

El proceso soberanista en el callejón sin salida

Autonomías y autodeterminación (2)

El Estado de las autonomías no entró en la parálisis que temía Solé Tura cuando escribió su libro *“Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación” (Alianza Editorial, 1985)*, del que publicamos un comentario en 2016 al hilo de la crisis de Cataluña¹. Durante casi treinta años el modelo se ha desarrollado, no sin tiras y aflojas, casi al máximo de sus potencialidades, llegando a aproximarse mucho de hecho -en cuanto al nivel de competencias alcanzado por las CC.AA.- a un Estado federal. Pero a comienzos de este siglo surgieron en algunas Comunidades Autónomas nuevas demandas de mejora del autogobierno, que podían desbordar el marco constitucional, ya casi agotado en sus posibilidades y necesitado de actualización, y que dieron lugar a un periodo de reformas estatutarias en la legislatura de 2004 a 2008. Si se quería atender esas demandas la vía más adecuada era la reforma constitucional, pero el Partido Popular no estuvo por la labor cuando Zapatero planteó en 2004 una reforma muy “limitada” de la Constitución y una ampliación del autogobierno de las CC.AA.²

Abandonada la vía de la reforma constitucional por falta de consenso se puso en marcha un proceso de reformas estatutarias en Valencia, Cataluña, Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León, cuyo desenlace en 2010 estuvo en el origen del conflicto actual de Cataluña.

Tras la reforma del Estatut de Catalunya de 2006 y tres décadas y media después de aprobarse la Constitución (1978-2010), se ha producido una deriva independentista del nacionalismo moderado catalán, de la mano de un amplio movimiento ciudadano partidario de la independencia, que ha provocado la más grave crisis constitucional e institucional de la democracia desde el golpe de Estado de Tejero del 23F 1981. Consideran sus protagonistas que

¹ Vid. en <http://derechoydemocracia.es/2016/03/autonomias-federalismo-autodeterminacion-jordi-sole-tura/>

² Rodríguez Zapatero, en su discurso de investidura de 15 de abril de 2004, planteó una reforma de la Constitución “limitada”, que acogiera la realidad de la España de las autonomías (cuya denominación no recoge la Constitución pues el mapa autonómico no se había configurado definitivamente aún en 1978), junto a otras materias en que la Constitución necesitaba ser actualizada: la igualdad en la sucesión a la Corona, la configuración concreta del Senado como Cámara de representación territorial y la supresión de los artículos referidos a las vías de acceso a la autonomía. Zapatero anunció, además, su posición favorable a reformar los Estatutos de autonomía. Ver un comentario de la sesión de investidura en:

http://elpais.com/diario/2004/04/16/espana/1082066401_850215.html. El Partido Popular (Mariano Rajoy) manifestó ya en ese primer momento sus reticencias tanto hacia la reforma de la Constitución como hacia la de los Estatutos.

el modelo del Estado de las Autonomías está agotado³ y que las actuales aspiraciones de autogobierno de la mayoría de los catalanes no tienen cabida en la Constitución, por lo que han emprendido la ruptura con la legalidad constitucional que, precisamente, permitió la recuperación del autogobierno de Cataluña con la llegada de la democracia en 1977-1978.

En este segundo artículo vamos a analizar **cómo se ha producido este cambio radical del panorama político catalán, y también español, que ha desembocado en la convocatoria de un referéndum de autodeterminación para el uno de octubre de 2017**, que supone un intento de golpe de Estado institucional y que sitúa al nacionalismo, y a todos, ante el callejón sin salida al que llevan los planteamientos de autodeterminación e independencia, augurado por Solé Tura en su libro y al que nos referimos en nuestro artículo anterior (página 3).

Conocer las claves de este proceso puede ayudarnos a afrontar el periodo posterior al uno de octubre con actitudes más proclives al diálogo y corregir los errores que se han cometido.

LA REFORMA DEL ESTATUTO DE CATALUÑA DE 2005.-

El largo conflicto (2004-2010) que se ha producido en torno a la reforma del Estatuto de Cataluña ha estado en el origen de la situación en que ahora nos encontramos. Veamos los momentos principales de ese conflicto.

A finales de 2003, por primera vez en democracia tras 23 años de gobierno de Jordi Pujol en la Generalitat, se produce la alternancia en el poder en Cataluña al constituirse en virtud del Pacto del Tinell (14-12-2003)⁴ un gobierno integrado por tres fuerzas políticas (PSC, ERC, ICV-EUiA⁵), el

³ En julio de 2003 el Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat en un *Informe sobre la reforma del Estatuto* decía: “que después de realizar un diagnóstico sobre el estado de la autonomía en Cataluña después de veinticinco años de vigencia de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, se analizaban las posibilidades que ofrece la reforma estatutaria en orden a mejorar el nivel y la calidad del autogobierno. Concretamente, el estudio partía de una doble constatación: la voluntad manifiesta de la casi totalidad de las fuerzas políticas catalanas y de amplios sectores sociales de *desarrollar un sistema de autogobierno que, finalmente, no había respondido a sus aspiraciones y expectativas* y, de otro lado, *el fracaso continuado de las reiteradas propuestas de ‘relectura’ de la Constitución y de los estatutos*, unido a *la decisión política de limitar las posibilidades de reforma constitucional* a cuestiones que no permiten llevar a cabo los cambios que esas fuerzas políticas y esos sectores sociales reclaman. Ante esta situación, se trataba de analizar, desde una perspectiva estrictamente jurídica, **qué podía dar de sí la reforma del Estatuto de Autonomía**, única alternativa que quedaba todavía abierta para conseguir la mejora del autogobierno de Cataluña. En rigor, en el Informe no se pretendía tanto formular propuestas concretas de reforma, cuanto señalar las potencialidades jurídicas de esta alternativa política o, visto desde otra perspectiva, los límites constitucionales que son connaturales a toda reforma estatutaria”.

⁴ El Pacto del Tinell ya contemplaba la elaboración de un nuevo Estatuto de Cataluña y excluía al PP de cualquier acuerdo de legislatura estable o pacto de gobierno con el PP, tanto en Cataluña como en el Estado, algo que

llamado “tripartito”, presidido por Pasqual Maragall. Un sector importante del PSC sostenía posiciones muy próximas al nacionalismo que originaban tensiones con el PSOE. La victoria de Rodríguez Zapatero en las elecciones generales de 2004 le lleva a abrir una nueva fase del proceso autonómico para ampliar el autogobierno de las CC.AA. que lo venían demandando. De esta manera se pone en marcha la reforma del Estatut de Catalunya de 1979.

La propuesta de reforma del Estatut de 2005, aprobada por el Parlament y modificada luego en las Cortes, planteaba que Cataluña es una nación que aspira a determinar libremente su futuro; que España es un Estado plurinacional; que los derechos históricos de Cataluña son fundamento de su autogobierno, cuya máxima expresión es la institución histórica de la Generalitat; destaca la posición singular de Cataluña por su lengua, su cultura, la proyección de estas en el ámbito educativo, su derecho civil, su organización territorial y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat; reconoce el derecho de opción lingüística de los ciudadanos catalanes que obliga a todas las administraciones públicas incluidas las estatales a tratar con aquéllos en la lengua que elijan; afirma que el derecho catalán es aplicable de forma preferente; dedica el Título I a definir un conjunto de derechos, deberes y principios rectores al modo en que lo hace la Constitución pero ampliando la relación; define una organización territorial basada en municipios, veguerías y comarcas, en la que la provincia desaparece; establece un Consejo de Justicia de Cataluña como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, que ejercería competencias propias de éste tales como intervenir en el nombramiento del presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de los presidentes de las distintas Salas; establece un Consejo de Garantías Estatutarias para velar por la adecuación de las disposiciones de la Generalitat al Estatuto y la Constitución; regula con gran detalle las competencias de la Generalitat estableciendo una clasificación en competencias exclusivas, compartidas con el Estado y ejecutivas, que buscaba *blindar* las competencias de la Generalitat para evitar recursos de inconstitucionalidad que las limitasen y reducir el papel del Estado en las competencias compartidas limitándolo a establecer las bases con carácter de principios o mínimos normativos; las competencias se regulan con detalle en los artículos 116 a 173 (58 artículos) mientras que en el Estatuto de 1979 se regulaban en los artículos 9 a 28; establece el principio de bilateralidad en la relación con el Estado y la no vinculación de Cataluña a los acuerdos multilaterales que alcance

Maragall en 2005 consideró que fue un error. El Pacto causó gran alarma en el PP; suponía dejarlo al margen de la reforma estatutaria que se iba a emprender. Ver en: <http://www.sarasqueta.com/tinell2.pdf>

⁵ Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa.

el Estado con el conjunto de las Comunidades Autónomas; establece la Comisión bilateral Generalitat-Estado y la Agencia Tributaria de Cataluña; condiciona la participación de Cataluña en la solidaridad con otras Comunidades a que éstas hagan un esfuerzo fiscal similar, y otras muchas novedades de las que por razones de espacio no podemos ocuparnos aquí.

La propuesta contaba con 227 artículos frente a los 57 del Estatuto de Autonomía de 1979, lo que da una idea de la ambición con la que se abordaba la reforma, que, en realidad, más que una reforma era un nuevo Estatuto pues iba mucho más allá del originario. Una vez aprobada en el Parlament se envió a las Cortes, siguiendo el procedimiento previsto en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía, y avalado por la jurisprudencia⁶, en las que la propuesta sufrió modificaciones para acomodarla a la Constitución en todo aquello en que, a juicio de los parlamentarios, se apartase de ella. De esta manera se llega a un acuerdo en la Comisión Constitucional del Congreso con el concurso y asistencia de una delegación del Parlament en la primavera de 2006, que será el texto del Estatuto que se somete a la ratificación de los ciudadanos de Cataluña en referéndum de 18 de junio de 2006. Este texto se convierte en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Se presentan varios recursos de inconstitucionalidad contra esta Ley Orgánica, el principal impulsado por parlamentarios del PP, y el Tribunal Constitucional se ocupa durante cuatro años de analizar la constitucionalidad de la norma, dictando finalmente, tras comprobarse la imposibilidad de llegar a un texto que tuviera un respaldo si no unánime, al menos de una mayoría reforzada del Tribunal, a la Sentencia del TC 31/2010.

Este proceso de reforma del Estatut se llevó a cabo sin el acuerdo de las dos principales fuerzas

⁶ El artículo 147.3 de la Constitución establece que la reforma de los Estatutos se hará por el procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica. El artículo 56.1.b) del Estatuto de Cataluña de 1979 dice que “La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación del Parlamento de Cataluña por mayoría de dos tercios, la aprobación de las Cortes generales mediante Ley Orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores. Y el 151.2 de la Constitución regula el procedimiento de elaboración de los Estatutos del 151. Dice así: “Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para *determinar de común acuerdo su formulación definitiva*.”

3º. Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a *referéndum* del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4º. Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.”

Para la doctrina científica y la jurisprudencia los Estatutos de Autonomía requieren tanto para su aprobación como para su reforma la concordancia de dos voluntades, la estatal y la autonómica.

políticas (PSOE y PP), es decir, sin el consenso que alumbró la Constitución entre centro derecha (UCD) e izquierda (PSOE, PCE), en el que participó el nacionalismo moderado catalán. Hacía tiempo que el consenso se había perdido, como evidenció el referéndum de Andalucía del 28F de 1980, aunque luego se recuperó con los pactos autonómicos de 1981 entre UCD y PSOE. Aprobada la Propuesta de reforma en el Parlament, **el PP**, una fuerza minoritaria en Cataluña (en la legislatura 2003-2007 tuvo 15 escaños en el Parlament de 135, siendo la cuarta fuerza política de un total de cinco, por detrás de PSC, CiU y ERC), **se opuso frontalmente a la reforma** llevando a cabo una campaña nacional contra la Propuesta y recurriendo luego ante el TC el Estatuto de 2006 aprobado en las Cortes y en referéndum, al considerar que era una reforma encubierta de la Constitución y no una reforma estatutaria. **Esta batalla se trasladó lamentablemente al Tribunal Constitucional**, cuyo prestigio quedó seriamente tocado ante las recusaciones que se plantearon para conseguir una composición del Tribunal favorable a sus tesis mediante la recusación de varios Magistrados.

El recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Estatuto presentaba el grave problema de que una sentencia del TC que lo recortara iba a contar en cualquier caso con el rechazo de la mayoría del pueblo catalán y de las fuerzas políticas impulsoras de la reforma.

EI ESTATUTO ACORDADO EN LAS CORTES Y APROBADO EN REFERÉNDUM EN 2006.-

Como hemos dicho, la propuesta de reforma del Estatut fue remitida a las Cortes en las que se alcanzó un acuerdo que fue sometido a referéndum de ratificación de los ciudadanos de Cataluña. Luego fue aprobado por el Congreso y el Senado y se convirtió en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.⁷

⁷ La ponencia para elaborar en el Parlament el proyecto de reforma del Estatuto se constituyó el 9-2-2004 y el Parlament aprobó la proposición de ley orgánica el 30-9-2005, por 120 votos a favor (PSC, CiU, ERC e ICV-EUiA) y 15 en contra (PP). El PP, entonces en la oposición en las Cortes, inicia una recogida de firmas para que se celebre un referéndum nacional sobre el Estatut y recurre al TC contra su tramitación parlamentaria al entender que no se trataba de una reforma estatutaria sino de una reforma constitucional.

En febrero de 2006 se constituye en el Congreso la ponencia integrada por 22 diputados y una representación de parlamentarios catalanes.

El Congreso aprueba el 30-3-2006 por mayoría absoluta la reforma del Estatut por 189 votos a favor (PSOE, CiU, PNV, IU/ICV, CC-NC y BNG), 154 en contra (PP, ERC y EA) y dos abstenciones (Chunta Aragonesista y Nafarroa Bai). Y el Senado lo hace sin modificaciones el 10-5-2006.

El texto aprobado en las Cortes consta de 223 artículos y 15 disposiciones adicionales y mantiene la sistemática de la propuesta que modifica. En su Preámbulo adecua la propuesta de reforma del Estatut a la Constitución: define a Cataluña como una comunidad en la que cada uno puede vivir y expresar **identidades diversas** (no hay, por tanto, una única y homogénea identidad); afirma que su autogobierno **se fundamenta en la Constitución** y, al mismo tiempo, en los derechos históricos, que en el marco de aquélla, dan origen a este estatuto y al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat; reconoce un hecho cual es que el Parlament ha definido a Cataluña como nación y que la Constitución la define como nacionalidad; a continuación el artículo 1 dice que **Cataluña es una nacionalidad** que se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la Constitución y del Estatuto; reconoce en la relación con el Estado entre otros los principios de **bilateralidad y multilateralidad**; reafirma los derechos históricos del pueblo catalán y los ampara en el artículo 2, disposición transitoria 2ª y otros preceptos de la Constitución; afirma que la lengua catalana es la lengua propia de Cataluña, cuyo uso es normal y *preferente* en las administraciones públicas, medios de comunicación públicos y en la enseñanza (lengua vehicular); mantiene el derecho de opción lingüística ante todas las administraciones y funcionarios públicos; también mantiene el Consejo de Garantías Estatutarias aunque elimina el carácter vinculante de sus dictámenes cuando afecten a derechos reconocidos en el Estatut; mantiene la estructura territorial en municipios, veguerías (ámbito de gobierno intermunicipal en lugar de la provincia) y comarcas; mantiene el Consejo de Justicia de Cataluña y su participación en el nombramiento del presidente del TSJCat y de los presidentes de Sala de este Tribunal Superior; mantiene la clasificación de las competencias en exclusivas, compartidas y ejecutivas, y los criterios aplicables a las compartidas; mantiene la no vinculación de la Generalitat a los acuerdos adoptados en los órganos multilaterales de colaboración con el Estado y otras Comunidades Autónomas; mantiene la Comisión bilateral Generalitat-Estado y la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales

La reforma fue aprobada en referéndum en Cataluña el 18-6-2006 por una amplia mayoría del 73,9 % de los votos a favor, si bien la participación fue baja, el 49,4 % del censo electoral; los votos en contra fueron el 20,7 % y los votos en blanco el 5,3 %. El PP, que se opuso a la reforma, pidió el voto en contra. El Estatuto de 1979, en cambio, fue aprobado con el 88,15 % de votos a favor y la participación fue del 59,7 %. Es decir, un 52,63 % del censo aprobó el Estatuto de 1979. El Estatuto de 2006 fue aprobado en referéndum por un 36,5 % del censo electoral, 16 puntos menos que en 1979.

(órgano bilateral en materia de financiación autonómica y que acuerda la contribución de Cataluña a los mecanismos de solidaridad entre Comunidades); y mantiene la condición para la participación de Cataluña en los mecanismos de solidaridad con otras Comunidades Autónomas a que éstas hagan un esfuerzo fiscal similar (recaudación por IRPF).

LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 31/2010, de 28 de junio.-⁸

La Sentencia del TC solo anula 14 artículos (o incisos de artículos) del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por las Cortes (EAC), y fija la interpretación (pero no los anula) de otros 24 artículos y 4 disposiciones adicionales. En total resulta afectado un 17 % de los preceptos del EAC.

El Gobierno restó importancia a la desautorización parcial que suponía la Sentencia del TC para los que habían aprobado el Estatuto, argumentando que **la mayor parte del texto del EAC fue declarado conforme a la Constitución**. En cambio el PP, que había recurrido el Estatuto, consideró que el TC había confirmado su tesis de que el Estatuto era inconstitucional en cuestiones fundamentales. De otro lado, la reacción de la mayor parte de las fuerzas políticas catalanas fue furibunda, tanto contra la Sentencia como contra el PP.

Veamos brevemente el contenido de la Sentencia.⁹

- El TC declara sin valor jurídico las expresiones relativas a Cataluña como *nación*, o a la *realidad nacional* de Cataluña, pues desde el punto de vista jurídico constitucional, dice, no hay más nación que la española, titular de la soberanía.
- También anula: el carácter *preferente* del catalán con respecto al castellano, situando a las dos lenguas cooficiales en un plano de igualdad; la supervisión *exclusiva* del Síndic de Greuges sobre la Administración de la Generalitat, manteniendo la función de supervisión sobre ella del Defensor del Pueblo español; el carácter de *órgano de gobierno del poder judicial* en Cataluña del Consejo de Justicia de Cataluña, así como muchas de sus principales funciones; la limitación de

⁸ La presidenta del TC, M^a Emilia Casas, tuvo que asumir finalmente la ponencia, al fracasar los seis intentos anteriores de Fallo, y someter el texto a una votación por bloques. Obtuvieron 6 votos a favor y 4 en contra los bloques dedicados al Preámbulo, a los artículos sujetos a interpretación y a los artículos constitucionales. El bloque de artículos inconstitucionales fue aprobado por 8 votos a favor frente a 2 en contra. La Sentencia contó con cinco votos particulares, cuatro de ellos votaron en contra de la Sentencia al considerar que se había quedado corta en las declaraciones de inconstitucionalidad y que se excedía como sentencia interpretativa.

⁹ Ver una relación de los artículos anulados e interpretados por el TC en el Anexo I, junto con un resumen de su contenido y de los argumentos del TC.

las competencias del Estado a fijar solo las bases mínimas en relación con las competencias que el EAC denomina competencias compartidas, y en relación con las Cajas de Ahorros y con el crédito, la banca y los seguros; el condicionamiento de la aportación de Cataluña al sistema estatal de financiación autonómica a que las demás Comunidades Autónomas *hagan un esfuerzo fiscal similar*; y las competencias de la Generalitat en materia de tributos locales.

- Además el Tribunal opta por fijar cuál es la interpretación conforme a la Constitución en otros 24 artículos y 4 disposiciones adicionales, evitando con ello la declaración de inconstitucionalidad y la anulación de dichos preceptos. Así, reduce el alcance de los “derechos históricos” de Cataluña, diferenciándolos de los de los territorios forales que reconoce la Constitución y afirmando que no son fundamento del autogobierno al margen de la Constitución; declara que el “deber de conocer el catalán” no es equiparable al deber de conocer el castellano que establece la Constitución, por lo que no puede imponerse a todos los ciudadanos de Cataluña, y establece el ámbito de dicho deber, limitado a la educación y la relación de la administración con los funcionarios; entiende que los símbolos “nacionales” de Cataluña son los de la “nacionalidad” catalana, no los de la nación catalana; niega el derecho a dirigirse en catalán a los órganos estatales constitucionales o jurisdiccionales; así como el deber de utilizar el catalán en la administración y en las empresas vinculadas a ella, y la disponibilidad lingüística de las empresas frente a los consumidores y usuarios; afirma que no solo el catalán es lengua vehicular en la enseñanza, pues el castellano también lo es; recuerda que la provincia es una administración local reconocida en la Constitución, por lo que no puede ser suprimida por el Estatuto, salvo que la “*veguería*” sea simplemente otra denominación de la provincia; matiza el alcance de la referencia a la “unificación de doctrina” como única competencia del Tribunal Supremo, negando que el Estatuto pueda establecer las funciones del TS para atribuir las al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña; en materia de competencias exclusivas y ejecutivas matiza el alcance de las potestades de la Generalitat, que no pueden menoscabar las del Estado; afirma que la potestad de convocar “consultas populares” no alcanza al referéndum; establece que la Generalitat no puede condicionar las inversiones del Estado en materia de bienes e infraestructuras culturales a que haya acuerdo previo entre Generalitat y Estado; dice que las competencias en materia de Derecho civil se refieren al derecho civil catalán no al español; que la inmigración es competencia del Estado, no de la Generalitat, salvo algunas actuaciones que ésta puede llevar a cabo; en cuanto a la participación de la Generalitat en decisiones del Estado que afecten a competencias de aquélla establece que puede llevarse a cabo a través de órganos

de consulta y asesoramiento, pero no mediante la integración de la Generalitat en órganos decisorios del Estado pues debe quedar a salvo la titularidad y libre ejercicio por el Estado de las competencias estatales implicadas; niega la participación de la Generalitat en la designación de los miembros del TC y del CGPJ, órganos cuya disciplina está reservada a las leyes orgánicas correspondientes; limita el alcance de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado a la colaboración voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos gobiernos, pero sin participación decisoria de la Generalitat en el ejercicio de competencias estatales; limita el alcance de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales, que no puede acordar la cesión de tributos estatales o la participación de la Generalitat en los tributos cedidos o su contribución a la solidaridad interregional, pues estas materias son de competencia estatal exclusiva y las decisiones que afecten a todas las CC.AA. deben adoptarse en órganos multilaterales, sin perjuicio de una actuación complementaria de los órganos bilaterales de cooperación; y niega que la inversión estatal en infraestructuras de Cataluña deba ser equivalente a la participación del PIB de Cataluña en el del Estado pues limita la capacidad de decisión del Estado.

Por otro lado, la relación detallada de competencias de la Generalitat que recoge el Estatuto, salvo en los aspectos anulados o interpretados, permanece intacta, es decir, Cataluña detenta tras el Estatuto reformado un elevado nivel competencial que no permite afirmar que el autogobierno de Cataluña tiene poco contenido.

La sentencia, no obstante, afecta a materias importantes en el campo de lo identitario (la nación, la lengua, los derechos históricos), y en el terreno de las competencias y potestades de la Generalitat. El Estatuto ampliaba las potestades de la Generalitat en el ámbito de la Justicia, de las competencias, de la financiación y los tributos, de la organización territorial, de las consultas populares, de la inmigración, de la participación en la designación de órganos estatales y en las decisiones de éstos que afecten a la autonomía, etc., con la correlativa reducción o condicionamiento de las potestades del Estado. También modificaba la relación con el Gobierno al entenderla como relación bilateral, dejando la multilateralidad en un plano secundario, y residenciando en órganos bilaterales Gobierno-Generalitat la adopción de decisiones importantes en materia económica y fiscal.

No es, por tanto, correcto decir que el alcance de la Sentencia fue mínimo, como dijo el Gobierno de Zapatero intentando minimizar su impacto. También parece claro que el Estatuto

(tanto la propuesta inicial como incluso el texto aprobado en las Cortes y en referéndum) hacía una nueva lectura de la Constitución (o una reforma de ésta sin acudir al procedimiento de reforma constitucional), mucho más favorable al autogobierno y en detrimento del Estado y de la solidaridad interregional. La “posición singular” que reclamaba Cataluña tenía también su reconocimiento en el Estatuto aprobado por las Cortes.

Cabe decir que, a pesar de su contención, **la Sentencia del TC no ha admitido la “lectura” que proponían los impulsores de la reforma** y se ha mantenido en buena medida en la lectura habitual de la Constitución contenida en las Sentencias del TC y en la defensa de los poderes del Estado y sus instituciones frente a las limitaciones e injerencias de la Generalitat que establecía el Estatuto. Por otro lado, la Sentencia incurre en un exceso interpretativo al fijar una determinada interpretación de casi una treintena de preceptos para evitar declararlos inconstitucionales cuando el sentido literal de muchos de dichos artículos era claramente contrario al fijado por el TC.

Como resultado, era lógico que muchos en Cataluña concluyeran que el resultado de **la operación de reforma estatutaria no respondía a las aspiraciones de las fuerzas políticas catalanas que la impulsaron**. Y que el Tribunal Constitucional no debió “recortar” ningún precepto del Estatuto aprobado en las Cortes y ratificado en referéndum popular.

Por otro lado, también es lógico que otros pensaran y piensen que si se quiere modificar la posición de Cataluña en el Estado **ha de acudirse a una reforma constitucional y no a una reforma estatutaria** que desborda o infringe la Constitución en aspectos importantes, aunque esto lo defienden en el campo político, entre otros, algunos que hasta ahora han sido poco o nada proclives a la reforma de la Constitución en materia territorial por temor a cuanto puede implicar de debilitamiento del Estado y de la unidad de la Nación. Oponerse a la reforma de la Constitución en esta materia y, al mismo tiempo, oponerse a la reforma estatutaria catalana ha supuesto *petrificar* la Constitución, utilizarla (y utilizar al TC) como *muro de defensa* y bloquear políticamente toda posibilidad de mejorar las deficiencias o insuficiencias que en este siglo ha presentado el modelo autonómico. A estos corresponde una parte de la responsabilidad de la radicalización que se ha producido en Cataluña. Otra parte de responsabilidad corresponde a los que nunca han creído en el modelo constitucional y han explotado este tema para reforzar sus posiciones independentistas; y también son responsables los que se han dejado arrastrar por

estos para conservar el poder aún a costa de dañar el Estado de derecho.

Por último, están los que piensan que el Tribunal Constitucional debió entender el valor jurídico-político que tenía el acuerdo alcanzado en las Cortes y ratificado en referéndum, y partir de ese dato de una nueva realidad (un “nuevo contexto”) **hacer “otra lectura” de la Constitución más cercana al texto pactado en las Cortes.** Algunos de estos añaden que la Sentencia debió ser más cuidadosa en los aspectos identitarios (nación, lengua, etc.) y menos prolija en la labor interpretativa de preceptos del Estatuto. Y los que piensan que el Estatuto tal como ha quedado supone una mejora del autogobierno de Cataluña, a pesar de la Sentencia, y que es posible recuperar “políticamente” los elementos del Estatut anulados o interpretados por el TC.

La mayoría exigua del TC que votó a favor de la Sentencia (6 frente a 4) se habría situado fundamentalmente en la segunda de estas posiciones, es decir, afrontar la constitucionalidad del Estatuto desde la lectura habitual de la Constitución de 1978, aunque minimizando el impacto de la sentencia a través de la vía interpretativa adoptada. Los cuatro Magistrados que votaron en contra de la Sentencia pensaban que había que haber ido más lejos declarando directamente inconstitucionales la mayor parte de los preceptos que el TC se ha limitado a interpretar e incluso algunos más. El TC también ha considerado que el Estatuto en cuanto Ley Orgánica no es intocable y puede incurrir, como ha incurrido, en elementos de inconstitucionalidad, y que la reforma estatutaria no es la vía adecuada para modificar la Constitución.

LOS ERRORES Y MANIOBRAS DE LAS FUERZAS POLÍTICAS.-

Ya hemos apuntado algunos. A mi juicio fue enormemente arriesgado colocar al TC ante la difícil tesitura de revisar la constitucionalidad del Estatuto una vez ratificado en referéndum popular y tras ser aprobado por las Cortes, si no se quería deteriorar el prestigio del Tribunal enfrentándolo a la voluntad popular y a la de sus representantes, aunque es evidente que este enfrentamiento no preocupaba especialmente a algunos de los recurrentes, más centrados en demostrar la inconstitucionalidad del Estatuto y, de paso, desgastar al Gobierno. Tampoco debió someterse al Tribunal a maniobras para condicionar su composición por la vía de las recusaciones, el bloqueo de su renovación o la prórroga de algún mandato. Creo también que fue muy desacertado decir *que se aprobaría en las Cortes la reforma que acordara el Parlamento*

*de Cataluña*¹⁰, una promesa de corte electoralista que luego fue incumplida, pero que animó inicialmente a los parlamentarios catalanes (incluidos los socialistas catalanes) a ir más lejos en la reforma del Estatuto de 1979. Los partidos mayoritarios deben reflexionar sobre las consecuencias que han tenido estos comportamientos y corregirlos en el futuro adoptando una posición de Estado y no electoralista en una cuestión como ésta.

Tratándose de una materia tan sensible lo ideal habría sido que el PSOE hubiera alcanzado en 2004-2005 un pacto global con el PP y otros partidos (IU, CiU, etc.) sobre la apertura ordenada de una nueva fase de desarrollo del autogobierno que venía siendo demandada en algunas CC.AA. (al modo de los acuerdos alcanzados en 1981 entre UCD y PSOE, salvando las distancias), pero tal acuerdo resultaba prácticamente imposible debido a la marginación del PP del proceso de reforma estatutaria y a la actitud de los dos partidos principales frente a la reapertura del modelo autonómico: el PSC-PSOE más autonomista (Maragall, Zapatero) apoyaba la reforma del Estatuto de Cataluña, -lo que, de paso, le permitía tomar la iniciativa y ganar posiciones en Cataluña frente a Convergencia, su competidor más directo; Cataluña es uno de los grandes territorios que han sido más favorables al PSC-PSOE desde el punto de vista electoral, junto con Andalucía, en nuestra historia democrática hasta hace poco-,¹¹ y, además, no creía que el PP (acusado de recentralizador en la última etapa de Aznar) estuviera dispuesto a dicha reforma. Por su parte, el Partido Popular se situó en una postura de abierta oposición a la reforma, que también le producía réditos, si no en Cataluña sí en el resto de España. La batalla política y jurídica en torno al Estatut estaba servida y contaminó al propio Tribunal Constitucional.¹²

¹⁰ Zapatero cometió una imprudencia al asegurar en un mitin celebrado el 13-11-2003 en Barcelona, en el Palau San Jordi: "Apoyaré la reforma del Estatuto de Cataluña que apruebe el Parlamento de Cataluña", a la vez que alentaba, sin consenso con el PP, una reforma generalizada de los Estatutos de autonomía para mejorar el autogobierno de las CC.AA. No tuvo en cuenta que el nacionalismo radical, de la mano de Pascual Maragall (PSC), intentaría desbordar el marco constitucional a través de la reforma del Estatuto de 1979. Así ocurrió y fue necesario un arduo trabajo en el Parlamento español para hacer compatible el proyecto de reforma del Estatuto con la Constitución, un trabajo que, a la vista de la Sentencia, el TC consideró insuficiente.

¹¹ En las elecciones autonómicas de 16-11-2003 el PSC liderado por Maragall fue el partido más votado con un 31,16 % de los votos, frente a CiU (Jordi Pujol) con un 30,94 %, seguidos de ERC que experimentó un considerable ascenso al obtener un 16,47 % de los votos. Sin embargo el reparto de escaños continuó siendo favorable a CiU que obtuvo 46 escaños frente a 42 el PSC. ERC pasó de 12 escaños en 1999 a 23 escaños en 2003, lo que ya apuntaba a un crecimiento del independentismo a costa del nacionalismo moderado representado por CiU.

¹² Se ha señalado reiteradamente la incoherencia que supuso el comportamiento del PP al recurrir preceptos del Estatut, y, en cambio, aprobar en otras CC.AA. preceptos idénticos o similares, como es el caso de los Estatutos reformados de Andalucía, Canarias y Aragón. Lo que se aceptaba para otras CC.AA. no se aceptaba para Cataluña. El cálculo electoral estuvo siempre presente en este asunto.

Estamos comprobando en estos últimos años las consecuencias funestas para nuestro sistema constitucional e institucional de estos errores, maniobras y enfrentamientos políticos entre las dos fuerzas mayoritarias, incapaces de lograr el consenso en una materia que pertenece al “bloque de constitucionalidad” de nuestro sistema.

¿Pudo haberse evitado el enfrentamiento entre la voluntad popular manifestada en referéndum en Cataluña y el TC?

Lo que sigue es un análisis puramente contrafactual (lo que pudo haber sucedido pero no sucedió), y, por tanto, no nos sirve para abordar el conflicto “actual”, pero creo útil dejar constancia de la importancia de prevenir en política, de pensar a medio y largo plazo, y de escuchar las recomendaciones de los expertos.¹³

Sí, se podría haber evitado el enfrentamiento, o, al menos, mitigado, si hubiera existido antes de la celebración del referéndum de 2006 la posibilidad de interponer contra los Proyectos de Estatutos o la Propuestas de reforma de Estatutos aprobados en las Cortes el recurso previo de inconstitucionalidad. Dicho recurso previo estaba previsto en la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, pero fue suprimido por Ley Orgánica 4/1985, que derogó el artículo 79 de la mencionada LOTC que había contemplado dicho recurso previo desde 1979 a junio de 1985.¹⁴ La interposición del recurso previo (de haberse mantenido en vigor) habría impedido la entrada en vigor de la norma y la convocatoria y celebración del referéndum. En caso de que el TC hubiera resuelto en sentido similar al de la sentencia 31/2010, la Propuesta habría vuelto a las Cortes para la supresión o modificación de los artículos declarados inconstitucionales, pero, al haber sido suprimido el recurso previo, los recurrentes solo podían presentar recurso de inconstitucionalidad contra el texto de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía *a posteriori*, una vez aprobado por las Cortes y ratificado en referéndum. Conscientes de la disfunción institucional que ha provocado la supresión del recurso previo, éste se ha recuperado recientemente por Ley Orgánica 12/2015, que ha restablecido el citado artículo 79, pero ahora referido solamente al recurso previo de inconstitucionalidad contra los Proyectos de Estatutos y las Propuestas de Reforma de Estatutos, manteniendo la supresión del recurso para las demás

¹³ Algo aplicable, por ejemplo, al cambio climático que se nos viene encima, y también a la reforma de la Constitución.

¹⁴ El recurso previo fue suprimido en 1985 principalmente porque era utilizado por las fuerzas políticas minoritarias para suspender la tramitación ulterior de las leyes aprobadas en las Cortes (la sanción, promulgación y publicación de las mismas), impidiendo con su interposición que entraran en vigor.

leyes.

Por tanto, podía haberse evitado la colisión referida de haberse mantenido (o recuperado antes) el recurso previo de inconstitucionalidad. En la actualidad, una vez reintroducido, la referida colisión no se produciría con la misma intensidad en caso de nuevas propuestas de reforma estatutaria.

La hipotética interposición del recurso previo, que habría de haber resuelto el TC en el plazo improrrogable de seis meses (no cuatro años como realmente ocurrió), no habría evitado una reacción negativa de las fuerzas políticas impulsoras de la reforma, pero al menos habría evitado en un primer momento la colisión entre el TC y la voluntad popular expresada en referéndum. La Propuesta de reforma habría vuelto a las Cortes y se habría posibilitado una nueva negociación de los artículos cuestionados por el TC, no pudiendo descartarse totalmente que se hubiera llegado a un acuerdo más amplio, que habría sido ratificado posteriormente en referéndum, y que al contar con un mayor consenso no habría sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad ulterior, con lo que la conflictividad social y política que se ha generado a partir de 2010 se habría reducido notablemente ya en 2006. Pero cuando se suprimió el recurso en 1985 se acababan de aprobar casi todos los Proyectos originarios de Estatutos de Autonomía y, como es lógico, no estaba en el horizonte su reforma. No obstante, el Consejo de Estado en su Dictamen de febrero de 2006 sobre las posibles modificaciones a realizar en la Constitución ya advirtió de la **conveniencia de reintroducir dicho recurso** para evitar declaraciones de inconstitucionalidad de normas como los Estatutos de Autonomía que, en cuanto normas institucionales básicas de las CC.AA., ocupan “el más elevado rango” en la jerarquía normativa por debajo de la Constitución, algo que las Cortes solo han llevado a cabo nueve años después de esta recomendación, cuando el conflicto de Cataluña iba *in crescendo*.¹⁵ Si se hubiera reintroducido el recurso previo en 2006, cuando lo aconsejó el Consejo de Estado, o antes, y siempre antes de la entrada en vigor del Estatuto de 2006 (9-8-2006), posiblemente el conflicto de Cataluña hoy no

¹⁵ El Consejo de Estado decía en su Informe de 2006: “Para concluir este análisis de los aspectos procedimentales de la apertura del sistema de distribución territorial del poder, parece razonable hacer una reflexión sobre el papel que en ese procedimiento debería jugar el Tribunal Constitucional. Como antes se indicó, es obvio que el ámbito competencial de muchas de nuestras Comunidades está cerca de agotar el campo que el artículo 149 les reserva, cuando no lo ha agotado ya, y que esta situación incrementa el riesgo de que una nueva ampliación **traspase los límites** que ese artículo establece. Aunque las eventuales transgresiones podrán siempre ser corregidas por el Tribunal Constitucional a través del recurso de inconstitucionalidad e incluso, aunque con más dificultad, a través de la cuestión de constitucionalidad o del recurso de amparo, **este control a posteriori tal vez no resulte el más adecuado para fuentes normativas que, como los Estatutos, subordinados a la Constitución, ocupan bajo ella el más elevado lugar en la jerarquía ordinamental**. Para librarlos de la sospecha de inconstitucionalidad y, a fortiori, de la acusación explícita de incurrir en ella, **podría considerarse la conveniencia de reintroducir el recurso previo de inconstitucionalidad**. Un recurso que, como es obvio, a diferencia de la consulta antes sugerida en relación con las reformas estatutarias sin contenido competencial, solo cabría presentar frente al texto aprobado por las Cortes Generales.

tendría la misma intensidad, aunque soy consciente de que los impulsores de la reforma habrían recibido mal cualquier recorte del Estatuto aprobado en las Cortes, incluso si hubiera existido la vía del recurso previo.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional no podía declararse incompetente para conocer del recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Estatuto (otra opción apuntada por algún autor), pues es el intérprete supremo de la Constitución (artº 1 LOTC), y **los Estatutos de Autonomía son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, según establece el artículo 27.2 de la LOTC**; por su parte, el artículo 161 de la Constitución establece que el TC es competente para conocer del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley.

En este caso hemos visto cómo una falta de previsión (no recuperar a tiempo el recurso previo de inconstitucionalidad) ha contribuido en alguna medida a agravar el conflicto de Cataluña.

Cuestión distinta es que en una futura reforma constitucional se establezca que las Propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía ratificados en referéndum no son recurribles ante el TC, una cuestión que se ha apuntado y que no está exenta de polémica.

REACCIONES ANTE LA SENTENCIA DEL TC 31/2010 Y OTRAS CONSECUENCIAS.-¹⁶

Aunque la Sentencia 31/2010 solo declaró inconstitucionales 14 artículos en un esfuerzo por limitar los daños que se iban a producir, lo cierto es que incidió en algunos aspectos fundamentales para los catalanes al decir, por ejemplo, que desde el punto de vista jurídico-constitucional, **no hay más nación en la Constitución que la española**.

Esta sola declaración (que podía haberse modulado con mayor acierto), a la que cabe añadir el cúmulo de errores y enfrentamientos políticos que se produjeron en la operación de reforma estatutaria y en su impugnación, fue considerada por amplios sectores de la ciudadanía de Cataluña y por las fuerzas políticas que habían impulsado la reforma como un ataque a la voluntad de los catalanes y a su identidad colectiva, que se convirtió en **campo abonado para el crecimiento del independentismo** pues se dio la razón a los que desde este sector habían

¹⁶ En el Anexo II se describen con más detalle los avatares de la tramitación del recurso y las reacciones de las fuerzas políticas y de los medios de comunicación ante la Sentencia del Tribunal Constitucional. Ver páginas 33 y ss. de este trabajo.

defendido que la realidad nacional de Cataluña y la mejora de su autogobierno no tenían cabida en la Constitución. **Este fue el momento clave que llevó al nacionalismo moderado a una radicalización progresiva y a sacar del baúl su ideario soberanista.** El lema “Somos una nación, nosotros decidimos” presidió las movilizaciones que se produjeron a raíz de la Sentencia. La defensa del derecho de autodeterminación (inicialmente como “derecho a decidir”) y de la independencia han desplazado así a una parte importante del nacionalismo moderado al campo del nacionalismo radical independentista en el que ERC venía ejerciendo desde hacía más tiempo, provocando la salida de Unió de la coalición de CiU y un importante retroceso electoral del espacio nacionalista moderado en el que han influido también los casos de corrupción que han afectado a la familia Pujol y a Convergència¹⁷. La coalición Junts pel Sí en el poder (CDC y ERC) ha servido para enmascarar durante un tiempo el debilitamiento de CDC (refundada en julio de 2016 como PDeCat, Partido Demócrata Europeo Catalán) al permitirle mantener la presidencia de la Generalitat, pero el apoyo parlamentario de un grupo antisistema como la CUP (anticapitalista e independentista), que ha condicionado el *procès* con sus exigencias de avanzar al margen de la legalidad constitucional o dejar en minoría en el Parlament a Junts pel Sí, ha contribuido a la huida hacia adelante del bloque independentista, que no podía dar marcha atrás sin suicidarse políticamente.¹⁸ Esa huida hacia adelante ha culminado en la decisión de realizar un referéndum “vinculante” e ilegal el 1 de octubre de 2017, en el que la independencia se declararía con solo obtener más votos a favor de la independencia que votos en contra, algo no difícil pues los partidos constitucionalistas contrarios al referéndum y a la independencia llamarán a no votar el día 1, si se lleva a cabo la votación.

¹⁷ En las **elecciones generales al Congreso de los Diputados del 26-6-2016**, ERC obtuvo un 18,2 % de votos, Convergència Democràtica un 13,9 %, el PSC un 16,1 %, el PP un 13,4 %, Ciudadanos un 10,9 % y En Comú Podem un 24,5 %. Es decir, el nacionalismo moderado ha pasado de ser la primera fuerza política de Cataluña a la cuarta posición en estas elecciones. Sumando los votos de ERC y CDC alcanzaron un 32,1 % de los votos. El PP pasó a ser la quinta fuerza mientras En Comú Podem se ha colocado en primera posición.

En las elecciones al Parlamento de Cataluña de 27-9-2015 Junts pel Sí obtuvo un 39,6 % de los votos y la CUP un 8,2 %. En total, el campo independentista obtuvo en esas elecciones un 47,7 % de los votos, pero en escaños sumaron mayoría absoluta en el Parlament (JxS: 62 + CUP: 10, Total: 72 escaños. La mayoría absoluta se alcanza con 68 escaños), de ahí que haya podido impulsar el *procès* desde esta institución. Sin embargo, estas elecciones se convocaron como un plebiscito a favor de la independencia, al no poder validarse los resultados de la consulta del 9N 2014, con lo que, en votos, el independentismo no consiguió alcanzar siquiera el 50 % de los votos. A pesar de perder el plebiscito, una vez más, cambiaron de discurso para decir que la mayoría en el Parlament les legitimaba para seguir adelante.

A la pregunta **¿A quién votaría mañana en unas elecciones al Parlamento de Cataluña?** los encuestados responden con la siguiente intención directa de voto: un 28,4 % a JpS, un 12,1 % a CSQP, un 10,6 % al PSC, un 5,1 % a Ciudadanos, un 3,9 % al PP y un 3,5 a CUP. Votos en blanco un 4 %, **indecisos un 15,7 %**, abstenciones un 10,1 %, y no contesta un 4 %. Fuente: Centro de Estudios de Opinión de Cataluña, 2ª oleada, julio 2017.

Ver en:

<http://ceo.gencat.cat/ceop/AppJava/pages/home/fitxaEstudi.html?colId=6288&lastTitle=Bar%F2metre+d%27Opini%F3+Pol%EDtica.+2a+onada+2017>

¹⁸ Artur Mas manifestó al inicio del *procès* que se mantendría en todo momento dentro de la legalidad, y Oriol Junqueras dijo más recientemente que una declaración unilateral de independencia era imposible. El curso de los acontecimientos ha desmentido hasta ahora estas manifestaciones.

El *procès*, impulsado desde 2010 por un movimiento de masas sin precedentes, ha acabado por reducir considerablemente el espacio del nacionalismo moderado (posiblemente situado ahora en parte en la abstención, en parte en el campo independentista) y por ampliar el del nacionalismo independentista, convirtiendo a ERC en la fuerza hegemónica del nacionalismo catalán. La exigencia de Puigdemont de que la celebración del referéndum es condición para iniciar una negociación con el Gobierno del PP (“o referéndum o referéndum”, ha dicho, señalando los términos de partida para cualquier negociación) ha bloqueado hasta ahora toda vía de diálogo para resolver el conflicto.¹⁹ **Se trata para el independentismo en esta fase de llevar el conflicto hasta el final**, de intentar llevar a cabo la consulta pese a las resoluciones del TC que la han declarado inconstitucional, provocar una respuesta del Gobierno que alimente aún más los sentimientos independentistas y poner en evidencia la debilidad del Estado, “incapaz” de impedir un referéndum cuyo resultado siempre les será favorable, dados los términos en que se ha planteado. Estamos ante una reedición de la consulta del 9N 2014 (el bucle catalán), pero ahora se pretende darle carácter vinculante y poner en marcha tras su celebración **una declaración unilateral de independencia y un proceso constituyente** que carecen de validez jurídica, pero que servirán como “proyecto” del campo independentista a implementar antes y, sobre todo, después del uno de octubre con el horizonte de unas próximas elecciones que, de ganarlas, le permitirían **mantenerse en el poder y mantener vivo el conflicto** desde una situación de mayor fortaleza que, en algún momento (piensan), obligaría al Gobierno a negociar con Cataluña una nueva relación muy alejada del actual Estado de las autonomías.²⁰ “Ahora va la vencida”, ha dicho Puigdemont aludiendo a su disposición a ir hasta el final en su propósito secesionista y esperar a que el Gobierno ceda a sus pretensiones.

El Gobierno ha afrontado hasta ahora este desafío con prudencia -para no dejarse arrastrar por provocaciones-, con nula iniciativa política -limitándose a recurrir ante el TC las disposiciones que han ido adoptando el Parlament y el Govern, a invocar el respeto a la legalidad y a proclamar genéricamente su disposición al diálogo-, mientras se reserva para el último momento los pasos

¹⁹ En entrevista de la Vanguardia de 3-9-2017, Puigdemont insiste en esta idea. A la pregunta ¿Estamos a tiempo de llegar a algún acuerdo antes del día 1?, responde: “*Si el Estado español quiere acordar en qué términos los catalanes pueden ir a votar, sí. Pero dudo de que el Estado mueva en estos 30 días una posición que no ha movido en los últimos seis años*”.

²⁰ En la Entrevista anterior (3-9-2017) Puigdemont presume de que, a diferencia del Gobierno del Estado, ellos sí tienen un proyecto definido: celebrar el referéndum del 1-0 con la máxima participación posible, a pesar de las prohibiciones. Si gana el sí tendrán legitimidad para llamar a las puertas de Europa (hasta ahora cerradas), estaremos en una fase constituyente y el Gobierno en algún momento tendrá que negociar. “El 1-0 lo cambia todo, incluso independientemente del resultado. Es imposible que haya un Gobierno español que no adopte a partir de ese día un cambio de actitud radical respecto a la actual”. Si gana el no convocará unas elecciones autonómicas anticipadas.

que vaya a dar para evitar materialmente el referéndum. Tanto el Gobierno como la Generalitat actúan convencidos de que el choque es inevitable y que es necesario para que el otro cambie su actitud. A última hora, en este mes de septiembre, el Gobierno ha aceptado la propuesta del PSOE de crear en el parlamento un espacio de diálogo sobre la reforma de la Constitución.

Lo único cierto es que en estos días han empezado a desencadenarse los acontecimientos. De un lado, el Parlament aprueba el 6-9-2017, por la vía urgente y sin permitir su debate, la Ley del referéndum de autodeterminación en una sesión tensa y bronca en la que la oposición ha denunciado que se le ha impedido debatir la ley; a continuación el Govern ha convocado el referéndum por decreto; seguidamente se aprueba la Ley de Transitoriedad jurídica y fundacional de la República catalana²¹, mientras se prepara en secreto la logística para la celebración del referéndum. Del otro, el Gobierno pide la ejecución de las resoluciones del TC que ha incumplido la Mesa del Parlament; a continuación recurre estas leyes ante el Tribunal Constitucional, que acordará su suspensión y, ante la desobediencia a sus resoluciones, podrá acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades y empleados públicos que las hayan incumplido. Puigdemont ha dicho que no acatará una suspensión de sus atribuciones, con lo que incurrirá en delito de desobediencia y será imputado. Lo que vaya a pasar a continuación (imputación penal de las autoridades del govern y del parlament, utilización por el Gobierno de la ley de Seguridad Nacional o del artículo 155 de la Constitución, etc.), se verá en los días que quedan hasta el uno de octubre. El Gobierno tiene mecanismos para impedir la utilización de las urnas, ordenar a los ayuntamientos y a los directores de los centros de votación que mantengan cerrados los colegios electorales, y a los Mossos y otras fuerzas de seguridad que velen por el cumplimiento de esas órdenes. Veremos.

En cualquier caso el conflicto seguirá el dos de octubre y solo tendrá solución en una mesa de diálogo y negociación. Los electores catalanes también tendrán algo que decir en unas próximas elecciones si quieren que el escenario político se desbloquee.

Carlos Carrera Ortiz

Abogado y Profesor de la Universidad Pablo de Olavide

6-9-2017

²¹ Ver la noticia de la presentación de esta ley en:

https://www.infolibre.es/noticias/politica/2017/08/28/jxs_cup_registran_ley_para_que_cataluna_independice_gana_el_o_68957_1012.html

ANEXO I

SENTENCIA DEL TC 31/2010

Artículos o incisos declarados inconstitucionales

1º.- La primera declaración que hace la Sentencia en el Fallo es que: **“Carecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del Preámbulo a “Cataluña como nación” y a “la realidad nacional de Cataluña”.**²²

El Tribunal Constitucional considera que estas expresiones carecen de "eficacia jurídica interpretativa", única naturaleza que poseen los preámbulos y exposiciones de motivos, carentes del valor normativo propio de las normas de Derecho, pero que tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas. Sin perjuicio de que en cualquier otro contexto “que no sea el jurídico-constitucional la autorrepresentación de una colectividad como una realidad nacional en sentido ideológico, histórico o cultural tenga plena cabida en el Ordenamiento democrático como expresión de una idea perfectamente legítima”.

En el FJ 12 se añade: “Es preciso convenir ... “que el término «nación» es extraordinariamente proteico en razón de los muy distintos contextos en los que acostumbra a desenvolverse como una categoría conceptual perfectamente acabada y definida, dotada en cada uno de ellos de un significado propio e intransferible. De la nación puede, en efecto, hablarse como una realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa. Pero la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española.”

No cabe, por tanto, desde el punto de vista jurídico-constitucional, referir el término “nación” a otro sujeto que no sea el pueblo (español) titular de la soberanía”.

2º.- Es inconstitucional la expresión “y preferente” del apartado 1 del art.º 6 del EAC, referida al uso de la lengua catalana.²³

El concepto de preferencia implica la primacía del catalán sobre el castellano en el territorio de la Comunidad autónoma lo que va en perjuicio del inexcusable equilibrio entre dos lenguas igualmente oficiales que, en ningún caso, pueden tener un trato privilegiado en detrimento de la otra. No cabe, por tanto, prescribir el uso prioritario de una de ellas. El castellano, también lengua oficial de la Comunidad Autónoma, es, por ello, junto al catalán, lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.

²² El Preámbulo del Estatuto dice que “El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución española, en su artículo 2º, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad”.

²³ El artículo 6 (La lengua propia y las lenguas oficiales) establece que: “La lengua propia de Cataluña es el catalán. Como tal, el catalán es la lengua de uso normal (*y preferente*) de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña. Y es también la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza”.

3º.- Es inconstitucional el apartado 4 del artículo 76 que se refiere al carácter vinculante de los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias en relación con los proyectos y proposiciones de ley del parlamento que afecten a derechos reconocidos en el Estatuto. ²⁴

Este control del Consejo sobre los proyectos y proposiciones de ley podría llevarse a cabo al presentarse la iniciativa legislativa en la Cámara o durante su debate, o bien una vez concluido el procedimiento legislativo, pero antes de la publicación de la ley. Un juicio negativo del Consejo impediría en el primer caso la tramitación o el debate de la iniciativa, y en el segundo la publicación y entrada en vigor de la ley. Lo primero supondría una inadmisibles limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el art.º 23 CE. Lo segundo atribuiría al Consejo un control próximo al jurisdiccional sobre normas legales perfeccionadas en su contenido, perjudicándose el monopolio de rechazo de las normas legales que está reservado al TC por el art.º 161 CE. En cualquiera de las dos hipótesis se hace preciso declarar la inconstitucionalidad del apartado 4 del art.º 76 EAC.

4º.- Es inconstitucional el inciso “con carácter exclusivo” del apartado 1 del art.º 78, referido a la función de supervisión del Síndic de Greuges sobre la actividad de la administración y la de otras entidades y personas vinculadas a la misma. ²⁵

²³ Artículo 78.1. “El Síndic de Greuges tiene la función de proteger y defender los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el presente Estatuto. A tal fin supervisa, (*con carácter exclusivo*), la actividad de la Administración de la Generalitat”, y de los organismos, empresas y personas vinculados a la misma.

Con esa exclusividad se haría imposible la actuación del Defensor del Pueblo respecto de la Administración catalana, vulnerándose el art.º 54 CE.

La acción del Defensor del Pueblo no limita su alcance a la supervisión de la Administración central del Estado, sino que ha de comprender a cualesquiera Administraciones públicas en aras de la perfecta cobertura de las garantías constitucionales de los derechos.

5º.- Son inconstitucionales el art.º 95, el 97, y en parte el 98, el 99 y 100 EAC, relativos al Consejo de Justicia de Cataluña. ²⁶

²⁴ Artículo 76. 4. Los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias tienen carácter vinculante con relación a los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto.

²⁵ Artículo 78.1. “El Síndic de Greuges tiene la función de proteger y defender los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el presente Estatuto. A tal fin supervisa, con carácter exclusivo, la actividad de la Administración de la Generalitat”, y de los organismos, empresas y personas vinculados a la misma.

²⁶ Artículo 97. El Consejo de Justicia de Cataluña.

El Consejo de Justicia de Cataluña es el órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña. Actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. **Anulado.**

Artículo 98. 2. Atribuciones.

a) Participar en la designación del Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, así como en la de los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales. **Anulado.**

El Estatuto incurre en un evidente exceso, dice el TC, al crear un Consejo de Justicia de Cataluña al que califica como órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña. El poder judicial se organiza con base en el principio de unidad (art.º 117.5 CE) y no puede tener más órgano de gobierno que el Consejo General del Poder Judicial, cuyo estatuto y funciones quedan reservados al legislador orgánico (122.2 CE).

El TC rechaza, por tanto, su caracterización como órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña, y anula buena parte de las funciones que se le atribuyen, dejándole solamente las de tipo administrativo.

Así se declaran inconstitucionales determinadas atribuciones del Consejo contenidas en los párrafos a, b, c, d, y e del artículo 98.2; el 98.3 y los incisos concordantes del 95. 5 y 6; 99.1; 100.1; 101.1 y 2, EAC, por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder judicial (el CGPJ), tales como nombramientos y ceses, funciones disciplinarias sobre jueces y magistrados, inspección de tribunales, habilitación a jueces para ejercer funciones no jurisdiccionales, entre otras (FJ 48).

6º.- Se declara inconstitucional el inciso del art.º 111 que regula las competencias compartidas entre la Generalitat y el Estado porque se excede al entrar a definir el ámbito competencial del Estado (establecer las bases, que luego desarrollará la Comunidad Autónoma), reduciéndolo a los “principios o mínimo común normativo”(FJ 60).²⁷

Este es asunto, dice el TC, a dilucidar solo en la Constitución y en la doctrina interpretativa del TC, no en un Estatuto. Además "el concepto, el contenido y el alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos

b) Proponer al Consejo General del Poder Judicial y expedir los nombramientos y los ceses de los Jueces y Magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como determinar la adscripción de estos Jueces y Magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo. **Anulado.**

c) Instruir expedientes y, en general, ejercer las funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados en los términos previstos por las leyes. **Anulado.**

d) Participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar, en su caso, su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los juzgados y tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas. **Anulado.**

e) Informar sobre los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados de Cataluña. **Anulado.**

3. Las resoluciones del Consejo de Justicia de Cataluña en materia de nombramientos, autorizaciones, licencias y permisos deben adoptarse de acuerdo con los criterios aprobados por el Consejo General del Poder Judicial.

Artículo 99. Composición, organización y funcionamiento.

1. El Consejo de Justicia de Cataluña está integrado por el *Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y por* los miembros que se nombren, de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre Jueces, Magistrados, Fiscales o juristas de reconocido prestigio. El Parlamento de Cataluña designa a los miembros del Consejo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial. **Anulado el inciso en cursiva.**

Artículo 100. Control de los actos del Consejo de Justicia de Cataluña.

1. Los actos del Consejo de Justicia de Cataluña serán recurribles en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial, salvo que hayan sido dictados en el ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma. **Anulado.**

Artículo 101. Oposiciones y concursos.

1. La Generalitat propone al Gobierno del Estado, al Consejo General del Poder Judicial **o al Consejo de Justicia de Cataluña**, según corresponda, la convocatoria de oposiciones y concursos para cubrir las plazas vacantes de Magistrados, Jueces y Fiscales en Cataluña.

2. El Consejo de Justicia de Cataluña convoca los concursos para cubrir plazas vacantes de Jueces y Magistrados en Cataluña en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

²⁷ Artículo 111. Competencias compartidas.

En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado **como principios o mínimo común normativo** en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas.

para cada Comunidad, pues en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada estatuto de autonomía".

7º.- En el mismo sentido del punto 6º se declara inconstitucional un inciso del art.º 120.2 EAC. (FJ 67), relativo a las competencias compartidas del Estado y la Generalitat en relación con las Cajas de Ahorros, al configurar las bases que dicte el Estado como "principios, reglas o estándares mínimos".²⁸

8º.- Y se declara inconstitucional el mismo inciso en el art.º 126.2 EAC, dedicado al Crédito, banca, seguros y mutualidades, al reducir el alcance de las competencias del Estado sobre legislación básica en esta materia que es de competencia compartida a establecer unos principios, reglas o estándares mínimos.

9º.- Se declara inconstitucional el inciso "siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal similar" del apartado 3 del art.º 206 EAC (FJ 134). ²⁹

Este artículo regula la "Participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y solidaridad", incluido en el importante Título VI dedicado a la financiación de la Generalitat.

El sistema de nivelación y solidaridad con las demás Comunidades autónomas que deriva de la C.E. (art.º 158 C.E.) tiene por finalidad que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por las diferentes Comunidades alcancen niveles similares en el conjunto del Estado. Sin embargo, en el art.º 206 EAC se condiciona la aportación de la Generalitat a este sistema a que los gobiernos autonómicos "lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar". Esta condición es la que se declara inconstitucional pues la determinación del esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades es cuestión que solo corresponde regular al propio Estado como garante de la solidaridad interterritorial y del adecuado y justo equilibrio entre las diversas partes del territorio.

10º.- Por último, se declara inconstitucional el inciso "puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e", del apartado 2 del art.º 218. (FJ 140).

Esta es una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica en la creación y

²⁸ Artículo 120. 2. Cajas de ahorros.

Corresponde a la Generalitat, en materia de cajas de ahorros con domicilio en Cataluña, la competencia compartida sobre la actividad financiera, de acuerdo con **los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan** las bases estatales, que incluye, en todo caso, la regulación de la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas.

Artículo 126. 2. Crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social.

Corresponde a la Generalitat la competencia compartida sobre la estructura, la organización y el funcionamiento de las entidades de crédito que no sean cajas de ahorros, de las cooperativas de crédito y de las entidades gestoras de planes y fondos de pensiones y de las entidades físicas y jurídicas que actúan en el mercado asegurador a las que no hace referencia el apartado 1, de acuerdo con **los principios, reglas y estándares mínimos fijados en** las bases estatales.

²⁹ Artículo 206. 3. Participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y solidaridad.

Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás comunidades autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes Gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, **siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar**. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado.

regulación de los tributos propios de las entidades locales (art.º 133. 1 y 2, y 149.1.14 C.E.).

ARTÍCULOS SUJETOS A LA INTERPRETACIÓN QUE FIJA EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Hemos visto los artículos o incisos de artículos que el TC declara inconstitucionales. A continuación la Sentencia establece que una serie de **artículos no son inconstitucionales siempre que se interpreten en el sentido que indica el TC en los correspondientes Fundamentos jurídicos.**

Indicamos brevemente el contenido de estos artículos y fundamentos jurídicos:

El art.º 5 EAC, que indica que el autogobierno de Cataluña se fundamenta también (además de en la Constitución) en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del art.º 2, la DT 2ª y otros preceptos de la Constitución”.

En el FJ 10 se indica que este artículo no es inconstitucional si se interpreta en el sentido de que el inciso “en los derechos históricos del pueblo catalán” no remite al contenido de la D.A. 1ª CE (derechos históricos de los territorios forales) ni es fundamento jurídico propio del autogobierno de Cataluña al margen de la Constitución misma.

“Los derechos históricos, las instituciones seculares y la tradición jurídica de Cataluña son únicamente aquellos de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de estas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat.” “Se trata de derechos históricos en un sentido bien distinto del que corresponde a los derechos de los territorios forales. Se refieren a derechos y tradiciones de Derecho privado o, en el ámbito del Derecho público, al derecho que la DT 2ª CE ha querido atribuir a los territorios que en el pasado plebiscitaron Estatutos de autonomía en orden a facilitarles su constitución como Comunidades autónomas a través de un procedimiento específico.” Estos derechos históricos no son jurídicamente fundamento del autogobierno de Cataluña, de la existencia en Derecho de esta Comunidad autónoma. Su alcance (limitado) deriva de su asunción por la Constitución y se concreta en la asunción estatutaria de determinadas competencias -en el marco de la Constitución- en el ámbito de la lengua, la cultura, la educación y el concreto sistema institucional de la Generalitat.

En el mismo sentido ha de entenderse el Preámbulo del EAC, que recoge idéntica afirmación.

“El apartado 2 del art.º 6 EAC se refiere a las dos lenguas oficiales de Cataluña, el catalán y el castellano, e indica que todos tienen derecho a utilizarlas y los ciudadanos de Cataluña tiene el derecho y el deber de conocerlas; para facilitar el ejercicio de estos derechos y el cumplimiento de este deber los poderes públicos de Cataluña habrán de establecer las medidas necesarias.

En el FJ 14,b el TC aborda la constitucionalidad de la imposición en el EAC del deber de conocimiento del catalán, un deber que no viene impuesto en la C.E. (art.º 3.1) y que no es inherente a la cooficialidad.

Los ciudadanos residentes en las CC.AA. con lenguas cooficiales tienen solo obligación constitucional de conocer el castellano, lo que garantiza la comunicación con el poder público sin necesidad de exigir el conocimiento de

una segunda lengua. Y la Administración no tiene derecho alguno a dirigirse exclusivamente a los ciudadanos en lengua catalana. El art.º 6.2 sería inconstitucional si pretende imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente al deber constitucional, jurídicamente exigible con carácter generalizado, de conocimiento del castellano. Se trata aquí, en cambio, de un deber individual y de obligado cumplimiento solo en el ámbito de la educación (35.2 EAC) y de la relación entre la Administración y sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística (33.1 EAC, derecho de opción lingüística de los ciudadanos). El deber de conocimiento del catalán interpretado en este sentido individual y sólo exigible en esos ámbitos específicos no es contrario a la C.E.

"El apartado 1 del art.º 8 establece que Cataluña tiene como símbolos nacionales la bandera, la fiesta y el himno. Esta afirmación conecta con la afirmación de Cataluña como nación contenida en el Preámbulo del EAC y proclamada en su momento por el Parlamento catalán.

El significado del término "nación" que aquí importa, dice el TC, es el jurídico-constitucional y en ese sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta y con la que se cualifica expresamente la soberanía del pueblo español cuya voluntad constituyente se ha manifestado en los preceptos positivos de la Constitución, que proclama la indisoluble unidad de la Nación española, por lo que no cabe referir el término "nación" a otro sujeto que no sea el pueblo titular de la soberanía (FJ 12).

Cabe interpretar, de acuerdo con la C.E., que lo que se predica únicamente es su condición de símbolos de una nacionalidad constituida como Comunidad autónoma.

"El art.º 33 EAC, que lleva por rúbrica "Derechos lingüísticos ante las Administraciones públicas y las instituciones estatales" establece en su apartado 5 que los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y jurisdiccionales de ámbito estatal, de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente.

Estas instituciones deben tramitar dichos escritos, que tendrán plena eficacia jurídica.

El FJ 21 de la STC dice que sería contrario a la Constitución el EAC si pretendiera derivar de la cooficialidad del catalán su cualidad de medio de comunicación jurídicamente válido respecto de poderes públicos no radicados en Cataluña, pues tal condición es privativa del castellano. Los órganos de ámbito estatal no están sujetos a los efectos de la cooficialidad de todas las lenguas autonómicas en cualesquiera puntos del territorio nacional. El criterio territorial relevante es el de la sede de la autoridad y que su actividad se ejerce con referencia a todo el territorio nacional, de ahí que esas autoridades estatales estén sujetas exclusivamente a la única lengua común española, sin que tenga cabida en ellos la cooficialidad idiomática. Este apartado 5 admite una interpretación conforme a la Constitución en cuanto que este derecho atribuido a los ciudadanos de Cataluña ha de quedar definido en su contenido, alcance (eficacia jurídica) y modo de ejercicio por la legislación del Estado dentro de los límites constitucionales (art.º 3.1 C.E.). Interpretado en estos términos el art.º 33.5 no es inconstitucional.

"El art.º 34, "Derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios", establece el derecho de todos los usuarios y consumidores a ser atendidos en la lengua oficial que elijan, y que las empresas y

establecimientos abiertos al público en Cataluña quedan sujetos al deber de disponibilidad lingüística en los términos establecidos por ley.

El FJ 22 dice que ese deber proclamado en abstracto no es inconstitucional y que habrá que estar al juicio de constitucionalidad que eventualmente merezca la ley que regule concretamente ese deber. No obstante, ese deber no puede significar la imposición a entidades privadas de modo general, inmediato y directo de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales en las relaciones privadas, pues el derecho a ser atendido en cualquiera de ellas sólo es exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos. Interpretado en estos términos el art.º 34 no es contrario a la C.E.

"El art.º 35, apartado 1 y primer enunciado del apartado 2, al referirse a los "Derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza", establece el derecho de todos, y también de los alumnos, a recibir la enseñanza en catalán, que debe utilizarse normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria.

El FJ 24 analiza si estas expresiones implican que se niegue al castellano su condición de lengua vehicular de la enseñanza, pues existe idéntico derecho a recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado, correspondiendo a éste velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo. No existe el derecho a recibir la enseñanza en sólo una de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma a elección de los interesados por lo que hay que modular el derecho de opción lingüística en el ámbito de la enseñanza. La educación es una actividad reglada por los poderes públicos (Estado y Comunidades Autónomas, conforme al reparto competencial en educación), que determinan las materias objeto de aprendizaje y el empleo de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, organizando la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua para alcanzar un resultado proporcionado con los objetivos de educación y normalización lingüística en Cataluña. Todo ello al objeto de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir durante el conjunto del proceso educativo enseñanza en catalán y en castellano. El mandato constitucional a los poderes públicos les obliga a fomentar el conocimiento y garantizar el mutuo respeto y la protección de ambas lenguas oficiales en Cataluña, y la enseñanza en las lenguas oficiales es una de las consecuencias inherentes a la cooficialidad. Las dos lenguas han de ser reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares. Es, por tanto, legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo, aunque siempre con el límite de que ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en la Comunidad Autónoma. Por tanto, el artículo no es inconstitucional interpretado en el sentido de que con la mención del catalán no se priva al castellano de la condición de lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, y que existe el mismo derecho a recibir la enseñanza en castellano.

"El apartado 5 del art.º 50 (Fomento y difusión del catalán) establece que las instituciones públicas (Generalitat, Ayuntamientos, etc.) y las empresas que dependen de ellas o son concesionarias de sus servicios deben utilizar el catalán en sus actuaciones internas y en la relación entre ellas, y también en las comunicaciones dirigidas a las personas residentes en Cataluña, sin perjuicio del derecho a recibirlas en castellano si lo piden. Ya se dijo en el FJ 14 que los poderes públicos en Cataluña no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales, y que solo los particulares, titulares del derecho de opción lingüística,

pueden preferir una u otra en sus relaciones con el poder público radicado en Cataluña, y hacerlo, además, en igualdad de condiciones por cuanto hace a las formalidades y requisitos de su ejercicio, lo que excluye que quienes prefieran que su lengua de comunicación con las Administraciones sea el castellano hayan de pedirlo expresamente, pues supondría para ellos una carga u obligación (FJ 23). Interpretado en estos términos el art.º 50.5 EAC no es contrario a la Constitución.

"El art.º 90 regula la veguería como gobierno local y ámbito territorial específico con personalidad jurídica propia para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local. Es también la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios.

El FJ 40 de la Sentencia dice que el silencio del EAC sobre la provincia no puede suponer la desaparición de esta entidad local en Cataluña, pues su existencia está asegurada por la Constitución (art.º 141.2) como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Esta garantía constitucional de la provincia como entidad local no excluye la existencia de otras entidades de gobierno supramunicipal en el ámbito de la organización territorial de la Generalitat. La previsión estatutaria de la existencia de las veguerías no puede suponer, por tanto, la supresión de las provincias y sus funciones constitucionales en Cataluña. Interpretado en estos términos el art.º 90 no es contrario a la Constitución.

"Los apartados 3 y 4 del art.º 91 establecen que los Consejos de veguería sustituyen a las Diputaciones, que la creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías se regula por ley del Parlamento, y que la alteración de los límites provinciales se llevará a cabo conforme a lo previsto en la C.E. (art.º 141.1).

En el FJ 41 se dice que de sustituir los Consejos de veguería a las Diputaciones corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, así como sus competencias en el orden local. En el desarrollo de este artículo 91 deberá concretarse si la veguería es una nueva entidad local o una nueva denominación de la provincia.

Si fuera la denominación de la provincia en Cataluña su creación, modificación y supresión, y el desarrollo de su régimen jurídico, no podrían regularse por ley del Parlamento catalán, como dispone el 91.4 EAC, pues está reservada a la Ley orgánica cualquier alteración de los límites provinciales. Lo único que puede hacer el Parlamento catalán -cuando la veguería coincida geográficamente con la provincia- es la creación, etc. de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos, pero no la creación, modificación o supresión de las provincias. Si la veguería es una entidad local de nuevo cuño no sería admisible que los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones salvo el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidieran con los de las provincias.

Interpretados en estos términos el art.º 91.3 y 4 no son contrarios a la Constitución.

"El apartado 2 del art.º 95 (El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) establece que el TSJCat es la última instancia jurisdiccional de todos los procesos iniciados en Cataluña, así como de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, sea cual fuere el derecho invocado como aplicable, de acuerdo con la LOPJ y sin perjuicio de la competencia reservada para el TS para la unificación de doctrina.

En el FJ 44 se dice que el EAC no puede contraer la competencia del TS al conocimiento de un determinado

recurso jurisdiccional ni definir las competencias jurisdiccionales del TS, pues la LOPJ es la única norma constitucionalmente habilitada para determinar los procesos y recursos que son de la competencia de los órganos judiciales, incluido el propio TS. Cabe entender el 95.2 en el sentido de que la referencia a la unificación de doctrina” no supone definir por parte del EAC la función jurisdiccional del TS ni limitar su configuración por la LOPJ, ni se refiere a un recurso procesal específico, sino sólo a la función reservada al TS de la “unificación de la aplicación e interpretación del Derecho” mediante un orden de recursos procesales que solo corresponde establecer a la LOPJ. Interpretado en estos términos el inciso “para la unificación de doctrina” no es contrario a la C.E.

Ya hemos visto anteriormente cómo se pronuncia el TC sobre la inconstitucionalidad de los incisos de los apartados 5 y 6 del art.º 95 EAC relativos a “la participación del Consejo de Justicia de Cataluña” en determinados nombramientos judiciales.

“El art.º 110 EAC regula las Competencias exclusivas de la Generalitat. La potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva corresponden *únicamente* y de forma íntegra a la Generalitat en el ámbito de sus competencias exclusivas. El derecho catalán en materia de las competencias exclusivas es el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro.

En el FJ 59 se cuestiona la expresión “únicamente” pues cabe que en determinadas materias concurren competencias exclusivas del Estado y de la Comunidad Autónoma. Habrá que verificar al enjuiciar los artículos atributivos de concretas competencias si se respeta el ámbito de las competencias exclusivas reservadas al Estado. En cuanto a la preferencia del Derecho autonómico en materia de competencias exclusivas de la Generalitat no impide la aplicación del Derecho del Estado emanado en virtud de sus competencias concurrentes. En consecuencia, las cláusulas de prevalencia y supletoriedad del 149.3 C.E. no se ven menoscabadas por este precepto. Es constitucional el art.º 110 interpretado en el sentido de que es aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado del art.º 149.1 C.E. cuando concurren con las autonómicas sobre el mismo objeto jurídico o cuando se trate de materias de competencia compartida.

“El art.º 112 establece que corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas “la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado”, así como la función ejecutiva que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y en general todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la administración pública.

En el FJ 61 se analiza si el inciso entrecomillado ignora la potestad reglamentaria comprendida en la competencia legislativa del Estado. Llega a la conclusión de que es conforme a la C.E. si no se entiende como potestad reglamentaria de alcance general, a partir de la normativa (legal y reglamentaria) del Estado, sino como competencia normativa de carácter funcional limitada a la emanación de “reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución”, y de “ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica”.

"El art.º 122 relativo a las "Consultas populares" dice que es competencia exclusiva de la Generalitat el establecimiento del régimen jurídico, modalidades, procedimiento, la realización y convocatoria, por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el art.º 149.1.32 C.E.

Los recurrentes entienden que no es posible distinguir entre consultas populares y referéndum y que la autorización estatal es necesaria en todo caso.

En el FJ 69 el TC dice que el referéndum es una especie del género "consulta popular", que tiene por objeto obtener el parecer del cuerpo electoral conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral (censo, gestión de la Administración electoral, garantías jurisdiccionales específicas), siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión constituye el objeto del derecho fundamental de participación en los mismos de los ciudadanos (art.º 23 C.E.). Caben, pues, consultas no referendarias mediante las que se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos distintos de los que cualifican una consulta como referéndum. Las encuestas, audiencias, etc. que menciona el art.º 122 tienen perfecto encaje en aquel género, al tratarse de especies distintas al referéndum (así debe entenderse la expresión "cualquier otro instrumento de consulta popular") y, además, ceñirse al ámbito de las competencias autonómicas y locales, por lo que no afectan a la competencia privativa del Estado. Ésta se extiende no solo a la autorización estatal para la convocatoria de consultas por vía de referéndum sino también al establecimiento y regulación de esta institución mediante Ley Orgánica, según prevén los arts. 92.3 y 81 C.E. Así entendida la excepción del art.º 122, en el sentido de extenderla a la institución del referéndum en su integridad, dicho artículo no es contrario a la C.E.

"El art.º 127, recurrido en sus tres apartados, se refiere a la Cultura, que corresponde como competencia exclusiva a la Generalitat. Su apartado 3 establece que en las actuaciones que el Estado realice en Cataluña en materia de inversión en bienes y equipamientos culturales se requiere el acuerdo previo con la Generalitat. En las actividades que el Estado lleve a cabo en relación con la proyección internacional de la cultura los gobiernos del Estado y la Generalitat articularán fórmulas de colaboración y cooperación mutuas conforme a lo previsto en el Título V EAC.

En el FJ 73 se dice que en esta materia concurren competencias del Estado y de las CC.AA. (149.2 C.E.), y que las competencias exclusivas autonómicas no impiden el ejercicio de las del Estado que puedan concurrir con aquéllas. Sería inconstitucional entender que en ausencia de acuerdo le sería imposible al Estado la inversión en bienes y equipamientos culturales, pues el 149.2 C.E. impone al Estado la consideración del servicio de la cultura como deber y atribución esencial, es decir, como atribución competencial (preferentemente en la preservación del patrimonio cultural común y también en aquello que no se logre desde otras instancias), que no admite actuación que la impida por parte de las CC.AA. Pero interpretado el referido "acuerdo previo", en el sentido que se desprende del propio 149.2 C.E. ("de acuerdo con ellas"), como invocación genérica y de principio a la colaboración entre Administraciones que son titulares de competencias concurrentes en un ámbito material compartido, y no como sometimiento del ejercicio de las competencias estatales a la condición previa del consentimiento de las CC.AA., pues esto sería incompatible con su naturaleza indisponible e irrenunciable, y la falta de dicho acuerdo no puede impedir que el Estado cumpla el deber que el art.º 149.2 le impone.

"El art.º 129 (Derecho civil) establece que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de Derecho civil, con la excepción de las materias que el art.º 149.1.8ª C.E. atribuye en todo caso al Estado, competencia aquélla que incluye la determinación del sistema de fuentes del derecho civil de Cataluña. En el FJ 76 el TC dice que la competencia exclusiva a que se refiere el art.º 129 ha de entenderse referida, no a toda la legislación civil española, sino estrictamente a las funciones de conservación, modificación y desarrollo del derecho civil catalán que recoge el 149 C.E., sin extenderse a la legislación civil que es materia atribuida al Estado como competencia exclusiva ni afectar en ningún caso a las materias referidas en el propio art.º 149.1.8 C.E. De otro lado, en la determinación del sistema de fuentes del Derecho la legislación civil del Estado ha de respetar las normas de derecho foral o especial, que pueden determinar su propio sistema de fuentes. Entendido así el art.º 129 C.E. no es contrario a la C.E.

"El art.º 138 establece las competencias de la Generalitat en materia de Inmigración: primera acogida, integración social y económica de las personas inmigradas y regresadas, autorizaciones de trabajo de los extranjeros en coordinación con el Estado, participación previa en decisiones del Estado sobre inmigración tales como determinación de contingentes de trabajadores extranjeros, etc.

Se denuncia la vulneración del 149.1.2 C.E., que reserva con carácter exclusivo esta materia al Estado. Una vez más el TC en el FJ 83 dice que el precepto admite una interpretación conforme con la C.E. por cuanto las competencias sectoriales de las CC.AA. sobre servicios sociales, educación, asistencia social, sanidad, vivienda, etc. tienen incidencia en la población migratoria y en su integración:

- Así la competencia de primera acogida de las personas inmigradas debe entenderse circunscrita a las primeras actuaciones socio-sanitarias y de orientación.
- En cuanto al régimen jurídico y laboral del extranjero, al Estado corresponde con carácter exclusivo el régimen jurídico del extranjero inmigrante, y a la Generalitat lo que se refiere estrictamente a su condición de trabajador en Cataluña dentro de la competencia ejecutiva en materia laboral que ostenta.
- En cuanto a la participación de la Generalitat en las decisiones del Estado sobre inmigración con trascendencia para Cataluña, el EAC puede prever fórmulas de cooperación con el Estado en dicha materia, si bien corresponde a la legislación estatal determinar libremente los concretos términos de dicha participación dejando siempre a salvo la titularidad de las competencias estatales implicadas.
- En consecuencia, la referencia del artículo 138 a la "inmigración" no se corresponde con esta materia constitucional que es competencia exclusiva del Estado, sino con otras materias sobre las que son competentes las CC.AA., que pueden incidir en la población inmigrante.

"El art.º 174 EAC contiene unas disposiciones generales sobre las relaciones de la Generalitat con el Estado y otras CC.AA. En el apartado 3 establece que la Generalitat participa en las instituciones, organismos y procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias de acuerdo con lo establecido en el Estatuto y en las leyes.

En el FJ 111 se dice que el artículo es genérico e impreciso por lo que solo pueden precisarse sus términos a la luz de otros preceptos estatutarios también recurridos y de las leyes, que solo podrán ser estatales. Dicha participación ha de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales implicadas y la perfecta libertad que

en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado, lo que excluye la integración en órganos decisorios de éste pues perturba la delimitación de los ámbitos competenciales respectivos y la efectiva distribución territorial del poder. En cambio, puede manifestarse en órganos de consulta y asesoramiento y a través de los procedimientos correspondientes. Ha de entenderse el artículo en el sentido de que prevé una participación de la Generalitat que habrá de ser regulada por la legislación estatal y que no puede ir referida a los órganos decisorios del Estado ni menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales.

"El art.º 180 establece que en la designación de miembros del TC y del CGPJ participa la Generalitat en los términos que dispongan las leyes.

El FJ 113 dice que se trata de dos órganos constitucionales cuya disciplina está reservada a una ley orgánica, y, por tanto, no cabe que el EAC imponga un mínimo regulatorio a la legislación estatal, pero cabe, como expresan las demás partes procesales, la interpretación de que el precepto expresa un propósito de colaboración de la Generalitat en unos procesos que, aunque competencialmente ajenos, se refieren a instituciones de especial interés para las CC.AA. en tanto que partes constitutivas del Estado mismo, interpretación que es compatible con la C.E.

"El art.º 183 EAC regula las funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado definida como marco general y permanente de relación entre ambos, a los efectos de (apartado 1,a) la participación y colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña, y b) el intercambio de información y establecimiento de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y asuntos de interés común.

La Sentencia ya examinó el principio de bilateralidad al tratar de la impugnación del art.º 3.1 EAC, que solo puede referirse a las relaciones entre el Gobierno de la Generalitat y el Gobierno del Estado (no entre la Generalitat y "el Estado", pues la Generalitat forma parte de él), y a la auténtica dimensión de la participación aludida en el art.º 174.

En el FJ 115 el TC se refiere a que no hay dualidad posible entre el Estado español y la Comunidad Autónoma de Cataluña ni participación decisoria de la Generalitat en el ejercicio de competencias estatales. Las competencias concernidas por el artículo solo pueden ser las correspondientes a ambos Ejecutivos, cuya plenitud de ejercicio no puede verse limitada por la Comisión, y no puede referirse a otros órganos del Estado. En definitiva, el 183.1 EAC no es contrario a la C.E. interpretado en el sentido de que no excluye otros marcos de relación ni le otorga otra función que la cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos gobiernos, que son indisponibles, y no puede menoscabar el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias.

"El art.º 206 se refiere a la participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y solidaridad. En su apartado 5 se dice que el Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las CC.AA. antes de la nivelación.

En el FJ 134 la Sentencia dice que no se trata de una condición impuesta al Estado por el EAC sino solo la expresión de un deber del Estado que debe realizar el principio de solidaridad velando por un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (138.1 C.E.), que no puede suponer

la peor condición relativa de quien contribuye respecto de quien se beneficia de una contribución, que debe ser solidaria y no propiciar un desequilibrio de orden distinto al que se pretende corregir. Recoge, por tanto, un principio inherente al modelo de solidaridad interterritorial (el de equilibrio), que no puede perjudicar a las Comunidades más prósperas más allá de lo razonablemente necesario para el fin de la promoción de las menos favorecidas.

"El art.º 210 regula la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, definida como órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación autonómica. En el apartado 1 dice que le corresponde todo lo relativo al sistema de financiación así como canalizar las relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado. En el apartado 2 se recogen sus atribuciones, concretamente en la letra a) la de acordar la cesión de tributos de titularidad estatal y los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente, así como su revisión quinquenal. En la b) la de acordar la contribución a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación del art.º 206. Y en la d) la de negociar el porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos. Los recurrentes dicen que se infringe el principio de coordinación y que se establece un modelo de soberanía financiera compartida o codecisión que altera el carácter exclusivo de la competencia estatal prevista en el 149.1.14 C.E. En su FJ 135 la Sentencia recuerda la competencia exclusiva del Estado para regular la financiación del propio Estado y de las CC.AA., en un marco de cooperación con éstas, debiendo tomarse las decisiones que afecten a todas las CC.AA. en órganos multilaterales (Consejo de Política Fiscal y Financiera), aunque ello no impide la actuación complementaria de los órganos bilaterales de cooperación. La determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado no puede depender de la voluntad de una Comunidad Autónoma.

El primer inciso del art.º 210.1º no es inconstitucional si se interpreta en el sentido de que no excluye ni limita la capacidad de los mecanismos multilaterales en materia de financiación autonómica, ni quebranta la reserva de Ley Orgánica prevista en el 157.3 C.E. y las consiguientes competencias estatales. Las materias señaladas en el apartado 2 como atribuciones de este órgano, deben ser reguladas por el Estado con referencia al marco específico de coordinación y colaboración entre aquél y las CC.AA., debiendo entenderse como un marco bilateral que complementa sin cuestionarlo el procedimiento general de toma de decisiones en el seno del órgano multilateral, y sus funciones no excluyen ni limitan la capacidad del órgano multilateral, ni afectan a la reserva de Ley Orgánica, ni menoscaban ni sustituyen el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias.

"El art.º 222 EAC se refiere a la reforma de los Títulos del Estatuto que no afectan a las relaciones con el Estado. Y el 223 a la reforma del resto de los Títulos. El apartado 1, d) del 122 establece que una vez ratificada la reforma por las Cortes, la Generalitat debe someterla a referéndum; y el apartado 1.i) del 223 establece que la aprobación de la reforma por las Cortes mediante una ley orgánica incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque en el plazo máximo de seis meses el referéndum. El TC en el FJ 147 analiza la inobservancia por el EAC de la previsión legal por la que se reserva a una ley orgánica la regulación de las condiciones y procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la C.E., como lo es el de reforma de un Estatuto de Autonomía, siendo el caso que la L.O. 2/1980 establece que corresponde al Rey convocar a referéndum. Sin embargo, el referéndum de reforma estatutaria solo está constitucionalmente

impuesto para los Estatutos elaborados de acuerdo con el art.º 151 C.E. Los restantes, elaborados por la vía del 143, no cuentan con esa imposición constitucional y pueden arbitrar procedimientos de reforma diversos (con referéndum de ratificación previo a la sanción, promulgación y publicación de la ley orgánica, o bien anterior a la remisión a las Cortes del texto acordado en la Asamblea autonómica), en los que los referendos pueden ser convocados por la propia Comunidad Autónoma. No tiene mayor sentido que solo para los elaborados por la vía del 151 se exija la convocatoria regia cuando la intervención del Rey está asegurada con la sanción y promulgación por el Rey de las leyes orgánicas de reforma estatutaria. Además, el Presidente de la Comunidad Autónoma al convocar lo hace en representación del Estado y en nombre del Rey (152.1 C.E.), por lo que el art.º 62.c) EAC no se opone a que el Presidente de la Comunidad Autónoma, una vez autorizados por el Estado, convoque los referendos de reforma estatutaria, ni a que promulgue las leyes autonómicas, siempre en nombre del Rey.

"La D.A. 3ª (Inversiones en infraestructuras), en su apartado 1, establece que la inversión del Estado en infraestructuras en Cataluña, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparará a la participación relativa del PIB bruto de Cataluña en el PIB bruto del Estado para un periodo de siete años.

Para los recurrentes se vincula indebidamente a las Cortes y se trata de un privilegio contrario a la C.E. y a la redistribución equitativa de la riqueza nacional entre los distintos territorios. En el FJ 138 el TC dice que la Disposición Adicional no puede tener efectos directamente vinculantes para el Estado en la definición de su política de inversiones, pues a éste corresponde, en virtud de su competencia exclusiva sobre Hacienda general (art.º 149.1.14 C.E.), decidir si procede dotar y en qué cuantía determinadas asignaciones. Ni puede menoscabar la plena libertad de las Cortes Generales a la hora de decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones en los Presupuestos Generales del Estado. Interpretada en esos términos la D.A. 3ª no es contraria a la C.E.

"La Disposición adicional 8ª regula la Cesión del IRPF y dice que el primer proyecto de ley de cesión de impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del EAC contendrá un porcentaje de cesión del IRPF del 50 %. Se considera producido en Cataluña el rendimiento cedido del IRPF que corresponda a aquellos sujetos pasivos que tengan su residencia habitual en ella. Se propondrá aumentar las competencias normativas de la Comunidad en dicho impuesto. La D.A. 9ª regula la cesión de otros impuestos (hidrocarburos, labores del tabaco, alcohol y bebidas derivadas, cerveza, vino, etc.) y, del mismo modo que la adicional 8ª, establece para el primer proyecto de ley de cesión que se apruebe un porcentaje de cesión del 58 % del rendimiento de estos impuestos.

Y las D.A. 9ª y 10ª contemplan en los mismos términos un porcentaje de cesión del Impuesto de Hidrocarburos y del IVA del 50 %. En el FJ 137 el TC dice que se refiere a un trámite previo del proyecto que se tramitará después en las Cortes como ley ordinaria, que solo es admisible desde el absoluto respeto a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales y que solo puede traducirse en el compromiso de acordar en Comisión Mixta -con sujeción a lo dispuesto en el marco de cooperación multilateral y al ejercicio de las facultades de coordinación que competen al Estado en materia financiera-, el contenido de un proyecto de ley ordinaria cuya sustanciación depende de la plena libertad de las Cortes Generales. Interpretadas en estos términos las D.A. no son contrarias a la C.E.

ANEXO II

EL TORTUOSO PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA SENTENCIA Y LAS REACCIONES QUE SE PRODUJERON ANTE LA MISMA

El proceso de reforma estatutaria tuvo consecuencias políticas inmediatas en Cataluña: el tripartito que gobernaba en esta Comunidad (PSC, ERC, ICV) desde las elecciones de 2003 se rompió pues ERC no estuvo de acuerdo con los cambios introducidos en el texto del Estatut por PSOE, IU-ICV y CIU (Artur Mas pactó con Zapatero algunos aspectos fundamentales del mismo). El Gobierno central de Zapatero, por su parte, perdió el apoyo parlamentario en las Cortes de ERC. El acercamiento entre PSOE y CiU profundizó el distanciamiento en materia territorial entre PSOE y PP, y se desencadenó -como había ocurrido ya en los primeros años 80- una nueva carrera de otras Comunidades por incorporar a sus Estatutos las novedades del Estatuto catalán reformado.

El PP (el 31-7-2006) y otros (Defensor del Pueblo y 5 gobiernos de Comunidades Autónomas) presentaron por separado siete recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña, cuyo texto había sido aprobado ya por el Congreso y en referéndum por los ciudadanos de Cataluña. Se enfrentaba así al TC con la decisión previamente adoptada por la ciudadanía y por los parlamentos español y catalán.

Para complicar más las cosas, en **la tramitación del recurso de inconstitucionalidad** se promovieron **recusaciones** de varios Magistrados por parte del PP, de la Generalitat y del Parlament para lograr una composición del Tribunal que tenía que dictar Sentencia más favorable a sus intereses. Las recusaciones crearon la sensación de que se intentaba manipular al Tribunal y que se faltaba al debido respeto a la independencia de una institución fundamental para el Estado de derecho. Así, se presentaron cuatro recusaciones contra otros tantos magistrados del TC, creando en su seno una situación crítica de parálisis y división, ya que las recusaciones suspendieron el curso de las actuaciones y habían de ser resueltas por los mismos Magistrados del Pleno que debían elaborar la Sentencia.³⁰ Solo fue estimada la recusación que el PP presentó contra Pablo Pérez-Tremps, que quedó

³⁰ Los miembros del TC en 2007 eran doce: D^a. María Emilia Casas Baamonde, Presidenta [1], don Guillermo Jiménez Sánchez, Vicepresidente [2], don Vicente Conde Martín de Hijas [3], don Javier Delgado Barrio [4], doña Elisa Pérez Vera [5], don Roberto García-Calvo y Montiel [6], don Eugeni Gay Montalvo [7], don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez [8], don Ramón Rodríguez Arribas [9], don Pascual Sala Sánchez [10], don Manuel Aragón Reyes [11] y don Pablo Pérez Tremps [12]. El PP promovió la recusación de la Presidenta M^a Emilia Casas (que fue inadmitida) y de Pablo Pérez Tremps (estimada). La Generalitat promovió la recusación de Jorge Rodríguez-Zapata, que fue inadmitida, y el Parlament promovió la de Roberto García-Calvo, igualmente inadmitida. El PP promovió la recusación de Pérez Tremp el mismo día 31-7-2006 en que presentó el recurso, que fue estimada por 6 votos a favor, con los votos discrepantes de los otros 5 miembros del Pleno: M^a Emilia Casas, Elisa Pérez Vera, Eugeny Gay, Pascual Sala y Manuel Aragón. Ya el TC en ese momento se presentaba dividido en dos bloques de 6 miembros cada uno, y la estimación de la recusación de Pérez Tremp dejó el Tribunal con 6 miembros de un bloque (el llamado conservador) y 5 del otro (el llamado progresista). El texto de la Sentencia, dictada en junio de 2010, solo obtuvo una mayoría favorable cuando Guillermo

excluido de las deliberaciones sobre el recurso. Otro magistrado (García Calvo) falleció en 2008 con lo que quedaron 10 magistrados para decidir en este tema, de nuevo empatados a cinco los dos bloques (la prensa suele distinguir entre Magistrados progresistas y conservadores, una distinción que no siempre explica la posición que adoptan los Magistrados en las Sentencias).

El Gobierno de Zapatero, por su parte, logra la reforma de la Ley del TC para prorrogar el mandato de su Presidenta (M^a Emilia Casas) y mantener su voto de calidad en el Tribunal, que podía ser decisivo al quedar con 5 Magistrados cada sector. Además en el Tribunal seguían ejerciendo varios magistrados después de haber vencido su mandato, como consecuencia del bloqueo de su renovación por parte de la oposición en el Senado. Estas maniobras políticas deterioraron aún más la imagen del Tribunal. Finalmente se alcanzó un acuerdo de Sentencia por 6 votos contra 4, que se hizo público el 28-6-2010.

Por otro lado, el texto del Estatuto era enormemente prolijo y afectaba no sólo a elementos identitarios sino también al complejo tema de las Competencias y de las relaciones Estado-Generalitat, que los promotores de la reforma intentaban blindar mediante una exhaustiva redacción del texto. Como consecuencia, el consenso en el Tribunal Constitucional era muy difícil de alcanzar y la elaboración de la Sentencia entre unas cosas y otras se retrasó mucho más allá de lo razonable.

Un conflicto así en el seno del Tribunal, prolongado durante cuatro años, y que desembocó en una **Sentencia que indignó a los promotores de la reforma** (no dispuestos a aceptar ningún nuevo recorte del Estatut tras los que sufrió en las Cortes), se convirtió en una fábrica en serie de independentistas y causó **un serio deterioro del prestigio del TC**, especialmente en Cataluña, y, en consecuencia, de las relaciones de las instituciones catalanas con el Estado. Los independentistas tenían ya un nuevo argumento: un Tribunal maltratado o manipulado políticamente, y formado por

Jiménez (conservador moderado) votó junto con el bloque encabezado por M^a Emilia Casas (progresista), resultando aprobada finalmente en tres de los cuatro bloques de preceptos sometidos a votación por 6 votos frente a 4.

La recusación de Pérez Tremps se sustentó, según sus promotores, en que el Magistrado redactó un dictamen, por encargo del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad de Cataluña de 26-11-2003, que, junto a los elaborados por otros nueve juristas, sirvió al referido Instituto para remitir al Parlamento de Cataluña unas propuestas normativas -consistentes en unas memorias explicativas y un texto articulado-, entre las cuales estaba la referida a las “relaciones de la Generalidad con la Unión Europea y acción exterior de la Generalidad”, que se sustentaba en el dictamen de Pablo Pérez Tremps, en aquel momento Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid. El TC estimó que concurría la causa 13 del artículo 219 de la LOPJ que dice que es causa de recusación: “Haber ocupado cargo público, desempeñado empleo o *ejercido profesión* con ocasión de los cuales *haya participado directa o indirectamente en el asunto objeto del pleito o causa o en otro relacionado con el mismo*”. El Tribunal consideró que el informe elaborado por Pérez Tremps en 2004 no era un mero trabajo científico de un profesor universitario sino que se trató de un dictamen profesional que se tuvo en cuenta poco después para la elaboración de la propuesta de reforma del Estatuto en el Parlament, lo que consideró como una participación indirecta en el asunto objeto del recurso, que cuestionaba objetivamente la imparcialidad del Magistrado. Pérez Tremps argumentó que su trabajo era académico y no un dictamen, y que así fue considerado en una anterior recusación rechazada por el Tribunal en Auto del TC 18/2006, que el uso dado a su estudio escapaba a su voluntad, que es lógico que este tipo de trabajos se utilicen para elaborar propuestas legislativas, y que hay precedentes en que nadie puso reparos a que un magistrado juzgara en este tribunal leyes en cuya votación había participado en el parlamento con anterioridad. Ver el Auto 26/2007 del TC, de 5-2-2007, que estimó la recusación de Pérez Tremps, en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/21138> En él figuran los 5 votos particulares que discreparon de la resolución estimatoria de la recusación.

varios Magistrados cuyo mandato había terminado y cuya renovación bloqueaban los partidos mayoritarios, **no podía ir contra la voluntad de todo un pueblo**, ni contra el pacto político alcanzado en las Cortes sobre el Estatut que está en la base de una ley orgánica que pertenece al “bloque de constitucionalidad”. **El descrédito producido al TC, agravado por el retraso durante cuatro años de la sentencia, alimentó de forma directamente proporcional el distanciamiento de una parte importante de la ciudadanía catalana del Tribunal Constitucional, de la Constitución y del Estado.**

Meses antes de dictarse la Sentencia (concretamente el 26-11-2009) doce diarios catalanes publicaron un editorial conjunto en defensa del Estatut, la mejora del autogobierno y la identidad catalana bajo el título “La dignidad de Catalunya”.³¹ El Estatuto aprobado en referéndum en 2006 era ante todo **una cuestión de dignidad**. Las connotaciones jurídicas y el análisis racional y proporcionado de la norma y de la sentencia eran secundarios, las emociones se impusieron una vez más.

El catedrático de Derecho Constitucional Javier Pérez Royo cuestionó en un artículo publicado en mayo de 2010,³² semanas antes de dictarse la Sentencia, que el Tribunal Constitucional fuera competente para pronunciarse sobre el recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Estatut, una tesis discutida, pero que fue utilizada como argumento por los críticos con el Tribunal Constitucional. Argumentaba que:

“El constituyente hizo de las Cortes Generales el guardián de la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía y que el pacto político del que deriva la constitución territorial de España (el acuerdo de las Cortes y el Parlamento de Cataluña sobre el Estatut, ratificado en referéndum por los ciudadanos de Cataluña, expresión de los principios de unidad y autonomía del artículo 2 de la C.E.) no puede ser controlado jurídicamente por el Tribunal Constitucional.”

Algún otro autor manifestó su coincidencia con Pérez Royo, pero **el TC se declaró competente en la**

³¹ Ver el **editorial** en: <http://www.lavanguardia.com/politica/20091126/53831123016/la-dignidad-de-catalunya.html>

³² Ver el artículo **Por qué no**, Pérez Royo, 1-5-2010, en: http://elpais.com/diario/2010/05/01/espana/1272664814_850215.html

Añade Pérez Royo en este artículo: “Esta es la constitución territorial de España definida en la Constitución (art.º 2, desarrollado en el Título VIII), que es el resultado de un pacto de naturaleza política, fraguado por órganos legitimados democráticamente de manera directa, que son los únicos que pueden negociar políticamente y ratificado por un cuerpo electoral que únicamente puede expresarse políticamente. Un pacto de esta naturaleza es, por definición, un pacto global, que, en cuanto tal, no es susceptible de control jurídico, que es, por definición, un control particularizado. El Tribunal Constitucional no puede controlar el pacto político, pero sí puede controlar el desarrollo normativo de dicho pacto (es decir, las normas que deriven del Estatut, Nota del autor) garantizando de esta manera la supremacía de la Constitución. Este es el terreno de un tribunal. Si se sale del mismo y penetra en el terreno que está reservado a órganos de naturaleza política, se mete en un laberinto del que no sabe cómo salir. La trayectoria seguida por la tramitación del recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del Estatuto de Cataluña es la mejor prueba de ello.”

Sentencia con base en las competencias de control de la constitucionalidad de las leyes que le otorgan la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

José Ignacio Lacasta Zabalza, Catedrático de Filosofía del Derecho, comentó en “Conversación sobre una Sentencia”, que la recusación de Pérez Trespalacios fue claramente injusta. También consideró que el TC se había excedido en la labor interpretativa de algunos artículos del Estatut.³³

Los que arremetieron contra la Sentencia en Cataluña la consideraron **una humillación** para el pueblo de Cataluña al negar la identidad colectiva de esta nación.

La Sentencia de 28 de junio de 2010 tuvo una respuesta distinta de los distintos actores implicados.-

El PSC y los nacionalistas mostraron su rechazo frontal a la misma, el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero consideró que se había avalado la constitucionalidad del Estatuto al haberse anulado solo 14 artículos, y el PP manifestó que el Estatuto había sido declarado inconstitucional en aspectos fundamentales.

El 10 de julio de 2010 tuvo lugar en Barcelona una masiva manifestación (la más grande de la historia de la democracia en Cataluña, se dijo) de rechazo de la Sentencia bajo el lema **“Som una nació. Nosaltres decidim”**. Había sido convocada institucionalmente por la Generalitat, junto con los partidos políticos (salvo PP y Ciudadanos) y un millar de entidades cívicas, pero predominaron los gritos, banderas y carteles a favor de la independencia. Había pancartas con el texto “Constitucional, Tribunal franquista”; o también “Nuestra Sentencia es la independencia”, “Adiós España”, “Nos roban 60 millones de euros al día”, etc.

El Presidente de la Generalitat de Cataluña, José Montilla (PSC), mostró el mismo 28 de junio su indignación con el fallo y emplazó al Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero a que “rehaga” los cimientos del Estatuto y consiga por la vía del pacto lo que el Constitucional ha truncado. “No nos conformamos, queremos el Estatuto íntegro”, afirmó, y a continuación hizo un llamamiento a todos los catalanes para que muestren su rechazo a la sentencia “masivamente” en una manifestación convocada para el 10 de julio. “Andemos juntos unidos todos los que queremos el país. Demostremos que somos una nación y somos un solo pueblo”, dijo. Las diferencias ideológicas y políticas entre las fuerzas políticas desaparecían ante lo que era un sentimiento común.

³³ Ver la Conversación en: <http://www.pensamientocritico.org/joszab0910.htm>

CiU hizo público un comunicado en el que calificó la situación de "gravísima". "España ya ha dictado sentencia", afirmó Felip Puig, secretario general de Convergencia Democrática de Cataluña.

El presidente de ERC, Joan Puigcercós, habló de "estocada mortal" y vaticinó el crecimiento del independentismo catalán dado que una parte significativa de la ciudadanía de Cataluña "no cabe en la Constitución" española.

Muy diferente fue la reacción de Alicia Sánchez-Camacho, presidenta del Partido Popular de Cataluña, promotor del recurso de inconstitucionalidad, quien afirmó que tras la sentencia "no hay vencedores ni vencidos".

En Madrid la vicepresidenta del gobierno María Teresa Fernández de la Vega valoró la sentencia como una derrota del Partido Popular ya que, según ella, el Tribunal Constitucional "ha avalado la constitucionalidad del Estatuto en su práctica totalidad". Por su parte Soraya Sáenz de Santamaría, portavoz parlamentaria del Partido Popular manifestó: "Lo importante es que el tribunal ha estimado en parte el recurso del PP y cuestiona 50 artículos". "Además, se deja bien sentado que el término **nación** con carácter vinculante solo corresponde a la nación española", añadió.

Jordi Pujol, ex presidente de la Generalitat, dijo que la sentencia representa una derrota de magnitud histórica, así como **"una ruptura política y de proyecto, un engaño ético y una humillación colectiva"**. Sin embargo, aseguró que hay base para que Cataluña supere este escenario difícil, lo que requerirá revisar algunos planteamientos y resolver previamente algunos problemas propios. Pujol pidió a la sociedad y a los partidos e instituciones que reaccionaran con una respuesta "que no sea espasmódica", pues sus consecuencias no se arreglarán en cuatro días ni en cuatro frases sin credibilidad.

El nacionalismo moderado catalán abandonaba su proyecto reformista y de implicación en la gobernabilidad de España y adoptaba una posición rupturista.-

La "ruptura política y de proyecto" de que habló Pujol arrancó en ese momento, y el independentismo aprovechó la ocasión para incrementar las adhesiones a la independencia, pese a que dirigentes de CiU y PSC abogaban por rebajar el tono y recuperar los elementos que había "recortado" el TC. No obstante, algunos sectores de CiU como las juventudes blandían simultáneamente proclamas soberanistas ("Catalonia is not Spain"), mientras que el propio Pujol advertía "Hasta puede que ya no se arregle", llamando a movilizar todos los activos de Cataluña.

De nuevo se identificó al "adversario exterior" que siempre ha aglutinado al nacionalismo, pero el rechazo no era ahora al Estado centralista propio de la Restauración, sino al Estado democrático y

autonómico de la Constitución de 1978. O lo que es lo mismo, el rechazo se dirigía ahora a “España”, al modelo constitucional territorial (que ha permitido a Cataluña disfrutar del mayor nivel de autogobierno de su historia), a una interpretación que consideraban “centralista” de la Constitución, al españolismo oficial “uniformador” que no asume la identidad de Cataluña.

La Sentencia no afectaba solo a normas jurídicas sino a elementos simbólicos como la nación, la lengua, la senyera, etc., es decir, al sentimiento de la mayoría de los catalanes.

Así lo expresaba Lacasta: “El Tribunal podía haber obviado las cuestiones simbólicas y haber entrado en las cuestiones de retoque de pequeño alcance. Hubiera sido una posición hábil. Pero no, no, ha entrado frontalmente en lo que es el capital simbólico, lo que son los símbolos de la nación, la senyera, la lengua, etc.”, y eso “desata el asunto de la conciencia nacional catalana”, exacerba los sentimientos.

Los medios de comunicación se hicieron eco ampliamente del rechazo que la sentencia tuvo en Cataluña.-

El País del 28-6-2010 titulaba: “El Constitucional aprueba un recorte moderado que permite aplicar el Estatuto”. Y contaba cómo se habían conseguido en el seno del TC los apoyos de los Magistrados a los distintos bloques propuestos por la Presidenta del Tribunal. En otra columna el periódico de ese día recoge el llamamiento de Rajoy a su cúpula a mantener un perfil bajo ante la Sentencia. El 29-6-2010 incluía la Tribuna de Enoch Alberti: “Una sentencia cargada de polémica política y jurídica”³⁴, en la que decía que el tribunal ha confirmado básicamente la constitucionalidad del nuevo modelo de Estatuto. Pero con límites y cortes en temas como la nación o la lengua, de gran carga simbólica y afectiva.

El País del 11-7-2010 titulaba “Rechazo masivo al recorte del Estatuto” y reflejaba en la noticia sobre la manifestación del 10-7-2010 cómo CiU y el PSC ponían el acento en recuperar el Estatuto anterior a los “recortes” de la Sentencia, pero que las expresiones independentistas dominaron durante la manifestación.³⁵

La Vanguardia aparecía el 30-6-2010 con el titular: “Rechazo mayoritario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut”.³⁶ En el comentario recogía la indignación de la clase política y de una parte importante de la sociedad catalana que consideran que debió respetarse el resultado del referéndum. Otra parte (minoritaria) acepta la sentencia o considera que hay problemas más importantes como la crisis.

³⁴ Ver: https://elpais.com/elpais/2010/06/29/actualidad/1277799441_850215.html

³⁵ Ver la noticia Rechazo masivo al recorte del Estatuto en:

https://elpais.com/diario/2010/07/11/espana/1278799201_850215.html

³⁶ Ver: <http://www.lavanguardia.com/participacion/20100630/53955639821/rechazo-mayoritario-a-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-sobre-el-estatut.html>

El Periódico de Cataluña recogía el 30-6-2010 la reacción de Montilla ante la sentencia. Decía que el proceso de reforma del Estatut había merecido la pena pues el texto actual es mejor instrumento que el anterior, que el Estatut es constitucional en su mayor parte y hay que analizar la sentencia para hacer una valoración y no alarmar a la gente, aunque reconoce el cabreo e insatisfacción que ha producido la sentencia.³⁷

La política catalana gira en torno al derecho a decidir y el Estado propio tras la Sentencia del TC.-

El Presidente de la Generalitat (del segundo tripartito), José Montilla, convocó elecciones para el 28-11-2010. Los resultados fueron: CiU obtuvo **62 diputados**, frente a los 48 obtenidos en 2006 (+14), mientras que el PSC pasó de 37 diputados en 2006 a **28 en 2010** (-9), su peor resultado. ERC pasó de 21 a **10** (-11), e ICV-EUiA de 12 a **10** (-2). El PP obtuvo **18** (+4), su mejor resultado. Solidaritat Catalana per la Independència: 4 y Ciudadanos: 3 (aparece por primera vez en la escena política). La mayoría absoluta estaba en 68 diputados. Artur Mas fue investido presidente por mayoría relativa en la 2ª votación al abstenerse el PSC. El socialismo, al que se hacía responsable principal de la crisis económica y, sobre todo, del “fracaso” de la reforma del Estatut puesta en marcha en 2004 por un gobierno tripartito encabezado por el PSC y roto por ERC en mayo de 2006, experimentaba un retroceso sin precedentes en Cataluña, mientras CiU volvía a conseguir la hegemonía política. El nuevo proyecto rupturista le permitía mantener también la hegemonía ideológica en Cataluña (que el nacionalismo ha tenido casi siempre durante toda la etapa democrática), frente a un Gobierno central de Zapatero en caída libre en 2010-2011.

Artur Mas consideraba todavía en 2002 que la independencia era un concepto “anticuado y un poco oxidado”. **En 2005** ya propuso la inclusión del derecho a decidir en el Preámbulo del nuevo Estatut que se estaba elaborando. En diciembre de 2007 (en la segunda etapa del tripartito, con Montilla de president tras la retirada de Maragall) ya hubo movilizaciones que conectaban la solución a las deficiencias de las infraestructuras con el derecho a decidir. En **plena crisis económica incluyó el “derecho a decidir” en el programa electoral de 2010, junto con el “Pacto fiscal”** como instrumentos imprescindibles para cubrir las necesidades de financiación y evitar los recortes.³⁸ Así ganó las elecciones de diciembre de 2010, como hemos indicado. La experiencia del tripartito (2003-2010) generó un gran descontento que dio lugar a que en las elecciones de 2010 empeoraran sus

³⁷ Ver: <http://www.elperiodico.com/es/politica/20100630/montilla-asegura-que-el-esfuerzo-ha-valido-la-pena-pese-al-recorte-357450>

³⁸ Ver el artículo “La travesía de Artur Mas hacia el independentismo”, Miquel Noguer, El País, 19-9-2014, en: https://elpais.com/ccaa/2014/09/19/catalunya/1411119467_986585.html

resultados los tres partidos que lo integraron, en tanto que CiU experimentaba un ascenso considerable después de siete años en la oposición, aunque no conseguía la mayoría absoluta. Mas quiso gobernar en minoría y, dado que tenía que aplicar medidas de austeridad, contó con la abstención del PP para aprobarlas; hasta **2012, en que la negativa del Gobierno de Rajoy al pacto fiscal provocó la ruptura entre ambos partidos y la convocatoria de elecciones anticipadas que se celebraron el 25-11-2012**. En su programa electoral incluía ya una consulta sobre el “Estado propio”. En septiembre de 2012 el Parlament había votado una moción que pedía **una consulta** sobre la independencia de Cataluña. El objetivo soberanista podía enmascarar ante los electores la responsabilidad por los recortes aplicados.

El desgaste electoral que la austeridad venía provocando a todos los Gobiernos europeos durante la crisis amenazaba con desalojar ahora a Convergencia del poder. Centrar una vez más la atención en el **“adversario exterior”** podía paliar ese desgaste y se convertiría en el arma principal para mantenerse en el poder, pues este tipo de discurso siempre ha encontrado eco en Cataluña: *su gobierno no era responsable, el culpable de los recortes era un sistema de financiación de las autonomías obsoleto e injusto que el Estado no estaba dispuesto a modificar; España se llevaba de Cataluña unos recursos que esta Comunidad generaba y que necesitaba para afrontar sus necesidades y atender sus servicios públicos. “España nos roba”. Había que “desconectarse” de España. El derecho a decidir y contar con un Estado propio les permitiría disponer de esos recursos para solucionar las deficiencias en infraestructuras y servicios, y mejorar el bienestar de sus ciudadanos, colocando a Cataluña al nivel de Dinamarca.*

La conjunción de la crisis económica y sus recortes, el fracaso de la reforma estatutaria, y la debilidad de un Estado central asfixiado por la recesión, eran elementos propicios para lanzar el nuevo proyecto nacionalista con el que se podía seguir ganando elecciones y detentando el poder. Para ello era fundamental la unidad del campo independentista en torno a los objetivos de autodeterminación e independencia. Esto era algo aún por hacer.

Un potente movimiento de masas independentista.-

La masiva manifestación soberanista de la Diada del 11-9-2012 confirmó la consolidación de un potente movimiento de masas por la independencia que había arrancado tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 2010.

En un intento de sumarse e incluso encabezar ese movimiento ciudadano y, al mismo tiempo, evitar el desgaste que, sin duda, le estaban produciendo las duras medidas restrictivas del gasto público aplicadas para reducir el déficit fiscal, Artur Mas planteó el Pacto fiscal a un Mariano Rajoy sin margen para negociar nada a causa de la crisis y de los límites constitucionales. Se trataba de conseguir para

Cataluña un sistema de financiación similar al Concierto Vasco saliendo del marco de la LOFCA (la Ley Orgánica de Financiación de las CC.AA.), en el que están incluidas todas las Comunidades autónomas. Al quedar cerrada esta vía por Rajoy, Artur Mas planteó ya abiertamente el proyecto rupturista y convocó elecciones para noviembre de 2012.

La convocatoria de estas elecciones fue un error de cálculo y un fracaso para Mas y para la coalición CiU, que pasó de los 62 diputados de 2010 a 50 en 2012 (-12). ERC pasó de 10 a 21 (+11), el PSC de 28 a 20 (-8), ahondando su retroceso, el PP obtuvo 19 (+1), ICV-EuiA 13 (+3), Ciudadanos 9 (+6) y la CUP 3. ERC, independentista desde siempre, aprovechó la caída de CiU y se convirtió en la segunda fuerza política adelantando al PSC, y apareció en el Parlament una fuerza independentista más radical, la CUP. Los extremos del espectro político (con la salvedad del ascenso de Ciudadanos) se fortalecían mientras los más templados centro derecha y centro izquierda retrocedían. La polarización era creciente. Tanto CiU como PSC vivían fuertes tensiones internas: Unió (Durán Lleida) no apoyaba la deriva de Mas y el sector nacionalista del PSC (Ernest Maragall) propugnaba el apoyo a un referéndum de autodeterminación y un Estado catalán. Ambos sectores acabaron abandonando sus formaciones políticas y debilitándolas más. Cuando hay polarización las posiciones más centradas retroceden, los radicales avanzan. Artur Mas, pese al retroceso, obtuvo de nuevo la presidencia de la Generalitat el 21-12-2012 con los votos de CiU y ERC (50 + 21 = 71) y aceptó fijar la consulta sobre la independencia para 2014. Para ERC era el momento adecuado para avanzar hacia su proyecto de ruptura independentista, arrastrando a él a una Convergencia debilitada y apoyándose en los movimientos sociales independentistas, que habían adquirido un gran protagonismo desde 2010 en que el rechazo a la sentencia del TC creó un clima de opinión favorable a sus tesis. Desde ese momento Convergencia y Esquerra irán juntos en defensa de un objetivo común centrado en la consulta de 2014 (el derecho a decidir). Lo de menos era la legalidad constitucional, pues la Constitución y el Tribunal Constitucional ya no servían. La voluntad “soberana” del pueblo de Cataluña y la mayoría que ostentaban en el Parlament avalaban la ruptura. Artur Mas fue la figura representativa hasta el 12-1-2016, en que se vio obligado a dimitir a cambio del apoyo de la CUP a un gobierno de Junts pel Sí, pero la dirección del *procès* ya no la tenía en sus manos, fue arrastrado por una marea independentista a la que se sumó para mantener el poder. Convergencia propugnaría ya sin ambigüedades el sí a la independencia en la consulta de 2014. Y cuando las fuerzas independentistas (Junts pel Sí más la CUP) perdieron las elecciones plebiscitarias de 2015 no tuvieron ningún problema en cambiar de discurso y apoyarse en la mayoría en escaños conseguida en el Parlament para seguir adelante. Había que seguir adelante a toda costa. A costa incluso del respeto al Estado de derecho y a la legalidad.

Carlos Carrera Ortiz

6-9-2017

---.---