

L'Estatut i l'ambició nacional de Catalunya després de la sentència del Tribunal Constitucional

Laia Bonet Rull
Secretària del Govern

La sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya ha generat un importantíssim debat sobre les seves conseqüències jurídiques i polítiques en l'autogovern de Catalunya, i ha obert un debat sobre el futur de Catalunya i el seu encaix amb Espanya.

Per aquest motiu, i des de la premissa que l'anàlisi jurídic de la sentència s'aborda molt especialment en l'informe dels experts que es va efectuar per encàrrec del President de la Generalitat i d'acord amb el cap de l'oposició, més enllà de les aportacions personals que es fan en aquesta publicació, voldria dedicar aquestes pàgines a analitzar el context en el qual es produeix la sentència així com, sobretot, la situació en la qual queda l'Estatut i quin entenc que ha de ser el capteniment de les institucions catalanes davant d'aquest moment greu i solemne, tal i com va exposar davant de la Cambra parlamentària el president Montilla després de conèixer la sentència.

Sense voluntat d'entrar en els detalls d'un procés ja prou conegut per la ciutadania de Catalunya, voldria tan sols esmentar aquí, de forma sintètica, els motius que han fet d'aquest pronunciament del Tribunal Constitucional un pronunciament excepcional:

- El Tribunal s'ha hagut de pronunciar sobre la constitucionalitat d'un Estatut d'autonomia, i aquesta norma, per la funció que la Constitució li té reservada i el seu complex procediment d'elaboració i aprovació, constitueix un cas paradigmàtic de norma paccionada ja que hi intervenen, successivament i simultàniament, també, les voluntats dels representants de la ciutadania de Catalunya i de l'Estat. I aquest procediment, com deia, és degut fonamentalment al paper que juga l'Estatut en el nostre ordenament jurídic, ja que constitueix la peça cridada per la Constitució a completar el denominat bloc de la constitucionalitat. I és que l'Estat de les autonomies, previst per la Constitució espanyola, no està dissenyat del tot a la pròpia norma, ja que el constituent va optar per un model no tan sols obert pel que fa al nombre de comunitats autònomes, sinó també pel que fa al model institucional i al conjunt de competències que havien d'assumir cadascuna de les realitats autonòmiques que es creessin. D'aquí que la imatge completa dels rols de cadascuna de les instàncies (Estat i comunitat autònoma) tan sols pugui desprendre's del conjunt del bloc de la constitucionalitat, i no tan sols de la Constitució.

Per primer cop, el TC ha hagut de jutjar la constitucionalitat d'una norma referendada per la ciutadania, els seus representants i l'Estat

- Per primera vegada des de la seva creació, el Tribunal Constitucional ha hagut de jutjar la constitucionalitat d'una norma referendada, és a dir, d'una norma que, d'acord amb el seu procediment d'elaboració, no tan sols compta amb el pronunciament majoritari dels representants de la ciutadania de Catalunya i de l'Estat, sinó també de la ciutadania de Catalunya, la qual directament, en un referèndum, es va pronunciar majoritàriament a favor del text que havia aprovat prèviament el

legislador. Això ha fet que es parlés en termes de xoc de legitimitats i ha plantejat interrogants sobre la possibilitat real d'admetre que un pronunciament de l'Alt Tribunal pogués desvirtuar el contingut d'un text sobre el qual la ciutadania es va pronunciar favorablement en el seu conjunt. Tanmateix, cal tenir present que malgrat que jurídicament i en abstracte sigui prou discutible aquesta posterior intervenció per part del Tribunal, aquest, d'acord amb les regles del joc (i així ho preveu la Llei que el regula) és l'àrbitre de la constitucionalitat i té competència per dictar sentència. Forma part, doncs, de les regles del joc i el sistema de pesos i contrapesos vigent del nostre Estat compost i en el seu moment ningú no va qüestionar ni discutir aquesta intervenció, ni tan sols es va considerar en cap fase de les al·legacions per part de totes les parts implicades, incloses les institucions catalanes. La raó és clara: així ho preveu la normativa vigent.

Els dos motius esmentats haurien fet preveure un determinat capteniment en l'actuació del Tribunal Constitucional, un tribunal que, per la seva funció d'interpret de la Constitució, ha d'acompanyar el seu anàlisi d'un estricte respecte al denominat principi de deferència al legislador que, partint d'una presumpció de constitucionalitat de totes les normes que ha d'enjudiciar, l'ha de portar a prioritzar sempre el text analitzat mentre hi hagi si més no una interpretació conforme a la Constitució. En conseqüència, mai poden efectuar-se declaracions d'inconstitucionalitat de caràcter "preventiu", és a dir, no com a resultat directe i immediat de les previsions de la mateixa norma enjudiciada, sinó fonamentades en la mera possibilitat que en l'aplicació d'aquella norma, en aquest cas l'Estatut, poguessin derivar en una situació contrària a les previsions explícites o a l'esperit, obert, de la Constitució.

Si aquest és un principi essencial de l'actuació del Tribunal Constitucional davant de qualsevol norma, més encara ho ha de ser davant de l'enjudiciament d'una norma que compta amb un plus de legitimitat de primer ordre pel fet de ser el resultat d'un pacte entre les institucions catalanes i les estatals i d'haver estat referendada directament per la ciutadania de Catalunya. D'aquí que s'esperés, en aquest cas, que el Tribunal Constitucional fos exquisit en el respecte al text aprovat a les Corts i referendat.

Doncs bé, convé assenyalar aquí quatre motius més que acaben de confirmar el caràcter excepcional del pronunciament del Tribunal Constitucional, si bé aquests no són elements definidors del sistema i per tant, estructurals, sinó veritables patologies que han acompanyat aquest cas:



Alguns dels membres del grup d'experts que va elaborar un informe per analitzar la sentència del Tribunal Constitucional
Foto: Rubén Moreno

- La transcendència del cas ha generat una tensió permanent en la tasca del Tribunal i els recurrents no han dubtat a emprar tots els mecanismes imaginables per assegurar un pronunciament favorable a les seves pretensions. Davant d'aquestes tensions, el Tribunal no ha sabut estar a l'altura de les circumstàncies i ha caigut fins i tot en el parany de modificar la seva pròpia doctrina sobre les causes d'abstenció i recusació dels seus magistrats, fet que ha produït, ja des d'un inici, la descompensació de la seva composició en acceptar la recusació d'un dels seus magistrats.
- Al contrari del que són cridades a ser, les deliberacions del Tribunal no s'han desenvolupat en la calma i l'ambient de reflexió i discreció necessaris per a un correcte desenvolupament de la seva funció, d'acord amb els principis d'imparcialitat i objectivitat sinó que, ja des de la presentació del recurs, s'han evidenciat de forma contínua importants incidències en aquest principi en veure's reflectit el contingut de les deliberacions i els detalls de les discrepàncies en els mitjans de comunicació. S'ha obviat, massa sovint, que la mateixa llei reguladora de l'Alt

Tribunal obliga al secret de les deliberacions i en configura la vulneració fins i tot com a una causa de cessament.

- Els dos motius anteriors han conduït indefectiblement a una tercera patologia: el retard en l'emissió de la sentència. És ben cert que la diligència en l'exercici de la funció no és precisament un objectiu senzill d'acomplir ni pel Tribunal ni, en general, pels òrgans judicials. Tanmateix, la rellevància del cas, fonamentada en la naturalesa de la norma estatutària, obligava a prioritzar aquest recurs respecte els altres i això demandava un pronunciament ràpid, malgrat la vigència del text recorregut i la possibilitat de desplegar-lo mentrestant. En definitiva, quatre anys per pronunciar-se sobre el nostre Estatut d'autonomia són, senzillament, massa temps.
- Finalment, i com a conseqüència necessària, no només d'aquest retard sinó també essencialment de la primera de les patologies esmentades, les tensions generades pels recurrents sobre el mateix Tribunal, s'ha arribat a una situació de clara irregularitat en la composició del Tribunal, ja que quatre dels seus membres haurien d'haver estat renovats (substituïts) el desembre de 2007. Això ha obligat necessàriament a plantejar al mateix Tribunal amb valentia per part de les institucions catalanes (Govern i Parlament) la necessitat de considerar la inhibició del Tribunal respecte aquest cas, és a dir, a no pronunciar-se, deixant aquesta funció per a un tribunal amb la composició adequada pel ple respecte al principi essencial del "jutge predeterminat per la llei".

En aquest context s'ha produït, doncs, el pronunciament del Tribunal Constitucional, un pronunciament que necessàriament hem de qualificar d'excepcional pel motius exposats i ja prou coneguts. Un pronunciament que ha comportat la declaració d'inconstitucionalitat respecte 14 articles o fragments d'article de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i, alhora, la concreció de la interpretació imprescindible de 27 altres articles per tal de considerar-los "adequats" a la Constitució.

Com deia en començar, no efectuaré en aquest punt cap valoració de les afectacions concretes sobre el text de l'Estatut, allò que podríem anomenar les afectacions jurídiques del text. Amb aquest objectiu es va elaborar l'informe del grup d'experts, que no tan sols analitza si s'ha vist afectat en cada cas l'objectiu pretès per la norma, sinó que també assenyalava, quan existeixen, altres vies per assolir els mateixos objectius.

Sí que em sembla més que rellevant, tanmateix, traslladar aquí les tres conclusions amb les quals conclou aquell informe i que deixen entreveure més la veritable afectació de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut: l'afectació d'allò que podríem anomenar els "intangibles".

L'informe, conclou, doncs, que "de l'anàlisi de la sentència se'n poden extreure tres idees clau sobre les quals el Tribunal assenta la seva doctrina, i que en bona part ja han estat esmentades al llarg de l'informe:

- La sentència debilita significativament la funció constitucional de l'Estatut d'autonomia i en substitueix el paper en el bloc de la constitucionalitat pel paper del mateix Tribunal.
- La sentència tracta, sovint, l'Estatut com a una llei merament autonòmica, a través de la qual la comunitat autònoma pretendria imposar a l'Estat obligacions i mandats, i oblida que és una norma estatal fruit d'un pacte polític entre la Generalitat i l'Estat.
- La sentència no aplica la seva reiterada doctrina sobre el principi de deferència cap al legislador que, en aquest cas, encara havia de ser aplicat de forma més exquisida per la funció constitucional de l'Estatut i pel plus de legitimitat que deriva del procediment d'elaboració i aprovació. Ans al contrari, la sentència està impregnada d'una prevenció injustificada respecte del contingut de l'Estatut d'autonomia."

Aquestes conclusions reflecteixen en bona part els veritables problemes que acompanyen el pronunciament i evidencien que de la seva redacció en tot moment en traspuja un clamorós desconeixement de la realitat social catalana i una inadmissible actitud de prevenció davant de la norma i de la seva aplicació. Una actitud de prevenció que mai hauria d'haver portat a la declaració d'inconstitucionalitat de la norma o ni tan sols a la seva interpretació conforme, sinó que hauria d'haver reservat aquesta possibilitat, en tot cas, per a l'eventual enjudiciament de les normes que s'aprovin en el seu desplegament. Penso, doncs, que no tan sols el Tribunal ha errat en l'aplicació del principi de respecte al legislador, sinó que "s'ha deixat vèncer" per la manipulació d'un instrument legítim operada pels recurrents. En un moment decisiu

per a la configuració de l'Estat de les autonomies i pel reforçament del pacte constituent, el Tribunal no ha estat a l'altura. El Tribunal no podia dir "no" a Catalunya, i encara menys d'aquesta manera.

Què cal fer doncs davant d'aquesta situació? Perquè complir les sentències dels Tribunals és una obligació de les autoritats democràtiques: la sentència s'ha d'acatar i complir en el que pertorqui, per bé que es discrepi del raonament i de les conclusions. Però acatar no vol dir renunciar a superar la sentència mitjançant accions democràtiques. Així, les institucions catalanes, amb el president Montilla al capdavant, i la societat catalana han mostrat una clara indignació per aquesta sentència i han expressat el seu rebuig de forma contundent en la manifestació del passat 10 de juliol.

Davant de la imminència de la sentència, Govern i Parlament, en una mostra de gran unitat en la defensa de l'Estatut d'autonomia, van instar la reforma de la llei reguladora del Tribunal Constitucional per corregir totes les patologies que malauradament s'han evidenciat en aquesta ocasió. Una reforma imprescindible que probablement també haurà d'afrontar no tan sols aquestes patologies sinó també garantir que mai més un tribunal es pugui pronunciar sobre una norma referendada. No ens ho podem permetre. Ens hi juguem massa i la legitimitat democràtica dels instruments de participació directa no ho hauria de permetre, penso.

Més enllà d'aquesta reforma, tanmateix, el President Montilla ha exigint el compliment del pacte polític referendat per la ciutadania i, per tant, caldrà cercar tots els mecanismes necessaris per desplegar íntegrament el potencial d'autogovern previst a l'Estatut de 2006. La reforma de la llei orgànica del Poder Judicial per incorporar les previsions sobre el poder judicial que conté l'Estatut n'és un exemple, però no ho és tot. Alhora, i més enllà de posar en marxa amb la necessària diligència aquests instruments jurídics, caldrà reforçar el pacte constitucional, que s'ha posat en dubte a causa de la lectura clarament restrictiva de la Constitució que aquesta sentència efectua. Per fer-ho, un canvi d'actitud en el desplegament de l'Estatut d'ara en endavant també serà essencial.

Perquè l'Estatut és la sortida, la gran avinguda de l'autogovern. Compta amb un pronunciament a favor de la majoria parlamentària i de la ciutadania de Catalunya.

I no tan sols per això. En aquests anys, l'Estatut ha demostrat ser una eina útil. El balanç de desplegament de l'Estatut durant aquests quatre primers anys de vigència, malgrat els condicionants del clima polític que ha acompanyat la resolució del recurs d'inconstitucionalitat, així ho demostra: una cinquantena de lleis per fer realitat noves polítiques pròpies i actualitzar les institucions d'autogovern que han comptat sovint amb el suport també de forces de l'oposició; una vintena de traspassos que atribueixen nous àmbits de decisió i de gestió a l'Administració de la Generalitat; un nou finançament, sense precedents, no només per la quantia resultant, sinó essencialment perquè s'ha acordat sobre nous criteris i principis que corregeixen la injustícia de l'anterior sistema; i, finalment, la creació d'una nova dinàmica d'adopció d'acords que pivota en el principi de bilateralitat reconegut en l'Estatut i que, tot i no excloure la multilateralitat ni exigir privilegis per Catalunya, caldrà reforçar en el futur amb l'increment del pes polític de Catalunya en les decisions de l'Estat i l'enfortiment del perfil polític de les relacions entre les presidències i els governs respectius.

L'Estatut, més enllà de ser una eina útil també és una eina viva. Una eina viva que ha produït resultats i en produirà més encara. Ningú pot discutir que mai abans en la història de Catalunya s'havia comptat amb un nivell equivalent d'autogovern. I això és així malgrat un recurs que pretenia guanyar als tribunals allò que havia perdut a les Corts, i malgrat la sentència. No tornaré ara a aquesta qüestió. L'Estatut és una eina ben viva, l'eina de l'autogovern de Catalunya i amb la qual els representants del poble hauran de governar en el futur.

L'Estatut és una eina útil, una eina d'autogovern ben viva, i és alhora una eina que reflecteix l'ambició nacional de Catalunya. Una ambició nacional que, pivotant sobre el reforçament de la bilateralitat no excloent ni traumàtica, com deia, uneix el país enlloc de dividir-lo i empobrir-lo. Perquè l'ambició nacional de Catalunya li ha de permetre alhora progressar i no hi ha progrés possible si ens empobrim o ens dividim.

Caldrà reforçar el pacte constitucional, posat en dubte amb la lectura restrictiva de la Constitució efectuada per la sentència



La majoria de la ciutadania catalana no se sent gens solidària amb les interpretacions polítiques i jurídiques de la sentència del Tribunal Constitucional
Foto: David Tortosa

Perquè això sigui possible, però, Catalunya no pot veure's agredida per una actitud col·lectiva, certament no majoritària, que amb la bandera de la unitat sembla lluitar, de fet, per l'exclusió de la Catalunya real del pacte constitucional. La majoria de la ciutadania catalana no se sent gens solidària amb aquestes interpretacions polítiques i jurídiques, massa esteses a l'Espanya centralista, que neguen el seu dret a l'autogovern i confonen autonomia amb uniformitat. Una interpretació política i jurídica que menysté Catalunya i la manté encotillada.

Catalunya s'ha de poder veure reconeguda amb les seves singularitats, en la seva identitat i amb tot el seu potencial. Serà, sens dubte, un procés llarg, que haurem d'afrontar amb fortalesa i també paciència perquè venim de molt lluny i anem molt més lluny encara. Però creiem en allò que hem fet i exigim corresponsabilitat i lleialtat per part de tots els actors. Lleialtat amb els principis democràtics i lleialtat amb el pacte constitucional.