



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

VIII LEGISLATURA

Serie III B:
PROPOSICIONES DE LEY
DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

24 de abril de 2006

Núm. 12 (c)
(Cong. Diputados, Serie B, núm. 210
Núm. exp. 127/000003)

REFORMA DE ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

605/000002 Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

PROPUESTAS DE VETO

605/000002

PRESIDENCIA DEL SENADO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 191 del Reglamento del Senado, se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES de las **propuestas de veto** presentadas a la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Palacio del Senado, 21 de abril de 2006.—P. D., **Manuel Cavero Gómez**, Letrado Mayor del Senado.

PROPUESTA DE VETO NÚM. 1 Del Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP)

El Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **Propuesta de veto**

JUSTIFICACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El texto aprobado por el Congreso sobre el nuevo Estatuto propuesto para Cataluña, que continua sin ser una reforma del anterior sino un nuevo Estatuto, persiste, a pesar

de los intentos por atenuar el tono «constitucionalizante» del texto original, en la flagrante inconstitucionalidad de gran parte de sus contenidos, a la vez que aumenta la inseguridad jurídica, como consecuencia de la necesidad de maquillar determinados conceptos para permitir la interpretación de los mismos a conveniencia de quién los lea, lo que sin duda es enormemente negativo para el conjunto de los ciudadanos en general y de los catalanes en particular.

La propuesta no desarrolla, ni actualiza las previsiones del Estatuto de Sau de 1979, sino que lo liquida y lo desecha como inservible, a pesar de los 25 años de progreso político que ha propiciado en Cataluña. A pesar de la denominación de la propuesta, este proyecto no es un verdadero Estatuto ni estructura una autonomía.

Aborda en cambio la apertura de un proceso constituyente encubierto. Olvida de raíz que la soberanía nacional radica en el pueblo español en su conjunto. El Estatuto que se nos presenta configura a Cataluña como una entidad soberana investida de la práctica totalidad de los órganos y poderes de un naciente ente estatal, desaloja al Estado en esta Comunidad Autónoma, rompe los principios constitucionales esenciales de igualdad y solidaridad y liquida el «espíritu de la transición», vulnerando el pacto de concordia logrado hace más de un cuarto de siglo.

Pilares de nuestro veto:

El veto planteado por el Grupo Parlamentario Popular se articula en torno a tres principios esenciales que son obviados tajantemente por la propuesta presentada:

Constitución, Igualdad y Libertad.

En primer lugar, pretendemos poner de manifiesto la anticonstitucional radical de los elementos transversales de la propuesta, nacida del ánimo de suplantar la voluntad soberana del pueblo español e implantar un modelo de estado esencialmente distinto al que aprobaron los españoles en la Constitución de 1978.

En segundo lugar, denunciaremos la quiebra del principio de igualdad de derechos, deberes y oportunidades de todos los españoles y la solidaridad entre territorios, que son pilares básicos de nuestra convivencia.

En tercer lugar, queremos defender un marco de libertad para Cataluña frente al profundo intervencionismo de la Generalidad en la vida económica y social de los catalanes que incorpora la propuesta.

II. RESPETO A LA CONSTITUCIÓN

Los ejes transversales inspiradores de la propuesta incurrirán en gravísimos vicios de inconstitucionalidad:

1. Cataluña como Nación.

El Estatuto aprobado por el Congreso utiliza el Preámbulo con un efecto sobre la parte normativa que no está previsto en su naturaleza: el término «nacionalidad» al que alude la Constitución en su art. 2 no equivale a nación, pero el Preámbulo «interpreta» la norma superior y los hace equivalentes.

La Constitución española reserva inequívocamente el término nación para referirse al conjunto de España. La expresión «nación catalana» para identificar a una Comunidad concreta no tiene cabida en la Constitución y contradice el concepto de soberanía nacional, cuyo sujeto es el pueblo español en su conjunto, consagrado en el artículo 1.2 de nuestra Constitución y al principio de unidad de la nación española, «patria común e indivisible de todos los españoles», claramente recogido en el artículo 2.

Este último artículo fue objeto de intensísimas discusiones en el momento de su aprobación. Su redacción fue cuidadosamente estudiada y sus términos quedaron fijados en un sentido preciso. De esta forma, el término Nación se reservó en exclusiva para España, a su vez subdividida en nacionalidades y regiones, pero no en otras Naciones.

Así las cosas, la Constitución entiende a la Nación española, y al término Nación, como la base de la organización política y del principio legitimador primigenio de nuestro actual régimen político. Aparece pues la Nación como el equivalente a la organización política estatal, lo que significa que la expresión Nación española termina por ser sinónimo de España, alternándose en la Constitución ambos términos (por ejemplo, se habla de Bandera de España, Rey de España, el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España; o «la Nación española, deseando establecer la justicia, o la indisoluble unidad de la Nación española»).

Nación implica, por tanto, la intención de organizarse en Estado, mientras que nacionalidades se expresan en re-

lación a un régimen de autonomía. La Nación española es la premisa política de unidad de las nacionalidades, incluso, por expresión explícita de la Constitución, anterior y superior a la propia Constitución.

Y en este sentido, por ejemplo, el entonces diputado Arias Salgado definía las nacionalidades como «comunidades de acusada personalidad cultural o histórica que aspiran al reconocimiento constitucional de sus singularidades constitutivas mediante la proclamación y la garantía de su derecho a organizarse en régimen de autonomía».

A la luz pues de las definiciones de ambos conceptos, Nación y nacionalidades, y a su propio uso en el mismo artículo 2 de la Constitución, nos lleva a concluir que si la Nación española, que engloba a esas nacionalidades, es patria común e indivisible, las nacionalidades no pueden atribuirse, tras la mentada explícita declaración constitucional, un derecho de autodeterminación o una futura constitución en Estados independientes.

El artículo 2 recoge la formulación de una serie de principios constitucionales, con consecuencias políticas y jurídicas inmediatas muy destacadas. La Constitución de 1978 se asienta en tres ideas fuerza que forjan los cimientos de nuestra legitimidad/legalidad constitucional.

La primera, que las Comunidades Autónomas disfrutan como prescribe nuestra Carta Magna y ha reafirmado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de amplia autonomía política, pero que no implica de ninguna manera soberanía, ya que ésta sólo es predicable de la Nación española:

«la autonomía hace referencia a un poder limitado.

En efecto, autonomía no es soberanía, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad» (STC 4/1981, de 2 de febrero).

La segunda de ellas, que la soberanía se encomienda al pueblo español, su único y exclusivo titular (artículo 1.2 CE): «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.» O, como decía la apuntada Sentencia 4/1981, «La Constitución (artículos 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española, que se constituye en Estado social y democrático de derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional.»

Y, por último, que al tiempo que se constitucionaliza la autonomía, se consagra la solidaridad, reclamándose de los poderes territoriales una lealtad en el ejercicio de sus competencias. A esta exigencia responden los recordatorios jurisprudenciales de «deber de auxilio recíproco», de «recíproco apoyo y mutua lealtad» o del más amplio «deber de fidelidad a la Constitución». Se asume, en fin, la *bundestreue* (lealtad) alemana, ya que la autonomía no puede incidir de modo negativo en los intereses generales. Pero además de los citados principios constitucionales, la conformación de la nación española, como la única dotada de soberanía, y configurada como Estado, de la Constitución de 1978, supone una serie de principios de actuación.

El principio de unidad es seguramente el más básico de los que informan el Estado autonómico. A diferencia de los otros dos principios enumerados en el artículo 2, los de autonomía y solidaridad, respecto de los cuales la Constitución los «reconoce» y «garantiza», éste aparece dotado de una naturaleza preexistente y prevalente a la misma. Así se debe entender la dicción del señalado precepto, que habla expresamente como fundamento de la Constitución «la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles». Dicho de otra manera, nuestro constituyente enunció una única soberanía; aquélla que se atribuye sólo al pueblo español y que nace de un poder constituyente único.

Este principio de unidad tiene una proyección inmediata en el entramado de toda nuestra Constitución:

a) Proyección institucional. El principio de unidad es el cimiento de una única organización jurídica institucional para todo el territorio nacional. Y de este modo ha sido interpretado desde un primer momento por el propio Tribunal Constitucional en la ya indicada Sentencia 4/1981. O en la Sentencia 25/1981, en la que, tras afirmar que el derecho a la autonomía lleva aparejado el respeto al principio de solidaridad entre las nacionalidades y regiones, argumenta: «La solidaridad entre todas ellas, se da, sobre la base de la unidad nacional».

b) Proyección jurídica. Una consecuencia inmediata de la plasmación de su proyección institucional es su vertiente jurídica. De esta suerte, el ordenamiento jurídico-positivo español es uno. Su fundamento se encuentra además, no en cualquier norma o conjunto de principios, sino en la misma Ley Fundamental. De nuevo el Tribunal Constitucional no deja lugar a dudas sobre su carácter: «la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que forman parte de esa totalidad... (lo que impide su división en compartimentos estancos» (STC 37/1981).

c) Proyección económica. Así se desglosa en diferentes lugares de la Constitución.

Tales son los casos, por ejemplo, del artículo 131.1, que habla de la planificación de la actividad económica; del artículo 138.2, que prohíbe los privilegios económicos y sociales entre Comunidades Autónomas; y el artículo 139.2, quizás el más sobresaliente de todos, donde se afirma que «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que de un modo directo o indirecto obstaculicen el ejercicio de las libertades de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional».

Esta vertiente económica del principio de unidad lleva aparejadas las siguientes inferencias:

1) La fijación de un único, lo que no quiere decir uniforme, orden económico nacional. Éste aparece como un presupuesto esencial para una recta configuración y aplicación del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que evite o rectifique, según los casos, las disfuncionalidades que puedan producirse en su ejercicio (STC 1/82).

2) La igualdad de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio (artículo 139. 1) se vincula con lo dispuesto en el artículo 149.1.10, que preceptúa la competencia exclusiva del Estado en la regulación de las condiciones básicas que garanticen el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. Por ello, la STC 42/1981 prescribe que «cualquier desigualdad habrá de estar justificada y no habrá de ser discriminatoria ni podrá afectar a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales».

3) La determinación de un mínimo de unidad económica elemental en los territorios de España. Éste está constituido, al saber del Tribunal Constitucional, «por lo menos, por la libertad de circulación sin trabas por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra, y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica» (STC 88/1986).

4) El respeto de dicho mínimo justifica la atribución al Estado de los medios necesarios para su satisfacción y control. Aunque con un lógico límite: las competencias económicas de las Comunidades Autónomas en la materia, dentro de su debida coordinación con la acción del Estado. (STC 64/1990). Al Estado le compete pues la fijación de las condiciones básicas de la economía y de la política económica general, pudiendo llegar, además, a establecer una cierta actividad económica intercomunitaria, cuando así se requiera.

5) Pero de la misma manera que la acción del Estado está subordinada al respeto de las competencias autonómicas de las Comunidades, éstas desvirtúan la atribución competencial reconocida, cuando «intencionadamente se persigue la finalidad de obstaculizar la circulación, así como en los casos en que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas supongan el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin constitucionalmente lícito que persiguen» (STC 88/1986, y de manera parecida también, por ejemplo, las SSTC 52/1988, 64/1990 y 66/1991). Como indica la STC 32/1981, comentando el juego recíproco de los artículos 139.1 y 149. 1.1.a de la Constitución, esto sucede, bien cuando una disposición de una Comunidad Autónoma afecta a una posición jurídica de naturaleza fundamental para los ciudadanos, bien cuando impone alguna discriminación entre los servicios de los distintos lugares del territorio del Estado español.

d) Proyección social. Finalmente, el principio de unidad reviste una naturaleza muy plural, que no se agota únicamente en sus aspectos institucionales, jurídicos y económicos, sino también en su vertiente social. Entendida ésta como algo más genérico que los contenidos ya examinados, y que afecta a la simple composición y estructuración de la sociedad española y de las entidades y organizaciones de todo tipo bajo las que se conforma.

Resumiendo, existe una unidad política, jurídica, económica y social del Estado incompatible con la división del Estado en compartimentos estancos (SSTC 44/84, 1/1986 y 115/1991).

El Estado de las Autonomías es el fruto de un profundo proceso de descentralización política. Estamos en un estadio distinto lejano a los Estados federales, que se unen o fusionan para constituir una entidad estatal superior, ya que no hay más que un único poder constituyente originario, que es el del pueblo español. Por esto, no tiene sentido hablar de previos pactos entre entidades soberanas, ya que la soberanía es una cualidad exclusiva del Estado. Buena prueba de ello, es que, de una parte, los Estatutos de Autonomía, norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, requieren de la aprobación de las Cortes Generales, en cuanto que órgano representante del pueblo español (artículo 66.1), y son sancionados por el Jefe del Estado; y, de otra, la reforma de la Constitución, en cualquiera de sus dos modalidades, no necesita del respaldo de las diferentes Comunidades Autónomas. Sin olvidar la prohibición constitucional expresa de federación entre Comunidades Autónomas (artículo 145.1). Y es que la autonomía no es sinónimo de soberanía (STC 4/1981).

Resulta además sorprendente que en 2006 se afirme que el autogobierno de Cataluña se fundamenta además de en la Constitución, «...en los derechos históricos del pueblo catalán que, en el marco de aquella, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat.», ya que hace escasamente una generación, concretamente en 1979 cuando se aprobó el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, se definió a ésta como nacionalidad, se establecieron las bases de su autogobierno y se decía que los poderes de la Generalidad emanaban de la Constitución, del Estatuto y del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional. Las normas no mienten sino que ordenan, y si en 1979 el Estatuto libremente adoptado por el pueblo catalán en el marco de la Constitución definió a Cataluña como nacionalidad, no se alcanza a entender cuál es el salto cualitativo que se ha producido en 2006 para que se por un lado cree ex-novo una nación y por otro se afirme que los poderes de la Generalitat emanan del pueblo catalán. Si la razón dada para ello es que el marco dado por la Constitución de 1978 ha quedado superado, discútase esta afirmación, pero discútase por los trámites de una reforma constitucional.

Como puede verse, no se trata únicamente de un problema simbólico o afectivo. De hecho, si así fuera este proyecto no establecería como premisa básica la definición de Cataluña como nación, sino cualquier otro concepto que se considerase más tangible y práctico. Pero es que pocos conceptos constitucionales tienen mayor trascendencia y efectos prácticos que el de nación. No es éste sin embargo, el único vicio de inconstitucionalidad en que incurre el Preámbulo aunque sí probablemente el origen de todos los demás.

De hecho, aunque la definición de Cataluña como Nación haya sido eliminada de forma expresa del texto, no dejaría de serlo precisamente por la configuración cuasi estatal que el conjunto del texto le atribuye. El contenido de todo el proyecto acredita que la pretensión de calificar a Cataluña como nación no queda meramente inscrita en el terreno de lo cultural o simbólico, sino que extrae la pleni-

tud de consecuencias jurídicas derivadas de esa denominación, en tanto que expresión de soberanía y soporte de una entidad emergente cuasiestatal.

Parejo a la definición de Cataluña como Nación y derivado de aquel, el nuevo Proyecto de Estatuto para Cataluña aprobado por el Congreso, consagra el reconocimiento de los «derechos históricos» del pueblo catalán.

Esta referencia, recogida además de en el Preámbulo, en el artículo 5 del Proyecto de Estatuto es claramente inconstitucional, al consagrarlo como una fuente legitimadora de atribución de competencias previa y preexistente a la propia Constitución española, justificándolo en unos supuestos derechos históricos del pueblo catalán, aunque sin definir frente a quién o sobre qué.

Aparte de suponer una grave deficiencia de técnica jurídica, por cuanto las normas que establecen derechos deben definirlos, el vicio de inconstitucionalidad que conlleva la misma es evidente. Este vicio radica tanto en el calificativo de «históricos», como en la atribución de derechos singulares al pueblo catalán. En efecto, siendo único a la soberanía nacional y residiendo ésta en el conjunto del pueblo español, sólo éste puede ser titular, como tal pueblo, de derechos propios y colectivos, con las únicas salvedades admitidas en la Constitución.

Dichas salvedades están muy claramente determinadas y son dos: a) el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, y b) el régimen de concierto reconocido en la Disposición final primera a los territorios (que no a los pueblos) forales. El primero de los derechos deriva precisamente de la Constitución y no de una hipotética herencia histórica, mientras que el segundo es citado con el carácter de histórico por la disposición adicional en cuestión, aunque circunscribiéndolo a ciertos territorios y no a determinados individuos o grupos, o pueblos diferenciados dentro del conjunto de la nación española.

2. El principio de bilateralidad.

El Estatuto instaura una relación bilateral de igual a igual entre la Generalitat y el Estado. La Generalitat se atribuye competencia exclusiva para decidir prácticamente todos los asuntos que afectan a los catalanes, y, a su vez, una posición privilegiada para codecidir lo que afecta a todos los españoles.

De todo el entramado estatutario, se puede concluir que está pensando más en un Estado Confederal, que en un Estado Federal y desde luego, crea un espacio de «soberanía compartida».

Esta relación afecta intrínsecamente a la Soberanía del pueblo español y reduce las facultades de las Cortes Generales, al condicionar al acuerdo del Estado de la Generalitat, la elaboración de proyectos de ley que remitir a las Cortes (y muy especialmente, la legislación orgánica y las leyes básicas del Estado) así como la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La Generalitat pasa a tener una especie de competencia exclusiva sobre todo su territorio. Prácticamente cualquier actuación de la Administración General del Estado en Ca-

taluña requerirá su consentimiento en el marco de una Comisión bilateral.

Así, de un lado, a lo largo del Título IV relativo a las competencias se establece un amplio elenco de asuntos en los que el Estado deberá obtener el informe determinante de la Generalidad para llevar a cabo actuaciones de competencia estatal en Cataluña. Este es el caso de trasvases de cuencas hidrográficas (artículo 117.4), fomento cultural, inversión en bienes y equipamientos culturales, (artículo 127.3), autorización de instalaciones de producción y transporte de energía (artículo 133), calificación de interés general de puertos y aeropuertos (artículo 140.3), modificación de la red viaria del Estado en Cataluña (artículo 140.5), autorización a nuevas modalidades de juegos y apuestas de ámbito estatal o modificación de las existentes (artículo 141), declaración y delimitación de espacios naturales dotados con un ámbito de protección estatal (artículo 144.4), calificación de interés general por una ley del Estado de obras públicas (artículo 148.2), determinación de emplazamiento de infraestructuras y equipamientos de titularidad en Cataluña (artículo 149.2), otorgamiento de indulto (artículo 168.2), entre otros.

De otro lado, el nuevo Estatuto atribuye una participación bilateral de la Generalidad, bien directamente o bien a través de la Comisión bilateral que regula el artículo 183 de la propuesta, en la definición de políticas públicas estatales, como la planificación hidrológica (artículo 117.3), participación de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en el comercio exterior (artículo 125.3), planificación energética (artículo 133.3), política migratoria (artículo 138.3), planificación y programación de aeropuertos y puertos, de interés general (artículo 140), política de desarrollo e innovación (artículo 158.3), planificación y coordinación estatal en materia de sanidad y salud pública (162.3), entre otros.

3. El germen de un Poder Judicial propio.

Como consecuencia de la configuración de Cataluña como nación con una dimensión pretendidamente estatal este Título establece el germen de un Poder Judicial propio, que rompe tanto la unidad jurisdiccional como la del Poder Judicial. Esta territorialización del Poder Judicial no sólo quiebra su unidad sino que pretende menoscabar su independencia al crear un nuevo Consejo, trasunto de la voluntad política catalana.

La autonomía configurada en la Constitución, incluso en su grado más amplio (que es el del artículo 151), limita la organización institucional de las Comunidades Autónomas a una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente. En otras palabras, a lo que en la teoría constitucional clásica se denominaría poderes legislativo y ejecutivo. No se incluye en el ámbito institucional propio de las autonomías al poder judicial que, como recuerda el propio artículo en su párrafo segundo, actúa bajo los principios de unidad e independencia.

La Propuesta de reforma configura el Tribunal Superior de Justicia como la última instancia judicial, limitando la función del Supremo al recurso para unificación de doctrina.

Esto no sólo rompe el principio de unidad jurisdiccional, sino que merma el derecho a la tutela judicial efectiva e incide en el derecho de todos a ser iguales en la aplicación de la Ley. Por poner un ejemplo, podría darse el caso de que por un mismo delito un ciudadano sea absuelto en Cataluña y sin embargo, otro sea condenado en Madrid, sin que ningún Tribunal pueda armonizar estas sentencias.

Lógico corolario del principio de unidad jurisdiccional es que su órgano de gobierno es único. Como señala el artículo 122.2 de la Constitución el Consejo General del Poder Judicial es el órgano del gobierno del mismo». El empleo del singular no deja dudas al respecto: a un solo poder judicial corresponde un solo órgano de gobierno. Así pues, una norma estatutaria no podría crear órganos autonómicos de poder judicial. Como el Estatuto regula materias reservadas en la Constitución a la Ley Orgánica del Poder Judicial, vulnera de forma flagrante la reserva material consagrada constitucionalmente para la segunda.

Por otro lado, este Consejo de Justicia, elegido a propuesta del Parlamento, tiene la competencia para designar al presidente del Tribunal Superior, así como la designación de los presidentes de Sala del mismo Tribunal y de los presidentes de las Audiencias Provinciales. Esta territorialización incide desde luego en la independencia del Poder Judicial, consagrado en el artículo 117 de nuestra Constitución.

En paralelo a la estructura judicial, la propuesta crea el Fiscal Superior de Cataluña. Este Fiscal se configura a modo de remedo del Fiscal General del Estado para Cataluña. La creación incurre en vicios fundamentales de inconstitucionalidad similares a los citados respecto al Consejo de Justicia de Cataluña. Debe recordarse que el artículo 124 de la Constitución consagra los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica en referencia a las funciones del Ministerio Fiscal.

Por último y para completar esta suerte de poder judicial, el nuevo Estatuto crea una Sala de Garantías en el Tribunal Superior de Justicia para conocer de los actos que vulneren los derechos reconocidos por el Estatuto, que guarda clara correlación con las funciones propias del Tribunal Constitucional.

4. Un reparto competencial total al margen de la Constitución.

La propuesta de reforma procede a regular un reparto competencial ex novo de competencias, al margen de la distribución competencial establecida en los artículos 149 y concordantes de la Constitución.

El constituyente ha realizado una primera función de reparto de competencias que no puede ser alterada por el legislador estatutario ya que, de lo contrario, éste pasaría a ocupar la posición de aquel. Los Estatutos de Autonomía, que tienen su fundamento esencial y su razón de ser en el texto constitucional, no pueden alterar los títulos competenciales estatales definidos constitucionalmente.

Pues bien, en este caso, como si de una verdadera constitución se tratara, desde un estatuto se procede a delimitar las propias competencias del Estado, tanto de forma ex-

presa como mediante la técnica de incorporar una cláusula general de atribución competencial a favor de la Comunidad Autónoma.

Entre los instrumentos empleados para llevar a cabo esta expansión de la Generalidad y el correlativo vaciamiento competencial del Estado, podemos destacar:

— La llamada técnica del blindaje: Es inadmisibles que el Estatuto pretenda definir con carácter general el concepto de competencias exclusivas, compartidas y de ejecución, definición que no ha hecho la propia Constitución y en cuya interpretación sólo es competente el Tribunal Constitucional. Doctrina constitucional que, por otro lado, es sistemática y deliberadamente obviada en el texto de la propuesta.

— La limitación del alcance de la legislación básica del Estado. El nuevo Estatuto desconoce el carácter formal y material de las bases, convirtiéndolas en mera reglas o criterios orientadores. Pues bien, estas regulaciones básicas, todas ellas —las señaladas por el Tribunal Constitucional en sus sentencias, las contenidas en leyes, reglamentos o simples actos normativos— han de ser respetadas por las distintas Comunidades Autónomas, pues constituyen el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental (STC 48/1988), esto es, el marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (STC147/1991).

— La imposición al Estado de la transferencia o delegación de competencias exclusivas. El Estatuto atribuye a la Generalitat competencias exclusivas del Estado, obligando a éste a cederlas mediante una Ley de transferencias, regulada en el art. 150. 2 de la C.E. Las transferencia o delegación de facultades en materias de competencia estatal es una potestad unilateral del Estado, que exige que la competencia sea delegable por naturaleza, ha de hacerse caso por caso y es esencialmente revocable por el Estado, que puede establecer los mecanismos de control oportunos. La incorporación de las Leyes de transferencia o delegación a que se refiere el artículo 150.2 C.E a un Estatuto de Autonomía supone un condicionamiento y limitación a la soberanía del Estado, para el que la norma estatutaria no está legitimada, sin que sea justificación aceptable que, como aquellas, tenga rango de Leyes Orgánicas, tal y como se detalla en la enmienda a la disposición adicional tercera.

— Modificación de Leyes generales del Estado. El Estatuto regula materias reservadas por la Constitución a leyes del Estado y le impone la modificación de una serie de Leyes Generales del Estado para dar efectividad a una serie de preceptos que afectan a más de quince leyes, como la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal, la Ley Orgánica de régimen electoral general, la Ley de Organización y Funcionamiento de Administración General del Estado, la Ley reguladora del derecho de referéndum y la Leyes del Estado que regulen organismos en los que la Generalitat se reserve el derecho a designar representantes. Al motivo de inconstitucionalidad visto se le añade el reproche derivado de la intromisión o condiciona-

miento de la voluntad soberana de las Cortes Generales «endosándole» el contenido prefijado de futuras modificaciones legales.

Este reparto competencial provoca de un lado, una clara ruptura de la unidad de mercado español y crea un mercado diferenciado en el territorio catalán, tanto por la vía de la creación de nuevas barreras y trabas a la libre circulación de personas y bienes, contraria a lo dispuesto en el artículo 139 .2 de la Constitución: « Ninguna autoridad administrativa podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español».

Y de otro, Hace inviable el mantenimiento de un Estado moderno, ágil y eficaz, capaz de hacer frente a las necesidades y demandas de los ciudadanos.

5. Relaciones con la Unión Europea y Acción exterior de la Generalitat.

La configuración de Cataluña como una nación y soporte de una entidad emergente cuasiestatal tiene una traducción inmediata en la atribución de unas relaciones exteriores de la Generalitat propias de un Estado y que nuestra Constitución reserva a éste en exclusiva, tal y como prescriben los artículos 93 a 96 y 149.1.3.

El proyecto de Estatuto pretende convertir a la Comunidad Autónoma de Cataluña en sujeto de derecho internacional, con todas las consecuencias se derivan de ello, en abierta contradicción no sólo con la propia Constitución sino con la normativa de la Unión Europea. Del mismo modo que en el caso anterior, la generalización de este sistema daría lugar a la práctica desaparición de España como sujeto de derecho internacional.

No desconocemos en esta materia las resoluciones del Tribunal Constitucional. No obstante, la propuesta supera ampliamente la capacidad conferida, al afectar, entre otras cuestiones, al ius contrahendi del Estado y la consideración de que el mismo es el único sujeto de derecho internacional.

La STC 165/94, de 26 de mayo señala sobre este tema lo siguiente: «la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

III. EL MANTENIMIENTO DE LA IGUALDAD

La identificación de la igualdad como un valor superior del Ordenamiento Jurídico español de acuerdo con el artículo 1 de la CE hace de la misma uno de los principios

vertebradores de la arquitectura del Estado social y democrático de Derecho que nos dimos los españoles en 1978.

En este sentido, la solidaridad prevista en el artículo 2 de la Constitución como principio que rige las relaciones entre las distintas nacionalidades y regiones que integran la Nación española es una proyección a escala territorial de la dimensión igualitaria que hemos referido más arriba como valor esencial del Ordenamiento Jurídico español.

De hecho, el fin de la solidaridad no es otro que salvaguardar un orden básico de igualdad real y efectivo entre todos los ciudadanos españoles de manera que no puedan darse diferencias sustanciales en el ejercicio de derechos y la obtención de prestaciones entre ellos debido a su residencia.

La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña entraría en contradicción con la solidaridad así entendida. La bilateralidad que inspira al Proyecto como expresión de la idea nacional y soberana autoatribuida a Cataluña dentro de un Estado definido como plurinacional dejaría abierta la posibilidad de una ruptura de la solidaridad y la igualdad entre todos los españoles.

Esta circunstancia, unida a que ese marco libre de solidaridad se desarrolla en el seno de un proceso de construcción nacional en el que avanza su identidad colectiva de acuerdo con un perfeccionamiento y ampliación de su propio autogobierno sin más limitación que la propia expresión de su voluntad de ser una nación propia, deja en suspenso la fuerza normativa vinculante de la cláusula de solidaridad establecida en el artículo 2 de la CE.

Esa vulneración del principio de igualdad se hace especialmente patente en:

1. Derechos y deberes distintos de los ciudadanos.

El Título I de la Propuesta de Reforma pretende reconocer derechos fundamentales e imponer deberes que integran el estatus jurídico básico de los ciudadanos de Cataluña distinto por tanto del de los restantes ciudadanos españoles.

La inclusión en el articulado del Estatuto de Autonomía de una declaración de derechos como la que recogen los preceptos mencionados suscita evidentes y graves reparos de constitucionalidad por vulnerar los artículos 81.1, 149.1.1 y 139.1 C.E, entre otros. A lo sumo, los estatutos de autonomía pueden configurar una serie de principios rectores, dentro del pleno respeto a los enunciados por la Constitución española, a fin de ajustar el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas a unos valores y objetivos concretos y estatutariamente definidos.

El reconocimiento de derechos específicos a los ciudadanos de Cataluña es contrario al principio de igualdad que consagra el artículo 14 de la Constitución y vulnera las previsiones de los artículos 139.1, que establece que « todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado» y el artículo 149.1.1 que atribuye al Estado «la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejerci-

cio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Resulta evidente que, como ha venido señalando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (cfr. Por ejemplo Sentencia 319/1993, de 27 de octubre, fundamento jurídico 51), el principio definido por el artículo 139.1 no tiene por qué comportar una absoluta homogeneidad o uniformidad de derechos, que resultaría incompatible con el legítimo ejercicio de la autonomía, pero sí requiere la igualdad en el estatus jurídico básico de todos los españoles.

Por establecer un punto de comparación, merece especial atención en este punto lo dispuesto en el artículo 3 del Estatuto de Núria de 1932, que expresamente prescribe que «Los derechos individuales son los fijados en la Constitución de la República española. La Generalidad de Cataluña no podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y el resto de españoles. Estos no tendrán en Cataluña menos derechos que los que tengan los catalanes en el resto del territorio de la República».

2. Tratamiento de la lengua.

De entre los derechos regulados en el Estatuto, destaca el tratamiento que se hace de la lengua. El artículo 6 establece el derecho y el deber de conocer el catalán a todos los ciudadanos de Cataluña.

El desarrollo de este deber hace de la lengua un elemento de discriminación intolerable de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de nuestra Constitución. La obligación del conocimiento de ambas lenguas oficiales, impuesta en el apartado 2 del artículo 6 a todos los ciudadanos de Cataluña, es además una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución española, que circunscribe el deber de conocimiento general del castellano. En síntesis, de acuerdo con el sistema que configura nuestra Carta Magna, en las Comunidades Autónomas con lengua propia, el castellano y dicha lengua gozarán de cooficialidad pero sólo existirá la obligación de conocer el castellano (STC 84/1986, de 26 de junio).

El artículo 6, particularmente su apartado primero, vulnera la Constitución en sus artículos 3, 14, 139 y 149.1 (materias 10 y 180), al establecer que el catalán es «la lengua de uso normal y preferente de todas las administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos en Cataluña».

Esta norma infringe la Constitución por dos motivos principales: a) supone una flagrante vulneración del principio de igualdad de todos los españoles que tienen derecho a dirigirse a todas las administraciones públicas en castellano y de ser atendidas por éstas con normalidad en dicho idioma, y b) al referirse a las administraciones y medios de comunicación públicos en general, este precepto implica unas obligaciones para las administraciones y medios de comunicación no autonómicos que, en ningún caso, pueden ser regulados por norma estatutaria. En esta cuestión, todo lo que no sea afirmar la vigencia del bilingüismo en Cataluña, en términos de absoluta igualdad, es directamente inconstitucional.

Este precepto se desarrolla y concreta a lo largo del articulado de la propuesta. Así, el artículo 33, relativo a los derechos lingüísticos ante las Administraciones Públicas, es un claro ejemplo de vulneración en masa de preceptos constitucionales, resultando infringidos los artículos 3, 14, 19, 23.2, 117.2, 122 y 139.1 y.2 de la Constitución. A este respecto, el artículo 33.3 de la propuesta obliga a los jueces, magistrados, fiscales, notarios, registradores y personal al servicio de la Administración de Justicia a acreditar un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las lenguas oficiales que les haga aptos para el desempeño de sus funciones.

Conculca el derecho a la igualdad y a la no discriminación, en este caso, por motivos de lengua; además, infringe el derecho a acceder en condiciones de igualdad a la función pública, consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución. Así, por ejemplo, a la hora de proveer las plazas para el desempeño del puesto de juez, un opositor catalán podrá elegir cualquier destino en España, pero un opositor andaluz vería ostensiblemente reducidas sus expectativas de destino, al no poder optar a las plazas existentes en Cataluña. También restringe claramente el derecho a la carrera profesional y a la movilidad de los funcionarios públicos, al no poder optar a las plazas en Cataluña ofertadas en los oportunos concursos.

Por otra parte, en la medida que el artículo 33.5 reconoce el derecho de los catalanes a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y órganos jurisdiccionales del Estado, aún estando situados fuera de Cataluña, se conculca lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución en cuanto se impone a los funcionarios españoles residentes fuera de Cataluña la obligación de conocer el catalán.

En el ámbito de la enseñanza, el artículo 35.1 configura el catalán como la lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y no universitaria. Por lo que la enseñanza del castellano será tan solo como una asignatura más, de modo análogo a la enseñanza de lenguas extranjeras.

En esta misma línea, el castellano queda relegado, con manifiesta vulneración del artículo 3 de la Constitución, cuando el artículo 50 de la propuesta exige el etiquetado y las instrucciones de uso de los productos distribuidos en Cataluña consten al menos en catalán. Y del mismo modo acontece con la obligación de la Generalidad, la Administración Local y las demás corporaciones públicas de Cataluña, las instituciones y las empresas que dependen de las mismas y los concesionarios de sus servicios de utilizar el catalán en sus relaciones internas y en la relación entre ellas, así como el deber de emplear el catalán en sus comunicaciones con los residentes en Cataluña, sean o no catalanoparlantes.

Además, esta imposición de la lengua opera como una barrera de entrada al mercado catalán, constituyendo uno de los exponentes más claros del intervencionismo económico que preside la redacción de la propuesta. El tratamiento de la lengua se convierte así en un elemento distorsionador de la libertad de empresa, además de atentar claramente al principio de unidad de mercado.

3. Financiación.

El nuevo Estatuto abre la posibilidad a la creación de un marco fiscal y financiero separado del sistema del resto de España.

El modelo propuesto rompe el actual sistema de financiación autonómico multilateral basado en la Constitución y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, incorpora la bilateralidad en la determinación de los tributos cedidos y también en la determinación del nivel de los recursos financieros, estableciendo un sistema a la carta en lo que respecta al porcentaje de participación en los tributos e invadiendo competencias estatales como la coordinación y la solidaridad.

Por último el nuevo Estatuto «blinda» la posición de Cataluña en relación con el resto de Comunidades al establecer en el art. 206.5) que «El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación». Dicha garantía, además de incidir directamente sobre la autonomía financiera del Estado, ignora que los impuestos los pagan las personas y no los territorios y es contraria a la cualidad redistributiva de los sistemas fiscales occidentales.

En definitiva se ha conformado bilateralmente un nuevo modelo que limita la solidaridad, mediante el establecimiento del principio de ordinalidad, que establece cláusulas de garantía para Cataluña pactadas al margen del resto de Comunidades Autónomas, y con clara invasión de las competencias del Estado

4. Régimen de inversiones.

La propuesta de estatuto establece la obligación de que el porcentaje de inversión estatal en Cataluña equivalga al peso de Cataluña en el PIB de España. Si se hiciese lo mismo con todas las Comunidades Autónomas las más pobres quedarían condenadas de por vida a recibir menos inversiones, con lo que el desfase entre las Comunidades más y menos desarrolladas sería cada vez más profundo.

IV. DEFENSA DE UN MARCO DE LIBERTAD PARA CATALUÑA: INTERVENCIONISMO Y MODELO DE SOCIEDAD

La propuesta de Reforma de Estatuto, desde el punto de vista económico, está cargada de un fuerte componente ideológico, algo inédito en un texto normativo que debe ser, al margen de la ideología de los proponentes, el marco neutral que establezca las reglas del juego democrático en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Así, la Propuesta establece un modelo intervencionista de la vida económica en Cataluña, recurriendo a fórmulas económicas obsoletas basadas en un papel dirigista de la Administración Pública en la economía y en la sociedad, promoviendo el incremento del peso del sector público en

la economía y provocando mayores trabas y burocracia para los ciudadanos, y demostrando una clara desconfianza hacia el libre mercado, la sociedad civil y la igualdad de oportunidades. En definitiva, un modelo económico inútil para la sociedad globalizada del S. XXI en la que vivimos.

Este proyecto de Estatuto constituye un auténtico ataque a la autonomía de la sociedad civil por parte del poder político. No cuestionarlo supone aceptar que sean las instituciones políticas las que asuman el liderazgo social en exclusiva; y que lo hagan, además, con criterios que son, desde luego, muy diferentes de aquellos que sirven de fundamento a las sociedades más prósperas y dinámicas del mundo de nuestros días.

Numerosos artículos del proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña comienzan con la fórmula siguiente: «los poderes públicos (es decir, la Generalidad) deben promover, velar, fomentar o adoptar las medidas necesarias paraY» y, a

continuación, se hace referencia a un sinnúmero de actividades. La principal perjudicada por todos estos efectos será la sociedad catalana, pero el perjuicio se extiende al conjunto de la sociedad española. Se trata de un proyecto destructivo, que en su conjunto no beneficia a algunos a costa de otros, sino que perjudica a todos. Se trata no sólo de un plan de ruptura de la unidad del país, sino también de un intento de regular la vida privada de quienes viven en Cataluña hasta unos extremos realmente preocupantes.

Por eso, las enmiendas formuladas por el Partido Popular eliminan de raíz todos los supuestos de intervencionismo de la Generalidad en la vida económica y social de Cataluña, que se contienen tanto en el Título I relativo a derechos y deberes como en el Título IV que afecta a competencias.

Palacio del Senado, 20 de abril de 2006.—El Portavoz,
Pío García-Escudero Márquez.