

LA STC 31/2010 I LA CONTRIBUTIÓ DE LA JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL A LA CONFIGURACIÓ D'UN ESTAT COMPOST A ESPANYA: ELEMENTS DE CONTINUÏTAT I RUPTURA, I INCIDÈNCIA EN LES PERSPECTIVES D'EVOLUCIÓ DE L'ESTAT AUTONÒMIC

Javier Pérez Royo*

Sumari

1. Introducció: els arbres i el bosc
2. El lloc del Tribunal Constitucional en la definició de l'estructura de l'Estat: de la Constitució a la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional
 - 2.A. La Constitució
 - 2.B. La Llei Orgànica del Tribunal Constitucional
3. La resposta del Tribunal Constitucional al recurs d'inconstitucionalitat del PP contra la reforma de l'Estatut d'autonomia per a Catalunya: el seu difícil encaix a la Constitució
4. El gir soberanista del nacionalisme català després de la publicació de la STC 31/2010

* Javier Pérez Royo, catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Sevilla, c. San Fernando, 4, 41004 Sevilla, jproyo@us.es
Artículo recibido el 26.05.2011. Evaluación ciega: 12.07.2011. Fecha de aceptación de la versión final: 12.07.2011

1. Introducció: els arbres i el bosc

La STC 31/2010 ha produït, segons la meua opinió, una fallida en el pacte constituent amb base en el qual es van posar les bases per a la transformació de l'Estat unitari i centralista, que havia presidit gairebé tota la nostra història política i constitucional, en un Estat políticament descentralitzat.

Ha passat encara massa poc temps perquè puguem saber amb precisió l'abast de l'esmentada fallida i com pot afectar l'evolució de l'Estat autonòmic, però ha passat el suficient com perquè puguem estar segurs que qualsevol evolució estarà bloquejada fins que no s'aconsegueixi reparar políticament d'alguna manera el dany que la STC 31/2010 ha produït.

No hi ha hagut cap sentència del Tribunal Constitucional en relació amb la configuració de l'Estat compost a Espanya comparable a aquesta, encara que hi ha hagut sentències molt importants i que han contribuït molt a l'esmentada configuració. Aquesta sentència és diferent de totes les altres en un punt essencial: és la primera vegada que el Tribunal Constitucional s'enfronta amb el *nucli essencial del dret a l'autonomia* reconegut a la Constitució i ho fa d'una manera i en uns termes en els quals l'esmentat nucli essencial queda seriosament afectat.

Les cursives són importants. La STC 31/2010 controla per primera vegada la constitucionalitat d'un Estatut aprovada per la via de l'article 151 CE. I l'esmentat article conté el *nucli essencial* del concepte d'autonomia de la Constitució de 1978. L'exercici del dret a l'autonomia, regulat a l'esmentat article, és el que fa que el dret a l'autonomia constitucionalment reconegut sigui *recognoscible*, per utilitzar el terme emprat pel Tribunal Constitucional per a la delimitació del contingut essencial dels drets fonamentals (STC 11/1981). L'exercici del dret reconegut a l'article 143 CE manca de l'esmentada recognoscibilitat. El dret regulat a l'article 151 CE únicament és possible en una Estat políticament descentralitzat. El dret regulat a l'article 143 no exigeix inexorablement aquest tipus d'Estat, encara que pot acabar trobant col·locació en aquest mateix.

Dit en poques paraules: l'article 151 CE és l'únic article de la Constitució en què es vehicula sense cap mena de dubtes la *decisió política constitucionalment conformadora de l'estructura de l'Estat que figura a l'article 2 CE en una direcció inequívocament descentralitzadora*. Això és el que separa radicalment al 151 del 143 CE. I això és el que el converteix en la peça decisiva de la definició constitucional de l'estructura de l'Estat.

Justament per això, la STC 31/2010 exigeix davant de tota una anàlisi políticoconstitucional, és a dir, una anàlisi des de la perspectiva de la decisió política constitucionalment conformadora de l'estructura de l'Estat que figura a l'article 2 CE i del desenvolupament d'aquesta en el Títol VIII i en les Disposicions Addicionals i Transitòries pertinents de la Constitució.

No vull dir amb això que manqui d'interès l'estudi de la STC 31/2010, en el que té de resposta als problemes que van suscitar els recurrents en la seva demanda d'inconstitucionalitat. El que el Tribunal Constitucional ha dit en aquesta sentència sobre l'Estatut com a norma jurídica i la seva funció constitucional, sobre Catalunya com a nació i símbols nacionals, sobre els drets històrics, sobre la llengua, sobre els drets estatutaris i la seva diferenciació dels drets fonamentals, sobre el poder judicial, sobre la definició estatutària de les competències, sobre les relacions institucionals de la Generalitat o sobre el finançament, condicionarà en el futur l'actuació dels poders

públics, estatals i autonòmics (no només catalans) i la possibilitat que els actes dels esmentats poders públics acabin sent residenciats davant del Tribunal Constitucional.

El que vull dir és que la STC 31/2010 ens ha situat davant d'un problema de naturalesa constituent i que fins que no tinguem alguna resposta per aquest, l'evolució de l'Estat Autonòmic estarà bloquejada. L'anàlisi politicoconstitucional de la sentència és, doncs, segons la meua opinió, el pressupost indispensable per a qualsevol anàlisi jurídica rellevant ulterior. Analitzar els diferents fonaments jurídics de la STC 31/2010, prescindint de l'esmentada anàlisi politicconstitucional prèvia, com si realment ens trobéssim davant d'una sentència més de les nombroses que el Tribunal Constitucional ha dictat respecte dels diferents problemes plantejats en relació amb l'estructura de l'Estat al llarg de tres dècades, seria un supòsit clar dels arbres que no ens permetrien veure el bosc.

O per dir-ho d'una altra manera: fins que no es reperi la fallida en el pacte constituent originari de 1978, l'Estat Autonòmic estarà congelat, és a dir, sense possibilitat d'evolució.

Aquesta és la tesi que intentaré justificar a les pàgines que segueixen, per al qual és necessari començar situant el lloc que el constituent espanyol va establir per al Tribunal Constitucional en la definició de l'estructura de l'Estat.

2. El lloc del Tribunal Constitucional en la definició de l'estructura de l'Estat: de la Constitució a la Llei orgànica del Tribunal Constitucional

2. A. La Constitució

El constituent espanyol de 1978 no va establir si més no la participació del Tribunal Constitucional en la definició de l'estructura de l'Estat. Ni directament ni indirectament. Va establir la seva participació en la interpretació de l'estructura de l'Estat definida mitjançant el joc conjunt de la Constitució i els Estatuts d'autonomia, però no en la seva definició. No, en tot cas, en allò que afectés a l'estructura de l'Estat, el joc conjunt de la Constitució i dels Estatuts d'Autonomia que s'aprovés per la via de l'article 151 de la Constitució, ja que no és tan clara la cosa en relació amb els Estatuts d'Autonomia que s'aprovesin per la via de l'article 143 CE. Més endavant ho veurem.

La Constitució estableix el procés de construcció d'una estructura políticament descentralitzada com un procés de naturalesa exclusivament política, del qual són titulars, per part de l'Estat, les Corts Generals i, per part de les nacionalitats i regions, diferents òrgans, depenent que s'accedeixi a l'autonomia per la via de l'article 143 o la de l'article 151 CE.

En el cas de l'accés a l'autonomia per la via de l'article 143 CE, la potestat de la nacionalitat o regió es redueix a l'exercici de la iniciativa autonòmica per les diputacions interessades o l'òrgan interinsular corresponent i les dues terceres parts dels municipis la població dels quals representi, almenys, la majoria del cens electoral de cada província o illa (art. 143.2 CE) i a l'elaboració del Projecte d'Estatut per una assemblea composta per la Diputació o òrgan interinsular de les províncies afectades i pels Diputats i Senadors elegits en elles, que serà elevat a les Corts per a la seva tramitació com a llei (art. 146 CE). La nacionalitat o regió proposa. L'Estat disposa. Aquesta és la lògica del constituent per als territoris que es constituïssin en Comunitats Autònomes per la via de l'article 143 CE.

En el cas de l'accés a l'autonomia per la via de l'article 151 CE, el procés és completament diferent, tant en el que a la iniciativa del procés autonòmic es refereix

com en el que l'elaboració de l'Estatut d'Autonomia afecta. S'imposa pel constituent de manera expressa, un procés de negociació política en el qual es combinaran tres formes diferents d'expressió del principi de legitimitat democràtica: dos de naturalesa representativa i una de naturalesa directa.

Per a la iniciativa del procés autonòmic s'exigeix el concurs de les Diputacions o els òrgans interinsulars corresponents i de les tres quartes parts dels municipis de cada una de les províncies afectades que representin, almenys, la majoria del cens electoral de cada una d'elles i que l'esmentada iniciativa sigui ratificada mitjançant referèndum per la majoria absoluta dels electors de cada província (art. 151.1 CE). Iniciativa provincial i municipal mitjançant òrgans representatius i ratificació mitjançant l'exercici de la democràcia directa pel cos electoral de cada una de les províncies amb majoria qualificada. Combinació, doncs, de democràcia representativa i democràcia directa en el mateix origen del procés.

Als territoris que haguessin plebiscitat en el passat afirmativament projectes d'Estatut d'autonomia (Disposició Transitòria 2a CE) se'ls eximeix de recórrer al procés descrit a l'apartat 1 de l'article 151 CE, al qual hem fet referència en el paràgraf anterior. Es dóna validesa per part del constituent a la combinació de democràcia representativa i democràcia directa que es va produir en l'experiència democràtica immediatament anterior, això és, en la de la Segona República.

Així, doncs, Catalunya, País Basc i Galícia accedien directament a l'autonomia per la via de l'article 151 CE. Els altres territoris podrien accedir-hi també si exercien la iniciativa del procés autonòmic en els termes de l'article 151 CE, alguna cosa que només passaria a Andalusia.

Una vegada exercida la iniciativa autonòmica en aquests termes, el constituent definia el procés d'elaboració de l'Estatut d'Autonomia distingint les fases següents:

1ª. Iniciativa en l'elaboració del Projecte d'Estatut que s'atribueix als Diputats i Senadors elegits en les circumscripcions compreses en l'àmbit territorial que pretengui accedir a l'autogovern, que es constituïran en Assembla a tal efecte (art. 151.2.1 CE).

2ª. Negociació entre Assembla de Parlamentaris i la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats en un termini de dos mesos "per determinar de comú acord la seva formulació definitiva" (art. 151.2.2 CE).

3ª. En cas d'acord, el text resultant serà sotmès a referèndum del cos electoral de les províncies compreses en l'àmbit territorial del projectat Estatut (art.151.2.3 CE).

4ª. Si el projecte d'Estatut és aprovat a cada província per la majoria dels vots vàlidament emesos, serà elevat a les Corts Generals. Els plens d'ambdues Cambres decidiran sobre el text *mitjançant un vot de ratificació*. Aprovat l'Estatut, el Rei el sancionarà i ho promulgarà com a llei. (art. 151.2.4º CE).

En cas de no assolir-se l'acord entre l'Assembla proponent i la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats, el projecte d'Estatut serà tramitat com a llei davant de les Corts Generals. El text aprovat per aquestes serà sotmès a referèndum del cos electoral de les províncies compreses en l'àmbit territorial de l'Estatut projectat. En cas de ser aprovat per la majoria dels vots vàlidament emesos, es procedirà a la seva promulgació pel Rei (art. 151.2.5 CE).

Com es pot veure, el cos electoral de la nacionalitat o regió que pretén exercir el dret a l'autonomia per la via de l'article 151 CE té *la primera i l'última paraula* a l'exercici

d'aquest dret. És el cos electoral el que ha de ratificar en referèndum, per majoria absoluta dels electors, la iniciativa autonòmica exercida per les seves institucions representatives municipals i provincials. És el cos electoral per majoria dels vots vàlidament emesos el que ha de ratificar en referèndum el text aprovat conjuntament per l'Assemblea proponent de Diputats i Senadors i la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats o ratificar el text aprovat com a llei per les Corts Generals exclusivament en cas de desacord entre l'Assemblea de Parlamentaris i la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats. La democràcia directa està en el punt de partida i en el punt d'arribada de l'Estatut d'Autonomia de l'article 151 CE. Això és el que el converteix en una norma única no en l'ordenació jurídica, encapçalada per la Constitució espanyola de 1978, sinó en l'ordenació jurídica de tota la història del constitucionalisme espanyol i fins i tot en una norma excepcional en tota la història del constitucionalisme comparat.

Això vol dir, doncs, que el constituent espanyol va definir d'una manera molt singularment excepcional la forma en la qual s'ha d'assolir *el compromís entre el principi d'unitat política de l'Estat i l'exercici del dret a l'autonomia*, que dona com a resultat l'Estatut d'Autonomia de l'article 151 CE. El constituent va establir amb una absoluta rotunditat que el principi d'unitat opera com a pressupost i límit de l'exercici del dret a l'autonomia. Mai no va tenir el menor dubte, el constituent espanyol, que únicament aquell exercici del dret a l'autonomia que resultés compatible amb el principi d'unitat podia ser constitucionalment acceptable. Però el constituent no va ser menys rotund a l'hora d'establir que la imposició del principi d'unitat política de l'Estat no pot arribar a tal extrem que el resultat no acabi sent acceptable per als ciutadans de la nacionalitat o regió titular del dret a l'autonomia, que, justament per això, són els que han de parlar en últim lloc.

Aquesta és la raó per la qual el constituent espanyol, diferenciant-se en això de les experiències conegudes en dret comparat, va imposar la col·laboració de l'Estat a través de les Corts Generals i de la nacionalitat o regió a través d'una Assemblea de Diputats i Senadors en l'elaboració dels Estatuts d'Autonomia de l'article 151 CE. La nacionalitat o regió no pot exercir per si sola el dret a l'autonomia, sinó que necessita el concurs de l'Estat. I, a més, en cas de desacord entre l'Estat i la nacionalitat o regió, és la voluntat de l'Estat la que s'imposa. En cas de conflicte entre el principi d'unitat política de l'Estat i el dret a l'autonomia, és el primer el que preval. En cap cas no pot imposar-li la nacionalitat o regió la seva voluntat a l'Estat. En aquest sentit es pot dir que, encara que no sigui el que parla en últim lloc, l'Estat té materialment l'última paraula, en la mesura que el cos electoral de la nacionalitat o regió únicament pot ratificar un Estatut d'Autonomia a què l'Estat ha donat prèviament la seva aprovació a través de les Corts Generals.

Aquesta és la primera garantia que figura a la Constitució en el procés de construcció de l'Estat Autonòmic. És la clau de volta de tot l'edifici. Aquest és el fonament últim de la supremacia del dret estatal sobre el dret autonòmic que es consagra a l'article 149.3 CE. L'Estat, a través de les Corts Generals, defineix el límit que el principi d'unitat política de l'Estat suposa per a l'exercici del dret a l'autonomia. El límit és infranquejable. Quan el poble de la nacionalitat o regió es pronuncia en referèndum sobre el text de l'Estatut d'Autonomia està fent seu aquest límit que li ha estat imposat per les Corts Generals. Obviament perquè aquesta interiorització no pugui ser defraudada, els termes en els quals s'han fixat els límits no poden ser alterats a posteriori. No se'ls pot demanar als ciutadans que diguin sí a un text que pot convertir-se en una mica diferent posteriorment. Perdrien la garantia última de poder dir no. Des del primer Projecte de Constitució del 5 de gener de 1978 fins al text definitiu sotmès a referèndum, el 6 de desembre del mateix any, el constituent va excloure de manera ininterrompuda tal eventualitat.

La possibilitat que el poble de la nacionalitat o regió digui no al final del procés estatuent, en els casos d'accés a l'autonomia per la via de l'article 151, és la segona garantia que estableix la Constitució en el procés de construcció de l'Estat Autòmic. És una garantia compensatòria de la primera. Amb ella es pretén, en certa mesura, equilibrar els dos components segons els quals s'ha de construir l'estructura de l'Estat: unitat i autonomia. Es tracta d'un equilibri imperfecte, ja que la primacia de l'Estat en el conjunt del procés no es discuteix, però sí que es garanteix a la nacionalitat o a regió que no se li imposarà un Estatut d'Autonomia amb què els seus ciutadans no estiguin d'acord.

Així, doncs, la construcció de l'Estat Autòmic dissenyada pel constituent, descansa en una doble garantia. Una, a favor del principi d'unitat política de l'Estat, i una altra a favor del dret a l'autonomia. Ni la nacionalitat o regió pot imposar-li a l'Estat un Estatut d'Autonomia que l'Estat consideri lesiu del principi d'unitat, ni l'Estat pot imposar-li a la nacionalitat o regió un Estatut d'Autonomia que els ciutadans de l'esmentada nacionalitat o regió considerin lesiu del seu dret a l'autonomia.

Aquest compromís entre unitat i autonomia va ser present ja en el primer Projecte de Constitució, el que es publica al Butlletí Oficial de les Corts el 5 de gener de 1978 i no va deixar de ser present en cap moment de l'*iter* constituent fins al text definitiu sotmès a referèndum el 6 de desembre de 1978 per a les comunitats que accedissin a l'autonomia per la via de l'article 151 CE. A l'article 2, a l'article relatiu al Senat i als articles del Títol VIII així com a les Disposicions Addicionals i Transitòries, hi va haver molts canvis al llarg de l'*iter* constituent, però en la definició del compromís entre el principi d'unitat i el dret a l'autonomia mitjançant aquesta doble garantia a l'exercici del dret per a les Comunitats Autònomes de l'article 151 CE, no n'hi va haver cap. La voluntat constituent és perfectament identificable. Aquí no hi ha el més mínim dubte.

De l'exposat es dedueix, doncs, que la naturalesa jurídica de l'Estatut d'Autonomia de l'article 151 CE està definida per la confluència de tres formes diferents del principi de legitimació democràtica. Cap d'elles no és determinant en l'esmentada definició. No totes ocupen el mateix lloc, però totes són necessàries. És necessària la legitimació democràtica del poble espanyol, de la qual és portador l'òrgan a què la Constitució atribueix la seva representació, les Corts Generals (art. 66.1 CE). I és necessària la legitimació democràtica del poble, de la nacionalitat o regió que accedeix a l'autonomia per la via de l'article 151 CE, de la qual són portadors les Diputacions provincials i les tres quartes parts dels municipis en el moment de la iniciativa del procés autòmic i l'Assemblea de Diputats i Senadors en el procés d'elaboració del projecte d'Estatut d'Autonomia i de la seva negociació ulterior amb la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats i directament el cos electoral de la nacionalitat o regió mitjançant referèndum per majoria absoluta dels electors en el moment de la ratificació de la iniciativa del procés autòmic i per majoria dels vots vàlidament emesos en el referèndum de ratificació de l'Estatut.

D'aquesta complexa connexió entre diferents formes de manifestació del principi de legitimitat democràtica, que és el principi en el qual han de descansar directament o indirectament totes les institucions i totes les normes jurídiques d'un Estat democràtic digne de tal nom, és de la que neix l'Estatut d'Autonomia, de l'article 151 CE. Per això no hi ha cap altra norma que pugui comparar-se-li. Dir que la naturalesa de l'Estatut d'Autonomia, de l'article 151 CE, és la d'una Llei Orgànica és absurd. Una Llei Orgànica és una Llei de l'Estat, és expressió d'una única forma de manifestació del principi de legitimitat democràtica i no pot ser mai el resultat d'un pacte per al qual són necessàries tres formes diferents d'expressió de l'esmentat principi.

Aquesta és la raó per la qual l'Estatut d'Autonomia de l'article 151 CE únicament pot ser el resultat d'un pacte de naturalesa política del qual únicament poden ser portadors òrgans constitucionals legitimats democràticament de manera directa: les Diputacions Provincials i els municipis i el cos electoral en referèndum per majoria absoluta dels electors en el moment de la iniciativa del procés autonòmic, les Corts Generals per part de l'Estat, l'Assemblea de Diputats i Senadors de la nacionalitat o regió i el cos electoral de la nacionalitat o regió en referèndum en el moment d'aprovació de l'Estatut d'Autonomia. I aquesta és la raó per la qual no pot ser sotmès al control d'un òrgan que manca de l'esmentada legitimació democràtica directa, com és el Tribunal Constitucional.

El pacte polític, el pacte d'inserció de la nacionalitat o regió, és l'essència de l'Estatut d'Autonomia de l'article 151 CE. És l'expressió política, encara que jurídicament articulada, del compromís entre principi d'unitat i dret a l'autonomia, assolit entre l'Estat i la nacionalitat o regió mitjançant les seves institucions representatives i ratificat pel cos electoral d'aquesta última. El constituent va convertir les Corts Generals en el guardià del principi d'unitat política de l'Estat, dotant-les de poders suficients perquè, en cap cas, l'exercici del dret a l'autonomia no pogués acabar sent lesiu de l'esmentat principi d'unitat. Aquest és l'únic control de constitucionalitat de l'exercici del dret a l'autonomia per part de la nacionalitat o regió que figura a la Constitució per als Estatuts de l'article 151 CE.

En cap moment, al llarg de l'*iter* constituent, no es va suscitar si més no la possibilitat que els Estatuts d'Autonomia poguessin ser sotmesos a control de constitucionalitat per part del Tribunal Constitucional. I a la Constitució únicament s'estableix la possibilitat que el Tribunal Constitucional conegui «del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley» (art. 161.1.a) CE. No es diu res a la Constitució de control de constitucionalitat dels Estatuts d'Autonomia.

Es podria discutir si, segons l'esmentada atribució, el Tribunal Constitucional podria controlar la constitucionalitat dels estatuts aprovats per la via de l'article 143 CE, ja que, com hem vist, el projecte elaborat per l'assemblea composta pels membres de la Diputació o òrgan interinsular de les províncies afectades i pels Diputats i Senadors elegits en aquestes «será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley» (art. 146 CE). La dificultat per admetre el control de constitucionalitat en aquest cas derivaria que són les mateixes Corts Generals, guardià del principi d'unitat política de l'Estat, les que decideixen unilateralment el contingut i l'abast de l'exercici del dret a l'autonomia del territori que accedeix a l'autonomia per aquesta via. La tensió entre el dret a l'autonomia i el principi d'unitat política de l'Estat ha estat descartada pel mateix constituent en decidir el procés d'elaboració de l'Estatut d'Autonomia de l'article 143 CE i, en conseqüència, el control de constitucionalitat sembla superflu. Però formalment encara podria trobar-se-li algun tipus d'acoblament al control de constitucionalitat d'aquests Estatuts d'Autonomia per part del Tribunal Constitucional. La Llei Orgànica que aprova l'Estatut d'Autonomia de l'article 143 CE ha estat tramitada com a Llei Orgànica per les Corts Generals, encara que amb les peculiaritats pròpies d'un text a través del qual l'Estat decideix unilateralment com s'inserirà en la seva ordenació una nacionalitat o regió que forma part d'aquest. En tot cas, això que podria valer per a l'Estatut d'Autonomia originari, ja no val per a la reforma dels esmentats Estatuts, ja que, una vegada aprovat l'Estatut, la seva reforma és indisponible per al legislador de l'Estat actuant unilateralment. Però això ho veurem més endavant.

En el cas de l'Estatut d'Autonomia de l'article 151 CE, segons la meva opinió, no hi pot haver discussió de cap tipus. La Constitució no defineix l'esmentat Estatut com a llei en cap moment. En el cas del projecte d'Estatut d'Autonomia que ha estat aprovat de

comú acord entre la delegació de l'Assemblea proponent i la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats i sotmès posteriorment a referèndum, l'article 151.2.4t la CE únicament diu que «el Rey lo sancionará y promulgará como ley». L'Estatut d'Autonomia de l'article 151 CE té de llei "la sanción y promulgación" i res més. Considerar que, amb base en aquesta referència, es pot entendre que l'Estatut d'Autonomia aprovat per la via de l'article 151 la CE és una de les "leyes o normas con fuerza de ley" de les quals pot conèixer el Tribunal Constitucional a través del recurs de constitucionalitat, no sembla raonable. Caldria que ens remuntéssim a la teoria del constitucionalisme monàrquic del segle XIX sobre que la llei és *voluntas* i no *ratio* i al fet que, en conseqüència, és l'acte de la sanció règia l'element definitori de la norma i no la seva deliberació i aprovació parlamentària prèvia el que és determinant, per poder arribar a aquesta conclusió. No crec que ningú que tingui seny pugui compartir-la.

Tampoc en el cas que no hi hagi acord entre la delegació de l'Assemblea proponent i la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats, no crec que es pugui arribar a aquesta conclusió. És veritat que en aquest supòsit el "projecte d'Estatut serà tramitat com a llei davant de les Corts Generals" (art. 151.2.5è CE). Però no ho és menys que la destí de l'Estatut aprovat per les Corts Generals és el de ser sotmès a continuació a referèndum i seria un autèntic frau que, una vegada que els ciutadans de la nacionalitat o regió haguessin acceptat en referèndum un text que havia estat aprovat unilateralment per les Corts Generals prescindint de la manifestació de voluntat dels seus òrgans representatius que van elaborar el projecte d'Estatut d'Autonomia, no acabés sent aquest text aprovat en referèndum la norma que regulés el seu dret a l'autonomia. La hipòtesi és tan absurda que no pot no ser descartada de ple.

Quant a la Llei Orgànica que aprova l'Estatut d'Autonomia (art. 81 CE), resulta bastant clar de la lectura de l'article 151.2.4t CE, que l'acte de les Corts Generals es tracta d'un acte reglat que s'assembla al de la sanció i promulgació per part del Rei. Una vegada conclosa la tramitació de l'Estatut d'Autonomia de l'article 151 mitjançant l'aprovació del referèndum, la Constitució diu que «los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación». La Llei Orgànica és en aquest cas un segell que se li estampa al pacte de naturalesa política mitjançant el qual s'ha tancat el compromís entre el principi d'unitat política de l'Estat i el dret a l'autonomia, definint-se l'estatut d'integració de la nacionalitat a Espanya. La seva naturalesa és similar a la de la sanció i promulgació per part del Rei.

Això és tot el que la Constitució diu sobre l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de l'article 151 CE i la seva incorporació com a norma a l'ordenament jurídic de l'Estat. El Tribunal Constitucional brilla per la seva absència en tot el procés. El constituent va establir la construcció de l'Estat Autòmic en el seu nucli essencial com un procés de naturalesa política a través de la confluència de tres formes diferents del principi de legitimitació democràtica, del qual, justament per això, únicament poden ser portadors òrgans constitucionals legitimats democràticament de manera directa.

Aquest mateix procés que es dissenya a la Constitució per al procés estatuent originari de l'article 151 la CE és el que domina també el procés de reforma estatutària com a conseqüència de la imposició del principi del paral·lelisme de les formes. L'Estat Autòmic té el seu origen en pactes de naturalesa política que s'assoleixen mitjançant l'aprovació dels Estatuts d'Autonomia de l'article 151 CE i evoluciona i es renova mitjançant pactes de naturalesa política que s'assoleixen mitjançant la reforma dels Estatuts d'Autonomia aprovats per aquesta via. Ho veurem més davant de manera detinguda.

Això és el que la Constitució ens diu respecte de la definició de l'estructura de l'Estat. El Tribunal Constitucional no intervé en l'esmentada definició, encara que òbviament sí que ho fa, i amb la màxima autoritat, en la interpretació de l'esmentada estructura definida conjuntament per la Constitució i els Estatuts d'Autonomia. El Tribunal Constitucional és el màxim intèrpret de la Constitució i dels Estatuts d'Autonomia, és a dir, del "bloque de la constitucionalidad", però no participa en la gènesi de l'esmentat bloc. El constituent va voler que el bloc de la constitucionalitat fos el resultat d'un pacte polític entre l'Estat i les nacionalitats i regions que accedissin a l'autonomia en tot cas per la via de l'article 151 CE, mitjançant el qual s'establiria la fórmula de compromís entre el principi d'unitat política de l'Estat i l'exercici del dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que accedissin a l'autonomia per l'esmentada via. Pacte polític del qual són parts les Corts Generals com a representants del poble espanyol i únic òrgan, en conseqüència, que pot ser portador de la voluntat de l'Estat, d'una banda, i el Parlament i el cos electoral de la nacionalitat o regió que expressen la voluntat d'aquesta última en el seu exercici del dret a l'autonomia.

Això és el que diu la Constitució. El Tribunal Constitucional brilla per la seva absència.

2.B. La Llei Orgànica del Tribunal Constitucional

La possibilitat que el Tribunal Constitucional participés en la definició de l'estructura de l'Estat mitjançant el control de constitucionalitat dels Estatuts d'Autonomia que, com hem vist, no figura a la Constitució, s'incorpora a la nostra ordenació a través de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, a l'article del qual 27.2.a) es disposa que «son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: los Estatutos de Autonomía y las demás Leyes Orgánicas».

L'equiparació que fa la LOTC entre Estatuts d'Autonomia i Lleis Orgàniques no sembla que sigui una interpretació raonable de la Constitució. L'article 81 CE diu que «son Leyes Orgánicas las que aprueban los Estatutos de Autonomía», però d'això no pot deduir-se que els Estatuts d'Autonomia siguin Lleis Orgàniques i, en tot cas, no pot deduir-se que ho siguin els Estatuts d'Autonomia aprovats per la via de l'article 151 la CE, com a conseqüència de la confluència d'aquesta triple manifestació diferent del principi de legitimació democràtica, que ja hem vist.

El mateix legislador va tenir dubtes que així pogués ser i i per això en el Recurs Previ d'Inconstitucionalitat que s'incloua en la LO 2/1979, encara que aquest recurs s'establí amb caràcter general per a totes les Lleis Orgàniques i tots els Estatuts d'Autonomia sense diferenciar, en principi, entre els aprovats per la via de l'article 143 o 151 la CE, sí que es va establir una clara diferència en la tramitació d'aquests recursos quan s'interposaven contra Lleis Orgàniques i Estatuts d'Autonomia de l'article 143 CE i quan s'interposaven contra Estatuts d'Autonomia de l'article 151 CE.

En el cas de les Lleis Orgàniques i els Estatuts d'Autonomia de l'article 143 CE, el text que es podria sotmetre a control previ de constitucionalitat seria el text definitiu aprovat per les Corts generals, és a dir «el texto definitivo tras su tramitación en ambas Cámaras y una vez que el Congreso se haya pronunciado, en su caso, sobre las enmiendas propuestas por el Senado» (art. 79.un.b) LOTC a la seva redacció originària de 1979).

En el cas dels Estatuts d'Autonomia de l'article 151 CE, al contrari, l'objecte de la impugnació mitjançant el Recurs Previ d'Inconstitucionalitat seria «el texto definitivo del proyecto de Estatuto que haya de ser sometido a referéndum en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma en el supuesto previsto en el artículo 151.2.3º, de la Constitución» (art. 79.un.a) LOTC).

Independentment del judici que es pugui tenir sobre el control previ de constitucionalitat, sobre el qual no crec que sigui precís tornar en aquest moment, sembla fora de dubte que el legislador de la LOTC va ser molt conscient que davant del Tribunal Constitucional es podia residenciar una voluntat parlamentària, una voluntat parlamentària simple, d'un sol òrgan constitucional, de les Corts Generals, cas de l'Estatut d'Autonomia de l'article 143 CE o segon supòsit de l'Estatut d'Autonomia de l'article 151 CE, és a dir, quan no hi ha hagut acord entre l'Assemblea de Diputats i Senadors proponent i la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats i el projecte d'Estatut es tramita per les Corts Generals com a Llei, o una voluntat parlamentària composta resultant del pacte entre dues institucions representatives, l'Assemblea proponent i la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats que determinen "de comú acord" el text definitiu de l'Estatut, però que, en cap cas, el Tribunal Constitucional podia ser jutge d'una voluntat expressada directament pel cos electoral en referèndum. El Tribunal Constitucional pot ser jutge de la constitucionalitat de normes aprovades mitjançant l'exercici de la democràcia representativa, però no mitjançant l'exercici de la democràcia directa.

O dit d'una altra manera, el legislador de la LOTC era conscient que el Tribunal Constitucional no podia parlar després que ho hagués fet el cos electoral de manera directa, o el que ve a ser el mateix, que els ciutadans de la nacionalitat o regió que es constituïa en Comunitat Autònoma per la via de l'article 151 la CE no els podia privar de dir l'última paraula en el moment constituent de l'exercici del seu dret a l'autonomia. El Tribunal Constitucional no pot fer desaparèixer la *segona garantia* del procés de construcció de l'estructura de l'Estat definida a la Constitució.

És veritat que l'article 79 LOTC contenia un apartat cinc, en el qual es disposava el següent: «El pronunciamiento en el recurso previo no prejuzga la decisión del Tribunal en los recursos que pudieran interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de ley del texto impugnado en la vía previa». Sembla que podria deduir-se d'aquest precepte una reafirmació de la competència del Tribunal Constitucional per conèixer de la constitucionalitat dels Estatuts d'Autonomia fins i tot després que el text s'hagués aprovat en referèndum.

Segons la meua opinió, no crec que aquesta interpretació sigui correcta. El que el legislador està establint en aquest precepte no és un control directe de constitucionalitat de l'Estatut, sinó una cosa diferent. El que el legislador estableix és la possibilitat que es pugui suscitar un conflicte entre l'Estat i una Comunitat Autònoma constituïda per la via de l'article 151 CE, com a conseqüència d'una llei dictada per les Corts Generals o pel Parlament de la Comunitat Autònoma. La Comunitat Autònoma pot entendre que la llei dictada per les Corts Generals no respecta l'Estatut d'Autonomia i pot interposar el corresponent recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional. O pot ser l'Estat el que consideri que una llei dictada pel Parlament de la Comunitat amb base al seu Estatut d'Autonomia no respecta la Constitució.

Aquest tipus de conflicte no pot descartar-se mai. De fet el conflicte s'ha produït permanentment des de l'entrada en vigor de la Constitució i els Estatuts d'Autonomia i continuaran produint-se en el futur. El Tribunal Constitucional ha hagut de fer permanentment una lectura conjunta de la Constitució i l'Estatut d'Autonomia pertinent quan ha hagut de resoldre un recurs d'inconstitucionalitat en el qual s'expressava un contenciós entre l'Estat i una Comunitat Autònoma, perquè en la base del contenciós hi havia una norma amb força de llei. Aquest és el terreny del Tribunal Constitucional, en el qual la seva autoritat resulta indiscutida. Però això és una cosa molt diferent a un control directe de la constitucionalitat de l'Estatut d'Autonomia.

En tot cas i com és sabut, el Recurs Previ d'Inconstitucionalitat va ser eliminat de la nostra ordenació per la LO 4/1985, de 7 de juny. Amb la seva derogació va desaparèixer l'únic precepte de l'ordenament espanyol des de la gènesi de l'Estat Constitucional en el qual s'ha regulat l'articulació de la intervenció del Tribunal Constitucional i el cos electoral mitjançant referèndum. I com no podia ser de cap altra manera, l'esmentada articulació imposava que el Tribunal Constitucional es pronunciés abans que ho fessin els ciutadans en referèndum. L'única vegada que el legislador s'ha pronunciat ha estat per dir una cosa òbvia: que el Tribunal Constitucional no pot revisar una norma aprovada pel cos electoral a l'exercici de la democràcia directa.

Els interrogants s'imposen per si mateixos: és admissible concloure que el Tribunal Constitucional adquireix aquesta facultat per la derogació de la norma? Pot arrabassar-lo el Tribunal Constitucional al cos electoral d'una nacionalitat o regió que accedeix a l'autonomia per la via de l'article 151 CE el seu dret a tenir l'última paraula en el moment constituent del seu dret a l'autonomia?

Aquests són els interrogants amb què el Tribunal Constitucional havia d'enfrontar-se com a qüestions prèvies a l'hora de resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat per Diputats del PP contra la reforma de l'Estatut d'Autonomia per a Catalunya.

És el que no ha fet. Però això mereix tractament a part.

3. La resposta del Tribunal Constitucional al recurs d'inconstitucionalitat del PP contra la reforma de l'Estatut d'Autonomia per a Catalunya: el seu difícil encaix a la Constitució

El que s'ha dit en l'apartat anterior respecte dels Estatuts d'Autonomia originaris val també per a la reforma d'aquests. Els procediments de reforma estatutària dels Estatuts d'Autonomia reproduïxen els elements essencials dels processos estatutents originaris depenent que s'hagi seguit la via de l'article 143 o la del 151 CE.

Com és sabut, la reforma és un component obligatori del contingut dels Estatuts d'Autonomia. De tots, encara que de cada un a la seva manera. Per als Estatuts d'Autonomia de l'article 143 CE, la Constitució disposa a l'article 147.3 que «la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica».

Per als Estatuts d'Autonomia aprovats per la via de l'article 151 CE, la Constitució a l'article 152.2 estableix que «una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes».

En aquests preceptes s'expressa amb tota claredat la diferent naturalesa de l'Estatut d'Autonomia i de la Llei Orgànica. La Llei Orgànica és el resultat d'una manifestació de voluntat unilateral de l'Estat que ni conté ni pot contenir clàusules de reforma. Una Llei Orgànica ha de poder ser modificada o derogada per les Corts generals quan ho estimin pertinent, sempre que la modificació o derogació sigui aprovada pel Congrés dels Diputats per majoria absoluta en una votació final sobre el conjunt del projecte (art. 81.2 CE). Una Llei Orgànica amb clàusules de reforma seria, en conseqüència, anticonstitucional. Al contrari, el que seria anticonstitucional és que un Estatut d'Autonomia no contingüés clàusules de reforma. L'Estatut d'Autonomia no pot ser modificat o derogat unilateralment mitjançant una Llei Orgànica de l'Estat. Per a la seva reforma és precís seguir el procediment previst al mateix Estatut per a la

renovació del compromís entre el principi d'unitat i el dret a l'autonomia. L'Estatut d'Autonomia és sempre cosa de dos. No pot ser mai cosa d'un.

De les clàusules de reforma deriva la posició de l'Estatut d'Autonomia en el nostre sistema de fonts, que va quedar consolidada amb la STC 76/1983, mitjançant la qual el Tribunal Constitucional va resoldre el recurs previ d'inconstitucionalitat contra la Llei Orgànica d'Harmonització del Procés Autòmic (LOAPA). En l'esmentada sentència el Tribunal Constitucional afirmaria expressament que cap Llei de l'Estat no pot modificar directament o indirectament un Estatut d'Autonomia, ja que l'esmentada norma únicament pot ser modificada mitjançant el procediment de reforma previst en ella mateixa. Amb base en l'esmentada doctrina va anul·lar el caràcter de Llei Orgànica i de Llei d'Harmonització de la LOAPA.

Ara bé, si tots els Estatuts d'Autonomia han de regular procediments de reforma, cada un ha de fer-ho de manera coherent amb el procediment que es va seguir per a la seva aprovació originària. I per això no pot ser el mateix el procediment de reforma dels Estatuts d'Autonomia aprovats per la via de l'article 143 CE que el procediment dels Estatuts aprovats per la via de l'article 151 CE.

Aquesta és la raó per la qual no pot considerar-se que les normes constitucionals relatives als processos estatutants van exhaurir la seva eficàcia en el moment en què se'n va fer ús i que quedarien a la Constitució com a lletra morta, que han deixat de tenir vigència. Els articles 143 i 151 CE perviuen en els procediments de reforma dels Estatuts d'Autonomia aprovats per la primera o per la segona via. Les diferències a què hem fet referència en l'apartat anterior entre uns i altres en els processos estatutants originaris, es mantenen en els processos de reforma. Els Estatuts d'Autonomia de l'article 143 i els de l'article 151 CE van ser diferents en el seu origen i ho continuen sent en l'actualitat. La complexitat de l'articulació de tres formes diferents de manifestació del principi de legitimitat democràtica que era present en el procés estatuent de l'article 151 CE i que no ho estava en el de l'article 143 la CE, continua estant present en la reforma dels Estatuts del 151 i absent en la reforma dels Estatuts del 143 CE.

Aquesta diferenciació pot ser anul·lada mitjançant l'exercici de la reforma estatutària per a les Comunitats Autònomes que es van constituir per la via de l'article 143 CE. Si, com a conseqüència de l'esmentada reforma, es decideix que en el futur la reforma de l'Estatut d'Autonomia exigirà la ratificació en referèndum pel cos electoral de la comunitat, com ha ocorregut amb la reforma de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, la diferència quedarà cancel·lada, en la mesura que també per a ella s'exigeix d'ara endavant la triple manifestació del principi de legitimitat democràtica a la qual ens estem referint com a definitòria dels Estatuts d'Autonomia de l'article 151 CE.

L'Estatut d'Autonomia per a Catalunya originari conservava en l'essencial per a la reforma estatutària el procediment prevista a l'article 151 la CE per al procés estatuent, si bé introduint algunes novetats, entre les quals cal destacar les dues següents:

1^a. La "proposta de reforma" ha de ser aprovada pel Parlament de Catalunya per una majoria de dos terços (art. 56.1.b).

2^a. La proposta de reforma exigirà l'aprovació de les Corts Generals mitjançant Llei Orgànica (art. 56.1.b).

L'Estatut d'Autonomia optava per fer més rígid el procés de reforma respecte al que havia estat el procés estatuent, ja que exigia una majoria molt qualificada en el Parlament per a la proposta de reforma, majoria que no s'exigia en l'Assemblea de

Diputats i Senadors que aprovava el projecte d'Estatut d'Autonomia. En aquest sentit, es pot afirmar que el procés de reforma és més exigent que el procés estatutari. La manifestació de voluntat de la Comunitat Autònoma que és en l'origen de la reforma ha de ser una voluntat molt majoritària. És la majoria que s'exigeix a la Constitució per a la seva reforma.

La segona novetat ens situa de nou davant d'un problema amb què ens hem trobat diverses vegades, el de la naturalesa de l'Estatut d'Autonomia de l'article 151 i el de la Llei Orgànica. Pot entendre's que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en redactar aquest incís de l'article 56.1.b) en els termes en els quals ho va fer, estava acceptant que l'Estatut d'Autonomia és una Llei Orgànica?

De cap manera. La reforma és aprovada mitjançant Llei Orgànica, però no és una Llei Orgànica. Bona prova d'això és la forma en la qual es regula als Reglaments del Congrés dels Diputats i el Senat la tramitació dels Estatuts d'Autonomia de l'article 151 CE.

El Reglament del CD dedica a l'esmentada tramitació els 137 a 144 i s'hi regula detalladament el procediment de negociació entre la Comissió Constitucional i la Delegació de l'Assemblea proponent (en aquest cas el Parlament de Catalunya) amb la finalitat d'aprovar de comú acord un text. En el cas que s'assoleixi l'acord, el text és enviat al Govern, a fi que en convoqui el referèndum de ratificació. Una vegada rebuda la comunicació de l'aprovació en referèndum "se sotmetrà a vot de ratificació en el Ple del Congrés" (art. 144).

El Reglament del Senat resulta encara més expressiu. L'article 143.2 diu el següent:

«Aquellos... proyectos de Estatutos de Autonomía tramitados al amparo del artículo 151 de la Constitución, se someterán a voto de ratificación previsto en el apartado 2, número 4º de dicho artículo.

A tal efecto, el proyecto correspondiente se publicará, una vez recibido por el Senado, y será elevado directamente al Pleno de la Cámara para su ratificación, sin que resulte admisible la presentación de enmiendas al texto».

Pot considerar-se que té la naturalesa d'una Llei Orgànica un text en el qual la intervenció del Congrés i el Senat es produeix de la manera que els Reglaments d'ambdues Cambres regulen? L'aprovació com a Llei Orgànica de la reforma de l'Estatut d'Autonomia és una simple formalitat similar a la de la sanció i promulgació i no un element definitori de la seva naturalesa jurídica.

En el procés de reforma estatutària s'han complert escrupolosament tots els preceptes constitucionals, estatutaris i reglamentaris. La renovació del compromís entre el principi d'unitat política de l'Estat i l'exercici del dret a l'autonomia s'ha produït en els termes en els quals el va establir la Constitució, sense desviar-se en el més mínim de les previsions constitucionals i estatutàries.

El projecte d'Estatut d'Autonomia va ser aprovat amb una majoria molt superior a l'exigida per l'article 56 de l'Estatut el 30 de setembre de 2005, el 2 de novembre de 2005 es va produir el debat de presa en consideració en el Congrés dels Diputats, el 21 de març de 2006 la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats va publicar el text acordat amb la delegació del Parlament de Catalunya després de la negociació corresponent, el 30 de març de 2006 l'esmentat text va ser aprovat per majoria absoluta en el Ple del Congrés dels Diputats, el 10 de maig va ser aprovat pel Senat i el 18 de juny va ser ratificat en referèndum pel cos electoral de Catalunya.

S'ha de subratllar que el control de constitucionalitat que va fer la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats del text que havia estat aprovat pel Parlament de Catalunya va ser molt intens. La negociació entre la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats i la Delegació del Parlament no va ser un mer tràmit, sinó que va ser una negociació molt dura, que va revisar en profunditat el text remès al Congrés. Tant que un dels partits que formava part del Govern de la Generalitat i que havia estat un dels impulsors de la reforma, Esquerra Republicana, va votar en contra del text acordat en el Ple del Congrés dels Diputats i va demanar el no en el referèndum de ratificació.

No es pot dir que la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats fos complaent en el control de constitucionalitat de l'exercici del dret a l'autonomia per part del Parlament de Catalunya. Les Corts Generals, a través de la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats, van complir amb la funció que tenen constitucionalment encomanada de fer prevaler el principi d'unitat política de l'Estat davant l'exercici del dret a l'autonomia. Però ho van fer sense perdre de vista la funció integradora del procés en el seu conjunt. La preservació del principi d'unitat no podia conduir que la comunitat autònoma entengués que quedava desnaturalitzat el seu exercici del dret a l'autonomia. Aquest és el compromís que va quedar reflectit en el text que va ser sotmès a referèndum. I a aquest compromís és al que els ciutadans van donar aclaparadorament el sí.

En la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya s'ha seguit la Constitució al peu de la lletra. L'Estat Autòmic es construeix mitjançant pactes polítics a través del procediment previst a la Constitució i es renova mitjançant pactes polítics a través del procediment previst a la Constitució i l'Estatut d'Autonomia. En aquests pactes no hi ha lloc per al Tribunal Constitucional, la funció del qual comença en la interpretació d'aquests pactes una vegada conclusos. Els contenciosos que puguin suscitar-se entre el principi d'unitat i el dret a l'autonomia en l'aplicació dels pactes sí que és terreny on ha d'intervenir el Tribunal Constitucional i amb la màxima autoritat, però en el contingut dels pactes definits mitjançant la negociació entre les Corts Generals i el Parlament de la Comunitat Autònoma i ratificat en referèndum no pot intervenir perquè els desnaturalitza.

Tot això ho desconeix la STC 31/2010. El Tribunal Constitucional mutila la Constitució i desconeix el contingut essencial del dret a l'autonomia constitucionalment definit. La sentència se'n va per les branques i desconeix el tronc. És impossible reconèixer-hi la voluntat constituent. I a més sense explicació de cap tipus sobre el que és una reforma d'un Estatut d'Autonomia aprovat per la via de l'article 151 CE, sobre l'atribució a les Corts Generals del control de la manifestació de la voluntat del parlament proponent i sobre l'exercici que de l'esmentada atribució s'ha fet, sobre la qual cosa suposa la confluència de la triple manifestació del principi de legitimitat democràtica. Tots els elements centrals que són a la Constitució per al procés de construcció de l'Estat Autòmic i per a la seva renovació mitjançant els processos d'aprovació i reforma dels Estatuts d'Autonomia en general i dels aprovats per la via de l'article 151 CE en particular, és com si no existissin per al Tribunal Constitucional. La Constitució de la STC 31/2010 no es pot reconèixer. Té alguna relació amb la Constitució de 1978, però la desconeix en el fonamental: en allò que va ser l'essència del pacte constituent per a la definició de la nostra Constitució territorial.

Aquesta és la raó per la qual sostinc que la STC 31/2010 ha provocat una ruptura del pacte constituent en un component essencial d'aquest: el de la renovació de la unitat d'Espanya mitjançant l'exercici del dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que l'integren. Tot el món que ha estudiat el procés constituent de 1978 sap que aquest va ser el problema central amb el qual les Corts Generals van haver d'enfrontar-se i així

es va reconèixer expressament en el debat constituent pels portaveus de tots els grups parlamentaris presents en les esmentades Corts. En els processos d'elaboració i de reforma dels Estatuts d'Autonomia de l'article 151 CE, el constituent va identificar el nucli essencial de la seva decisió. I ho va fer de la forma en la qual ho va fer: atribuint el protagonisme del procés a òrgans de naturalesa política de l'Estat i de les nacionalitats i a regions que es constituïssin per aquesta via. Desconèixer això és desconèixer el nucli essencial de la decisió constituent. És el que segons la meua opinió, ha fet la STC 31/2010.

D'aquesta ruptura del pacte constituent és de la que deriva el gir soberanista que s'ha produït en el nacionalisme català després de la publicació de la sentència. Però això pertany al següent apartat.

4. El gir soberanista del nacionalisme català després de la publicació de la STC 31/2010

«No vale la pena discutir que el Tribunal (Constitucional) ha cometido un grave error. Ese debate ya no lleva a ninguna parte. El hecho cierto es que se ha cerrado una puerta y con ello toda una etapa histórica. El pueblo de Cataluña ha expresado su voluntad y esta no cambia porque la puerta se cierre; otras se abrirán o deberán abrirse porque la voluntad colectiva no puede conformarse en renunciar a una legítima ambición que 30 años de normal y progresivo desarrollo autonómico avalan y protegen». En estos términos se expresaba Miquel Roca en *La Vanguardia* el 30 de junio de 2010, es decir, inmediatamente después de que se hiciera pública la STC 31/2010, en un artículo titulado «España tiene un problema».

Òbviament Miquel Roca sap el que diu. Se li deu la que és, segons la meua opinió, la millor definició que es va fer en les Corts Constituents de l'objectiu que es pretenia assolir amb el reconeixement conjunt del principi d'unitat política de l'Estat i del dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que integren Espanya, que figura a l'article 2 de la Constitució: «desde mi perspectiva nacionalista no puedo dejar de constatar, no sin emoción, que hoy coincidimos todos en la voluntad de poner fin a un Estado centralista; *coincidimos todos en alcanzar por la vía de la autonomía un nuevo sentido de la unidad política de España*» (cursives meves).

En aquesta mateixa línia s'ha expressat Jordi Pujol. Ho ha fet en diverses ocasions des de la publicació de la STC 31/2010, però ho ha fet de manera molt articulada en una conferència pronunciada el 29 de març de 2011 a la Universitat Pompeu Fabra, en la qual, després de lamentar en les seves paraules inicials, que es tracta d'una «conferencia que durante muchos años había pensado que no tendría que hacer nunca... porque significa reconocer que se han de revisar como mínimo algunos de mis planteamientos de siempre», passa revista de manera detallada a la contribució del nacionalisme català, a la governabilitat de l'Estat des de la transició fins al moment immediatament anterior a la STC 31/2010, per arribar a la conclusió que, després de la Sentència, s'ha quedat sense arguments davant els que propugnen dins del nacionalisme en general, i a Convergència en particular, una posició independentista. Coherentment amb aquesta conclusió, Jordi Pujol ha acabat votant positivament de manera anticipada la consulta sobre la independència de Catalunya celebrada el 10 d'abril de 2011. (La conferència de Jordi Pujol no té títol i ha estat publicada en la seva integritat a *La Vanguardia* en la seva edició digital del 29 de març de 2011).

"El Gobierno de CiU se aboca a la consulta soberanista", titula M. Roger la seva crònica des de Barcelona en *El País* (8 d'abril de 2011), informant que el president Mas i vuit consellers han votat anticipadament en sentit positiu sobre la independència en la consulta esmentada. El procés d'organització de referèndums sobre la

independència per diferents ajuntaments, que va començar sent una mica marginal, ha deixat de ser-ho.

La primera conseqüència de la STC 31/2010 ha estat, doncs, la que el nacionalisme català consideri que s'ha trencat el pacte constituent amb base al qual s'havia vingut exercint el dret a l'autonomia. Malgrat que s'ha seguit escrupolosament el procediment de reforma estatutària definit a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia per a Catalunya, el Tribunal Constitucional ha decidit que la voluntat expressada a través de l'esmentat procediment no hi cap a la Constitució. La porta s'ha tancat i vostès es queden fora de la Constitució. El gir soberanista del nacionalisme català no és més que la resposta a aquesta decisió del Tribunal Constitucional.

On pot portar al nacionalisme català aquest gir soberanista és una cosa sobre la qual, de moment, únicament es pot especular. És veritat que el president de la Generalitat, com s'acaba de dir, ha votat positivament en la consulta sobre la independència de Catalunya, però no ho és menys, que el grup parlamentari de CiU es va abstenir en la votació en el Parlament de Catalunya de la proposició presentada per Solidaritat Catalana perquè s'aprovi a la Cambra una estratègia independentista. Però el simple fet que a la Taula de la Cambra el grup parlamentari de CiU hagués permès que es donés llum verda a la tramitació de l'esmentada proposició ja és un pas que hagués estat inimaginable abans de la STC 31/2010.

La major part dels articles en revistes especialitzades o generalistes però amb vocació de revistes especialitzades en aquest punt concret que s'han publicat sobre la STC 31/2010, prescindeixen d'aquesta primera conseqüència com si fos jurídicament irrellevant. Semblaria com si el fet que el gir soberanista o independentista del nacionalisme català com a reacció a la decisió del Tribunal Constitucional únicament pogués ser valorat des del punt de vista de la Política, però no des del punt de vista del Dret.

La meva discrepància no pot ser més profunda. Sens dubte que el gir soberanista del nacionalisme català no té cabuda dins de la Constitució, però l'argumentació constitucional, és a dir, la interpretació de la Constitució espanyola de 1978, que és en l'origen de l'esmentat gir és, segons la meva opinió, més encertada que l'argumentació constitucional en la qual descansa la decisió del Tribunal Constitucional en la STC 31/2010. El nacionalisme català s'ha sortit de la Constitució després de la publicació de la STC 31/2010, però s'hi havia mantingut a dins durant tot el procés de reforma estatutària. Ha estat el Tribunal Constitucional el que, segons la meva opinió, no ha respectat la Constitució en la seva sentència sobre la reforma de l'Estatut d'Autonomia per a Catalunya.

I a més sense fer la més mínima anàlisi dels preceptes constitucionals relatius al procediment d'elaboració i reforma dels Estatuts d'Autonomia de l'article 151 de la Constitució, sense analitzar la forma en la qual han donat compliment a aquests preceptes el Parlament de Catalunya i les Corts Generals i sense fer la més mínima reflexió sobre el fet que la reforma havia estat aprovada en referèndum. Semblaria que tot això per al Tribunal Constitucional és completament irrellevant.

La Constitució de la STC 31/2010 és una Constitució mutilada, de la qual és absent tot el que el constituent va preveure per a la construcció de l'Estat Autòmic i per a la seva renovació posterior mitjançant l'ordenament jurídic d'un procés de negociació política que concretés el compromís entre el principi d'unitat política de l'Estat i l'exercici del dret a l'autonomia. L'argumentació de la sentència és un exemple clar de no atrevir-se a agafar el toro per les banyes.

En tot cas, del que sembla que hi ha pocs dubtes és que la força integradora de la Constitució se n'ha ressentit després de la STC 31/2010. Una preocupació tan essencial del procés constituent com va ser la d'aconseguir integrar als nacionalismes a l'Espanya democràtica, s'ha vist desautoritzada pel Tribunal Constitucional. Hi ha ciutadans que consideraven que la Constitució també era seva i que, després de la STC 31/2010, han passat a deixar de considerar-la com a pròpia. És possible que això sigui motiu d'alegria per a alguns. Almenys, és el que es desprèn dels termes en els quals s'han pronunciat després de la publicació de la sentència. No és la meua opinió. Amb la STC 31/2010 s'ha produït una fallida del pacte constituent en un dels seus punts centrals, el que hauria de fer possible, com va dir Miquel Roca, donar un nou sentit a la unitat d'Espanya mitjançant l'exercici del dret a l'autonomia.

El que ha vingut a dir el Tribunal Constitucional, d'acord amb l'argumentació dels recurrents, és que això ja es va fer el 1978, en el moment inicial de posada en marxa de l'Estat de les Autonomies amb l'aprovació dels Estatuts originaris i que això es va acabar. Pel que fa a Catalunya, es torna al 79. Per als altres, també, perquè, en aquest terreny, catalans ho som tots. El Tribunal Constitucional ha congelat l'exercici del dret a l'autonomia.