

Els efectes jurídics de la sentència sobre l'Estatut

Carles Viver Pi-Sunyer

Catedràtic de Dret Constitucional

Director de l'Institut d'Estudis Autònoms

No és una feina fàcil avaluar, sense excessius tecnicismes i en unes poques quartilles, els efectes jurídics de la sentència sobre l'Estatut català. Es corre el risc de perdre els matisos, tan importants en aquests casos. No obstant això, crec que qui vam participar en el seu moment en el procés estatutari tenim un deure cívic de córrer aquest risc. Aquí, la meua intenció és la d'ésser el més descriptiu possible, d'aquesta manera m'évito entrar en valoracions polítiques i en crítiques jurídiques de la sentència.

En relació amb el que hem anomenat aspectes identitaris, la sentència conclou que l'Estatut no pot aplicar a Catalunya els termes *nació* i *realitat nacional*, ja que des d'una perspectiva jurídica la Constitució només admet una nació, l'espanyola. No declara formalment la inconstitucionalitat d'aquests incisos, ja que es troben al preàmbul, però els nega efectes interpretatius respecte de la resta d'articles i en concret respecte dels símbols "nacionals", que obliguen a entendre aquest adjectiu amb símbols d'una "nacionalitat", no d'una nació. Declara constitucionals les referències al "poble català" com a origen del poder, a la "ciutadania catalana" i als "drets històrics", ja que es pot interpretar que aquests conceptes no són sinònims de cap fonamentació del poder de la Generalitat al marge de la Constitució. La sentència tanca qualsevol interpretació expansiva possible que pogués estar implícita en la referència als drets històrics (que, segons declara, no tenen res a veure amb els del País Basc o Navarra). Els efectes jurídicopràctics d'aquestes interpretacions són molt limitats; també ho serien, almenys a curt termini, encara que s'interpretés que l'Estatut havia volgut transitar per la via, certament no explicitada, dels drets històrics dels territoris forals. Els "danys" en aquest àmbit són més "morals" i polítics que jurídics.

Quant a la llengua, la sentència deixa intacta la regulació del català en l'àmbit de l'ensenyament i el seu caràcter de llengua vehicular preferent, encara que no única, i nega al mateix temps el dret a rebre l'ensenyament només en castellà. Respecte a la llengua de les administracions catalanes i dels



Segons les entitats organitzadores, la manifestació va aplegar un milió i mig de participants, que suportaren estoïcament les altes temperatures
Foto: David Tortosa



seus mitjans de comunicació, declara que l'Estatut no pot imposar l'ús preferent del català, com sí que ho feia la Llei de política lingüística vigent, encara que admet immediatament que el legislador ordinari podrà donar aquest tracte preferent a qualsevol de les dues llengües oficials per "corregir situacions històriques de desequilibri". Més enllà de les crítiques que pogués merèixer el fet que l'Estatut aquí tampoc pogués vincular el legislador i que després de 30 anys s'hagi de justificar la preferència del català en la necessitat de la seva "normalització", el fet cert és que la doctrina establerta per la sentència a la pràctica no va exigir cap canvi significatiu, tot i que pot ser una font de conflictes. Tampoc es reconeix el deure general de conèixer el català. Aquí es trenca clamorosament la igualtat entre les llengües oficials que segons la sentència mateixa hauria de presidir la regulació estatutària. Això significa que, si un ciutadà al·lega desconeixement del català, les comunicacions que els poders públics li dirigeixin en aquesta llengua manquen d'efectes i, a més, afegeix la sentència, no se li pot imposar l'obligació de demanar a l'Administració que li dirigeixi les comunicacions en castellà. Això semblaria portar a l'exigència que totes les comunicacions dels poders públics de Catalunya fossin bilingües; no obstant això, la sentència afirma que poden fer-se en només una llengua sempre que s'arbitrin "mecanismes" perquè els qui prefereixen la comunicació en castellà puguin obtenir-la sense que el mecanisme per aconseguir-ho els suposi una càrrega. Aquí s'hauria de veure què s'entén per càrrega en aquest context i hauria de posar-se molta imaginació per fer compatible l'ús del català amb l'absència de càrregues individuals. En qualsevol cas, aquesta doctrina serà també amb tota seguretat un nus de conflictes davant els tribunals de justícia. Per últim, el legislador que reguli l'obligació d'empreses i establiments d'atendre en qualsevol de les dues llengües, segons sembla dir la sentència, encara que d'una manera confusa i una mica contradictòria, haurà de fer-ho en funció dels tipus d'establiment –no és el mateix una gran empresa que una empresa familiar– i sense exigir que tots els dependents parlin les dues llengües. Igualment, sembla reconèixer la constitucionalitat del dret a dirigir-se en català als òrgans constitucionals de l'Estat i als tribunals Constitucional i Suprem, encara que correspon al legislador estatal concretar el seu abast i contingut. Succeeix el mateix pel que fa a les previsions relatives a la necessitat d'acreditar "en la forma que estableixin les lleis" el coneixement adequat i suficient del català per part de jutges, magistrats, fiscals, notaris, registradors de la propietat i mercantils, així com els encarregats del Registre Civil i del personal al servei de l'Administració de Justícia.

La sentència no reconeix el deure de conèixer el català. Així, trenca amb la igualtat entre les llengües oficials, una idea que hauria de presidir la regulació estatutària, segons la mateixa sentència

Contra allò que sostenia un important sector doctrinal, la sentència reconeix, amb més claredat que en sentències anteriors, la possibilitat d'establir drets i deures en l'Estatut.

En l'àmbit de les institucions d'autogovern, només resulten afectats dos incisos: el caràcter vinculant pel Parlament dels dictàmens del Consell de Garanties relacionats amb els drets estatutaris i l'exclusivitat; la funció supervisora del Síndic de Greuges en relació amb l'Administració autonòmica, que haurà de compartir amb el Defensor del Poble, encara que, que quedi ben advertit, només es compartirà quan afecti a drets constitucionals, no a drets estatutaris. La declaració d'inconstitucionalitat relativa als dictàmens vinculants es basa en una fonamentació alternativa sorprenent: si el dictamen es produeix al final del procés legislatiu, la inconstitucionalitat deriva del fet que el control realitzat pel Consell s'assemblaria "massa" al control jurisdiccional i, si fos a l'inici del procés, limitaria les competències del Parlament (s'ha d'advertir que aquest argument no va ser utilitzat per cap de les parts i que el Tribunal no el va traslladar perquè poguessin presentar al·legacions).

En relació amb el poder judicial, la sentència, contra el que semblava ser també l'opinió general, admet que els estatuts puguin contenir preceptes en què es faci referència a qüestions com les relatives a les competències dels òrgans judicials, encara que amb importants limitacions i sempre que remetin la seva concreció a les lleis orgàniques estatals. Aquesta regla només és excepció respecte del Consell de Justícia, possiblement pel detall major. El raonament és tortuós, perquè sembla partir de la idea que el Consell, dissenyat per l'Estatut, és un òrgan de la Generalitat, quan clarament no és així i perquè en algun moment sembla confondre el Consell General del Poder Judicial amb el ple d'aquest Consell. No obstant això, l'element rellevant és que finalment no es nega la possibilitat que la Llei orgànica vulgui que s'estableixi un òrgan territorial desconcentrat del Consell General a Catalunya.

No mereix rebuig d'inconstitucionalitat cap dels preceptes relatius a l'acció exterior de la Generalitat i a les seves relacions amb l'Estat, les altres comunitats autònomes i la Unió Europea. Amb una excepció significativa: els mandats dirigits al legislador estatal perquè incorpori persones escollides amb la participació de la Generalitat a diverses desenes d'organismes no només han quedat reduïts a simples recomanacions que no vinculen aquest legislador, sinó que aquesta participació no pot produir-se als òrgans decisoris d'aquests organismes. Aquí la pèrdua és significativa.



La marxa ciutadana va omplir el centre de la Ciutat Comtal de senyeres i pancartes reivindicatives
Foto: David Tortosa

No obstant això, els efectes més negatius es produeixen en l'àmbit de les competències. En l'Estatut es pretenia, en primer lloc, ampliar el contingut material de les competències exclusives i assegurar al màxim que en aquests àmbits no penetraria l'Estat a través de les seves competències. La idea que era subjacent a aquesta configuració estatutària era que les Corts Generals, en acceptar el model proposat, reconeixien que per assegurar els interessos generals de l'Estat no tenien necessitat d'estendre les seves competències, especialment les bàsiques i "transversals", als àmbits declarats exclusius de la Generalitat. La sentència guarda en l'aparença l'exclusivitat, però adverteix immediatament que no pot impedir que l'Estat pugui penetrar, com ha fet fins ara, en aquells àmbits declarats exclusius, ja que, i aquí hi ha una de les claus de tota la sentència, alternant la seva jurisprudència anterior declara que els estatuts no poden contribuir a delimitar el contingut i abast de les competències, ni estatals ni autonòmiques: això correspon en exclusiva a la Constitució i al Tribunal Constitucional mateix. La sentència, amb relació a aquella jurisprudència precedent, degrada la funció constitucional dels estatuts com a norma integrada en el bloc de constitucionalitat. Els teòrics continuarem discutint sobre aquesta qüestió, tot i que és cert que ja ha parlat el Tribunal, qui té l'última paraula. Amb tot, convé advertir que aquesta última paraula és mutable com ho demostra el fet que l'"enginyeria constitucional" relativa a les competències, que ara tant es critica de l'Estatut, va ser admesa pacíficament al 2007 per la sentència sobre l'Estatut valencià; alguna cosa ha d'haver passat al Tribunal entre aquestes dues dates.

L'Estatut també pretenia acotar l'abast de les bases. Aquí la sentència suscita alguna perplexitat. En primer lloc, reitera la doctrina que les bases estatals poguessin contenir no només en lleis, sinó també en reglaments i fins i tot en actes merament executius –autoritzacions, llicències...– i poden tenir el detall que el legislador estatal consideri convenient. En aplicació d'aquesta doctrina declara inconstitucionals dos incisos del precepte estatutari corresponent; això no obstant, el que queda de l'article

Amb algunes excepcions, la sentència desactiva totes les novetats que l'Estatut pretenia introduir en l'àmbit de la regulació de competències

després d'aquesta amputació permet deduir que les bases han de contenir-se en disposicions, no en actes d'execució, i que aquestes disposicions han de ser únicament un marc que ha de permetre concrecions i desenvolupament, és a dir, no poden ser de detall. Ja veurem com es resol a la pràctica aquesta contradicció.

Finalment, l'Estatut pretenia incorporar a les competències executives la possibilitat que la Generalitat pogués dictar reglaments dotats d'efectes més enllà dels que són purament d'organització interna. Encara que la sentència empli expressions certament obertes quan es refereix a aquesta qüestió, és cert que serà difícil argumentar que hi caben els reglaments dotats d'efectes "externs". És veritat que en algun passatge de la sentència s'inclou en la competència d'execució de la Generalitat "actes d'execució... de caràcter normatiu" com la fixació dels serveis mínims en cas de vaga, però també ho és que en altres fonaments jurídics s'arriba a afirmar que, en casos en què l'Estat té reservada la legislació i la Generalitat l'execució, el legislador estatal es pot reservar els actes d'execució que cregui pertinents: és difícil trobar un exemple millor de la facultat que el Tribunal Constitucional concedeix al legislador estatal ordinari de modificar al seu gust el sistema constitucional de distribució de competències.

Naturalment, les dràstiques limitacions imposades per la sentència a les "definicions" de les competències tenen repercussió directa en els seixanta articles que regulen les competències concretes de la Generalitat. En suma, es pot concloure que la sentència desactiva pràcticament totes les novetats que pretenia introduir l'Estatut en aquest àmbit. La situació després de la sentència serà la mateixa que existia abans que s'aprovés el text estatutari (excepte algunes competències noves i les potestats de participació en certes decisions estatals). És a dir, la delimitació de les competències continuarà quedant a la pràctica a la lliure disposició del legislador estatal ordinari amb l'únic control que exercirà el Tribunal, utilitzant com a únic paràmetre per enjudiciar les decisions estatals el text summament obert de la Constitució.

En relació amb el sistema de finançament passa una cosa semblant a les competències. La sentència declara respecte d'una bona part dels seus preceptes (des dels quals estableixen els percentatges que corresponen a la Generalitat en cadascun dels impostos cedits fins les inversions que han de fer-se en infraestructures) que el seu contingut no vincula el legislador estatal. Serien com simples compromisos polítics. Certament, en aquest cas, la majoria de les lleis que han de desenvolupar aquests compromisos ja s'han dictat o estan en tramitació, amb la qual cosa, més enllà del debat de si s'hi recull fidelment el que està previst a l'Estatut, es podria afirmar que seran escassos els efectes pràctics immediats de la interpretació donada pel Tribunal als preceptes mencionats. No obstant això, s'ha perdut la garantia que oferia contra el legislador estatal la seva incorporació a l'Estatut i, de fet, queda supeditat a la LOFCA i a altres lleis estatals.

Al meu entendre, aquests són els efectes jurídics de la sentència, a vostès els correspon valorar-los. La meva valoració es podria resumir de la següent manera: discrepo radicalment de bona part de la fonamentació jurídica, del to emprat, de la prevenció política que traspua i del desconeixement de la realitat catalana (de la lingüística entre d'altres). Això no obstant, hi haurà ocasió per abordar aquesta qüestió.

Article publicat a El País el dimarts 20 de juliol de 2010.