

NO DIRÁS EL NOMBRE DEL REY EN VANO (PERO SE INTERPRETA QUE LO DICES): LA CONVOCATORIA DEL REFERÉNDUM DE RATIFICACIÓN DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS POR PARTE DE LA GENERALITAT DESPUÉS DE LA SENTENCIA 31/2010

Fernando Domínguez García*

Los preceptos impugnados relativos a la reforma estatutaria

Como es sabido, el título VII del Estatuto de Autonomía de Cataluña regula la reforma del propio Estatuto. Se da así cumplimiento a la previsión constitucional del primer inciso del artículo 147.3 CE (reiterada en el art. 152.2 *ab initio* CE) que indica que la reforma de los Estatutos de Autonomía se ajusta al procedimiento que ellos mismos establezcan. El segundo inciso del artículo 147.3 CE requiere que la reforma estatutaria cuente, en cualquier caso, con la aprobación de las Cortes Generales por ley orgánica. Y en relación con el Estatuto de Autonomía de Cataluña también es pertinente recordar que el artículo 152.2 *in fine* CE –aplicable en atención al procedimiento de aprobación del primer Estatuto de autonomía– contempla la necesidad de que la reforma estatutaria sea sometida a referéndum entre los ciudadanos de Cataluña.

El título VII del Estatuto de Autonomía de Cataluña comprende solo dos artículos: el artículo 222 EAC, que regula la reforma de los títulos estatutarios que no afectan a las relaciones con el Estado (título I sobre los derechos, deberes y principios rectores, y título II sobre las instituciones catalanas), y el artículo 223, que contempla la reforma del resto de títulos del Estatuto de Autonomía.

Noventa y nueve diputados del Partido Popular impugnaron cuatro preceptos de los mencionados artículos (222.1.b, 222.1.d, 223.1.d y 223.1.i EAC) basándose, principalmente, en dos motivos. En primer lugar, por la disminución del poder de aprobación del Estatuto por parte de las Cortes Generales (por el uso en algunos casos del término *ratificación* y no del término *aprobación*). Y, en segundo lugar, por las previsiones relativas a la convocatoria de referéndum de ratificación del Estatuto, donde no siempre estaría clara la intervención estatal en su autorización y por la no previsión de la convocatoria por parte del Rey.

* Fernando Domínguez García, letrado del Parlamento de Cataluña y profesor asociado de derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona.

El pronunciamiento de la STC 31/2010

La STC 31/2010 hace una interpretación conforme de dos de los preceptos impugnados relativos a la reforma estatutaria declarando que los artículos 222.1.d y 223.1.i del Estatuto de Autonomía de Cataluña no son inconstitucionales si se interpretan en los términos establecidos en el fundamento jurídico 147 de dicha sentencia. Lo que no se puede decir es que la STC 31/2010 haga un pronunciamiento claro sobre la constitucionalidad de los otros dos preceptos impugnados (222.1.b y 223.1.d EAC) y se podría pensar que hace una interpretación conforme que no se ha llevado a la decisión final de la sentencia. Más contundente, el voto particular del magistrado Rodríguez-Zapata Pérez considera que la STC 31/2010 somete los preceptos impugnados «a una interpretación correctora, con un nuevo ejemplo de Sentencia oculta» (letra A del apartado IV de su voto particular). Hay que analizar brevemente la doctrina constitucional que la STC 31/2010 ha establecido respecto de estos asuntos.

En el caso de los artículos 222.1.b y 223.1.d, como se acaba de apuntar, el Tribunal Constitucional no encuentra ningún problema de constitucionalidad, ya que interpreta el sentido de los preceptos de una manera que no contradice la Constitución, aunque no declara expresamente que está haciendo una interpretación conforme. Los fundamentos jurídicos 143 a 145 van repasando los argumentos utilizados por los noventa nueve diputados del Partido Popular que impugnaron el Estatuto de Autonomía y van rechazando la interpretación que hacen de los preceptos estatutarios. Por una parte, el Tribunal Constitucional interpreta que el Estatuto de Autonomía no otorga ninguna diferencia a los términos *aprobación y ratificación* y que, por lo tanto, la redacción estatutaria no limita a las Cortes Generales en cuanto a sus facultades en el procedimiento de reforma estatutaria (FJ 143). Por otra parte, el Tribunal Constitucional hace una interpretación de la falta de previsión expresa sobre la autorización estatal para celebrar el preceptivo referéndum del artículo 222 EAC en el sentido de aplicar la autorización estatal prevista en el artículo 223 EAC (FJ 144). Y por último, el Tribunal Constitucional consigna que la autorización estatal para celebrar el referéndum se tiene que incluir en la ley orgánica de aprobación del Estatuto y no en texto del Estatuto (FJ 145).

En el caso de los preceptos 222.1.d y 223.1.i la interpretación que hace al Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 147 concluye 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 estos tér-

minos, los artículos 222.1.d y 223.1.i EAC no son contrarios a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo». La argumentación del Tribunal Constitucional con relación a los preceptos 222.1.d y 223.1.i empieza estableciendo que las funciones del Rey con relación a los órganos estatales (previstas principalmente en el artículo 62 CE) solo se hacen extensibles a los órganos autonómicos cuando esté previsto expresamente, de tal forma que la convocatoria real de los referéndums de ámbito estatal se tiene que diferenciar del referéndum de ratificación de una reforma estatutaria que solo afecta a un órgano de la Comunidad Autónoma, como es su cuerpo electoral (FJ 146). En el fundamento jurídico 147 se analiza la posible incidencia del texto estatutario respecto del artículo 92.3 CE que reserva a la ley orgánica la regulación de las condiciones y procedimiento de las diferentes modalidades de referéndum previstas en la Constitución (actualmente la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre las Diferentes Modalidades de Referéndum). En esta norma, además, se expresa que corresponde al Rey convocar referéndum en todos los casos. El Tribunal Constitucional considera que el hecho de que los referéndums de ratificación de las reformas estatutarias correspondan a los presidentes de las respectivas Comunidades Autónomas es fruto de una «excepción pacíficamente consentida y, por lo tanto, conformadora de una suerte de convención constitucional ya consolidada» que, además, no contradice la Constitución —que solo hace una remisión a la ley orgánica—, sino el precepto legal al que la Constitución remite.

Las consecuencias prácticas de la interpretación conforme de la STC 31/2010 relacionada con la reforma estatutaria

En primer lugar, hay que intentar apuntar las consecuencias prácticas de las interpretaciones que la jurisprudencia constitucional hace de los preceptos contenidos en los artículos 222.1.b y 223.1.d EAC que, como se ha mencionado, son interpretados, aunque no hay formalmente una declaración de interpretación conforme. Se pueden señalar tres consecuencias principales. Primera: se ha establecido un mandato a las Cortes Generales para que incluyan la autorización estatal para celebrar el referéndum en la ley orgánica y no en el texto del Estatuto. Segunda: durante la tramitación de una reforma estatutaria catalana en el Parlamento español no se puede considerar que los preceptos estatutarios limiten la capacidad decisoria de las Cortes Generales —que es discutible que el Estatuto de Autonomía de Cataluña quisiera limitar—. Tercera: en el procedimiento de reforma previsto en el artículo 222 hace falta una autorización expresa de las Cortes

Generales en el mismo sentido que la prevista en el artículo 223. Puede parecer que esta última consecuencia es la que menos incidencia práctica tiene porque es obvio que siempre hace falta una autorización estatal para convocar el referéndum de ratificación de la reforma estatutaria. El propio Tribunal Constitucional ha insistido en la idea de que «las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado no precisan de ninguna confirmación en los distintos Estatutos de Autonomía» (FJ 144). No obstante, se puede pensar que en este caso el Tribunal Constitucional va más allá de una interpretación conforme y produce lo que la doctrina ha denominado *sentencia manipulativa* porque introduce un precepto donde no lo hay (aunque acepte que no hace falta que esté).

En segundo lugar, hace falta aventurar cuáles son las consecuencias prácticas de la interpretación conforme que el Tribunal Constitucional realiza de los artículos 222.1.d y 223.1.i EAC, que decía que el presidente de la Generalitat puede convocar los referéndums de ratificación de las reformas estatutarias si se interpreta que lo hace «siempre en nombre del Rey».

Dado que el Estatuto de Autonomía de 1979 ya contemplaba que fuera la Generalitat quien convocara el referéndum de ratificación de las reformas estatutarias (artículos 56.3 y 57.c EAC 1979), fue el presidente de la Generalitat el que dictó el Decreto 170/2006, de 18 de mayo, por el que se Somete a Referéndum el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Las expresiones utilizadas en el preámbulo del Decreto 170/2006, como «se debe proceder a someterlo a referéndum» o «corresponde convocarlo mediante este Decreto», o incluso expresiones del articulado, como «se somete a referéndum» (art. 1) o «el referéndum convocado mediante este Decreto» (art. 5) no implicaron una personalización de la convocatoria del referéndum de reforma estatutaria por la presidencia de la Generalitat ni menos aún un menosprecio de la normativa estatal reguladora de los referéndums (véase la normativa aplicable citada en el artículo 5). Este precedente, con su esmerado uso de la terminología y las atribuciones estatutarias, hace más difícil entender la necesidad de la interpretación constitucional producida.

Casi parece que el Tribunal Constitucional quiera que se haga constar expresamente que la convocatoria se realiza en nombre del Rey (lo que, por otra parte, obligaría a personalizar la convocatoria y utilizar un «convoco en nombre del Rey»). Aspecto formal que, por otra parte, no se ha seguido en todos los casos en que es obligatorio. Una novedad del nuevo Estatuto de Autonomía relacionada con la posibilidad de dictar decretos leyes es la cláusula contenida en el artículo 67.6.a EAC que indica que el presidente de la Generalitat los promulga en nombre del Rey. Los decretos leyes promulgados en el año 2007 y 2008 no

contuvieron esta fórmula y es el Decreto Ley 1/2009 el primero en que consta que la promulgación se hace «en nombre del Rey», como establece el nuevo Estatuto de Autonomía. Nadie impugnó ante el Tribunal Constitucional los decretos leyes de los años 2007 y 2008, así que no podemos saber cuáles son las consecuencias de esta carencia.

Si el propio Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 144, al tratar las impugnaciones relacionadas con la reforma estatutaria, recuerda que es doctrina constitucional que «las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado no precisan de ninguna confirmación en los distintos Estatutos de Autonomía» y, por lo tanto, no hay que mencionar las competencias de los órganos estatales en vano, no se entiende por qué hay que decirlo en el Estatuto, pero se tiene que interpretar que se dice cuando se ejerce efectivamente la competencia.

Una pregunta queda abierta: ¿para llegar a este punto hacía falta una sentencia interpretativa con respecto a la reforma estatutaria?

Referencias a la reforma estatutaria en los votos particulares en la STC 31/2010

Una buena forma de acabar estas líneas es mirar las referencias a la reforma estatutaria en los votos particulares de la STC 31/2010, que también se pueden leer como lo que habría podido ser, en una especie de ciencia (jurídica) ficción.

Los magistrados Conde Martín de Hijas y Delgado Barrio, al final de sus votos particulares, comentan los artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña dedicados a la regulación de la reforma estatutaria. Ambos magistrados siguen principalmente una argumentación similar a la de los recurrentes, especialmente con relación a la limitación de las facultades de las Cortes Generales y al uso impropio del término *ratificación* en vez de *aprobación*, aunque en el primer caso también se pone el énfasis en la colisión de la regulación estatutaria con la Ley Orgánica 2/1980 sobre las diferentes modalidades de referéndum. Por su parte, el magistrado Rodríguez Arribas, también al final de su voto particular, hace consideraciones en relación a la regulación de la reforma estatutaria. Dicho magistrado se centra únicamente en la intervención del Rey y considera que los preceptos de los que la sentencia hace una interpretación conforme son, a su parecer, inconstitucionales por omisión de las prerrogativas reales.

El voto particular que contiene una posición más diferenciada de los recurrentes es el del magistrado Rodríguez-Zapata Pérez, que trata sobre la reforma estatutaria en la letra A del punto IV de su voto particular. El magistrado em-

pieza diciendo que la Ley Orgánica 2/1980 sobre las diferentes modalidades de referéndum es una de las leyes orgánicas que el Estatuto tendría que respetar y no lo hace. El magistrado Rodríguez-Zapata Pérez ve en la regulación de la reforma estatutaria otros motivos de inconstitucionalidad más allá de los alegados por los diputados del Partido Popular, como la posibilidad de retirada del Estatuto o la previsión de iniciativa popular para reformarlo y la regulación que de esta posibilidad se puede hacer por ley autonómica. Pero el argumento principal del magistrado es que con este procedimiento de reforma «ha sido modificada, en sentido federal, la forma del *Estado de las autonomías*» porque se ha privado al Estado del poder de reforma estatutaria y solo le queda utilizar la reforma constitucional para alcanzar este objetivo. De esta manera, según el magistrado, «se permite en el EAC ejercer como *poder constituyente prorrogado o sobrevenido*». Más allá de esto, considera que ni el preámbulo ni el título preliminar del Estatuto de Autonomía de Cataluña tienen establecido un procedimiento específico de reforma, lo que ve como expresión de su «irreformabilidad» y de la «potestad estatuyente» de la que es muestra.

Si se cogen solo estos comentarios referentes a la reforma estatutaria (y no todo el contenido de los respectivos votos particulares), se puede pronosticar que de ser mayoritaria la posición de los magistrados Conde Martín de Hijas y Delgado Barrio se hubiera dejado un procedimiento centrado en la fase autonómica y se hubiera previsto la convocatoria del referéndum por parte del Rey. En este último aspecto encontramos la coincidencia con el magistrado Rodríguez Arribas. En cambio, la argumentación del magistrado Rodríguez-Zapata Pérez, que por una parte tiene un trasfondo más teórico, pero por la otra es más punzante respecto de los diversos apartados del articulado, de ser mayoritaria habría dejado el título VII del Estatuto de Autonomía de Cataluña irreconocible.