
Retallades del TC a l'estatut de Catalunya

Autor:

Data de publicació: 19-02-2021

Retallades del TC a l'estatut de Catalunya

El constitucional espanyol anul·la 14 articles i en reinterpreta 27, desvalora la definició de Catalunya com a nació i hi introdueix vuit vegades la 'indissoluble unitat d'Espanya'

Al setè intent el Constitucional espanyol ha dirimit sobre el recurs pel PP a l'estatut, compartit en bona part pel Defensor del Pueblo, el socialista Enrique Mugica, que també en va presentar un. La sentència fa una gran retallada de l'estatut, que VilaWeb detalla extensament en aquest article. Però més que això, la sentència qüestiona el pacte constitucional de la transició i la possibilitat d'un encaix del Principat dins l'estat espanyol.

Amb això la sentència obra una nova era política a Catalunya, on des d'ara serà molt difícil d'invocar el pacte constitucional que va donar pas a la transició i el pacte no escrit segons el qual Catalunya s'avenia a formar part de l'estat espanyol per consolidar el desenvolupament de l'estat de les autonomies. L'abast de les retallades és d'una dimensió tan gran que allò que perilla és la confiança constitucional, tant per la ideologia subjacent de la sentència com, sobretot, pel mètode amb què s'ha dictat, en contradicció amb la triple legitimitat del Parlament de Catalunya, de les corts espanyoles i del referèndum.

Aquest és un anàlisi urgent de les retallades, amb alguns aspectes no concretats, perquè la sentència encara no és pública, sinó solament el veredict.

Nació, sense valor jurídic

Els canvis d'última hora fets per la presidenta del Tribunal Constitucional, María Emília Casas, al seu esborrany de sentència sobre l'estatut de Catalunya n'ha permès l'aprovació, quatre anys després d'haver-se presentat els recursos contra el text. S'ha votat l'estatut en quatre blocs diferents, i tots han estat aprovats: el preàmbul, els articles inconstitucionals, els articles constitucionals però reinterpretats i els articles no tocats. La sentència encara no s'ha fet pública, però sí el veredict.

Un acord entre la presidenta del TC, María Emília Casas, i el magistrat Manuel Aragón, per deixar clar que el preàmbul de l'estatut i la seva referència a la 'nació' no té gens de validesa jurídica, ha fet prosperar la sentència redactada per Casas, que declara inconstitucionals 14 articles i en reinterpreta 27. Aragón ha votat amb el sector dit conservador en aquest punt, que s'ha aprovat per sis vots (els conservadors i Aragón) a quatre (els anomenats progressistes). Els blocs dels articles constitucionals i els sotmesos a interpretació s'han aprovat per sis vots (els progressistes i el conservador Jiménez) contra quatre de l'ala dreta. El dels inconstitucionals per vuit a dos.

Retallada del poder judicial català

El text toca de manera molt particular els articles de l'estatut dedicats a la justícia. El Títol III de la carta catalana havia estat recorregut gairebé del tot, i l'Alt Tribunal ha tombat parcialment o totalment sis dels quinze articles, principalment els que dotaven de competències el nou Consell de Justícia de Catalunya, que havia de ser presidit pel president del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC). A més, el segon apartat de l'article 95, que indica que el TSJC és

l'última instància judicial a Catalunya, haurà de ser interpretat segons les indicacions del TC.

Aquest punt, concretament, diu que el TSJC és l'última instància jurisdiccional 'de tots els processos iniciats a Catalunya' i de tots els recursos que es tramiten en el seu àmbit territorial, 'sigui quin sigui el dret invocat com a aplicable', sempre d'acord amb la Llei Orgànica del Poder Judicial (LOPJ), i sense perjudici de la competència del Tribunal Suprem per a unificar doctrina. La LOPJ ha de determinar l'abast i contingut dels recursos.

Dels apartats 5 i 6 d'aquest article 95 se'n suprimeix 'amb la participació del Consell de Justícia de Catalunya' (en el nomenament del president del TSJC i dels presidents de sala del TSJC). Per tant, els nomenaments seran a proposta exclusiva del Consell General del Poder Judicial (CGPJ), d'acord amb la LOPJ.

El Consell de Justícia de Catalunya (CJC) és definit a l'article 97 com un 'òrgan del poder judicial a Catalunya' i actua com un 'òrgan desconcentrat' del CGPJ. L'article s'ha anul·lat totalment.

L'article 98, que en defineix les atribucions, també s'ha modificat greument: se n'han anul·lat cinc dels nou subapartats: participació del CJC en la designació del president del TSJC, dels presidents de sala del TSJC i dels presidents de les audiències provincials, funció inspectora i disciplinària o proposta al CGPJ del nomenament o cessament de jutges i magistrats.

Fins i tot s'ha anul·lat l'apartat 3 d'aquest mateix article, que estableix que les resolucions del CJC sobre nomenaments, autoritzacions, llicències i permisos s'hauran d'adoptar d'acord amb els criteris del CGPJ.

Sobre el Consell de Justícia, en l'article 99, el TC prohibeix que es digui que el president del TJSC presideix aquest òrgan de nova creació, i en l'article 100 elimina l'apartat que dictamina que els actes del CJC són impugnables davant el CGPJ, 'llevat que hagin estat dictats en exercici de competències' autonòmiques.

Per últim, s'anul·la parcialment l'article 101, i per tant, el CJC tampoc no podrà convocar concursos per a cobrir places vacants de jutges i magistrats i la Generalitat no podrà proposar-li la convocatòria de places de jutges o fiscals.

Retallades contra el català com a llengua preferent de l'administració i els mitjans

El Tribunal Constitucional ha decidit anul·lar 'l'ús preferent' del català per les administracions públiques i pels mitjans de comunicació públics. Per una majoria de vuit vots a favor i dos en contra, els magistrats han retocat l'article sis de l'estatut, dedicat a la llengua oficial de Catalunya. El text establia que la llengua pròpia era el català i, com a tal, 'llengua d'ús normal i preferent' de les administracions públiques i dels mitjans de comunicació. Ara els magistrats han declarat inconstitucional l'adjectiu 'preferent', però no que el català sigui la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament.

La sentència declara en l'apartat de drets i deures dels ciutadans, que hi ha quatre articles que no són inconstitucionals, 'sempre que s'interpretin en els termes establerts en el corresponent fonament jurídic que s'indica'. En aquesta situació es troba l'apartat 5 de l'article 33, que es refereix al fet que els ciutadans de Catalunya 'tenen el dret de relacionar-se per escrit en català amb els òrgans constitucionals i amb els òrgans jurisdiccionals d'àmbit estatal, d'acord amb el procediment establert per la legislació corresponent'.

També deixa subjecte a interpretació l'article 34, que diu que 'totes les persones tenen dret a ésser ateses oralment i per escrit en la llengua oficial que elegeixin en llur condició d'usuàries o consumidores de béns, productes i serveis'. En igual situació es troben els apartats 1 i 2 de l'article 35, que estableixen el dret dels ciutadans de Catalunya a rebre l'ensenyament, també l'universitari, en català. Això mateix passa amb l'apartat cinquè de l'article 50, que fa: 'La Generalitat, l'administració local i les altres corporacions públiques de Catalunya, les institucions i les empreses que en depenen i els concessionaris de llurs serveis han d'emprar el català en llurs actuacions internes i en la relació entre ells.' La interpretació final d'aquests articles no se sabrà fins que no es publiqui el contingut complet de la sentència.

Retallada a les vegueries

Entre els articles que seran sotmesos a interpretació en els fonaments jurídics de la sentència, que es farà pública un dia d'aquests hi ha el 90, que recull la definició de vegueria com a 'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local' i amb 'personalitat jurídica pròpia'.

De la mateixa manera, la vegueria és considerada pel text de l'estatut com 'la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis', de manera que, 'com a govern local, té naturalesa territorial i

gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos'.

També seran sotmesos a interpretació els articles 91.3 i 91.4, que estableixen que els consells de vegueria 'substitueixen les diputacions' i en regulen la 'creació, modificació, supressió, i el desenvolupament del seu règim jurídic', a través de lleis aprovades pel parlament. 'L'alteració, en el seu cas, dels límits provincials es portarà a terme conforme a allò previst a l'article 141.1 de la Constitució', segons l'estatut.

Retallada de les competències d'immigració

El Constitucional ha qüestionat també les competències d'immigració que atorga l'Estatut de Catalunya, en quedar incloses a l'apartat de 23 articles sotmesos a interpretació del fonament jurídic de la sentència. L'article 138 de l'estatut atorga a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de primera acollida i integració d'immigrants, desenvolupats en la recent aprovada llei d'acollida, i la competència executiva per a l'autorització de permisos inicials de treball als estrangers a Catalunya, que el govern va assumir l'octubre del 2009.

Així, l'estatut preveu que el govern català tramiti i resolgui els permisos inicials de treball per compte propi o d'altri, i els recursos presentats en relació amb els expedients. 'El govern espanyol s'encarrega dels permisos de residència i de la renovació dels permisos de treball', han recordat avui a Europa Press fonts de la Conselleria de Treball.

En matèria d'acollida, el parlament va aprovar el 28 d'abril la llei que concreta les competències de la Generalitat establertes per l'estatut en matèria d'immigració i atorga a la Generalitat el poder per fer l'informe previ a l'expedició dels certificats d'arrelament social que permeten la regularització d'immigrants.

El text també estableix el català com a 'llengua comuna' de la integració d'immigrants. L'estatut assenyala que correspon a la Generalitat la participació en les decisions de l'estat sobre immigració que tinguin una transcendència especial per a Catalunya i, en particular, la participació preceptiva prèvia en la determinació del contingent de treballadors estrangers.

Retallada de l'abast de les competències exclusives

La sentència del Tribunal Constitucional (TC) sobre l'estatut reinterpreta alguns dels articles referents a les competències de la Generalitat. En aquest sentit, dos dels apartats que parlen d'aquestes normes sobre les quals té capacitat exclusiva l'administració catalana, es reformulen profundament després del veredict de l'Alt Tribunal. Els articles 110 i 112, afectats per aquesta reinterpretació, diuen que les lleis i la matèria legislativa de la Generalitat sobre aquestes matèries és la que prevaldrà sempre sobre qualsevol altra norma.

Però la sentència del TC reinterpreta l'article 110, segons el qual corresponen a la Generalitat 'de manera íntegra' la potestat legislativa, la reglamentària i la funció executiva. Segons l'apartat 2 d'aquest article, el dret català és el dret aplicable en el seu territori 'amb preferència sobre qualsevol altre', en matèria de les competències exclusives.

A més, el TC reinterpreta les competències executives de l'article 112, segons el qual correspon a la Generalitat, en l'àmbit d'aquestes competències, la potestat reglamentària que permet que la Generalitat aprovi disposicions per a executar les normes de l'estat, i la potestat executiva, que inclou l'organització de la seva pròpia administració. 'I, en general, totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'administració pública'.

Retallada de les competències compartides

El Tribunal Constitucional (TC) també ha declarat 'inconstitucional' i 'nul' per vuit vots a favor i dos en contra un incís de l'article 111 sobre les competències compartides entre la Generalitat i l'Estat. El text especifica que la Generalitat té la potestat legislativa, reglamentària i la funció executiva d'aquelles matèries en les quals ambdues administracions comparteixin competències, sempre 'en el marc de les bases que fixi l'estat'. La part que el TC anul·la especificava que solament serien de control estatal quan fossin lleis dictades per l'estat. Ara, sense aquesta excepció, el control serà sempre estatal.

La sentència del TC retoca també una part de l'article sobre les competències compartides entre l'administració catalana i l'espanyola. En aquest punt l'estatut concretava que la 'potestat' legislativa i executiva de Catalunya en aquestes matèries entrava 'en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest estatut'; és a dir, que la norma espanyola solament podia sobreposar-se a la catalana si l'executiu de Madrid decretava una llei en la matèria.

Però ara, segons la sentència del TC, 'en les matèries que l'estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat', de manera que la supeditació catalana a l'estat serà sempre la norma, i no solament quan l'estat legisli sobre una matèria compartida. L'article acaba dient que 'en exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies' i 'el Parlament ha de desplegar i concretar per mitjà d'una llei les dites disposicions bàsiques'. Aquesta prescripció de l'estatut es manté.

Retallada de les consultes

La sentència del Tribunal Constitucional (TC) sobre l'estatut reinterpreta l'article 122, que regula les consultes populars. Segons aquest article, 'correspon a la Generalitat la competència exclusiva per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució', que diu que l'estat té competències exclusives per a autoritzar referèndums.

El TC considera que no és inconstitucional sempre i quan s'interpreti segons el criteri expressat en la sentència, criteri que encara no s'ha fet públic.

Retallat el paper del Síndic de Greuges

El Tribunal Constitucional també ha rebutjat l'exclusivitat que l'estatut atorga al Síndic de Greuges de Catalunya, un dels principals articles recorreguts pel Defensor del Poble, el socialista Enrique Múgica. El TC no admet que el síndic (la mateixa funció que fa Múgica a l'estat espanyol) supervisi amb 'caràcter exclusiu' l'activitat de la Generalitat. La mateixa presidenta del TC, María Emilia Casas, proposava d'anul·lar aquest fragment de l'article 78, que regula les competències del síndic. És un dels catorze preceptes que Casas considera inconstitucionals en la seva ponència, i així ho han ratificat la resta de magistrats.

Segons l'article 78 del nou estatut (sobre les funcions i relacions del Síndic de Greuges amb altres institucions anàlogues), el síndic 'té la funció de protegir i defensar els drets i les llibertats que reconeixen la Constitució i aquest estatut'. El text continua -i és a partir d'aquí que el TC considera que és inconstitucional- dient que el síndic 'supervisa, amb caràcter exclusiu, l'activitat de l'Administració de la Generalitat, la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen (...)'.

Aquest caràcter d'exclusivitat del síndic (en detriment del Defensor del Poble, que veu limitada la seva funció a Catalunya) i el consegüent conflicte d'interessos, va motivar que primer PP i després Múgica incloguessin aquest article (contrari a l'article 54 de la Constitució) en els recursos que van interposar l'any 2006. Ambdós coincideixen a denunciar que els ciutadans catalans ja no podran acudir al defensor, en cas de 'competències' o 'facultats' de la Generalitat.

'S'usurpa la competència de l'Estat en atribuir al síndic aquesta funció, i excloent-la del defensor', era l'argument que esgrimia el PP, mentre el defensor aclaria que el seu recurs, a diferència del del PP, no tenia cap mena d'intencionalitat política'. L'estatut preveu que el síndic ha de col·laborar amb el Defensor del Poble, però aquest punt no satisfia prou Múgica, que va fer el seu recurs a partir de dictàmens i recomanacions de catedràtics de dret constitucional i administratiu.

En opinió seva, els catalans eren discriminats, car no podien triar entre el Defensor i el Síndic i, per tant, no es trobaven en 'igualtat' amb els altres espanyols. Tres anys i mig després de ser recorregut, el Parlament va aprovar, el desembre passat, la nova Llei del Síndic de Greuges, que permetia que pogués supervisar el conjunt del sector públic, a part de ser l'òrgan de prevenció de la tortura al Principat.

Retallat el control dels tributs dels ajuntaments

El Tribunal Constitucional també ha eliminat de l'estatut 'l'incís' de l'article 218 que atorgava a la Generalitat la capacitat legislativa 'd'establir i regular els tributs propis dels governs locals'. L'estatut admetia aquesta possibilitat en l'apartat 2 d'aquest article, basada en les competències de la Generalitat en matèria de finançament local 'en el marc establert per la Constitució i per la normativa de l'Estat'. L'incís s'ha eliminat en la votació del segon bloc, que feia referència als punts considerats inconstitucionals. La votació ha acabat amb 8 vots favorables a la retallada i 2 en contra.

L'article 218 fa referència a l'Autonomia i a les Competències Financeres, i forma part del capítol de l'estatut dedicat a les finances dels governs locals. S'hi indica que els governs locals tenen autonomia pressupostària i de despesa dels

seus recursos. I estableix que els ajuntaments poden fixar la quota o els tipus de tributs locals, i també bonificacions o exempcions.

També atorga als ajuntaments la potestat de 'gestionar, recaptar i inspeccionar' els seus tributs. El darrer apartat de l'article 218 recorda que correspon a la Generalitat la tutela financera sobre els governs locals 'respectant l'autonomia que els reconeix la Constitució'.

Retallades dels serveis socials

El Tribunal Constitucional ha declarat inconstitucional l'incís referent a l'esforç fiscal 'similar' que han de realitzar les comunitats autònomes per tal d'assolir nivells semblants a tot l'Estat 'pel que fa als serveis d'educació, de sanitat i altres serveis socials essencials de l'estat del benestar'. Els magistrats han declarat nul aquest incís del punt 3 de l'article 206 de l'estatut, referent a la participació en el rendiment dels tributs estatals i mecanismes d'anivellament i solidaritat. L'esforç fiscal mesura el sacrifici econòmic dels ciutadans tenint en compte la pressió dels impostos en relació amb la seva renda i l'article anul·lat permetia de posar límits a la 'solidaritat autonòmica'.

Tenint en compte que la sentència del Constitucional també declara interpretable el punt 5 d'aquest article, que estableix que l'anivellament que fa l'Estat 'no alteri en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes per càpita entre les comunitats autònomes abans de l'anivellament', s'eliminarà la defensa jurídica que garantia la limitació, entre més problemes de finançament, del dèficit fiscal català.

El redactat original de l'estatut deia que Catalunya no rebés menys recursos fins a l'extrem de perdre riquesa per càpita, després de la redistribució estatal dels impostos entre les autonomies.

Retallades de competències sobre les caixes

L'estatut fixava que la Generalitat tenia competències 'compartides' sobre l'activitat financera de les caixes d'estalvi d'acord amb 'els principis, les regles i els estàndards mínims que estableixin' les bases estatals. Aquest incís ha estat declarat inconstitucional i obliga la part catalana a legislar d'acord amb el contingut de les 'bases estatals'. El TC també ha aplicat la mateixa doctrina en l'article 126, referit a les competències sobre mutualitats i assegurances i les subjecta a la llei de bases de l'estat.

En l'article 126 de l'estatut referit a 'crèdit, banca, assegurances i mutualitats no integrades en el sistema de la seguretat social', la normativa catalana preveia uns marges d'actuació competencial de la Generalitat en l'àmbit de les mutualitats i les entitats gestores de plans i fons de pensions.

En aquesta matèria sobre mutualitats, igual que en l'article 120 sobre les 'caixes d'estalvis', el legislador català, per tal de poder tenir un cert marge competencial i diferenciat de l'Estat, havia incorporat l'incís 'els principis, regles i estàndards mínims fixats' en la legislació espanyola. Ara, el Tribunal Constitucional retalla aquest marge de competència i obliga la Generalitat a adaptar-se totalment a les bases estatals.

Retallat el caràcter vinculant dels dictàmens del Consell de Garanties estatutàries

La sentència elimina també el caràcter vinculant dels dictàmens que el Consell de Garanties estatutàries presenti en relació amb els projectes de llei i les proposicions de llei del parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'estatut. D'aquesta manera, el TC considera inconstitucional i nul l'article 76.4 de la normativa que el poble català va aprovar per referèndum.

El Consell de Garanties estatutàries, fruit de la reforma de l'estatut de 2006, es va constituir el 24 de novembre de 2009 i va succeir al Consell Consultiu sorgit de l'estatut anterior, en funcionament del 1981 al 2009. L'òrgan és presidit per Eliseo Aja. Durant set mesos de funcionament ja ha emès onze dictàmens. Destaquen la resolució que donava validesa a les consultes populars per via de referèndum de Catalunya i al projecte de llei del cinema. També ha dictaminat sobre la validesa del decret sobre la venda ambulants; el codi de consum de Catalunya; el decret llei 2/2010 sobre la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals; sobre el dictamen parlamentari de l'acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya; l'Agència Catalana d'Inspecció de Treball; el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici; els òrgans consultius agroalimentaris i sobre el Síndic de Greuges. Pel que fa a aquest darrer dictamen, concretament, el Consell de Garanties estatutàries va establir que la prevenció de la tortura i d'altres tractes o penes cruels, inhumans i degradants era una competència de la Generalitat, i concretament del Síndic de Greuges. Es dona la circumstància que precisament el TC també ha tallat les competències del defensor del poble català i ha tombat l'exclusivitat que atorga l'estatut al Síndic de Greuges per controlar l'administració catalana.

El Consell de Garanties estatutàries és l'òrgan que vetlla per l'adequació a l'estatut i a la constitució espanyola de les normes amb rang de llei que aprova el govern i el parlament. També és responsable d'identificar, amb caràcter previ a la presentació dels corresponents recursos, els possibles motius d'inconstitucionalitat i de conflicte de competències que puguin afectar l'autogovern català o l'autonomia local a conseqüència de la normativa estatal.