

Comentari sobre la STC 31/2010 en el recurs sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

Jaume Galofré

Director del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya

La Sentència del Tribunal Constitucional (STC) objecte d'aquest comentari és estranya, en el sentit que s'aparta en la forma i el llenguatge de les anteriors del mateix Tribunal.

Majoritàriament, la STC és interpretativa. Els articles declarats inconstitucionals, en comparació amb els que estimaven els recurrents que es produïa l'esmentat vici, no són excessius; però al mateix temps causa perplexitat el fet que preceptes que no es declaren inconstitucionals són objecte d'una interpretació no fàcilment comprensible i fins i tot contradictòria en alguns supòsits. De vegades sembla que hi ha fonaments jurídics en els quals hi han treballat diferents mans. D'altra banda, el llenguatge utilitzat, del qual en tornarem a parlar, sembla excessivament dur i mancat de sensibilitat (*"la ciudadanía catalana no es sino una especie del género ciudadanía española"*FJ 11).

Hi ha molts aspectes que hauran de ser objecte d'anàlisi acurada amb major perspectiva de la que es pot tenir en aquests moments. Ara bé, si haguéssim de dir quins d'aquests aspectes mereixen una atenció i preocupació especial, assenyalaríem, en primer lloc, el problema de quina és la posició dels Estatuts d'Autonomia dins del bloc de constitucionalitat, si encara hi són, i en el conjunt de l'ordenament

jurídic, i quina és la seva funció. La sentència ho deixa en una certa indeterminació, sobretot per a aquells que s'hagin d'enfrontar amb la redacció d'un estatut. I, lligat estretament amb l'anterior problema, a la sentència es ressalta, amb llum pròpia i reiterada, la determinació de la posició i funció del mateix Tribunal Constitucional, que sembla pujar molts esgraons fins a arribar a una situació que pràcticament es confon i es barreja amb la del poder constituent.

L'atribució de competències depèn més de la voluntat estatal que de l'aplicació estricta de la CE i de l'Estatut d'Autonomia

Aquest punt de partida té importants efectes pràctics quan la sentència analitza els diferents preceptes impugnats de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC). Dins d'aquests, cal assenyalar especialment el problema de les competències que s'atribueixen a la Generalitat, ja que les competències, quant a mesura del poder del qual disposen les Comunitats Autònomes, constitueixen la regulació estel·lar dels estatuts d'autonomia.

La STC sobre l'EAC no ha brotat de forma espontània, sinó que ha tingut uns antecedents, de diferent naturalesa, uns immediats i els altres mediats. Els analitzarem breument.

Els antecedents que considero immediats són els que es produeixen des de l'inici de l'elaboració de l'EAC, en què es varen fer públics, de manera seqüencial, els continguts que es proposaven, fins al moment de la publicació de la sentència.

En aquest període es varen celebrar multitud de congressos, seminaris, conferències, articles a revistes especialitzades o als mitjans de comunicació que tenien com a objectiu l'EAC o els Estatuts d'Autonomia en general, però sempre amb l'horitzó de l'Estatut de Catalunya. I en aquell moment vàrem poder constatar, amb preocupació, que amb rara unanimitat, especialment en els centres acadèmics de Madrid i fins allà on arribava la seva irradiació, s'anava imposant una posició no sols contrària, sinó també bel·ligerant contra el projecte d'EAC i després contra el mateix EAC. Recordo paraules, reiterades en congressos suposadament seriosos, dirigides a l'EAC com "fal·làcia" –en el sentit d'encobriment d'independència- o "insolidaritat" respecte a la resta d'espanyols, entre d'altres. Sens dubte, la STC reflecteix, en part, tot el que es va dir en aquells moments.

Si analitzem els antecedents mediats en relació amb la situació actual i amb la STC, és evident que des d'un primer moment el Títol VIII de la Constitució Espanyola (CE) és el que va generar més problemes

i és el que ha patit una interpretació més reduccionista, almenys des del punt de vista de les Comunitats Autònomes, respecte al que es podia deduir de la lletra dels debats constituents i del pacte constitucional. En aquest sentit, tant el legislador estatal com el Tribunal Constitucional amb la seva jurisprudència, han anat debilitant els àmbits competencials de les Comunitats Autònomes. No em refereixo al fet de fer esment de la debilitació respecte a que tinguin més o menys competències, sinó al fet que l'atribució de competències depèn més de la voluntat estatal que de l'aplicació estricta de la CE i de l'Estatut d'Autonomia.

És cert que la CE és oberta i que les Constitucions evolucionen en el temps. Aquest ha estat l'argument més utilitzat per legitimar que en alguns supòsits no s'apliqués estrictament el que havien dit o en la forma que ho havien dit els constituents en els seus debats i a la lletra de la CE; però el cas és que aquesta evolució sempre ha anat en el mateix sentit. Com exemple més clar es pot citar la doctrina de les bases estatals o les competències transversals de l'Estat. L'intent de l'anomenat "blindatge" a l'EAC, com una tècnica de defensa davant del fet que tota competència pot ser bàsica en qualsevol moment si així ho decideix l'Estat, o que l'Estat pot introduir-se fàcilment en sectors de competència autonòmica amb la invocació dels títols competencials transversals -arts. 149.1. 1 i 13 CE-, va desfermar, durant l'elaboració de l'EAC, una quasi unitària doctrina dels sectors acadèmics que abans hem esmentat, segons la qual l'Estat pot utilitzar les bases com a ascensor que li permet accedir a les diferents funcions de qualsevol sector, fet que faria impossible la "rigidesa" dels Estatuts d'Autonomia. L'ideal per a aquesta manera d'interpretar la CE seria que a les Comunitats Autònomes se'ls atribuís la competència sobre un àmbit material, "agricultura" per exemple, i la intensitat de l'exercici d'aquesta competència depengués llavors de l'Estat.

En molts aspectes, aquesta doctrina es recull a la STC 31/2010 sobre l'EAC. Per exemple, el que afirma respecte a la impugnació de l'art 155 EAC. Aquest precepte, que atribueix a la Generalitat les competències executives sobre propietat intel·lectual i industrial, en el seu apartat 1.b) atribueix a la Generalitat les autoritzacions de les entitats de gestió col·lectiva dels drets de propietat intel·lectual. Sobre aquesta competència executiva la STC (FJ 97) diu que *"a este respecto es obvio que en este caso, como en cualquier otro en que el Estatuto relacione potestades ejecutivas de la Generalitat en el seno de materias de competencia compartida, tales potestades ejecutivas no impiden que la legislación estatal retenga para el Estado las competencias que ahora se controvierten"*. És a dir, l'Estat, en exercir la potestat legislativa, pot dir que les competències executives les exerceix ell, encara que l'Estatut les atribueixi a la Generalitat.

El que volíem posar de manifest és que tota la doctrina a la qual abans es feia referència ha tingut una influència notòria, sobretot en relació amb aquesta voluntat de no condicionar, a través dels estatuts d'autonomia, l'extensió que l'Estat vulgui donar als seus títols competencials.

Aquesta doctrina, com dèiem, ha anat modificant subtilment el pacte constitucional respecte al Títol VIII de la CE. Normes com, per exemple, la LOFCA, que l'art. 157.3 CE preveu com a llei reguladora *de l'exercici de les competències financeres o per resoldre els conflictes*, va esdevenir ràpidament la llei que determina les competències financeres de les CCAA, no el seu exercici com diu la CE. L'exclusa d'aquesta evolució s'ha basat en arguments de racionalitat, de necessitat, d'adaptació de la CE a la realitat i, en fi, de normal evolució constitucional. Però, quan apareixen els primers continguts de l'EAC, la interpretació de la CE deixa de poder evolucionar i totes les interpretacions que l'havien anat "evolucionant" es converteixen en la veritable interpretació de la Constitució; llavors aquesta interpretació esdevé rígida i intocable. L'EAC suposava una nova evolució de la interpretació de la CE, que retornava en el que fos possible al pacte constitucional. La reacció, com hem assenyalat, va ser de desproporcionada duresa i va preparar el camí a la sentència sobre l'EAC.

A l'inici deia que un dels problemes més importants que plantejava la sentència era el de determinar la posició i les funcions dels estatuts d'autonomia en el conjunt de l'ordenament jurídic, així com les del Tribunal Constitucional. Tot això arran d'un seguit d'afirmacions de la sentència que ens crea molts dubtes de cara al futur.

L'EAC suposava una nova evolució de la interpretació de la CE, que retornava al pacte constitucional. La reacció va ser de desproporcionada duresa i va preparar el camí a la sentència sobre l'EAC





La manifestació del 10-J va atreure nombrosos mitjans de comunicació que volien fer-se ressò de la marxa multitudinària
Foto: David Tortosa

Aquests problemes més conflictius sorgeixen quan analitza la impugnació sobre les competències de la Generalitat, especialment les definicions que les precedeixen -arts. 110, 111 i 112 de l'EAC-. Els po de manifest a efectes d'intentar respondre al final a la pregunta de quina és la funció dels estatuts d'autonomia a partir de la STC 31/2010.

L'EAC, per fugir del fet que cada vegada que atribuís una competència a la Generalitat hagués d'explicar quines eren les funcions inherents al seu exercici, ho va fer amb caràcter general en els tres articles citats. La STC s'oposa a aquesta tècnica. A l'FJ 57 ho expressa d'aquesta manera: *"El Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero que haya de entenderse por "competencia" y que potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el Ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la Norma primera que lo constituye."*

Després d'aquesta asseveració, el TC afegeix que és ell, en la seva condició d'interpret suprem de la Constitució, l'únic competent per a la definició autèntica i indiscutible de les categories i principis constitucionals. Aquesta funció, a més, segueix dient, és privativa del mateix TC i ho és sempre, per garantir i defensar la Constitució, i l'assegura davant de la infracció i *"en defecto de reforma expresa, de la Constitució, permite la acomodación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico"*.

És evident que és el TC el màxim interpret de la Constitució, però elegir entre les diferents opcions que la Constitució ofereix per determinar les competències que corresponen a l'Estat i a les Comunitats Autònomes suposa una funció de caràcter discrecional, política en definitiva, que entenem que la Constitució atribueix al legislador. Per al TC, en canvi, no són els legisladors els que poden escollir una opció d'entre totes les que permet la CE, sinó que és el TC qui interpreta un únic sentit correcte, acomodant a les circumstàncies del temps històric que el mateix TC valora.

D'altra banda, el TC diu que les seves funcions, que descriu, les té en defecte de la reforma expressa de la Constitució. Però, si es dóna el supòsit d'aquesta reforma, qui ens diu que els objectius i les finalitats perseguides pels reformistes es podran aconseguir, si el TC, en aplicació de la seva doctrina considera que el llenguatge utilitzat per definir conceptes i categories jurídiques volia dir una cosa diferent?

Més endavant, a l'FJ 60 la Sentència considera inconstitucional l'objectiu de l'EAC de posar un cert límit a l'expansió de les competències estatals a través de les "bases", tant perquè no poden ser diferents

per a cada Comunitat Autònoma, com pel fet que les bases són, per essència, mudables i, en canvi, la rigidesa procedimental de l'Estatut d'Autonomia *"lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación"*.

Precisament, el mateix TC ens havia dit que la rigidesa era una garantia de l'autonomia. Així, la recent STC 247/2007, sobre una impugnació de l'Estatut d'Autonomia de València, diu en el seu FJ6 que *"característica de los Estatutos de Autonomía es, asimismo, consecuencia del carácter paccionado de su procedimiento de elaboración y, sobre todo, de reforma. Se trata de la rigidez de que los Estatutos están dotados; rigidez que es garantía del derecho a la autonomía que se ha ejercido y que refuerza su naturaleza de norma de cabecera del correspondiente ordenamiento autonómico"*.

D'aquesta doctrina del TC es desprèn clarament que la rigidesa dels estatuts és cabdal per garantir l'autonomia. Com més feble sigui aquesta rigidesa, menys autonomia restarà garantida. Així, en dir la STC 31/2010 que l'Estatut és una eina inapropiada per determinar amb detall l'abast de les potestats autonòmiques, el que està fent és rebaixar la garantia de la mateixa autonomia i també la de la posició de l'Estatut dins de l'ordenament jurídic. Una interpretació d'aquest tipus, a més d'escapar-se d'anteriors del mateix TC, permet interpretacions com la ja citada de la Sentència respecte a l'art. 155.1.b) EAC, quan, tot i que el TC atribueix la competència executiva a la Generalitat, entén que qui té la potestat legislativa, l'Estat, pot legislar que reté l'executiva, i buidar de contingut l'esmentat precepte estatutari i la Generalitat de les seves competències per via d'una llei estatal ordinària.

La rigidesa dels estatuts és cabdal per garantir l'autonomia. Com més feble sigui aquesta rigidesa, menys autonomia restarà garantida

Una altra afirmació preocupant de la sentència es troba a l'FJ 61 en determinar que, quan la CE atribueix a l'Estat la "legislación", el TC ha entès "tradicionalment" que aquesta potestat portava inclosa la potestat reglamentària. El problema que planteja la sentència és greu, en el sentit que el TC s'atribueix la possibilitat de refer la dogmàtica jurídica sota el paraigua de la Constitució. El Dret, entre d'altres coses, té el llenguatge com a arma bàsica, en constituir un conjunt de conceptes elaborats durant decennis per la doctrina i la jurisprudència. Tenint en compte això, se li pot fer dir a la nostra Constitució que legislar inclou reglamentar quan, a més, els nostres constituents varen tenir molt clara la diferència entre les dues funcions?

De tot el que fins aquí resumidament s'ha exposat, resta el dubte que abans plantejava: com es pot elaborar un Estatut d'Autonomia a la vista de la STC 31/2010?

L'art. 148.2 CE estableix que les Comunitats Autònomes poden ampliar les seves competències en el marc de l'art. 149.1 CE, és a dir, aquell precepte que relaciona les competències de l'Estat; l'art. 149.3 disposa que les Comunitats Autònomes, a través dels seus estatuts, poden assumir les competències no atribuïdes a l'Estat per la Constitució. Com pot el legislador estatutari -que també és el mateix que el "bàsic", és a dir, l'estatal, el que de vegades es vol desconèixer- elaborar i aprovar un Estatut sense interpretar el que sigui "legislació" o "competència"? És evident que, en relacionar alguna de les funcions que corresponen a una Comunitat Autònoma, dins d'un sector material, està fent aquella interpretació. Però si la fa, sempre tindrà damunt l'espasa de Dàmocles del TC que pot entendre, segons ens diu, que, depenent del temps històric, pot donar al llenguatge un significat diferent.

No cal dir que entenem que el TC només en supòsits de flagrant i frontal inconstitucionalitat hauria d'anul·lar un precepte d'un Estatut d'Autonomia perquè sinó podria estar ocupant el lloc del legislador, funció a la qual la CE no el crida.

Com dèiem al principi, l'aplicació de la STC 31/2010 serà complexa en haver sotmès la major part dels articles impugnats a una interpretació que en molts casos conté elements que poden ser invocats a favor o en contra de qualsevol decisió. Fins i tot, un TC amb una composició diferent també ho podrà veure d'una altra manera, perquè, com diu la mateixa sentència a l'FJ 58, en cap cas *"...se sustraiga a este Tribunal la facultad de revisar en el futuro la doctrina ahora formalizada en los preceptos examinados"*.

Crec que l'esmentada complexitat donarà lloc, si les institucions no ho impedeixen, a una elevada conflictivitat competencial; el seu resultat farà més o menys bona o dolenta la sentència.