus previsiones, pero no a atenderlas necesariamente si las necesidades de inversión del conjunto no lo permiten. En este caso la interpretación que se da se lleva al fallo.

También se lleva al fallo la interpretación que hace del artículo 206.5; precepto que establece un principio lógico (que la aplicación de los mecanismos de nivelación no alteren la posición de Cataluña en la ordenación de las renta per cápita antes de la nivelación) pero que no puede ser interpretado como una condición que impone el Estatuto desde el EC, sino una manifestación del principio constitucional de la búsqueda de un equilibrio económico adecuado y justo. Adicionalmente, la SEC precisa que ese principio, cuya fuerza surge de la CE y no del EC, sólo es de aplicación a los cambios de posición de la Comunidad de Cataluña que se debieran a las aportaciones concretas de Cataluña por su participación en dichos mecanismos y no a la aplicación general de mecanismos de nivelación.

No se lleva al fallo la interpretación de que la expresión «servicios públicos esenciales» (art. 206.3) que han de ser objeto de nivelación, además de la educación y la sanidad, no puede ser una expresión reductora del término servicios públicos fundamentales, cuya determinación corresponde a la competencia del Estado.

Sí se declara, en cambio, inconstitucional de ese mismo número 3 del artículo 206 el inciso relativo al esfuerzo fiscal, en cuanto desde el EC se pretendía condicionar la competencia estatal en materia de nivelación entre CC.AA. a que las «Comunidades Autónomas lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» al que haga Cataluña. El reproche consiste en que está condicionando una competencia que es del Estado e imponiendo un modo de actuar a las demás CC.AA.

Son bastantes los preceptos que son objeto de interpretación y que no se llevan al fallo; tales interpretaciones son lógicas, pero podría dudarse de cuál era la intención de los promotores del Estatuto. Así, el empleo del término «servicios públicos esenciales» que pueden ser objeto de nivelación es muy posible que se utilizase en el Estatuto para limitar el número de servicios públicos fundamentales susceptibles de mecanismos de nivelación; limitación que sólo el Estado podría establecer si la considera oportuna. Sin embargo, la interpretación del TC, más allá de las intenciones que pudieran deducirse de intervenciones o publicaciones de personas que han intervenido en proceso estatutario, es completamente plausible. El hecho de que no se haya llevado al fallo no despoja de su valor a la interpretación que se ha hecho.

#### 4. *El poder judicial en Cataluña (Título III) y las relaciones con el Estado (V)*

Los Títulos III y V del EC se refieren al poder judicial en Cataluña y a las relaciones institucionales de la Generalitat. Aunque sean Títulos distintos, en ellos se halla una voluntad de regular desde el Estatuto cuestiones cuya competencia en realidad corresponde sustancialmente al Estado y, por ello, las decisiones del TC son semejantes.

Sobre el título del poder judicial la SEC anula directamente por inconstitucionales, total o parcialmente, seis artículos, aparte de las interpretaciones que hace de otros.

Uno de los más expresivos es el relativo a la denominación del Consejo de Justicia de Cataluña como «órgano de Gobierno del Poder Judicial en Cataluña», actuando como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial previsto en el artículo 122.2 de la CE. Esa regulación de un órgano de gobierno del poder judicial no previsto como

tal en la Constitución ha sido declarada nula e inconstitucional. Aunque anulada esa caracterización como «órgano de Gobierno del Poder Judicial», el Consejo de Justicia de Cataluña podrá continuar, pero nunca como órgano de gobierno, sino como órgano consultivo o con otras funciones. En todo caso, se anulan por inconstitucionales atribuciones del artículo 98.2 —de la letra a) a la e)— en virtud de las cuales participaba en el ejercicio de competencias del CGPJ.

También ha necesitado de una interpretación llevada al fallo el artículo 95.2, que parecía imponer el TSJ como última instancia de todos los procesos —cuando, de acuerdo con la leyes procesales, la última instancia podría acabarse antes, aunque dentro de la propia Comunidad—, así como también parecía circunscribir la competencia del Tribunal Supremo (que preservaba el artículo 152.1 de la CE) exclusivamente a la unificación de doctrina. Dado que existe un recurso de casación con ese nombre, pero hay otros recursos de casación con otros nombres y para otros supuestos, podía entenderse que desde el EC se quería sustituir el papel de la Ley orgánica del poder judicial. La SEC, sin anular el precepto, interpreta que la expresión unificación de doctrina no quiere limitar la competencia a ese solo recurso, sino que emplea una fórmula genérica que puede comprender todos los que ahora existen. Con ello salva el precepto pero, lógicamente, acota su significado.

Lo mismo ocurre con otros preceptos del Título que, sin declararlos inconstitucionales, interpreta que serán las leyes del Estado las que libremente, en cuanto no condicionadas por el EC, dirán qué funciones puede tener el Consejo, si alguna. Como es claro, la SEC no admite que desde un Estatuto se condicione el ejercicio de competencias exclusivas del Estado que se ejercerán desde sus normas sectoriales adecuadas sin condicionamiento del Estatuto. Ello no obstante, no considera, así entendido, que haya que anular ni llevar al fallo la interpretación correspondiente.

En el Título V se tratan cuestiones tales como las relaciones con el Estado y con otras Comunidades o la participación de Cataluña en procesos de toma de decisiones de la competencia exclusiva del Estado o nombramientos de su competencia exclusiva. Aquí no se anula ningún precepto pero se llevan al fallo las interpretaciones de tres preceptos, aparte de muchas otras que no se llevan al fallo y delimitan y acotan las pretensiones que parecen subyacer al EC.

Entre los que se llevan al fallo figura el artículo 180, sobre la participación de la Generalitat en los procesos de designación de magistrados del Tribunal Constitucional o de los miembros del Consejo del Poder Judicial, en los términos que dispongan las leyes o las normas parlamentarias. La SEC entiende que no es posible condicionar al le-

gislador sobre la participación misma o la forma de hacerla, pero entiendo que puede ser constitucional —aparte de que ya las normas del Senado, afirma, dan participación a las CC.AA.— siempre que se entienda que se trata de un propósito de colaboración que no puede condicionar ni limitar desde el Estatuto al legislador estatal, que es libre de disponer lo que considere oportuno.

Del mismo tenor son muchas otras interpretaciones que, sin embargo, no se llevan al fallo, como es el caso del artículo 182, sobre participación en procesos de designación de representantes en distintos organismos económicos o sociales.

##### 5. *Derechos y deberes y aspectos organizativos e institucionales*

La SEC vuelve de nuevo a pronunciarse, como ya había hecho en relación con el Estatuto valenciano, sobre los derechos y deberes que se contienen en el Título I del EC, aunque introduce muchos matices. En todo caso, la sentencia considera que no estamos ante derechos fundamentales, sino derechos que sólo vinculan al legislador autonómico y que más bien son mandatos de actuación a los poderes públicos. Por otra parte, se afirma que los derechos fundamentales están reservados a la ley orgánica específica de cada derecho —que corresponde en exclusiva al Estado—, sin que el Estatuto sea instrumento adecuado para esa regulación de derechos fundamentales.

Pero todo ello no es objeto de pronunciamiento en el fallo, sino en el cuerpo de la SEC. En él, por otra parte, todo el esfuerzo argumental se dirige al examen de cada uno de los «derechos» que se proclaman en dicho Título. Dejando aparte la cuestión de los derechos lingüísticos, a que ya nos hemos referido antes, la SEC considera constitucionales todos los preceptos impugnados, haciendo las correspondientes interpretaciones sin necesidad de llevarlas al fallo. Sólo en relación a los derechos lingüísticos, en algunos supuestos la interpretación se lleva al fallo.

En lo que hace a los aspectos organizativos e institucionales que han sido objeto de pronunciamiento en la sentencia por haber sido recurridos (Consejo de Garantías Estatutarias, *Sindic de Greuges*, Sindicatura de Cuentas o Tribunal de Cuentas, etc.), sólo nos centraremos en el Consejo de Garantías Estatutarias como ejemplo.

El Consejo de Garantías Estatutarias lo salva la sentencia en lo que hace a la función consultiva que se le atribuye en el artículo 76.1 y 2, pero considera que viola el derecho de participación política del artículo 23 de la CE al hacer vinculantes —en el artículo 76.4— los dictámenes



de dicho Consejo para el Parlamento de Cataluña y, por tanto, impidiéndole desarrollar la función para la que han sido elegidos los miembros de dicho Parlamento. La inconstitucionalidad es, pues, clara y así lo lleva la SEC al fallo. En este punto, verdaderamente importante, el TC defiende no sólo la Constitución y los derechos fundamentales, sino también la primacía de la voluntad del pueblo de Cataluña, frente a las previsiones limitativas de su Estatuto.

De nuevo, sin embargo, la SEC en este Título considera constitucionales muchos otros preceptos o incisos de los mismos, pero haciendo las correspondientes interpretaciones limitativas de su alcance.

#### IV. REACCIONES A LA SENTENCIA DEL ESTATUTO DE CATALUÑA

Después de la sentencia son muchas las reacciones que se han producido según la posición de las distintas fuerzas políticas de ámbito nacional o de ámbito de Cataluña, que son las que más interesan en el contexto y a los efectos y propósitos del presente trabajo.

Las fuerzas políticas nacionales han tratado de maximizar o minimizar los efectos del recurso y de la SEC según su respectiva posición. Las fuerzas políticas del ámbito catalán, especialmente las nacionalistas y el PSC, han tenido reacciones duras y muy críticas con la sentencia y, en algún caso, alguna de ellas con las posibilidades de futuro de la solución estatutaria. Nos centraremos sobre todo en estas últimas, puesto que abren mayores posibilidades para la reflexión sobre las consecuencias de la SEC.

En verdad, las reacciones de las principales fuerzas de ámbito nacional se han centrado en un debate sobre quién había ganado o vencido, que no ofrecen demasiado interés, salvo, tal vez, en la perspectiva de la imagen de los partidos; menos interés suscitan todavía si se atiende a los argumentos cuantitativos sobre el número de artículos declarados inconstitucionales o interpretados en el fallo, pero sin entrar nunca en el significado conjunto de la SEC, especialmente a la vista de las decenas y decenas de declaraciones interpretativas.

Mayor interés hubiera tenido un debate real que hubiese tenido en cuenta no sólo los artículos que por uno u otro concepto (declarándolos inconstitucionales o simplemente interpretándolos) se han llevado al fallo, sino también los que, sin llevarlos al fallo, han sido objeto de interpretación en el cuerpo de la sentencia con rotundas afirmaciones de que sólo entendidos de tal o cual forma se consideran constitucionales o, incluso, con fórmulas menos rotundas pero igualmente inequívocas acerca de con qué sentido se consideran constitucionales.

La ausencia de debate en esos términos no abre demasiados espacios para la reflexión en la perspectiva en la que se quiere situar el presente trabajo, salvo la relativa a que el PP parece haberse quedado conforme con la SEC en el plano político, situándose relativamente al margen del debate jurídico sobre la aplicación por el TC de la técnica de la interpretación conforme, en el que se han centrado los votos particulares pidiendo más declaraciones de inconstitucionalidad en el fallo. El PP no ha seguido por ese camino, tal vez por considerar que reclamar la inconstitucionalidad de más preceptos le hubiera colocado como perdedor ante la opinión pública, bastándole la imagen de que, en muy buena parte al menos, tenía razón en su recurso. También por considerar, probablemente, que en una eventual situación futura de asunción de responsabilidad de gobierno no puede quedar condicionado por su reclamación de más inconstitucionalidades, cuando puede tener que negociar con fuerzas nacionalistas más moderadas.

Por el lado del Gobierno, a su posición de minimizar el alcance de la SEC, para dar la imagen contraria de que el principal partido de la oposición es el perdedor, se añade su propuesta de utilizar la vía de las leyes orgánicas de transferencia para hacer de esta forma lo que la SEC ha declarado que no se puede hacer vía Estatuto. Tal propuesta, aparte de otros objetivos políticos y de imagen más inmediatos, probablemente tenga que ver con poner de manifiesto que la vía constitucional y estatutaria puede tener todavía un largo recorrido frente a quienes pretenden vender que ha quedado cerrada.

Por su parte, las reacciones de las fuerzas principales del ámbito de Cataluña abren más espacios para la reflexión. En primer lugar, por la dureza de algunos ataques a la sentencia y al propio Tribunal que no se soportan ni verbalizan con argumentos de suficiente entidad. En segundo lugar, por haber involucrado a la ciudadanía en una sorprendente manifestación auspiciada por los promotores del Estatuto contra una sentencia deferente con el Estatuto, aunque firme en la defensa de la Constitución por la vía de las interpretaciones conformes; una ciudadanía que previamente hubo de votar también —entonces sin mucho entusiasmo— la nueva norma institucional básica de Cataluña, cuyos defectos, puestos de manifiesto por la sentencia, no tenía ella por qué conocer ni sospechar. Finalmente, por haber llegado a poner en cuestión en algún caso, con mayor o menor convicción, la viabilidad de la solución autonómica con la que el pueblo de Cataluña ha logrado cotas de autogobierno muy superiores a las que ha tenido en cualquier otra época de su historia, incluido, desde luego y casi por definición, bajo el absolutismo austríaco. Es esta puesta en cuestión de la solución estatutaria, aunque no parece claso que sea mayoritaria, la que

obliga a una reflexión sobre las consecuencias de la SEC a la vista de las reacciones.

No resulta fácil de entender la dureza de algunas de las críticas a la sentencia misma, salvo que se hubiese comprado la opinión, carente de la más mínima apoyatura política y constitucional, de que una norma votada en referéndum por sólo una parte del pueblo español no puede ser controlada por el Tribunal Constitucional. La esencia del Tribunal es defender la Constitución y al poder constituyente frente a los excesos de los poderes constituidos. Después de siglos<sup>18</sup> de clamar por un sistema de control del poder legislativo y de los poderes constituidos, ahora se ha pretendido poner en cuestión todos esos logros de la democracia con argumentos fútiles y que ponen en cuestión el *abc* de una jurisdicción constitucional como es el control de la constitucionalidad de las leyes emanadas de los poderes constituidos; o como es la naturaleza contra-mayoritaria de una jurisdicción que, por encima de la regla general y democrática de la mayoría que sirve para expresar la voluntad general, en algunos casos coloca la voluntad constituyente o el pacto constituyente del que es expresión la norma suprema.

El retraso de la sentencia y las incidencias procedimentales y, especialmente, los obstáculos deliberadamente puestos por el PP a la renovación del Tribunal Constitucional sí podían dar lugar a críticas; pero no a la SEC, sino a la fuerza política que viene bloqueando el normal funcionamiento de las instituciones.

De cualquier forma, sorprende que ninguno de los promotores del Estatuto haya asumido que una parte importante de las interpretaciones del TC —se hayan llevado o no al fallo— se deberían corresponder con lo que ellos mismos sentían o pensaban (o, si no todos, una parte de ellos al menos) cuando hacían protestas de constitucionalidad del Estatuto, pese a algunos estudios e informes previos que ponían de relieve la intención de forzar la interpretación de la CE.

Sea como fuere, el examen, siquiera sea superficial, que se ha hecho más arriba de algunos puntos de la SEC no permite explicar la dureza de algunas reacciones. En efecto, en las declaraciones que hemos agrupado bajo el rótulo de preceptos simbólicos e identitarios, la SEC no puede ser más razonable y deferente cuando ni se expulsa del preámbulo el término nación, ni siquiera se considera inconstitucional que se emplee dicho término en sentido cultural o histórico. Solamente se prohíbe que tenga valor interpretativo, cuando ese valor interpretativo se dirija a apoyar el derecho a constituir un Estado soberano y dedu-

---

<sup>18</sup> Ya SIEYÈS, en plena Revolución francesa, defendía la idea de un control constitucional del poder legislativo.

cir de ese término todas las consecuencias de la soberanía; cosa que debía ser evidente para todos, incluidos los más nacionalistas o independentistas, que, con toda legitimidad, pueden pensar que Cataluña tiene derecho a ser considerada una nación soberana, pero nunca pueden sostener que esa concepción es la que está en la CE. En esto no conviene hacerse trampas en el solitario y, menos, tratar de confundir a los demás.

Desde luego, se puede cambiar la CE, pero no se puede sostener que es legítimo hacerlo a través de una norma infraconstitucional, por métodos que no se ajustan a las previsiones de reforma de la Constitución.

Las mismas consideraciones pueden hacerse en torno a otro de los elementos simbólicos e identitarios como es la lengua. La sentencia ha sido enormemente respetuosa con el Estatuto —sin dejar por ello de interpretar y determinar su sentido en todo caso— e incluso, por ello, se ha expuesto a críticas en un plano estrictamente jurídico (que no dejan de tener su peso en algunos casos), aunque por el lado contrario: por haber abusado de la técnica de la interpretación conforme, o por no haber llevado al fallo más declaraciones de inconstitucionalidad o interpretaciones contenidas en el cuerpo de la SEC.

Lo cierto es que el único precepto que se ha declarado inconstitucional en este aspecto, y las interpretaciones que se han hecho de los demás para sostener su constitucionalidad, no son el resultado de un capricho del Tribunal, sino el resultado de una argumentación basada en la CE con sólidos fundamentos, aunque pueda discreparse desde algunas fuerzas de Cataluña o desde perspectivas estrictamente jurídicas por no haber llevado más declaraciones al fallo.

En estas condiciones y después de que la SEC haya aceptado, además, la constitucionalidad de las referencias a términos tales como ciudadanos de Cataluña, derechos históricos, pueblo de Cataluña, etc., no acaba de verse que todo ese contenido simbólico e identitario, ajustado a la CE, haya podido ser la causa de las reacciones virulentas producidas. De todas formas, ello no puede descartarse, porque siempre la política puede echar mano de argumentos no racionales, más aún cuando uno se desliza por los movedizos terrenos de la identidad y los símbolos.

Si los elementos simbólicos e identitarios no debían provocar esas reacciones destempladas, menos aún se entiende que las provoquen el conjunto de los preceptos del resto del EC que, con mucha menos carga simbólica e identitaria, han pasado en su mayor parte el examen de constitucionalidad aunque sometidos a la fijación de la interpretación del Tribunal. No obstante, tampoco puede descartarse que ése sea

el motivo, dado que los temas competenciales, organizativos, financieros, etc., han podido sublimarse hasta transformarse en elementos simbólicos ellos mismos.

En el fondo, la apuesta por el Estatuto como la gran obra del nuevo Gobierno de Cataluña, en 2006, y su presentación como tal, es lo que posiblemente explique la frustración que genera cuando esa obra se enfrenta a una crítica constitucional que pone en cuestión algunas ocurrencias en materias competenciales que se habían presentado y elevado a la categoría de grandes logros, como el citado intento de blindaje<sup>19</sup> de las competencias autonómicas frente al ejercicio de las competencias que la CE ha querido que correspondan al Estado.

Es posible que el complejo adánico que, tal vez, está detrás de la idea de derogar completamente el Estatuto de 1979 y sustituirlo por otro completamente nuevo —de empezar una nueva etapa completamente nueva cada generación (en lugar de partir de la vieja idea de que *somos enanos a espaldas de gigantes y por eso vemos más y más lejos y no tanto por nuestra altura o la agudeza de nuestra vista*<sup>20</sup>)— haya dado lugar a una cierta frustración al llegar al final del recorrido y ver que la CE no puede sortearse, como ya debía ser sabido.

Lo cierto es, sin embargo, que el pueblo de Cataluña tampoco mostró excesivo entusiasmo en el referéndum de ratificación y ahora sólo le falta que, aparte de las ciertamente limitadas declaraciones de inconstitucionalidad, decenas y decenas de preceptos hayan necesitado de interpretaciones conforme a la CE, ya se refieran a temas importantes, ya a otros de menor trascendencia simbólica e identitaria. Ello al margen de que no se pueda descartar que en algunos supuestos la interpretación de la SEC no hiciera más que ratificar la interpretación que tuvieran o, al menos, sospecharan los promotores del Estatuto.

En todo caso, en estos otros temas —de mucho menor calado simbólico e identitario, y menos susceptibles, en principio y sólo en principio, de movilizar a la ciudadanía— sí es posible que hubieran puesto todas sus complacencias los dirigentes políticos para asumir más tareas, más presupuestos, más oportunidades de actuar sin las limitaciones que la CE les ponía en un Estado de corte federal, pero que, por eso mismo, no despoja al poder central de los elementos necesarios para dar un sentido al Estado federal.

<sup>19</sup> En la literatura científica de los últimos años —antes del Estatuto y al hilo de la elaboración y tramitación del Estatuto— se venía escribiendo sobre el blindaje de las competencias estatutarias frente al ejercicio de las competencias estatales; y se hacía con conciencia de que había otras posiciones que sostenían la imposibilidad constitucional de algunas de las fórmulas propuestas.

<sup>20</sup> Atribuida a Bernardo DE CHARTRES, filósofo del siglo XII, para aludir a los grandes pensadores que le habían precedido, y muy especialmente a ARISTÓTELES.

Sea como fuere, se puede debatir si es preciso ampliar de alguna forma las competencias de las CC.AA. en cuanto sea más funcional —como también se puede debatir si es preciso, por la misma razón, que el Estado retenga otras o las aumente—, todo ello se habrá de hacer por la vía que permita la CE y, si no lo permite, modificándola. Lo que no se puede hacer es ampliar competencias o hacer regulaciones que no se ajusten a la Constitución sin proponer la apertura de un proceso de reforma constitucional si fuera preciso.

Es posible que para la ciudadanía de Cataluña no fueran los demás temas tan movilizados, pero puede sospecharse que para la dirigencia, en cambio, sí han sido temas decisivos para impulsar el EC y que los ajustes impuestos por el Tribunal Constitucional han podido generar una cierta frustración. Y puede sospecharse que se pretendía bordear, o incluso traspasar si era preciso, los límites de la CE con tal de limitar al Estado en el ejercicio de sus competencias. Sospecharse o algo más que sospecharse, porque en la literatura científica de los últimos años —antes del Estatuto y al hilo de la elaboración y tramitación del mismo— se venía escribiendo sobre el blindaje de las competencias estatutarias frente al ejercicio de las competencias estatales<sup>21</sup>, o del tema de la financiación de Cataluña y su aportación al resto de España, o de las inversiones del Estado en Cataluña y su alejamiento cuantitativo respecto de lo que, razonablemente, podía esperarse que fuera tal inversión. Por cierto que en este punto de las inversiones estatales la posición de Cataluña tenía muchas y buenas razones; otra cosa es cuál es la solución, pues la buscada en el Estatuto ha sido interpretada por la SEC.

Finalmente, una última observación debe hacerse a las reacciones a la SEC en el ámbito de los juristas. En realidad, se trata de las reacciones científicas que se están preparando y de las posiciones jurídicas de los magistrados del TC, que con su sentencia y con sus votos ponen de manifiesto el esfuerzo realizado, aunque no haya habido unanimidad entre ellos. En cierto modo, los votos particulares marcan las líneas del discurso científico futuro y de la crítica de esa naturaleza. Y esas líneas pasan por el debate acerca de los límites del uso de las sentencias interpretativas y de si puede hacerse uso de la interpretación para hacer decir al texto enjuiciado lo contrario a lo que, con toda evidencia, quiere decir tal texto, lo que en efecto no parece posible, pero sin que pueda achacarse de forma generalizada, ni mucho menos, tal defecto a la SEC. O si, en caso de que sea posible una interpretación constitu-

---

<sup>21</sup> Sobre el blindaje se venía escribiendo con conciencia de que había otras posiciones que sostenían la imposibilidad constitucional de algunas de las fórmulas propuestas.

cional pero forzando mínimamente la lógica del texto enjuiciado, es lícito hacer una sentencia interpretativa sobre dicho texto. Hasta qué punto una sentencia que altera la interpretación más inmediata de un texto está poniendo al Tribunal en la posición del legislador o está manipulando el texto legal. El debate sobre las sentencias manipuladoras, creadoras o, más genéricamente, interpretativas existe en todos los países que pueden servir de ejemplo para el nuestro. O el tema de la distinción validez-eficacia que se desprende de la sentencia. Sólo debe observarse que en ese debate jurídico las posturas contrarias, en principio, al EC pueden alinearse con los votos particulares que critican que no se hayan llevado más inconstitucionalidades al fallo. Por el contrario, las posturas favorables, en principio, al EC es menos previsible que lleguen a sostener que, más que interpretar un precepto alterando su sentido, hubiera sido mejor declararlo inconstitucional; tal vez entre los nacionalistas independentistas esa opción de aumentar el número de preceptos declarados inconstitucionales no hubiera sido mal vista pensando que demostraba los límites de la solución autonómica en la CE, para así proponer un salto cualitativo en el modelo o, sin más, la independencia.

De cualquier manera, el debate tiene, en realidad, en principio una connotación jurídica y, por tanto, las alineaciones pueden producirse en un sentido u otro al margen de las posiciones acerca del EC.

Otro aspecto del debate jurídico puede producirse en relación no ya acerca de si cabe una interpretación que altere aparentemente el sentido más inmediato del texto, sino de si todas las interpretaciones deben llevarse al fallo, salvo las que sean evidentes y apenas exigen esfuerzo argumental para deducir cuál es la interpretación conforme.

En todo caso, el problema se suscita en todos los Tribunales Constitucionales. Probablemente, no pueda olvidarse la afirmación del juez HOLMES de que los grandes casos, como los casos difíciles, hacen mala jurisprudencia<sup>22</sup>. Tal afirmación no puede servir de consuelo, pero pone de manifiesto que estamos ante situaciones generalizadas en todos los Tribunales Constitucionales del mundo cuando deben afrontar casos difíciles.

La peculiaridad de los Tribunales Constitucionales es que han de fallar en Derecho, pues es la única fuente de su poder de declarar inconstitucional una ley hecha por la representación del pueblo, con o sin refrendo popular. Pero a la vez han de tener la sensibilidad constitucional que LOWENSTEIN pedía para la jurisdicción constitucional; tie-

---

<sup>22</sup> «Great cases, like hard cases, make bad law». Voto particular disintiendo del juez Oliver Wendell HOLMES en *Northern Securities Co. v. U.S.*, 193 U.S. 197 (1904), 193 U.S. 197.

nen que tener presentes las consecuencias de sus decisiones y las reacciones que pueden suscitar sin que ello suponga que puedan apartarse de la recta aplicación del Derecho, que para ellos es la Constitución.

La mayoría de las interpretaciones que ha hecho el Tribunal en la sentencia se ajustan a las rigurosas exigencias del Derecho en cuanto a los límites de la facultad de interpretar las leyes sometidas a su control. Puede haber, sin embargo, otras que se presten a discusión. Sin entrar en ese debate en este momento, no puede dejar de observarse que probablemente en la posición final de la mayoría del TC, además de creer que se movían dentro de los límites del Derecho, ha pesado la consideración de que la solución recogida en la SEC contribuía más a la plena eficacia de la Constitución y del sistema autonómico que una postura inflexible que hubiese declarado la inconstitucionalidad de cualquier precepto que pudiera pensarse que en alguna medida, directa o indirectamente, podía dar lugar a una interpretación contraria a la CE, aunque fueran posibles otras.

## V. EL FUTURO DEL ESTATUTO TRAS LA SEC

Las reacciones populares inmediatas a la publicación de la sentencia son un indicador valioso del desenvolvimiento futuro del EC, pero no es el único ni probablemente el más significativo. Se trata de una reacción en caliente, sin mucho conocimiento del contenido real de la sentencia y con necesidad por parte de los partidos de no quedar descolgados de las reacciones pasionales que pudieran desencadenarse por los demás contrincantes políticos. Importancia tiene, sin duda, el resultado de las elecciones catalanas —aunque las razones del voto obedezcan a múltiples causas— a partir de las cuales el discurso entrará en vías de normalización. Dos perspectivas pueden considerarse: la reforma constitucional que algunos piden y la profundización del desarrollo del EC.

### 1. *La reforma de la Constitución*

De la reforma de la Constitución se ha hablado, sin duda, porque muchos piensan que a través de las recientes reformas del Estatuto de Cataluña (y lo mismo podría valer para la reforma del de Andalucía, al que le es de plena aplicación, por cierto, toda la doctrina de la SEC en todo lo que sea igual) lo que se ha pretendido es una reforma de la Constitución. Esa pretensión encubre cosas diversas. En algunos casos



se piensa en una reforma que haga de España un Estado federal<sup>23</sup>, por más que nuestro Estado sea ya de corte federal. En otros casos se piensa en una reforma que permita más competencias o limitar las competencias del Estado, como se ha querido hacer con las técnicas del blindaje que ha desactivado la SEC. En otros casos, finalmente, se piensa directamente en la independencia.

Dejando de lado la cuestión del Estado federal por la confusión y la diferencia de lenguaje que parece existir entre la clase política de Cataluña y la doctrina especialista en estos temas, hay algunas reformas que se han postulado por CiU, como la aplicación del sistema de concierto, que podrían exigir, si se quisiera hacer exactamente igual que en el País Vasco y Navarra, una reforma constitucional. Tal propuesta está llena de problemas políticos y técnicos, además de constitucionales. Otra cosa sería un sistema inspirado en el concierto en el que se introdujeran importantes rectificaciones. A estas alturas del proceso, el sistema vasco y el navarro no garantizan la solidaridad de forma suficiente y, en esas condiciones, no es posible que, sin la cobertura de los derechos históricos de los territorios forales de la CE, pueda llevarse adelante un sistema tal sin importantes correcciones<sup>24</sup>. Por otra parte, una solución como ésta plantea la cuestión de la extensión a todas las CC.AA., que sin duda la exigirían. Ello pone de manifiesto los graves problemas de la propuesta, aunque fuese un sistema inspirado en el concierto pero diferente al mismo.

Sí se ha planteado por algunos, en cambio, la reforma de la CE, como alternativa a la reforma estatutaria que ahora consideran frustrada. En relación con ello, pero con independencia por ser anterior, hay pendiente una reforma de la CE relacionada con el Senado, de la que se viene hablando desde hace mucho tiempo y que cada vez resulta más necesaria. Muchas de las previsiones del EC que han sido objeto de reinterpretación podrían encontrar satisfacción a través de un Senado con una composición y competencias diferentes (más próxima

---

<sup>23</sup> Hay una notable confusión en torno a la idea de Estado federal o, al menos, se habla con frecuencia de federación con significados distintos a los mayoritariamente acogidos por los especialistas y a la realidad existente en los Estados federales más importantes del mundo actual. En ocasiones, desde Cataluña se pide a los federalistas del resto de España que apoyen algunas pretensiones que nada tienen que ver con un Estado federal, sino que son más propias de una confederación. Los ejercicios de coger de los distintos modelos federales las piezas centrífugas que convienen y olvidarse, en cambio, de las centrípetas que en esos modelos existen —que determinan el sostenimiento del Estado federal mismo— son ejercicios engañosos y peligrosos que sólo contribuyen a crear modelos teóricos de «Estados Frankenstein» disfuncionales e inútiles que no son ni federales ni confederales, sino monstruos y sueños de la razón de sus prometeos/promotores.

<sup>24</sup> Pueden verse las reflexiones a ese respecto del autor del presente trabajo en «La filosofía del Estado de las Autonomías», en *La Constitución a examen. Un estudio académico 25 años después*, AA.VV., Ed. Marcial Pons, 2004, págs. 548 y ss.

probablemente al *Bundesrat* alemán actual). Es el caso de la determinación de las inversiones de competencia del Estado en Cataluña, que el EC pretendía condicionar y que ha sido objeto de interpretación por la SEC llevándola al fallo. Lo cierto es que las fuerzas políticas de Cataluña tienen toda la razón en que, por mucha competencia exclusiva del Estado de que se trate, no puede ser que desde hace mucho tiempo —desde mediados de los noventa— las inversiones estatales en Cataluña no se correspondan con lo que deberían haber sido. La cuestión es que la misma no se puede resolver sin más en el Estatuto, como se ha pretendido. La Ley orgánica de financiación de las CC.AA. sería el lugar normativo adecuado para ello, y el Senado la Cámara que informase y, eventualmente, aprobase todos esos temas.

De cualquier manera, no es posible acometer reformas constitucionales sin el consenso de los dos grandes partidos nacionales. El PP se ha cerrado hasta ahora a toda reforma, pero dicho partido, si quiere tener presencia en Cataluña y, con ello, mayores posibilidades de gobierno en España, deberá plantearse la necesidad de abrir la puerta a reformas razonables de la Constitución. El PP necesita que la parte más conservadora y más reaccionaria de su electorado asuma un Estado descentralizado que sólo le ha gustado en la medida que ha podido llegar a los gobiernos autonómicos; necesita presentarse como un partido en que —al margen de su posicionamiento más conservador, también liberal y menos social— sea claro que su compromiso con la democracia y la Constitución, y por tanto con la estructura territorial del Estado, no está pendiente de lo que gusta o no a su extrema derecha, dejando que le marquen la agenda los sectores añorantes del viejo Estado unitario del franquismo. Tarde o temprano, el PP tendrá que dar un paso en ese sentido.

Sea como fuere, si no queremos volver a las Constituciones unilaterales de nuestra historia anteriores a la actual, para cualquier reforma hay que contar con todas las fuerzas políticas y todas deben estar abiertas a ello. El día en que eso sea posible indicará que la influencia de los sectores extremistas apegados al pasado ha desaparecido.

Todos habremos ganado con ello.

## 2. *El desarrollo del marco estatutario actual y sus posibilidades*

Las reacciones de los primeros momentos después de conocerse el fallo y la SEC ni son necesariamente mayoritarias ni es previsible que se mantengan una vez que se vaya conociendo con más sosiego el por-

qué de las declaraciones de la SEC. No es concebible que nadie pueda sentirse defraudado por haber propuesto una cosa que va más allá de la Constitución. Es previsible también que muchas reacciones de primera hora se atemperen por el dato de que una buena parte de las interpretaciones de la sentencia se corresponden con lo que pretendían los votantes del EC que no eran conscientes de que se violase la CE; el TC se habría limitado a rechazar interpretaciones llenas de la suspicacia y desconfianza con que el PP leyó el EC, aunque no el de Andalucía.

Por todas, puede recordarse la interpretación que hace el Tribunal del concepto de «ciudadanos de Cataluña» para rechazar la que hacía el PP y que éste olvidó que figuraba en muchos de los primeros Estatutos, como es el caso de los de Castilla-La Mancha (art. 3.1), Cantabria (art. 5.1), Canarias (art. 5.1), Castilla y León (art. 6.1), Islas Baleares (art. 6.1), La Rioja (art. 7.1), Madrid (art. 7.1) o País Vasco (art. 9.1) y en el propio de Cataluña de 1979 (art. 8.1). Es difícil creer que la interpretación que hace la SEC, rechazando la del PP y estableciendo su sentido constitucional, pueda ser leída, ahora, por alguien en Cataluña como un recorte, ya que no hace más que reiterar lo que pacíficamente ya se ha dicho siempre con las mismas palabras; lo que hace la SEC es rechazar una obsesiva desconfianza del PP<sup>25</sup>.

Si de los elementos simbólicos pasamos a otros aspectos, en una lectura serena no parece posible mantener una tensión sostenida sobre un equívoco básico.

Ahora bien, habrá cosas en las que se pueda avanzar por medios constitucionales. Muchas de las interpretaciones que hace la SEC dejan las manos libres al Estado para actuar con plena libertad en los que son sus competencias exclusivas, como no podía ser de otra manera. Otra cosa es que, en aras del principio de colaboración, coordinación y cooperación, en las leyes del Estado se pueda reconocer, aunque con plena libertad para el Estado, la participación que se considere justa de la Comunidad catalana, como de todas las demás, en esas materias. Lo que la SEC ha dicho es el catón de su doctrina (y lo que Cataluña quiere para sus propias competencias exclusivas): que las competencias exclusivas del Estado no se pueden condicionar en su alcance o ejercicio sometiéndolas a obligaciones de oír —de forma vinculante o no— a

---

<sup>25</sup> Puede verse también la relativa al derecho inalienable al autogobierno que impugna el PP y que rechaza interpretando su alcance la SEC cuando ya figuraba en el preámbulo del EC de 1979, como se ha visto más arriba. Pero también valdría el concepto de pueblo de Cataluña como fuente de los poderes de la Generalidad, también impugnado, con una fórmula ambigua, en cierto modo, pero que se había recogido con expresión idéntica en el Estatuto de La Rioja de 9 de junio de 1982 (art. 1, dos) y algo parecida, con algún añadido significativo, en los de Castilla-La Mancha de 10 de agosto de 1982 (art. 1.4), Cantabria de 30 de diciembre de 1981 (art. 3.1) y Extremadura de 25 de febrero de 1983 (art. 1.3).

Cataluña de tal o cual manera o de que ésta participe de forma más o menos imprecisa en el ejercicio de la competencia estatal; otra cosa es que el Estado así lo establezca libremente, como ya lo ha establecido en muchas leyes sectoriales. Se cuentan por docenas las interpretaciones que acotan preceptos del Estatuto que pretenden condicionar las competencias que la CE reserva al Estado como exclusivas. ¿Puede eso defraudar a los ciudadanos de Cataluña que votaron por una amplísima mayoría la Constitución, superior desde luego a la votación del nuevo EC?

Hay, por otra parte, muchas novedades incorporadas al nuevo Estatuto que permanecen vigentes y siguen siendo válidas, hayan sido o no interpretadas por la SEC. Se trata entonces de desarrollarlas de forma constitucional.

Hay también otras posibilidades que la SEC no cierra, como es la utilización de las leyes orgánicas de transferencia o delegación, o incluso —aunque no se menciona en la SEC— las leyes marco del artículo 150.1 de la CE. Sobre las leyes de transferencia parece que el Gobierno ha adelantado ya algo. No parece, en todo caso, que éste sea el momento para, de forma precipitada y próximos a las elecciones generales, comenzar a emplear esa técnica. El hecho de que no sea inconstitucional el empleo de las leyes de transferencia o delegación<sup>26</sup> no quiere decir que no pueda ser inconveniente. Habría que analizar cada caso para examinar su utilidad, que desde luego no está nada clara, en absoluto, en el caso del poder judicial.

Me parece más viable y acertado prever en las leyes del Estado, orgánicas o no, la participación de las autonomías, pero no porque haya que apagar un fuego, sino porque sea un mecanismo adecuado en sí mismo. Para que todo eso sea posible es preciso cambiar el ambiente que se respira. Para empezar hay que recuperar el consenso en las materias de Estado, y ésta de la descentralización política es una de las materias de Estado. Claro que ese cambio de ambiente exige construir una carretera de ida y vuelta, en la que no sólo el Estado esté dispuesto a dar participación si resulta conveniente, sino que las Comunidades Autónomas estén dispuestas a considerar, si es que se demuestra que ello es necesario, que el conjunto (el Estado) sólo puede funcionar adecuadamente si tiene los instrumentos adecuados para ello, sin palos en las ruedas que le bloqueen.

A esos efectos, la reforma del Senado permitiría abrir un espacio de diálogo en el que muchas de las preocupaciones competenciales que

---

<sup>26</sup> Dejo ahora de lado el hecho de que la CE limita su uso a las materias que «por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación». El alcance de ese límite está por concretar, pero podría hacer inconstitucionales según qué transferencias.

existen de un lado y otro encontrarían un lugar para debatirlas y solucionarlas. Eso sin perjuicio de que la reforma del Senado ofrece otra oportunidad para ensayar mecanismos, que los hay, para hacer más flexible la reforma de la CE, sin por eso suscitar el temor, en unos u otros, de que cualquier mayoría ocasional pueda volver a las Constituciones de clase, de partido o de parte que arruinaron las posibilidades de nuestro país durante nuestro constitucionalismo hasta la de 1978.

La única Constitución integradora y compartida y que, por eso mismo, nos ha permitido levantar la cabeza en las décadas finales del siglo XX es la vigente; por eso hay que conservarla, sin caer en el riesgo de momificarla.

