

NO DIRÀS EL NOM DEL REI EN VA (PERÒ S'INTERPRETA QUE EL DIUS): LA CONVOCATÒRIA DEL REFERÈNDUM DE RATIFICACIÓ DE LES REFORMES ESTATUTÀRIES PER PART DE LA GENERALITAT DESPRÉS DE LA SENTÈNCIA 31/2010

Fernando Domínguez García*

Els preceptes impugnats amb relació a la reforma estatutària

Com és sabut, el títol VII de l'Estatut d'autonomia de Catalunya regula la reforma del mateix Estatut. Es dona així compliment a la previsió constitucional del primer incís de l'article 147.3 CE (reiterada en l'art. 152.2 *ab initio* CE) que indica que la reforma dels estatuts d'autonomia s'ajusta als procediments que ells mateixos estableixin. El segon incís de l'article 147.3 CE requereix que la reforma estatutària compti, en qualsevol cas, amb l'aprovació de les Corts Generals per llei orgànica. I amb relació a l'Estatut d'autonomia de Catalunya també és pertinent recordar que l'article 152.2 *in fine* CE –aplicable en consideració al procediment d'aprovació del primer Estatut d'autonomia– preveu la necessitat que la reforma estatutària sigui sotmesa a referèndum entre els ciutadans de Catalunya.

El títol VII de l'Estatut d'autonomia de Catalunya comprèn només dos articles: l'article 222 EAC, que regula la reforma dels títols estatutaris que no afecten les relacions amb l'Estat (títol I sobre els drets, deures i principis rectors, i títol II sobre les institucions catalanes), i l'article 223, que preveu la reforma de la resta de títols de l'Estatut d'autonomia.

Noranta-nou diputats del Partit Popular van impugnar quatre preceptes dels mencionats articles (222.1.b, 222.1.d, 223.1.d i 223.1.i EAC) basant-se, principalment, en dos motius. En primer lloc, per la disminució del poder d'aprovació de l'Estatut per part de les Corts Generals (per l'ús en alguns casos del terme *ratificació* i no del terme *aprovació*). I, en segon lloc, per les previsions amb relació a la convocatòria de referèndum de ratificació de l'Estatut, on no sempre seria clara la intervenció estatal en la seva autorització i per la no-previsió de la convocatòria per part del rei.

* Fernando Domínguez García, lletrat del Parlament de Catalunya i professor associat de dret constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona.

El pronunciament de la STC 31/2010

La STC 31/2010 fa una interpretació conforme de dos dels preceptes impugnats amb relació a la reforma estatutària tot declarant que els articles 222.1.d i 223.1.i de l'Estatut d'autonomia de Catalunya no són inconstitucionals si s'interpreten en els termes establerts en el fonament jurídic 147 de la Sentència esmentada. El que no es pot dir és que la STC 31/2010 faci un pronunciament clar sobre la constitucionalitat dels altres dos preceptes impugnats (222.1.b i 223.1.d EAC), i es podria pensar que fa una interpretació conforme que no s'ha portat a la decisió final de la Sentència. Més contundent, el vot particular del magistrat Rodríguez-Zapata Pérez considera que la STC 31/2010 sotmet els preceptes impugnats «a una interpretació correctora, con un nuevo ejemplo de Sentencia oculta» (lletra A de l'apartat IV del seu vot particular). Cal analitzar breument la doctrina constitucional que la STC 31/2010 ha establert respecte a aquests assumptes.

En el cas dels articles 222.1.b i 223.1.d, com s'acaba d'apuntar, el Tribunal Constitucional no troba cap problema de constitucionalitat, ja que interpreta el sentit dels preceptes d'una manera que no contradiu la Constitució, tot i que no declara expressament que està fent una interpretació conforme. Els fonaments jurídics 143 a 145 van resseguir els arguments utilitzats pels noranta-nou diputats del Partit Popular que van impugnar l'Estatut d'autonomia i van rebutjar la interpretació que fan dels preceptes estatutaris. Per una banda, el Tribunal Constitucional interpreta que l'Estatut d'autonomia no atorga cap diferència als termes *aprovació* i *ratificació* i que, per tant, la redacció estatutària no limita les Corts Generals amb relació a les seves facultats en el procediment de reforma estatutària (FJ 143). Per altra banda, el Tribunal Constitucional fa una interpretació de la manca de previsió expressa sobre l'autorització estatal per celebrar el preceptiu referèndum de l'article 222 EAC en el sentit d'aplicar l'autorització estatal prevista en l'article 223 EAC (FJ 144). I, finalment, el Tribunal Constitucional consigna que l'autorització estatal per celebrar el referèndum s'ha d'incloure en la llei orgànica d'aprovació de l'Estatut i no en el text de l'Estatut (FJ 145).

En el cas dels preceptes 222.1.d i 223.1.i, la interpretació que en fa el Tribunal Constitucional en el fonament jurídic 147 conclou que «la dicción del art. 62.c) CE no se opone a que los referenda de reforma estatutaria, una vez autorizados por el Estado, sean convocados por el Presidente de la respectiva Comunidad Autónoma, siempre en nombre del Rey. Interpretados en esos términos, los arts. 222.1 d) y 223.1 i) EAC no son contrarios a la Constitución, y así se dispondrá en

el fallo». L'argumentació del Tribunal Constitucional amb relació als preceptes 222.1.d i 223.1.i comença establint que les funcions del rei amb relació als òrgans estatals (previstes principalment en l'article 62.c CE) només es fan extensibles als òrgans autonòmics quan estigui previst expressament, de tal forma que la convocatòria reial dels referèndums d'àmbit estatal s'ha de diferenciar del referèndum de ratificació d'una reforma estatutària que només afecta un òrgan de la comunitat autònoma, com és el seu cos electoral (FJ 146). En el fonament jurídic 147 s'analitza la possible incidència del text estatutari respecte a l'article 92.3 CE, que reserva a la llei orgànica la regulació de les condicions i el procediment de les diferents modalitats de referèndum previstes en la Constitució (actualment, la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre les diferents modalitats de referèndum). En aquesta norma, a més, s'expressa que correspon al rei convocar els referèndums en tots els casos. El Tribunal Constitucional considera que el fet que els referèndums de ratificació de les reformes estatutàries corresponguin als presidents de les respectives comunitats autònomes és fruit d'una «*excepción pacíficamente consentida y, por tanto, conformadora de una suerte de convención constitucional ya consolidada*» que, a més, no contradiu la Constitució —que només fa una remissió a la llei orgànica—, sinó el precepte legal al qual la Constitució remet.

Les conseqüències pràctiques de la interpretació conforme de la STC 31/2010 relacionada amb la reforma estatutària

En primer lloc, cal intentar apuntar les conseqüències pràctiques de les interpretacions que la jurisprudència constitucional fa dels preceptes continguts en els articles 222.1.b i 223.1.d EAC que, com s'ha esmentat, són interpretats, tot i que no hi ha formalment una declaració d'interpretació conforme. Es poden assenyalar tres conseqüències principals. Primera: s'ha establert un mandat a les Corts Generals perquè incloguin l'autorització estatal per celebrar el referèndum en la llei orgànica i no en el text de l'Estatut. Segona: durant la tramitació d'una reforma estatutària catalana al Parlament espanyol no es pot considerar que els preceptes estatutaris limiten la capacitat decisòria de les Corts Generals —que és discutible que l'Estatut d'autonomia de Catalunya volgués limitar. Tercera: en el procediment de reforma previst en l'article 222 cal una autorització expressa de les Corts Generals en el mateix sentit que la prevista en l'article 223. Pot semblar que aquesta última conseqüència és la que menys incidència pràctica té, perquè és obvi que sempre cal una autorització estatal per convocar el re-

ferèndum de ratificació de la reforma estatutària. El Tribunal Constitucional mateix ha insistit en la idea que «*las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado no precisan de confirmación alguna en los distintos Estatutos de Autonomía*» (FJ 144). No obstant això, es pot pensar que en aquest cas el Tribunal Constitucional va més enllà d'una interpretació conforme, i conforma allò que la doctrina ha anomenat una *sentència manipulativa* perquè introdueix un precepte on no n'hi ha (tot i que accepti que no cal que hi sigui).

En segon lloc, cal aventurar quines són les conseqüències pràctiques de la interpretació conforme que el Tribunal Constitucional realitza dels articles 222.1.d i 223.1.i EAC, que deia que el president de la Generalitat pot convocar els referèndums de ratificació de les reformes estatutàries si s'interpreta que ho fa «*siempre en nombre del Rey*».

Atès que l'Estatut d'autonomia de 1979 ja preveia que fos la Generalitat qui convoqués el referèndum de ratificació de les reformes estatutàries (articles 56.3 i 57.c EAC 1979), fou el president de la Generalitat el que va dictar el Decret 170/2006, de 18 de maig, pel qual se sotmet a referèndum el projecte de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Les expressions emprades en el preàmbul pel Decret 170/2006, com «s'ha de procedir a sotmetre'l a referèndum» o «correspon de convocar-lo mitjançant aquest Decret», o fins i tot expressions de l'articulat, com «se sotmet a referèndum» (art. 1) o «el referèndum convocat mitjançant aquest Decret» (art. 5) no implicaren una personalització de la convocatòria del referèndum de reforma estatutària per la presidència de la Generalitat i menys encara un menysteniment de la normativa estatal reguladora dels referèndums (vegeu la normativa aplicable citada a l'article 5). Aquest precedent i l'acurat ús de la terminologia i les atribucions estatutàries fan més difícil entendre la necessitat de la interpretació constitucional produïda.

Sembla gairebé que el Tribunal Constitucional vulgui que es faci constar expressament que la convocatòria es realitza en nom del rei (cosa que, per altra banda, obligaria a personalitzar la convocatòria i emprar un «convoco en nom del rei»), aspecte formal que, per altra banda, no s'ha seguit en tots els casos en què és obligatori. Una novetat del nou Estatut d'autonomia relacionada amb la possibilitat de dictar decrets llei és la clàusula continguda en l'article 67.6.a EAC, que indica que el president de la Generalitat els promulga en nom del rei. Els decrets lleis promulgats els anys 2007 i 2008 no van contenir aquesta fórmula, i és el Decret llei 1/2009 el primer en què consta que la promulgació es fa «en nom del rei», com estableix el nou Estatut d'autonomia. Ningú va impugnar davant el Tribunal Constitucional els decrets llei dels anys 2007 i 2008, així que no podem saber quines són les conseqüències d'aquesta mancança.

Si el mateix Tribunal Constitucional en el fonament jurídic 144, en tractar les impugnacions relacionades amb la reforma estatutària, recorda que és doctrina constitucional que «*las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado no precisan de confirmación alguna en los distintos Estatutos de Autonomía*» i, per tant, no cal esmentar les competències dels òrgans estatals en va, no s'entén per què no cal dir-ho en l'Estatut, però s'ha d'interpretar que es diu quan s'exerceix efectivament la competència.

Una pregunta resta oberta: per arribar a aquest punt calia una sentència interpretativa respecte a la reforma estatutària?

Referències a la reforma estatutària en els vots particulars a la STC 31/2010

Una bona forma d'acabar aquestes línies és mirar les referències a la reforma estatutària en els vots particulars de la STC 31/2010, que també es poden llegir com el que hauria pogut ser, en una espècie de ciència (jurídica) ficció.

Els magistrats Conde Martín de Hijas y Delgado Barrio, al final dels seus vots particulars, comenten els articles de l'Estatut d'autonomia de Catalunya dedicats a la regulació de la reforma estatutària. Ambdós magistrats segueixen principalment una argumentació similar a la dels recurrents, especialment amb relació a la limitació de les facultats de les Corts Generals i a l'ús impropí del terme *ratificació* en comptes d'*aprovació*, tot i que en el primer cas també es posa l'èmfasi en la col·lisió de la regulació estatutària amb la Llei orgànica 2/1980 sobre les diferents modalitats de referèndum. Per la seva banda, el magistrat Rodríguez Arribas, també al final del seu vot particular, fa consideracions amb relació a la regulació de la reforma estatutària. Aquest magistrat se centra únicament en la intervenció del rei i considera que els preceptes dels quals la Sentència fa una interpretació conforme són, segons el seu parer, inconstitucionals per omissió de les prerrogatives reials.

El vot particular que conté una posició més diferenciada dels recurrents és el del magistrat Rodríguez-Zapata Pérez, que tracta sobre la reforma estatutària a la lletra A del punt IV del seu vot particular. El magistrat comença dient que la Llei orgànica 2/1980 sobre les diferents modalitats de referèndum és una de les lleis orgàniques que l'Estatut hauria de respectar i no ho fa. El magistrat Rodríguez-Zapata Pérez veu en la regulació de la reforma estatutària altres motius d'inconstitucionalitat més enllà dels al·legats pels diputats del Partit Popular, com la possibilitat de retirada de l'Estatut o la previsió d'iniciativa popular per

reformat-lo i la regulació que d'aquesta possibilitat es pot fer per llei autonòmica. Però l'argument principal del magistrat és que amb aquest procediment de reforma «*ha sido modificada, en sentido federal, la forma del "Estado de las Autonomías"*» perquè s'ha privat a l'Estat del poder de reforma estatutària i només li queda utilitzar la reforma constitucional per assolir aquest objectiu. D'aquesta manera, segons el magistrat «*se permite al EAC ejercer como "poder constituyente prorrogado o sobrevenido"*». Més enllà d'això, considera que ni el preàmbul ni el títol preliminar de l'Estatut d'autonomia de Catalunya tenen establert un procediment específic de reforma, cosa que veu com a expressió de la seva «*irreformabilidad*» i de la «*potestad estatuyente*» de la qual és mostra.

Si s'agafen només aquests comentaris respecte a la reforma estatutària (i no tot el contingut dels respectius vots particulars), es pot pronosticar que si la posició dels magistrats Conde Martín de Hijas y Delgado Barrio hagués estat majoritària, s'hauria deixat un procediment centrat en la fase autonòmica i s'hauria previst la convocatòria del referèndum per part del rei. En aquest últim aspecte trobem la coincidència amb el magistrat Rodríguez Arribas. En canvi, l'argumentació del magistrat Rodríguez-Zapata Pérez, que per una banda té un rerefons més teòric, però per l'altra és més punyent respecte als diversos apartats de l'articulat, en cas de ser majoritària hauria deixat el títol VII de l'Estatut d'autonomia de Catalunya irreconeixible.