

**UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ DE
ELCHE**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS DE
ORIHUELA**



**“Efectos y consecuencias de la Sentencia 31/2010, de 28 de
junio, del Tribunal Constitucional. La reforma del Estatuto de
Autonomía de Cataluña”**

Autor: Ricardo Carrillo Borreguero
Tutora: María Amparo Calabuig Puig

**GRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA
CURSO ACADÉMICO 2017/2018**

“España, piedra estoica que se abrió en dos pedazos de dolor y de piedra profunda para darme: no me separarán de tus altas entrañas, madre.”

“En vuestra mano está la libertad del ala, la libertad del mundo, soldados voladores: y arrancaréis del cielo la codiciosa y mala hierba de otros motores.”



Miguel Hernández

RESUMEN

Este trabajo pretende ser una aproximación a la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña.

Para ello hemos tomado como punto de partida el análisis del proceso de creación del denominado “Estado autonómico”, así como los distintos Estatutos de Autonomía y sus posteriores reformas. Centrándonos lógicamente en el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña y sus consecuencias, tanto jurídicas como sociales y políticas. Poniendo la lupa en los recursos planteados ante el Tribunal Constitucional y su correspondiente Sentencia, pronunciamiento del Alto Tribunal que sin lugar a dudas marcó un antes y un después. Con el objetivo de completar el campo de visión del presente estudio hemos incorporado el análisis de casos secesionistas semejantes.

PALABRAS CLAVE

Cataluña, Estatuto, Sentencia, Recursos, Sentencia Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional.

ABREVIATURAS

Art. – Artículo

CCAA – Comunidad Autónoma

CE – Constitución Española

LO – Ley Orgánica

TC – Tribunal Constitucional

STC – Sentencia Tribunal Constitucional

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, a la institución universitaria Miguel Hernández de Elche, por facilitar mi desarrollo educativo, y a todas las profesoras y profesores de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Orihuela, por ejercer su docencia y ayudarme a construir una base educativa decente durante su ejercicio.

A la profesora María Amparo Calabuig Puig, por su profesionalidad, por llevarme al siguiente nivel, por no dudar ni un momento en guiarme en la realización del presente trabajo desde el momento que se lo comenté, y por su eterna paciencia conmigo durante la realización de éste.

A todas las personas que han colaborado y ayudado en la realización de este trabajo, especialmente Gregorio Valverde Alcázar, Daniel Jesús Tenza Ruiz, Sergi Gala García, Raúl Muñoz García, Álvaro Martínez Mirón, Francisco Fraile Carballo y a Tatiana Medina Ichrefova, por su constante apoyo moral, su innata colaboración a mi adaptación a un sistema educativo nuevo, y su inestimable apoyo tanto en nuestra Facultad como en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona.

En último lugar, a mis padres, por todas las cosas pequeñas, los actos sencillos cotidianos de una vida normal, y por apoyarme incondicionalmente toda la vida en mis retos personales. Gracias.

RICARDO CARRILLO BORREGUERO

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN (Págs. 5-7) .

II. EL PROCESO DE CONFIGURACIÓN AUTONÓMICO EN ESPAÑA (Págs. 8-18).

- 2.1. Los principios del Estado Autonomico y el Proceso Autonomico (Págs. 8-13).
- 2.2. Los órganos y las competencias de las Comunidades Autónomas (Págs. 13-16).
- 2.3. Modelo autonómico, controversias (Págs. 16-18).

III. REFORMAS ESTATUTARIAS: LA ÚLTIMA OLEADA (Págs. 18-32).

- 3.1. Comunidad Valenciana. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (Págs. 19-21).
- 3.2. Illes Balears. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero (Págs. 21-22).
- 3.3. Andalucía (A. Ley Orgánica 2/2007, de 28 de febrero (Págs. 22-24).
- 3.4. Aragón. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril (Págs. 25-27).
- 3.5. Castilla y León. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre (Págs. 27-28).
- 3.6. Navarra. Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre (Págs. 28-30).
- 3.7. Extremadura. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero (Págs. 30-32).

IV. EL CASO DEL ESTATUTO DE CATALUÑA (Págs. 32-42).

- 4.1. Cronología del Estatuto de Cataluña (2003-2011) (Págs. 32-36).
- 4.2. La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Págs. 36-40).
- 4.3. Diferenciación con el resto de los Estatutos de Autonomía (Págs. 40-42).

V. RECURSOS PLANTEADOS ANTE EL ESTATUTO (Págs. 42-48).

- 5.1. Los recursos de inconstitucionalidad del Partido Popular y del Defensor del Pueblo. (Págs. 42-44).
- 5.2. Los recursos de inconstitucionalidad de las Comunidades Autónomas. (Págs. 44-48).

VI. SENTENCIA 31/2010, DE 28 de JUNIO, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Págs. 48-51).

- 6.1. Rasgos generales. Artículos modificados, interpretados por el Tribunal Constitucional o nulos. (Págs. 48-50).
- 6.2. Interpretación y polémica de la Sentencia. (Págs. 50-51).

VII. EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA STC 31/2010 (Págs. 52-57).

7.1. Reforma del Título VIII de la Constitución. Centralización o federalización (Págs. 52-54).

7.2. Un ejemplo secesionista: caso Quebec (Canadá) (Págs. 54-57).

VIII. CONCLUSIONES (Pág. 58-59).

IX. BIBLIOGRAFÍA (Págs. 60-63).



I. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo final de grado pretende aproximarnos a la “cuestión” que ha constituido y constituye uno de los grandes problemas -jurídico, político y social- a resolver por parte de nuestro sistema democrático. Sin lugar a dudas consecuencia del indefinido e improvisado proceso de descentralización de nuestro Estado.

Tras la segunda oleada de reformas estatutarias, el estatuto de autonomía de Cataluña ha sido el que más polémica y controversias ha causado en los tribunales, parlamentos e incluso en la ciudadanía, desembocando todo ello en movimientos secesionistas y nacionalistas – y centralistas- que nos han llevado a la mayor crisis institucional de nuestra democracia moderna.

Tras vivir la situación de primera mano, se tiene la sensación de que ha faltado entendimiento a lo largo de todo el procedimiento de elaboración y aprobación de la reforma del Estatuto y en la posterior sentencia. Ello hace indispensable exponer las posibles soluciones propuestas por académicos, especialistas e Instituciones. Por ello, desde un punto de vista académico, argumental, lo más objetivamente posible, es necesario acudir al principio y a las bases del problema, más allá de confrontaciones mediáticas. El objetivo principal de estudio del presente trabajo es recoger de forma analítica todo el proceso autonómico llevado a cabo por Cataluña. Es decir, poder explicar desde el principio todas las controversias sufridas por “ambas partes” de forma académica.

En consonancia con la pluralidad que caracteriza nuestro Estado y la separación que desgraciadamente encontramos entre ambas partes, resulta esencial encontrar soluciones eficaces en el ámbito jurídico/político. La situación es cuanto menos tensa y poco agradable, concluyendo todo el proceso en múltiples manifestaciones anti-estatales y encarcelamientos de políticos. Entonces, una idea lúcida es que no basta simplemente con hacer valer nuestro ordenamiento jurídico, sino adaptar dicho ordenamiento a las necesidades de la población actual, sin fracturar los lazos de nuestra sociedad plural que recoge nuestro país. Buscar soluciones, no culpables.

Cabe destacar que la metodología empleada en el presente trabajo va a consistir en una revisión bibliográfica relacionada con toda la materia, además de un análisis jurídico desde perspectiva multinivel.

Por todo ello, a lo largo del presente trabajo nos proponemos como objetivos principales:

1. Aproximarnos al proceso de configuración autonómico en España -sus supuestos generales y especiales, su composición y el funcionamiento- haciendo hincapié en toda la parte constitucional e histórica necesaria.
2. Destacar todas las semejanzas y diferencias de los Estatutos reformados en la oleada de reformas estatutarias comprendida entre los años 2006 a 2011.

3. Realizar una recopilación exhaustiva sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, identificando el texto original, el procedimiento que recorrió y sus características particulares.
4. Identificar los recursos presentados por distintas instituciones contra dicho Estatuto, y reconocer los motivos de sus recursos de forma neutral.
5. Analizar de forma pormenorizada la STC 31/2010, de 28 de junio, del Estatuto de autonomía de Cataluña.
6. Reflexionar en torno a situaciones semejantes a las vividas en nuestro Estado y nuevas vías de mejora para la situación y las partes.

En suma, el presente trabajo de fin de grado pretende facilitar una comprensión y un análisis, de forma argumentada y crítica, de todo el proceso estatutaria al que ha sido sometido el Estatuto catalán, su posterior reforma y, en especial, la posterior Sentencia del Tribunal Constitucional, haciendo hincapié en sus efectos y consecuencias sobre el contexto político-social.



II. EL PROCESO DE CONFIGURACIÓN AUTONÓMICO EN ESPAÑA.

2.1. LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO AUTONÓMICO Y EL PROCESO AUTONÓMICO.

1. Principios del Estado autonómico.

a) Rasgos generales.

De sobra es conocido y estudiado nuestro modelo autonómico: un modelo de descentralización que recoge cierto carácter federalista e inacabado. Sin embargo nuestro modelo ha desencadenado complejos problemas cuya solución está aún pendiente hoy en día. Especialmente, existe una falta de definiciones claves y de desarrollo/concreción en muchos preceptos de nuestra Norma Fundamental, incluyendo la propia denominación. Así pues “quizás la calificación más adecuada sea la de *Estado autonómico, más acorde con la terminología constitucional y que nos proporciona esa idea dinámica, de proceso, que hay que tener presente en su configuración*”¹. Destacando conceptos que quedan anticuados hoy en día, también falta, al contrario que otras constituciones europeas, un mapa territorial cerrado y definido. En lugar de una definición cerrada, nos quedamos con lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Española: “*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*”²

b) Principio de unidad.

Comenzando con este principio, se destaca la unidad como España en conjunto, no como cada uno de sus territorios individualmente. Además, se le otorga un valor especial. Así lo recoge Álvarez Conde: “*El de unidad es el único principio que sirve de fundamento a la Constitución, pues los de autonomía y solidaridad son reconocidos y garantizados por esta, sin tener la consideración de fundamento de la misma*”³. Nos toca destacar pues sus interpretaciones distintas, por ejemplo, como la unidad del ordenamiento jurídico. Así lo recoge la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, mediante su Sentencia 37/1981: “*la Constitución es la norma suprema del Estado como la totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad*”⁴. La unidad también es incluida en el campo económico, con la igualdad de condiciones básicas, mediante la ley de

¹ Álvarez Conde, Enrique; Tur Ausina, Rosario., Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 2017, p. 851.

² Texto del art. 2 CE. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm> Consultado el día 20 de Mayo de 2018.

³ Álvarez Conde, Enrique; Tur Ausina, Rosario., Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 2017, p. 852.

⁴ *Ibidem*, p. 853.

mercado de 2013 como garantía de unidad, facilitando el aprovechamiento economías de escala. En tercer y último lugar, el principio de igualdad de trato, es decir, destacar la idea de que la unidad y la soberanía reside en el pueblo español, no en cada uno de sus territorios.

c) Principio de autonomía.

Este principio se reconoce, pero existe un grave problema en su definición. Es decir, existe una falta de determinación acerca del concepto autonomía y a su vez se proclaman dos vías, una de autogobierno y otra de gestión de municipios y provincias. Según el TC, es un concepto jurídico indeterminado. Se contempla en el art. 143.1, respecto del autogobierno, y en el art. 137 sobre la autonomía y la gestión de sus intereses. Así pues, “*se encuentra la afirmación de que la autonomía hace referencia a un poder limitado, que no puede oponerse al principio de unidad, sino que es dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido*”⁵. El verdadero problema es que dentro de esta autonomía existen diferentes grados, de forma “vertical”, diferenciando entre Estado, CCAA’s y entes locales.

La autonomía local es dotada de una garantía institucional, que defiende las instituciones, pero no sus competencias ni sus funciones, limitándolas por completo. Dada nuestra jurisprudencia constitucional, se señala que “*la autonomía local se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe ser estrictamente respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dicha Administraciones sean reconciliables en tanto que entes dotados de autogobierno (...)*”⁶.

Habiendo visto los conceptos de la autonomía y la garantía institucional de la autonomía local, tenemos que ver cuáles son aquellos sujetos dotados de autonomía. Según nuestra Carta Magna, son las nacionalidades y las regiones. El verdadero problema es diferenciar jurídicamente entre una Comunidad que sea nacionalidad y otra Comunidad que sea región, pormenorizadamente en sus efectos en el futuro desarrollo competencial. Lo que está claro en este asunto es que España es considerada una ‘nación de naciones’. Es decir, con la inclusión de ‘nacionalidades’ en el art. 2 CE, nuestra jurisprudencia constitucional sigue tratando sobre el concepto de regiones, pero diferenciadas, ya sea mediante segundas lenguas, archivos históricos o una cultura nacional histórica. Si no se produce una diferencia jurisprudencial entre Comunidades por su concepto, no tiene importancia alguna.

Así lo recoge Álvarez Conde: “*Si se admite que por el hecho de que una Comunidad Autónoma adopte la denominación de “nacionalidad” o “región” se van a producir unas consecuencias jurídicas diferentes, el problema de su conceptualización adquiere*

⁵ *Ibidem*, p. 854.

⁶ *Ibidem*, p. 857.

*una mayor relevancia (...) hay que afirmar que el texto constitucional no establece ningún tipo de diferencias por el hecho de que se adopte una u otra denominación”.*⁷ Por lo tanto, en nuestro texto constitucional no existen problemas de diferenciación por ‘nación’, pero sí en recientes Estatutos de autonomía que trataremos en el presente estudio. Por ejemplo, la inclusión de ‘realidad nacional’ o ‘nación’ en el Estatuto catalán que, según la Sentencia 31/2010 carece de “eficacia jurídica interpretativa”.

d) Principio de solidaridad.

El principio de solidaridad está recogido y garantizado por la Constitución, especialmente en su art. 138 CE. Este principio ha sido muy poco desarrollado, estableciendo exclusivamente sobre las bases de un equilibrio económico y sobre la no existencia de privilegios en Comunidades Autónomas. Desarrollando recientemente la solidaridad económica mediante el Fondo de Compensación del Estado, también debemos incidir en que las recientes reformas de ciertos Estatutos con ambiciones completas en materia de financiación podrían vulnerar este principio según la jurisprudencia de nuestro Estado. Si bien es cierto que debemos distinguir correctamente entre lo que es la autonomía financiera de cualquier Comunidad y su financiación, y, precisamente, el equilibrio económico según la LOFCA, con ambiciones inconstitucionales. *“Con el proceso de reformas estatutarias del 2006 parece estar gestándose un nuevo modelo de financiación en el que se plantean dudas sobre si lo decisivo es incrementar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas o, por el contrario, parece preferible aumentar la solidaridad y coordinación entre ellas”*⁸.

e) Principio de cooperación.

El principio de cooperación, lógicamente hablando, parece básico en cualquier Estado compuesto. Sea cual sea el modelo federal (incluso el nuestro propio autonómico) es necesaria una buena cooperación entre las partes. Partes que deben cumplir ciertas condiciones: *“Y es que el principio de cooperación se distingue por su carácter voluntario, por el principio de igualdad entre las partes y por no suponer un límite a las competencias respectivas, lo cual debe ser compatible con la existencia de un deber de colaboración”*⁹. No ha habido un correcto desarrollo de este principio en nuestro ordenamiento, especialmente a lo referente en las relaciones bilaterales Estado-CCAA o CCAA-Estado. Sin embargo, si se ha dotado de una definición en la STC 32/1983 siendo *“la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la relación recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias”*.¹⁰ Este principio de cooperación va directamente relacionado con la coordinación entre los entes cooperantes, pero nuestro

⁷ *Ibidem*, p. 863

⁸ *Ibidem*, p. 866.

⁹ *Ibidem*, p. 869.

¹⁰ *Ídem*.

ordenamiento no recoge unas definiciones exactas de la relación entre ambos y de cada uno por separado. Sin embargo, sí establece más principios y normas a seguir para ejecutar este principio de cooperación entre instancias, como la buena fe, transparencia y participación o bien el principio de lealtad institucional.

f) Principio de igualdad.

Al contrario que otros principios recientemente tratados, el principio de igualdad se recoge principalmente en el art. 139 CE. En el primero de sus dos apartados, se recoge la igualdad de todos los españoles, pero esta igualdad no significa una igualdad absoluta de toda la ciudadanía bajo un ordenamiento, pues se puede poseer una diferente disposición jurídica distinta según la Comunidad Autónoma. Ahora bien, el Tribunal Constitucional deja bien claro (STC 42/1981) que “*cualquier desigualdad habrá de estar justificada y no habrá de ser discriminatoria ni podrá afectar a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales.*” En el segundo apartado del art. 139 CE, básicamente el texto del artículo se centra en enfocar la igualdad a determinados derechos como la libertad de circulación de personas o de bienes.

2. El Proceso autonómico.

En plena transición y tras un periodo convulso, comenzó en todos los territorios la iniciativa autonómica. Sin embargo, ésta no fue igual para todos. Distintas “regiones” o “comunidades” accedieron por distintas vías a la autonomía. A continuación, vamos a tratar el ámbito territorial de estas Comunidades, su iniciativa y acceso a la vía autonómica y cómo se procedió a elaborar los Estatutos.

a) Ámbito territorial.

En todo el texto constitucional no se recoge ni una definición acerca del ámbito territorial del Estado, al contrario que ocurre, por ejemplo, con la Constitución italiana. Existen dos modelos principales. El primero está recogido en el art. 143.1 CE, estableciendo “*provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes*”, bien “*los territorios insulares*”, o bien “*constituido por una provincia o varias, siempre que tenga entidad regional histórica*”¹¹. Es decir, cualquier territorio delimitado debe de tener una economía, cultura, población y territorios estables. Así lo recoge Álvarez Conde, pues “*las Comunidades Autónomas que se constituyan han de ser suficientemente sólidas, con dimensión, población y recursos suficientes para asegurar la gestión de los servicios públicos (...)*”¹²

El segundo modelo es un tanto distinto, pues se contempla exclusivamente en el art. 144 CE y comprende tres formas. El primer apartado del artículo “*establece la posibilidad*

¹¹ Texto de la Constitución Española en la página web del Congreso. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=143&tipo=2> Consultado el día 22 de Mayo de 2018.

¹² Álvarez Conde, Enrique; Tur Ausina, Rosario., Derecho Constitucional..., *cit.*, p. 872.

de que las Cortes, mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional, autoricen la constitución de una Comunidad Autónoma”. Es decir, las Cortes pueden elevar a la autonomía a una Comunidad que carezca de una región histórica pero que su territorio sea igual a una provincia. El único caso contemplado bajo este primer apartado fue la provincia de Madrid. El segundo apartado del art. 144 CE hace mención de la posible inclusión futura de Gibraltar. Por último, existe una tercera forma en la Disposición Transitoria 5ª, en referencia a las ciudades de Ceuta y Melilla, que, sin tener la condición de Comunidades Autónomas, tienen su propio Estatuto de Autonomía, bajo la denominación de ciudades autónomas.

b) Iniciativa autonómica.

El proceso de iniciativa autonómica se considera, dentro de la doctrina (y así lo ha demostrado su jurisprudencia constitucional) un mero trámite inicial para alcanzar la autonomía. Esta iniciativa se presenta en el art. 143.2, que plantea requisitos y un procedimiento, pero en la práctica se necesitó mucho más, como *“el acuerdo de las fuerzas políticas para el inicio del proceso autonómico. Y este acuerdo tenía que incluir el mayor número posible de fuerzas políticas (...)”*.¹³ Sin embargo, dentro de nuestra Constitución se plantean una serie de supuestos especiales y particulares.

- Las Cortes Generales como titulares de la iniciativa autonómica (art. 144 CE).
- Los órganos preautonómicos como titulares de la iniciativa autonómica (DT 1ª).
- Las Diputaciones, los órganos interinsulares y los municipios como titulares especiales de la iniciativa autonómica (art. 151.1 CE).

Cabe destacar de nuevo a Ceuta y Melilla, y en este caso a Navarra, para los casos particulares de iniciativa. Navarra desarrolló su Fuero. Se esperaba que las ciudades dotadas de autonomía accedieran por esta vía particular, pero al final accedieron mediante el art. 144. B), llegando a la definición de Ciudades Autónomas que conocemos hoy en día.

c) Procedimiento elaboración Estatutos.

El procedimiento para la elaboración de un Estatuto de Autonomía fue uno de los procesos más complejos y arduos de todo el proceso autonómico en general. La elaboración contempla diferentes vías que estudiaremos a lo largo del presente trabajo. Cabe destacar, antes de diferenciar entre los diferentes procedimientos, que la naturaleza jurídica, política e importancia Estatutos es la misma, independientemente de la distinta vía de acceso de la Comunidad.

En primer lugar, está el procedimiento a seguir del art. 143.2, y sus semejantes como el art. 146 CE. Destaca el ser tramitado como una ley orgánica, sin mayores complicaciones ni negociaciones en el proceso.

¹³ *Ibidem*, p. 875.

En segundo lugar, existe el art. 151.2 CE, que han seguido aquellos territorios considerados ‘nacionalidades’, que aspiran a un autogobierno según texto constitucional. Este procedimiento destaca especialmente por la facilitación de un referéndum, después de la elaboración por Asamblea y negociación con las Cortes Generales por el proyecto. Si es aprobado, será ratificado en las Cortes Generales. “*Si no se produce el acuerdo, el proyecto de Estatuto habrá de ser sometido como proyecto de ley a las Cortes Generales, y una vez aprobadas por estas, a referéndum del cuerpo electoral afectado*”¹⁴. Cabe destacar que las constantes negociaciones y los requisitos de esta vía complican y alargan generalmente el proceso de acceso a la autonomía.

Por último, existe un supuesto particular en la Disposición Transitoria 2ª. Este tercer procedimiento es exactamente igual a la vía del art. 151 CE, “*con la única diferencia de que la convocatoria de la Asamblea de parlamentarios no va a ser realizada por el Gobierno sino por el órgano preautonómico*”,¹⁵ según el autor constitucionalista.

2.2. LOS ÓRGANOS Y LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

1. Órganos de las CCAA.

a) Órganos legislativos, ejecutivos y judiciales.

Las Comunidades Autónomas, dentro de la capacidad que le confiere sus Estatutos, presentan órganos públicos que representan los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Estos órganos, que representan el aparato institucional de cada Comunidad, deben cumplir con la legalidad que emana de la Constitución y sus preceptos.

Comenzando con los órganos legislativos, en el art. 152.2 CE se recoge, efectivamente, la creación de Asambleas Legislativas en cada Comunidad. Estas Asambleas, a pesar de no estar recogido en texto constitucional, son unicamerales, y la elección de sus miembros mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. También debemos hacer hincapié en el sistema electoral, en el cual “*la Constitución opta por el sistema proporcional, pero sin determinar su modalidad ni cuál es la circunscripción electoral*”.¹⁶ Si bien cabe decir que la circunscripción suele ser la provincia. Respecto del número de personas que compone estos Parlamentos y su representación, se ha generado gran polémica en las últimas reformas de los Estatutos, especialmente la distribución de escaños. Estos órganos legislativos tienen sus propias competencias designadas, donde destacan la “*potestad legislativa en aquellas materias que sean de su exclusiva competencia, determinadas funciones presupuestarias, la elección del presidente de la Comunidad autónoma, la función de control del presidente y de los*

¹⁴ *Ibidem*, p. 877.

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ *Ibidem*, p. 880.

*miembros del Consejo de Gobierno, y todas aquellas que les pueda asignar los Estatutos de Autonomía”.*¹⁷

Respecto de los órganos ejecutivos que componen las Comunidades Autónomas, nos encontramos al Presidente de la Comunidad y el Consejo de Gobierno. El Presidente de la Comunidad tiene varias facultades, entre las que se encuentran dirigir el Gobierno, disolver el Parlamento de la Comunidad Autónoma, representar a la Comunidad que preside y el resto de facultades atribuidas según cada Estatuto. Como pregunta fundamental destaca si dicho Presidente o Presidenta representa únicamente el ejecutivo de la Comunidad o también es presidente del Consejo de Gobierno. Dicho esto, parece *“incoherente pensar en la existencia de un Ejecutivo dualista, con la posibilidad de un jefe de Gobierno distinto del presidente de la Comunidad Autónoma”.*¹⁸ Respecto del Consejo de Gobierno, *“la Constitución se refiere a él estableciendo únicamente su dependencia del presidente de la Comunidad y su responsabilidad política ante la Asamblea”.*¹⁹ Este órgano autonómico tiene unas competencias delimitadas por la Constitución, y con el tiempo, delimitadas por las propias Comunidades, asumiendo competencias ejecutivas, la capacidad de interponer recursos de inconstitucionalidad, así como las funciones otorgadas por el Estatuto.

Respecto del poder judicial en el ámbito autonómico, se han desatado controversias desde la oleada de reformas producida a partir del año 2006. El Estado, mediante jurisprudencia del TC, ha dejado muy claras sus competencias judiciales, cosa que no impide que las propias CCAA no tengan competencias en esta materia, pero sí se ha intentado por parte de ciertas reformas, una apropiación de estas competencias estatales como autonómicas. El ejemplo más claro es el caso del Estatuto catalán y su posterior Sentencia 31/2010, de 28 de junio, que veremos más adelante, mediante la cual el TC deja clara su postura y declara inconstitucional parte de los preceptos de la parte judicial de dicho Estatuto. Recogido esto, con las competencias de las Comunidades Autónomas, podemos hablar de *“una importante función competencial por parte de las Comunidades Autónomas en medios personales y materiales, administración penitenciaria, protección y tutela de menores, informatización y formalización lingüística, policía judicial, etc”*²⁰.

b) Otras instituciones autonómicas y el control de los órganos.

En nuestro aparato estatal descentralizado, no sólo existen instituciones competenciales en el legislativo, ejecutivo y judicial. También existen órganos e instituciones que recogen distintas materias. Según Álvarez Conde y Tur Ausina, *“de estas instituciones, podrían destacarse dos notas o características. De un lado, responden en buena parte a la práctica de mimetizar las instituciones estatales... Pero también ciertas instituciones*

¹⁷ *Ibidem*, pp. 881-882.

¹⁸ *Ídem*.

¹⁹ *Ibidem*, p. 884.

²⁰ *Ibidem*, p. 890.

estatutarias reflejan... las singularidades sociales, políticas o económicas de los territorios en los que se implantan".²¹ Según esta clasificación, nos encontramos por un lado con instituciones como el Defensor del Pueblo autonómico, Consejos Jurídicos Consultivos o Consejos Económicos y Sociales, y por otro lado Academias de la Lengua, Consejos de Cultura o incluso Agencias autonómicas de Protección de Datos.

2. Competencias de las CCAA.

a) Rasgos generales.

En un sistema descentralizado como el nuestro, debe existir una descentralización de las competencias entre las distintas instituciones a distintos niveles. Dentro de estos niveles, y según la Constitución, debemos comprender que no existe una limitación competencial, es decir, no existen competencias limitadas o cerradas, pero esto no significa que se vulnere el texto constitucional o se pueda legislar con libre voluntad y sin consecuencias. Muchas competencias, como veremos a continuación, son compartidas, otras sin embargo son exclusivas. Si bien el modelo ha funcionado desde su creación, es en la última década cuando han resurgido sus problemas, especialmente con las competencias y su reparto entre el Estados y las CCAA.

b) El reparto de competencias.

El verdadero problema a la hora de repartir competencias es que no están reguladas ni recogidas en nuestra Constitución. Así pues, *"nuestra Constitución no alude al concepto de competencia, sino tan solo al de materia. Ante esta inexistencia de definición positiva, se hace preciso establecer que los conceptos de materia, competencia y facultad o potestad no son idénticos ni aluden a una misma realidad"*²². Ante esta indeterminación, comienzan los problemas de interpretación y de reparto estatutarios, viéndose el TC a intervenir en casi cualquier reforma estatutaria llevada a cabo, en una 'carrera' por asumir todas las competencias posibles. Nuestra Constitución no recoge competencias, pero sí materias en su art. 148 y su extensión a las CCAA. Y en el art. 149 CE, sobre materias compartidas y materias exclusivas del Estado, sólo existen *"competencias exclusivas del Estado, competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y competencias compartidas"*²³.

c) Las diferencias técnicas de reparto competencial.

Los verdaderos problemas de interpretación y de exclusividad y reparto de competencias se recogen en los artículos 148, 149 y 150 CE. Comenzando con las competencias otorgadas en el art. 148.1 CE, cabe destacar su carácter compartido. Ahora bien, los Estatutos de Autonomía las han tomado como propias y exclusivas. A

²¹ *Ibidem*, p. 891.

²² *Ibidem*, p. 897.

²³ Texto del art. 149 CE, en la página del Congreso. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=149&tipo=2> Consultado el 22 de Mayo de 2018.

su vez, este artículo en su segundo punto obliga a la espera de cinco años para poder asumir más competencias, que se recogerán en el art. 149.

Respecto del art. 149.1, se siguen enumerando las materias que las CCAA podrán asumir. Sobre la base, son competencias exclusivas del Estado, pero jurisprudencialmente esto no es así. Así pues, *“las Comunidades Autónomas no podrán ser privadas del ejercicio de competencias sobre las materias enumeradas en el mismo, pero ello no quiere decir que asuman la totalidad de la materia”*²⁴. Por tanto, podemos dividir las materias con la siguiente clasificación según el criterio de los autores:

- Materias atribuidas en su totalidad al Estado.
- Competencias exclusivas del Estado.
- Competencias exclusivas de las CCAA.
- Competencias compartidas entre el Estado y las CCAA, donde el Estado se reserva la legislación básica.
- Materias concurrentes con competencias legislativas exclusivas y estatales y con competencias administrativas exclusivas de las CCAA.
- Competencias compartidas, con reserva al Estado de legislación básica, pero con desarrollo legislativo de las CCAA.

2.3. MODELO AUTONÓMICO, CONTROVERSIAS.

Una vez visto el reparto de competencias según nuestra Constitución, cabe destacar ciertos problemas en la cuestión competencial. No todas las CCAA accedieron a la Autonomía por la misma vía. Nuestros constituyentes, en el afán de proteger la unidad nacional y ante las demandas nacionalistas en auge con la caída de la dictadura franquista, se cedieron ciertas concesiones a varias Comunidades, creando tal como diría Eduardo Vígala Foruria: *“verdaderas asimetrías en un Estado compuesto”*.

Un Estado, por cuestiones lógicas, presenta asimetrías a todos los niveles, no sólo a nivel político. Ya sea a nivel de población (grandes capitales o zonas rurales), recursos geográficos (ríos y cuencas), diferencias históricas y culturales o bien bilingüismo, nuestro Estado compuesto es muy distinto según la región, pero, según Eduardo Vígala Foruria:

*“La asimetría, por tanto, se da cuando en un Estado compuesto hay determinados entes territoriales que gozan de especialidades jurídico-constitucionales privilegiadas. Si todo Estado compuesto es asimétrico por naturaleza, también lo es, lógicamente, el Estado español”*²⁵. Por tanto, la verdadera asimetría reside a nivel institucional y jurídico, ante la incapacidad de un Gobierno de dotar de estabilidad e instituciones a un

²⁴ Álvarez Conde, Enrique; Tur Ausina, Rosario., Derecho Constitucional..., *cit*, p. 903.

²⁵ Vígala Foruria, Eduardo; “Las asimetrías del Estado Autonomico”, en la obra colectiva, Álvarez Conde, Enrique; Souto Galván, Clara; (directores), *El Estado Autonomico en la perspectiva del 2020*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2013, p. 122.

Estado compuesto. Para este autor, el verdadero factor diferencial reside en el aspecto económico, especialmente en nuestro Estado:

*“El Tribunal Constitucional ha permitido que, al margen de la prioridad temporal en el disfrute de ciertas competencias, tanto el País Vasco como Navarra tengan algunas competencias inalcanzables para el resto de las comunidades Autónomas. Esta autonomía financiera es la que dota al Estado autonómico español de una auténtica asimetría en las relaciones entre las Comunidades Autónomas. El “hecho diferencial” es la existencia de entes territoriales gobernados por partidos políticos cuya aspiración, en principio última, pero a veces reclamada a medio incluso corto plazo, es la de independizarse del Estado del que forman parte”.*²⁶

Como trataremos a lo largo del trabajo y podemos ver en la actualidad, estos problemas son planteados en Euskadi y especialmente en Cataluña, regiones ricas en todos los recursos y aspectos mencionados anteriormente, donde las fuerzas nacionalistas adquieren dimensiones más grandes. Estas regiones, a pesar del modelo descentralizado y siendo dotadas de mayores competencias, no se han visto integradas correctamente en el modelo autonómico español.

*“Tanto en Euskadi como en Cataluña el régimen de Franco exacerbó los deseos de autogobierno hasta el punto de que aumentaron los sectores independentistas y la reivindicación de autogobierno era compartida por gran parte de la población. La preautonomía no pasó de ser algo meramente nominal sin poder real. Apenas de transfirieron competencias y no sólo dejó sin respuesta a las reivindicaciones autonómicas en Cataluña y Euskadi. Condicionó el diseño final del Estado autonómico en la Constitución al no dar una solución especial, sometiéndolas al régimen general con la única salvedad de poder tramitar más sencillamente su Estatuto y, para el caso de Euskadi y Navarra, con la asimetría que representan las consecuencias de los Derechos históricos de la Disposición Adicional Primera, proporcionando una autonomía financiera”.*²⁷

Todas estas asimetrías jurídicas e institucionales podrían solucionarse mediante una reforma de la Constitución como medio de solución entre las partes: *“Ahora podría plantearse una reforma que intentara de nuevo solucionar el problema de Euskadi y Cataluña, esto conduciría a una asimetría no temporal (alcanzable con posterioridad por otras CCAA), sino permanente que podría recoger la Constitución”.*²⁸

III. REFORMAS ESTATUTARIAS: LA ÚLTIMA OLEADA.

En el periodo contemplado entre los años 2004 y 2011 se produjo una serie de reformas estatutarias autonómicas, más conocida como ‘la nueva’ o ‘la segunda oleada’. En ella,

²⁶ *Ibidem*, p. 123.

²⁷ *Ibidem*, pp. 126-127.

²⁸ *Ídem*.

se vieron reformados 8 Estatutos de Autonomía de entre los 17 en total, entre los que se encontraron la Comunidad Valenciana, Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Navarra y Extremadura.

Básicamente nuestro texto constitucional reconoce dos vías principales de reforma de un texto estatutario autonómico. Un primero ordinario, contemplado en el artículo 147.3 de la CE, y un segundo extraordinario, que contempla a aquellas CCAA que alcanzaron la vía autonómica mediante el artículo 151: País Vasco, Cataluña, Galicia y en su caso Andalucía.

El procedimiento de reforma ordinario recogido en el artículo 147.3 de la Constitución dicta 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”*.²⁹ Es decir, se somete a votación en el Congreso como Ley Orgánica, dejando en el resultado de la votación la decisión de la reforma.

En la otra cara de la moneda, el procedimiento de reforma extraordinario se recoge en el artículo 151 CE. El mismo recoge en su punto número 2 el procedimiento para la elaboración del Estatuto, y a su vez, su gestión y organización en el artículo 152. Las CCAA que se rigen por el presente artículo son País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía.

Lo primero que debemos preguntarnos es a quién pertenece la potestad de la iniciativa de reforma de un Estatuto. Esto viene recogido en todos los textos de los Estatutos de Autonomía. Dicha iniciativa pertenece al Parlamento autonómico en cuestión, por número determinado de sus miembros, a un número de grupos parlamentarios autonómicos, al ejecutivo autonómico o a las Cortes Generales (según cada Estatuto hay excepciones, como el caso de Navarra).

Cabe destacar dentro del proceso extraordinario o especial que, dependiendo de la parte del Estatuto que resulte aspirada a reformar, se escogerá un modo u otro de procedimiento. Si en los correspondientes Estatutos de Autonomía se modificaran o alteraran los poderes correspondientes de la CCAA sin afectar a sus relaciones con el Estado, debe existir un referéndum y posterior aprobación obligatoria mediante Ley Orgánica en las Cortes Generales.

También se debe advertir que todos los Estatutos de Autonomía modificados y recopilados a continuación presentan una serie de características comunes, como son una amplia gama de derechos para los ciudadanos de cada comunidad, y en especial nuevos títulos que recogen relaciones bilaterales con el propio Estado, con el resto de las Comunidades Autónomas e, incluso, con la Unión Europea. La Constitución, sin prever la profunda descentralización cometida en nuestro Estado, no articuló relaciones institucionales propias entre Gobiernos, por lo que se ha llegado a establecer como parte de los Estatutos reformados.

²⁹ Procedimiento de reforma de la página del Congreso. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=137&fin=158&tipo=2>
Consultado en: 23 Abril 2018.

A continuación, vamos a tratar las principales características de cada uno de los Estatutos reformados en esta ‘segunda oleada’.

3.1. COMUNIDAD VALENCIANA. LEY ORGÁNICA 1/2006, DE 10 DE ABRIL.

La Comunidad Valenciana fue la primera comunidad autónoma en reformar su Estatuto de autonomía en la ‘segunda oleada’. En 2005, tras debida propuesta en Les Corts Valencianes, se aprobó la reforma. Tras su presentación en las Cortes Generales, éstas introdujeron varias modificaciones a la presentación del nuevo estatuto, modificaciones que en el seno de Les Corts vieron conformes y aceptaron. El 11 de abril de 2006 se publicó en el BOE la Ley Orgánica 1/2006, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Este Estatuto reformado contiene varias características comunes que después se compartirían en varias o todas las reformas de estos años: una ambiciosa ampliación competencial, un reconocimiento del desarrollo social y económico del pueblo valenciano, así como un amplio reconocimiento de sus derechos, y un desarrollo de los mecanismos de relación con las demás comunidades autónomas, el propio Estado e incluso la Unión Europea. Específicamente hablando, este Estatuto destaca en su contenido el concepto de nacionalidad histórica, habiendo accedido por el artículo 143 y no por el 151, y la defensa y recuperación especial de su idioma: el valenciano.

El presente Estatuto reconoce, en su Título I, el valenciano como lengua propia y su especial protección y recuperación (artículo 6). Esto viene respaldado por el reconocimiento del derecho de uso de ambas y a recibir enseñanza. Lógicamente, en este título se reconoce el territorio (Alicante, Valencia y Castellón), su denominación (ciudadanos valencianos) y la bandera y el himno. Destaca en el artículo 1 “*su identidad diferenciada como nacionalidad histórica*”, aunque siempre bajo el amparo “*que la Constitución Española reconoce a toda la nacionalidad*”.³⁰

Ya el Título II es innovador en toda su totalidad, ya que recoge los derechos de los valencianos y valencianas. Como artículo original destaca el artículo 17, defendiendo el derecho al agua de calidad y aprovechamiento de otras cuencas, especialmente con el sobrante de agua. También en el artículo 18 se reconoce socialmente y culturalmente el sector agrario valenciano. Dentro de derechos valencianos, destaca el artículo 8, donde destacan a los valencianos como titulares de los derechos comunitarios y demás instrumentos internacionales.

Respecto al Título III, destacan dos órganos institucionales nuevos. El Consell Jurídic Consultiu, en el capítulo VI, artículo 43, se estipula como “*órgano consultivo supremo*

³⁰ Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en la página web del Congreso. Disponible en: http://www.congreso.es/consti/estatutos/ind_estatutos.jsp?com=79 Consultado en 23 de Abril de 2018.

del Consell, de la Administració Autònoma y, en su caso, de las administraciones locales de la Comunitat Valenciana en materia jurídica”.³¹ Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Poco antes en el articulado, en concreto en el artículo 41, se recoge la novedosa Acadèmia Valenciana de la Llengua, *“institución de la Generalitat de carácter público, tiene por función determinar y elaborar, en su caso, la normativa lingüística del idioma valenciano”*³².

Título IV: Respecto a las competencias, cabe destacar una consideración general sobre las competencias asumidas:

*“Tras la reforma de 2006, se concreta el máximo ámbito competencial con las materias en las que la Generalitat tiene competencia exclusiva, las materias en las que existe una competencia compartida en el marco de la Legislación Básica del Estado (correspondiendo a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de una serie de materias) y también otras materias en las que corresponde a la Generalitat la ejecución (siendo del Estado la legislación básica y su legislación de desarrollo)”*³³.

Diputados no inferiores a 99 en les Corts, posibilidad consultas populares en la Comunitat, a pesar de entrar por el artículo 143: *“Sin embargo, el Estatuto de la Comunidad Valenciana, reformado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, también contempla la ratificación por referéndum de las reformas estatutarias, a pesar de no ser la Comunidad Valenciana una de las de la vía del artículo 151”*³⁴.

Destacan precisamente en este Estatuto dos nuevos títulos con la reforma: El Título V, donde se tratan las relaciones con el Estado y el resto de las CCAA, y el Título VI, que recoge las relaciones con la UE. El Título VII nos presenta la acción exterior de la Generalitat, cubriendo las relaciones internacionales y a los valencianos residentes en el extranjero.

Título VIII: Administración Local.

“Las Diputaciones Provinciales son reconocidas como expresión de la autonomía provincial y actuarán como instituciones de la Generalitat Valenciana. El Estatuto posibilita la transferencia o delegación en las Diputaciones la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general de la Comunidad Valenciana, especialmente en áreas de obras públicas, sanidad cultura y asistencia social”.³⁵

³¹ Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la página web del Congreso. Disponible en: http://www.congreso.es/consti/estatutos/ind_estatutos.jsp?com=79 Consultado en 23 de Abril de 2018.

³² Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la página web del Congreso. Disponible en: http://www.congreso.es/consti/estatutos/ind_estatutos.jsp?com=79 Consultado en 23 de Abril de 2018.

³³ Sinopsis acerca del Título IV del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Consultado en 23 de Abril de 2018. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=79>

³⁴ Art. 143 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=147&tipo=2> Consultado en 24 Abril 2018.

³⁵ Sinopsis del Título VIII del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Consultado en 24 de Abril de 2018. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=79>

Título IX: Economía y Hacienda. La Comunidad Valenciana goza de financiación, cesión de impuestos y un patrimonio cultural y material propios. Destaca la creación y/o participación de una Hacienda propia en el territorio.

Con todas estas características intrínsecas, algunas reproducidas a continuación en el resto de los estatutos, otras más personales, se desarrolló la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

3.2. ILLES BALEARS. LEY ORGÁNICA 1/2007, DE 28 DE FEBRERO.

El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares fue reformado mediante la Ley 1/2007, de 28 de febrero, modificó la Ley 2/1983, de 25 de febrero. La reforma del presente Estatuto no fue una tarea sencilla, pues precisamente en el Parlament hubo desacuerdos sobre la representatividad territorial desde el año 2005.

El concepto de nacionalidad histórica, visto antes en el Estatuto de la Comunidad Valenciana, resulta presente en este, siendo la segunda Comunidad que presentó el concepto habiendo alcanzado la autonomía mediante el artículo 143. Concretamente, este Estatuto recoge el concepto de nacionalidad tanto en el Preámbulo como en el primer artículo del Título I, disposiciones generales, destacando así la importancia otorgada a los movimientos históricos.

Como absoluta novedad a sus semejantes, destaca la admisión del artículo 33 del Título III, acerca de la policía autonómica, o como recoge el texto, Policía de les Illes Balears. También destaca que, además del País Vasco y Cataluña (ambas mediante el artículo 151 y una ampliación de competencias desde su acceso a la autonomía), esta Comunidad Autónoma recoge la competencia absoluta de esta policía, aunque dentro de los límites que otorga el marco del ordenamiento estatal.

Dentro del reconocimiento de todas las islas como integración en la nacionalidad histórica, son novedad los Consejos Insulares, o la creación del de Formentera.

Por último, además de reforzar las relaciones con el resto de las comunidades Autónomas, las relaciones con el Estado y la acción exterior, al igual que sus semejantes en este periodo de reformas autonómicas, también el estatuto balear presenta una ampliación de competencias respecto al texto reformado, pero utilizando una clasificación de estas un tanto curiosa. En el Título III, el texto distingue claramente en los artículos 30 a 33 competencias exclusivas, competencias de desarrollo legislativo y ejecución, y competencias ejecutivas. En las competencias exclusivas, la reforma trae una jugosa ampliación:

“La última modificación del Estatuto incluye algunas novedades en este apartado como la organización local, respetando lo previsto en los artículos 140, 141 y 149.1.18ª de la Constitución, la ordenación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma, la organización, funcionamiento y control de los centros sanitarios públicos y de los servicios de salud o la pesca marítima en las aguas de las Illes Balears”.³⁶

En esta cuestión también se amplían las competencias ejecutivas, incluyendo la inmigración, según los términos previstos en la Constitución.

3.3. ANDALUCÍA. LEY ORGÁNICA 2/2007, DE 28 DE FEBRERO.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía realizó su composición mediante la vía del artículo 151, es decir, según fuentes oficiales *“cerca de un millón y medio de andaluces se manifestaron en las capitales de provincia respondiendo a la convocatoria de los diputados y senadores elegidos en Andalucía, quienes, agrupados en la Asamblea de Parlamentarios, serían los encargados de dar los primeros pasos conducentes a la elaboración de un Estatuto de Autonomía pleno de las competencias permitidas por el marco constitucional”*³⁷. Dicho de otra forma, los andaluces eligieron a sus dirigentes que elaborarían una vez elegidos el Estatuto. Una vez formado el famoso “Pacto de Antequera” en 1978, se elaboraría la Junta de Andalucía.

Hecha correctamente la preautonomía en la Junta de Andalucía e instruyendo y delegando en el Pleno y en el Consejo Permanente sus funciones, se organizó el proceso preautonómico, dejando todo preparado de forma eficaz para alcanzar la plena autonomía con sus correspondientes competencias.

A pesar de todo el proceso preautonómico recientemente mencionado, la Junta tuvo varios problemas en el proceso para alcanzar la plena autonomía. La cuestión es que el Gobierno pretendía dos tipos de autonomías, aquellas nacionalidades históricas que accedieron por la vía del 151 y el resto de las comunidades que accedieron por la vía del 143. Tras la firme decisión del pueblo andaluz de proseguir por la misma vía, se llegó a un acuerdo con el Gobierno, al no resultar una cuestión competencial, sino una cuestión contextual y de principios: la población, la extensión geográfica y la aportación sectorial a España. Así en 1981, se produjeron los Acuerdos Autonómicos, mediante los cuales se dotaban, en el Título VIII CE, *“una reinterpretación tendente a homogeneizar la organización institucional de todas ellas, dotándolas de una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, un Consejo de Gobierno y un Presidente o Presidenta designado por aquélla mediante una relación de confianza propia de los regímenes*

³⁶ Modificación del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=66> . Texto consultado en 25 de Abril de 2018.

³⁷ Sinopsis del Estatuto de Autonomía de Andalucía en la página del Congreso. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=63> Consultado en 28 de Abril de 2018.

parlamentarios”³⁸. Una vez arreglado el problema del referéndum y su ratificación, en 1981 se elaboró el proyecto de Estatuto de Autonomía, se envió al Congreso -que alcanzó una redacción en junio- y el texto fue sometido a referéndum. Finalmente, tras ratificación de ambas Cámaras, el texto se publicó como Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Andalucía, el 11 de enero de 1982.

Visto ya el complicado proceso de preautonomía y autonomía por el que tuvo que pasar Andalucía, vamos a centrarnos en la reforma de 2007. La proposición de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía se produjo en 2006, siendo enviada al Congreso de los Diputados. Una vez allí, el texto duró un periodo inusualmente largo, pues fue aprobado por el Senado y el Congreso en diciembre de 2006, siendo presentado anteriormente en mayo del mismo año.

Tal y como sucedió en el acceso a la autonomía en el proceso autonómico, la Comunidad Autónoma mencionada se vio obligada a continuar con el proceso que suscita dicho artículo, Dicho de otra forma, tal y como se recoge adecuadamente en la página web del Congreso: *“Al afectar a esta Comunidad Autónoma por la vía del artículo 151, la reforma de esta Comunidad requirió de referéndum de aprobación de las propuestas del respectivo Parlamento autonómico y posteriormente aprobado en las Cortes Generales”*³⁹.

Al igual que en otros Estatutos, en el Título Preliminar encontramos la definición de autogobierno, nacionalidad histórica, amparo en la Constitución y en los valores superiores de la libertad, justicia, la igualdad y el pluralismo político, además del territorio y símbolos característicos. De nuevo, encontramos una amplia gama de derechos recogidos en el Título Primero, denominado *“Derechos sociales, deberes y políticas públicas”*. Este Título recoge debidamente derechos sociales de actualidad, como es la igualdad de género y especial protección a la violencia de género, dignidad ante el fallecimiento, derecho a la educación, derecho a prestaciones sociales (en especial personas con discapacidad y minusvalías) y como absoluta novedad, mención especial a la conservación y disfrute del medio ambiente.

Prosiguiendo con el Título II, recoge las competencias de la comunidad, incluyendo su alcance territorial, pero sin extralimitarse en las mismas. Se dividen en competencias exclusivas, compartidas, ejecutivas, en relación con el derecho comunitario y por supuesto las delegadas por el Estado. Comprendiendo la estructura y la composición del presente Título, encontramos una acusación de *“blindaje de competencias”*: *“la enumeración cerrada y pormenorizada de las submaterias que comprende cada competencia autonómica, pretende, en todo caso, clarificar y dotar de mayor seguridad*

³⁸ Formación de la preautonomía en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=63> Consultado en 28 Abril 2018.

³⁹ Tramitación de reforma para el acceso a la plena autonomía de Andalucía mediante el artículo 151. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=63> Consultado en 28 de Abril 2018.

*al sistema de distribución de competencias*⁴⁰. Es decir, el texto detalla pormenorizadamente cada artículo, no dejando margen a la interpretación por parte de otras instancias caracterizadas para ello.

Dentro del Título IV se recogen todas las instituciones modificadas en la comunidad andaluza. Estas instituciones, además lógicamente de la Junta de Andalucía, se recogen el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno en el articulado. El Parlamento de Andalucía recoge las competencias de elección del Presidente de la Junta, y a su vez, la facultad del Presidente de disolver dicho Parlamento. El Parlamento representa a la ciudadanía andaluza, siendo conformado por los 109 diputadas y diputados elegidos entre votaciones. Respecto a la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno, como parte de la Junta de Andalucía, tienen sus funciones. Así, según el texto:

*“El Presidente o la Presidenta de la Junta dirige y coordina la actividad del Consejo de Gobierno, coordina la Administración de la Comunidad Autónoma, designa y separa a los Consejeros y ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en Andalucía (art. 117.1). El Consejo de Gobierno está integrado por el Presidente, los Vicepresidentes en su caso, y los Consejeros (art. 119.1), en los que recae el ejercicio de la potestad reglamentaria”*⁴¹.

Mención honorífica merece el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el cual se recoge en el Título V. En dicho Título se crea bajo la nueva reforma el Consejo de Justicia de Andalucía. Además, se amplía con generosidad las competencias de los órganos jurisdiccionales, y en el art. 153 se reconoce a la Junta de Andalucía aquellas funciones y facultades que la LOPJ reconozca o le atribuya.

Años más tarde de la aprobación de la reforma del Estatuto, se presentaron recursos contra el mismo, concretamente sobre el art. 51, tratando sobre materias hidrográficas y el agua: *“sentencia del TC SSTC 30/2011, de 16 de marzo, concluyente de la inconstitucionalidad y nulidad sobre la asunción de pretendidas competencias autonómicas sobre las cuencas hidrográficas de ríos”*⁴².

⁴⁰ Texto referente al blindaje de competencias de la propia Comunidad Autónoma de Andalucía en su reforma. Disponible en: http://www.congreso.es/consti/estatutos/ind_estatutos.jsp?com=63 Consultado el 30 de Abril 2018.

⁴¹ Descripción acerca de la Presidencia de la Junta de Andalucía según el Estatuto de Autonomía de Andalucía. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=63> Consultado el 30 de Abril 2018.

⁴² Recursos de inconstitucionalidad sobre competencias autonómicas asumidas por el Estatuto de Autonomía de Andalucía. Disponible en: [http://www.cepc.gob.es/docs/boletin-de-documentacion-n%C2%BA35/presentacionrev1.pdf?sfvrsn=0](http://www.cepc.gob.es/docs/boletin-de-documentacion/C2%BA35/presentacionrev1.pdf?sfvrsn=0) Consultado el 30 de Abril 2018.

3.4. ARAGÓN. LEY ORGÁNICA 5/2007, DE 20 DE ABRIL.

El proyecto del Estatuto de Autonomía de Aragón fue previsto por el artículo 146 CE en 1981. Antes de presentar definitivamente el proyecto a las Cortes Generales, hubo fuertes discrepancias entre partidos y miembros de la Asamblea Mixta, especialmente por la difícil decisión de catalogar a Aragón como región o nación, entre otras virtudes. Una vez decidido todo en la Asamblea, fue proyectado el anteproyecto a las Cortes, y se trataron todas las enmiendas recibidas. Para tratar estas enmiendas fue habilitada la Ponencia, que, tras dedicar al proyecto durante un largo periodo de tiempo, consiguió resolver las discrepancias oportunas:

“La Ponencia, cuyos trabajos duraron más de seis meses, realizó una reordenación del capítulo relativo a las competencias de la Comunidad Autónoma e incluyó un nuevo precepto -que finalmente sería el artículo 56 del Estatuto de Autonomía- donde se reiteraban principios constitucionales como la libertad de empresa o la unidad económica del mercado nacional. Asimismo, se reconocía el respeto a los derechos que históricamente le pudieran corresponder al pueblo aragonés (disposición adicional séptima); se regulaban los períodos de sesiones de las Cortes de Aragón; se adecuaban a los pactos autonómicos las relaciones de la Comunidad Autónoma con las diputaciones provinciales (artículo 44), etc”⁴³.

Ya formada la Comisión Constitucional, ésta dictaminó a favor de eliminar las enmiendas sobre cualquier definición de ‘nacionalidad’ en el texto. Previo paso por el Senado, el texto tuvo su aprobación el 10 de agosto de 1982, surgiendo su publicación en el BOE el 16 del mismo mes. Pero esta Ley Orgánica ha sufrido dos modificaciones hasta la fecha. La primera reforma fue la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, motivada a partir de la LO 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, que a su vez ambicionó “una reforma más amplia del Estatuto de Autonomía que culminaría con la publicación y entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón”⁴⁴. La segunda gran reforma fue la producida mediante la LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, siendo el antiguo Estatuto considerado de necesaria reforma mediante Ponencia especial, que consiguió que se ratificara en las Cortes de Aragón la Reforma del texto el 17 de mayo de 2006.

⁴³ Trabajo de la Ponencia autonómica aragonesa acerca de la necesaria reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=64> Consultado en 30 de Abril de 2018.

⁴⁴ Modificación del Estatuto de Autonomía de Aragón. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=64> Consultado en 30 de Abril de 2018.

El Estatuto de Autonomía de Aragón sigue la tendencia del resto de Estatutos: gran ampliación competencial, relaciones bilaterales y cooperación, organización institucional y territorial, e incluso una carta de derechos y deberes... pero el verdadero factor diferencial es que cambia casi por completo con respecto a su predecesor, especialmente en los poderes públicos y destacando la justicia.

Comenzando con el Título Preliminar, realiza un cambio sustancial al recoger la ‘nacionalidad histórica’, emergiendo el cambio con respecto a la simple región. Al igual que el resto de Estatutos aprobados en estos años, recoge el territorio, la condición política, organización territorial e incluso lenguas y modalidades lingüísticas propias de la región aragonesa.

Ya en el Título I se recogen los derechos y principios rectores de los aragoneses y aragonesas, incluyendo una serie de derechos actuales como derecho a la cultura y políticas públicas como educación, patrimonio cultural e incluso “*ciencia, comunicación social y creación artística*” (art. 28, capítulo II, Título I). También destaca el artículo 29, referente al “fomento de la integración social de las personas inmigrantes”. De obligada mención es el art. 19, en relación con las cuencas hidrográficas, su explotación y la polémica suscitada, pues, como bien reza el artículo en cuestión, “*velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras*”⁴⁵. Es decir, no realizar trasvases según los intereses propios.

El Título II es conformado por la organización institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón, compuesta por las Cortes en el Capítulo I (que incluyen disposiciones, sede, composición, régimen e incluso funcionamiento y funciones), el Presidente en el segundo y el Gobierno de Aragón o la Diputación General de Aragón en el tercero. El Capítulo cuarto está dedicado a ‘El Justicia de Aragón’, siendo éste el antecedente del Defensor del Pueblo. El Título III completa al anterior tratando sobre la Administración Pública en Aragón, otorgando así un carácter público anteriormente mencionado. El Título IV recoge todo lo significativo respecto del Poder Judicial, que no presenta grandes novedades en el momento de la aprobación del Estatuto y se rige conforme a la Constitución.

El Título V está compuesto por las competencias de la Comunidad aragonesa, numerosas ampliadas dentro de la jurisprudencia constitucional. Estas competencias recopilan las anteriormente añadidas en otras reformas, además de estar acotadas bajo el amparo de la Constitución. Detallando el Título VI, alcanzamos la organización territorial y el gobierno local, destacando la comarca entre los municipios y provincias y, precisamente, los principios y relaciones entre la propia Comunidad y sus entes locales. En el Título VII se recogen las relaciones de la Comunidad con su

⁴⁵ Artículo 19 recogido en la página web del Congreso de los Diputados del Estatuto de Autonomía de Aragón, acerca de las cuencas hidrográficas. Disponible en: http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?com=64&tipo=2&ini=11&fin=19&ini_sub=1&fin_sub=1 Consultado el 30 de Abril de 2018.

acción exterior, destacando en especial su cooperación, tanto de forma bilateral con el Estado o con la Unión Europea. Como hemos visto en otros Títulos, el Título VIII destaca por su marcado carácter basado en la Constitución española, regulando la Economía y Hacienda siempre bajo un marco de actuación y unos principios. El último Título del texto es el Título IX, que recopila la Reforma del Estatuto, correspondiendo su iniciativa al Gobierno de Aragón, a sus Cortes o bien a las Cortes Generales en su concreto momento.

3.5. CASTILLA Y LEÓN. LEY ORGÁNICA 14/2007, DE 30 DE NOVIEMBRE.

El proceso autonómico de Castilla y León ha sido convulso con respecto a la jurisprudencia constitucional. En especial a lo que se refiere a tramitaciones parlamentarias del proceso autonómico. Así lo demuestran las tres Sentencias del TC durante los años ochenta y las cuatro reformas a las que ha sido sometido el Estatuto de Autonomía de Castilla y León desde que alcanzara la plena autonomía como Comunidad Autónoma.

Respecto a las Sentencias del Tribunal Constitucional, en primer lugar, está la STC 89/1984, de 28 de Septiembre, donde el Alto Tribunal desestima un recurso de inconstitucionalidad, en concreto *“interpuesto por 54 Senadores que esgrimen la inconstitucionalidad del Estatuto al haber incumplido el artículo 146 de la Constitución, relativo a la legitimidad para promover el proceso autonómico”*⁴⁶. La segunda sentencia es la STC 100/1984, de 8 de Noviembre. La presente fue desestimada al dirigirse contra la provincia de Segovia en la Comunidad Autónoma. El último ejemplo de jurisprudencia constitucional lo encontramos en la STC 99/1986, de 11 de Julio, contra la Disposición Transitoria Séptima, apartado 3, de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de Febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Ésta contiene dos recursos de inconstitucionalidad, propuesto por el Gobierno y el Parlamento Vasco, en la adición del Condado de Treviño a la provincia de Álava. Al interpretar que la potestad del procedimiento le pertenece a Castilla y León, el TC se pronuncia a favor de la comunidad castellana.

Entrando en el terreno de las reformas predecesoras de la de 2007, tratamos las tres reformas sufridas por el presente Estatuto, por consiguiente, en 1988, la de 1994, y la de 1999. Cumpliendo la Constitución, la primera reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León vino tras esperar un periodo de cinco años tras la aprobación de este. Esta primera reforma fue aprobada por el Pleno de las Cortes el 23 de junio de 1988, ampliando las competencias de la Comunidad en *“medio ambiente y conservación de la naturaleza, comercio interior, promoción industrial, Administración Local y publicidad y espectáculos, aprovechamientos hidráulicos de la cuenca del Duero, denominaciones de origen, enseñanza, medios de comunicación social, casinos, juegos y apuestas y Corporaciones de*

⁴⁶ Sentencia del TC contra el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en la página web del Congreso. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=70> Consultado el 30 de Abril de 2018.

*Derecho Público y asistencia sanitaria de la Seguridad Social*⁴⁷. La siguiente reforma del Estatuto de Autonomía castellanoleonés fue mediante LO 11/1994, de 24 de marzo, mediante la cual se introdujeron en el texto competencias nuevas, especialmente de ejecución. A excepción de la reforma que nos ocupa, la tercera reforma fue la LO 4/1999, de 8 de enero, que modificó los periodos de las sesiones de las Cortes autonómicas, nuevas facultades al Presidente de la Junta y la creación de instituciones que apoyen el desarrollo de las competencias autonómicas, como el Consejo Consultivos o el Consejo de Cuentas.

El texto de la tercera reforma del presente Estatuto de Autonomía produjo un consenso común, destacando su aprobación en el Pleno del Congreso por 299 votos a favor y ninguno en contra. Esta reforma no presenta grandes novedades o características particulares, destacando la inclusión de nuevas competencias y una carta de derechos a los ciudadanos.

El texto comienza con el Preámbulo, cambiando la antigua definición por “comunidad histórica y cultural reconocida”. Tras esta declaración de intenciones, el Título Preliminar reconoce el ámbito territorial, disposiciones generales, y símbolos de la Comunidad. El Título I recoge la gran novedad de esta reforma, que comprende los nuevos derechos y principios en el Estatuto, incluyendo el ámbito personal de los ciudadanos castellanoleoneses y los novedosos derechos sociales en su art. 13. El Título II recoge las Instituciones de autogobierno de la Comunidad, recopilando las Cortes, el Presidente de la Junta, la Junta de Castilla y León y recogiendo en su Capítulo V el Poder Judicial en Castilla y León como gran novedad. El Título III, al igual que el Poder Judicial y la abierta carta de Derechos sociales, también resulta una novedad, tratando la organización territorial de la Comunidad en municipios, comarcas y provincias. El Título IV recoge las relaciones de la propia CCAA con otras CCAA, con la UE y con el Estado. Dentro de las novedades, el Título V recoge las competencias de la Comunidad, incluidas las nuevas adquiridas con este texto, siendo las competencias exclusivas y las de desarrollo normativo y de ejecución, la composición del Título. La Economía y Hacienda de la Comunidad se recogen en el Título VI, adaptando el sistema de financiación a las competencias que recoge el Estatuto, especialmente en recursos financieros. Por último, se recoge la Reforma del Estatuto en el Título VII, gestionando un procedimiento de iniciativa habitual.

En último lugar, cabe destacar que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, después de su última reforma en 2007, sufrió una Sentencia del Tribunal Constitucional, en concreto sobre las cuencas hidrográficas de los ríos, siendo de nulidad interpretada según la SSTC 32/2011, de 17 de marzo.

3.6. NAVARRA. LEY ORGÁNICA 7/2010, DE 27 DE OCTUBRE.

El Régimen Foral de Navarra sea probablemente el territorio más especial y el texto más particular ya no de todas las reformas, sino de todas la Comunidades españolas. En el régimen franquista y en la Transición se ha respetado siempre el Régimen Foral de

⁴⁷ Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, previa a la reforma de 2007. Texto disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=70> Consultado en 30 de Abril de 2018.

Navarra, lo que ha llevado a un mejoramiento de su sistema foral, definido posteriormente con la LORAFNA.

En la negociación con el Estado español, la región de Navarra recogió los principios propios del régimen parlamentario para ciertas características de su texto y mejoramiento, como por ejemplo para las Instituciones. Al final de designar Comisiones y alcanzar un acuerdo, el 8 de marzo de 1982 se llegó a un acuerdo, siendo llevado por el Congreso como Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto. En todo el proceso, no se han seguido las vías de los artículos 143º del 151, sino que fue una vía única, de consenso, negociación y pacto con el Estado. Ahora bien, eso no la diferencia sobre la teoría del resto:

“El hecho de que el acceso de Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar -mediante lo previsto en la Disposición adicional primera de la Constitución- y de que la denominación utilizada en la Ley Orgánica de 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para referirse a la Entidad autonómica por ella regulada sea la de Comunidad Foral y no la de Comunidad Autónoma, no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales, o que quede al margen de ellas”⁴⁸.

Por lo tanto, mediante la LORAFNA se reconoce la plena integración del Régimen Foral de Navarra al Estado español, con sus deberes y obligaciones, incluyendo los del marco que proporciona la constitución española:

“La Comunidad Foral Navarra se configura, pues, dentro de ese marco constitucional, como una Comunidad Autónoma con denominación y régimen específicos, que no excluyen su sometimiento, como las restantes Comunidades Autónomas, a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico. Ello se traduce en el mismo contenido material de la LORAFNA, que no sólo se configura según líneas idénticas a otros Estatutos, sino que contiene numerosas disposiciones que suponen el reconocimiento del sometimiento de la Comunidad Foral a las reglas generales que ordenan el proceso autonómico”⁴⁹.

Pero también la LORAFNA ha sufrido sus modificaciones, o mejor dicho, su única modificación, producida mediante la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Se modificaron aspectos como la elección del Presidente de Navarra y sus facultades, quedando a la par del resto de Estatutos de Autonomía.

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional contra el Régimen Foral de Navarra. Texto disponible en: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc_016_1984.pdf Consultado el 1 de Junio de 2018.

⁴⁹ Parte del sometimiento de la Comunidad Foral de Navarra al procedimiento autonómico. Texto disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=75> Consultado el 1 de Junio de 2018.

La última modificación fue la presente, realizada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre. El Preámbulo explica levemente el contexto histórico de Navarra, mientras que el Título Preliminar se dedica a la realidad social y política, incluyendo los derechos originarios e históricos. El Título I de esta modificación trata sobre las instituciones navarras, incluyendo el Parlamento, Gobierno de Navarra y su Presidente.

El Título II recoge las competencias y facultades de Navarra, introduciendo en el mejoramiento nuevas herramientas de realidad actual como por ejemplo sus relaciones con la UE. Las facultades y competencias de Navarra son las otorgadas por el Estado, pactadas y las integradas por la LO. Se le menciona de forma específica en su capítulo tercero a la Administración de Justicia de Navarra, estableciendo un Tribunal Superior de Navarra. Por último, el Título III versa sobre la reforma del Régimen Foral, mediante Ley Orgánica.

En última instancia, cabe destacar el movimiento financiero y tributario de Navarra, siendo pactado con el Estado y manteniendo el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra mediante la Ley 28/1990.

3.7. EXTREMADURA. LEY ORGÁNICA 1/2011, DE 28 DE ENERO.

El Estatuto de Autonomía de Extremadura es un texto marcado fuertemente por la influencia de la Constitución española. Así se puede apreciar a lo largo del Estatuto, por ejemplo, al inicio: *“Extremadura, como expresión de su identidad regional histórica, dentro de la indisoluble unidad de la Nación Española, se constituye, con la aprobación de su Estatuto de Autonomía, por las Cortes Generales, en Comunidad Autónoma”*⁵⁰.

La Comunidad Autónoma de Extremadura accedió a la autonomía mediante la LO 1/1983, de 25 de febrero, siendo modificado en tres ocasiones antes de su reforma en 2011. El Estatuto de 1983, en su texto original, fue uno de los Estatutos más completos, recogiendo todas las condiciones y características de la Comunidad, derechos, libertades y libertades de los extremeños, competencias, organización institucional y judicial, e incluso desde su Título V, Economía y Hacienda, concluyendo con la reforma del Estatuto. Recogiendo siempre su extensión en los límites que marca la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Extremadura de 1983 fue muy completo.

Posteriormente al texto original, la primera reforma vino por la LO 5/1991, de 13 de marzo, que se encargó exclusivamente de las fechas electorales con el fin de facilitar el proceso. Superando los cinco años de rigor, dentro del marco de los Acuerdos Autonómicos en 1992, la LO 8/1994, de 24 de marzo, impulsó el autogobierno de la Comunidad. La última reforma y la más significativa fue la producida en 1999,

⁵⁰ Página web del Congreso de los Diputados sobre el Estatuto de Autonomía de Extremadura. Texto disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=72> Consultado el 1 de Junio de 2018.

mediante la LO 12/1999, la cual trató según la Cámara extremeña no sólo ampliaciones competenciales, sino un significado de consenso: "... culminamos hoy un largo proceso de reforma del Estatuto de Autonomía ... Este es un proceso que ha tenido abierta una Comisión en la que todos han participado durante ocho meses, y por lo tanto, como sucede en la historia, lo importante no son hechos aislados sino el largo proceso reflexivo, tenaz, de trabajo diario, serio y riguroso..."⁵¹

La reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura producida mediante LO 1/2011 duró más de 3 años en realizarse, no tanto por el procedimiento en las Cámaras extremeñas, sino en las Cortes Generales, donde el Congreso, al necesitar de una mayoría absoluta por tratarse de una Ley Orgánica, necesitó modificar ciertos aspectos del texto. Al igual que la gran mayoría de Estatutos modificados en esta etapa, este presenta novedades importantes con respecto a la última reforma. Así viene recogido en el Preámbulo del Estatuto:

*“Reordena las materias tradicionales del Estatuto e incorpora mejoras dictadas por las nuevas tendencias de la técnica legislativa, opta por no establecer un cuadro diferencial de derechos y deberes de los extremeños, refleja los nuevos objetivos políticos de los poderes públicos acordes con los cambios sociales, amplía el elenco competencial teniendo en cuenta las precisiones jurisprudenciales, refuerza la autonomía de las instituciones de autogobierno y crea otras de relevancia estatutaria, profundiza en los mecanismos de cooperación vertical y horizontal, refleja y ordena la actividad exterior de la región, reconoce y refuerza la autonomía política y financiera de las entidades locales, es exigente en materia de relaciones financieras con la hacienda estatal e introduce garantías para las sucesivas reformas del propio Estatuto”*⁵².

El Título Preliminar recoge su ambición de desarrollarse bajo una “identidad colectiva”, delimitando su ámbito territorial, su capital y cerrando así el territorio conforme. Continúa con los derechos y deberes de los ciudadanos extremeños, destacando los principios de los poderes públicos. Como elemento diferenciador de este Estatuto con respecto al resto, y tal como hemos recogido recientemente, NO hay una carta abierta de derechos, como suele ocurrir con el resto de los Estatutos. También resulta necesario decir que los principales derechos, principios y valores rectores están recogidos a lo largo del articulado. El Título I recoge las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, distinguiendo entre competencias exclusivas, competencias de desarrollo normativo y ejecución, y exclusivamente competencias de ejecución. El Título II desarrolla las instituciones de Extremadura, dividiendo en ellas la Asamblea, el Presidente y la Junta, y añadiendo el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas, el Consejo Económico y Social, y el Personero del Común, todos ellos siendo

⁵¹ Proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Texto disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=72> Consultado el 1 de Junio de 2018.

⁵² Principales características del proceso de reforma y sus acciones sobre el Estatuto de Autonomía de Extremadura en el Preámbulo. Texto disponible en: http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?com=72&tipo=1&ini=1&fin=1&ini_sub=1&fin_sub=1 Consultado el 1 de Junio de 2018.

*“instituciones estatutarias, dotadas de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria”*⁵³. El Título III está dedicado exclusivamente al Poder Judicial, asumiendo a la Junta *“todas las competencias en materia de Justicia que la Ley Orgánica del Poder Judicial asigna al Gobierno de la Nación”*.⁵⁴ El Título IV versa sobre la organización territorial, distinguiendo la autonomía local en los municipios, las provincias y sus relaciones entre ellos. El Título V, recogiendo las relaciones institucionales de la Comunidad, presenta incluso cooperación con Portugal, además de las relaciones con el Estado, otras CCAA y la UE. El Título VI está destinado a regular la Economía y la Hacienda de Extremadura, estableciendo las bases y principios generales, además de la planificación económica. Finalmente, el Título VII recoge el procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

IV. EL CASO DEL ESTATUTO DE CATALUÑA.

4.1. CRONOLOGÍA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA.

El Estatuto de autonomía de Cataluña, bien llevado a cabo por referéndum y proceso parlamentario, fue sin duda alguna el más polémico de todos los estatutos reformados por Ley Orgánica. El Estatuto trajo consigo discrepancias políticas de primer nivel nunca vistas en nuestra democracia actual. Desde los pactos de reforma del Estatuto, pasando por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña (elecciones autonómicas y estatales de por medio), así como 7 recursos de inconstitucionalidad distintos, concluyendo en recusaciones y sentencia del Tribunal Constitucional. Como acto seguido veremos desde la creación y aprobación del estatuto hasta su paso por el Tribunal Constitucional, esta es la historia de la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

1. Año 2003:

Las primeras conversaciones serias sobre una reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña comenzaron en noviembre del año 2003, donde, a un año de las elecciones generales y con las elecciones autonómicas cercanas, el entonces presidente del Estado español, José Luis Rodríguez Zapatero, pactó apoyar la reforma del texto autonómico. Días más tarde, se produjeron las elecciones autonómicas de Cataluña (16 noviembre). Con una participación del 62%, se formó por primera vez un gobierno en coalición: el famoso tripartito catalán. Pasqual Maragall, fue investido presidente.

⁵³ Texto disponible en: http://www.congreso.es/consti/estatutos/ind_estatutos.jsp?com=72 Consultado el 1 de Junio de 2018.

⁵⁴ Competencias judiciales principales asumidas por el Estatuto de Autonomía de Extremadura en su Título III. Texto disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/sinopsis.jsp?com=72> Consultado el 1 de Junio de 2018.

En diciembre comenzaron las primeras conversaciones acerca de la reforma estatutaria. El Partido Socialista Catalán (PSC), en coalición con Esquerra Republicana de Catalunya e Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA). Fue conocido como el famoso ‘Pacto del Tinell’.

2. Año 2004:

Tras el ‘Pacto del Tinell’, en el Parlament catalán se constituyó la ponencia para elaborar el proyecto de reforma. Un mes más tarde, el 14 de marzo, el PSOE ganaba las elecciones generales.

3. Año 2005:

Un año más tarde, el 7 de julio, se presentó en el Parlament el texto de la propuesta de reforma elaborado por la Ponencia. El PP y CiU se opusieron en la Cámara autonómica, por lo que el proyecto elaborado por la ponencia redactora no consiguió los dos tercios necesarios.

En octubre, tras arduas negociaciones entre CiU y el tripartito gobernante, se llegó a un acuerdo sobre la financiación de la CCAA. El día 30 de septiembre se realizó la votación final de la reforma del Estatuto, donde los partidos políticos negociantes consiguieron llevar a cabo la aprobación del futuro nuevo Estatuto.

Apenas se tardó un mes el Partido Popular catalán presentó un recurso ante el TC por tramitar la reforma del Estatuto como reforma estatutaria en lugar de reforma constitucional. En noviembre, se presentó la primera recusación contra el magistrado del TC Pablo Pérez Tremps. Pérez asesoró en la redacción de la reforma del Estatuto.

4. Año 2006:⁵⁵

El año 2006 fue, junto a 2010, un año absolutamente clave en la historia de la propuesta, debate, aprobación y ratificación de la reforma del Estatuto catalán.

El presidente del gobierno, debido a las grandes presiones mediáticas y partidistas, en especial las presiones internas de su partido tras las intervenciones del PP en Madrid, se reúne con Artur Mas. Al concluir las negociaciones, llegaron a un acuerdo sobre dos puntos clave en las aspiraciones del proceso de reforma: la denominación de “nación” y la financiación de la Comunidad catalana. En el primer caso, la denominación de Cataluña como una “nación” pasó del articulado del Estatuto al Título preliminar, donde el socialista consideró que no tenía ni validez, ni interpretación jurídica suficiente. Respecto de la financiación de la Comunidad Autónoma, se vio afectada con un incremento exponencial de la participación por parte de la Comunidad en los impuestos, tanto los cedidos del Estado como los recaudados en el propio territorio, convenios incluidos.

⁵⁵ El año 2006 fue un año clave en todo el proceso, tanto por la aprobación del Estatuto como por la inmediata reacción de las instituciones que presentaron recursos de inconstitucionalidad contra el mismo y su procedimiento en el Tribunal Constitucional. Para más información cronológica, texto disponible en: <https://elpais.com/especiales/2017/referendum-independencia-cataluna/> Consultado el 9 de Abril de 2018.

En marzo, en el Congreso de los Diputados, la Comisión Constitucional aprueba el texto completo. El PP desde la oposición y ERC se opusieron. Algunos artículos del texto fueron eliminados y modificados. El 30 de marzo, se aprobó mediante mayoría absoluta la redacción final en las Cortes Generales.

En abril, Mariano Rajoy presenta en el Congreso cuatro millones de firmas para realizar un referéndum nacional sobre el Estatuto. El líder de la oposición alega que la proposición “no es una iniciativa ni de derechas ni de izquierdas”, sino “en defensa de la nación española”.

Tras estos movimientos por parte de la oposición, en mayo, Pasqual Maragall, presidente de la Generalitat de Cataluña, decidió convocar un referéndum al pueblo catalán para ratificar el texto aprobado en las Cortes. La pregunta fue: “¿Aprueba el proyecto de Estatuto de autonomía de Cataluña? En junio se realizó el referéndum, que contó con una participación muy baja (una abstención del 50’59%), pero con un resultado positivo enorme, del 73’9%.

Tras publicarse en el BOE el 20 de junio, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña entró en vigor el 9 de julio de 2006.

Acto seguido a la publicación en el BOE y entrada en vigor, el Partido Popular presentó un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Como veremos más adelante en el presente trabajo, no solo recurrió el PP. El Defensor del Pueblo y 5 Comunidades Autónomas también recurrieron a esta instancia. Rajoy elaboró una explicación de por qué recurrían inconstitucionalmente el nuevo Estatuto, destacando actos simbólicos como el término ‘nación’ y el deber de aprender catalán, o bien instituciones y competencias como la bilateralidad, la financiación o bien el poder judicial en Cataluña.

Este periodo característico de tensión culminó con unas elecciones anticipadas en Cataluña, en noviembre. De nuevo, tras las dudas, volvería a ganar CiU, pero sin una mayoría suficiente. El tripartito volvió a formar coalición, pero el presidente de la Generalitat, aunque seguía siendo del PSC, cambió: fue José Montilla.

5. Año 2007:

Este año se caracteriza por completo por la cantidad de recusaciones en el TC. Comenzó con el TC aceptando la recusación contra Pérez Tremps. En marzo, la Generalitat presentó una recusación contra el magistrado Rodríguez-Zapata por realizar un estudio sobre el Estatuto encargado por una institución catalana.

No se volvería a ver otra recusación hasta octubre, donde el Gobierno español, a través de la Abogacía del Estado, emitió dos recusaciones contra Roberto García-Calvo y Jorge Rodríguez-Zapata por considerarlos influidos y comprometidos con la situación. Después de esto, se prorrogó automáticamente el mandato de la presidenta del órgano, María Emilia Casas.

6. Año 2008:

El año 2008 quedó marcado por las elecciones generales de marzo, donde el PP y PSOE salieron reforzados en contraposición a ERC e IU. La segunda victoria de Rodríguez Zapatero aseguraba el gobierno socialista cuatro años más.

Lo último destacable hasta 2010 fue el fallecimiento del magistrado del Tc, Roberto García-Calvo. Tras su defunción, los bloques progresista y conservador del propio Tribunal quedaron de nuevo en equilibrio.

7. Año 2010:

Durante este año se verían los conflictos de pactos y acuerdos entre magistrados del TC. En marzo, los cinco magistrados “progresistas” alcanzaron un acuerdo sobre el ya quinto borrador de la sentencia sobre el Estatuto, y buscaron mediante negociaciones un voto conservador que permitiera desenvolver la resolución.

En abril, comenzaron las deliberaciones sobre el quinto borrador, intentando avanzar en el debate. No obstante, el TC rechazó este quinto borrador al tener 6 votos en contra. El progresista Manuel Aragón fue quien decantó la balanza hacia la negativa y dejando la redacción del nuevo borrador a Guillermo Jiménez. Ya en mayo, la presidenta del TC, María Emilia Casas, asume la ponencia de la sentencia del Estatuto de Cataluña después de que el sexto borrador de resolución, redactado por el vicepresidente de este órgano, Guillermo Jiménez (integrado en el bloque conservador del tribunal), no obtuviera los apoyos necesarios.

En junio, por fin hubo una resolución del TC sobre el Estatuto catalán. Tras haberse visto cambios notables como el término nación por la presidenta María Emilia Casas, se llegó a un acuerdo. Los magistrados Manuel Aragón y Guillermo Jiménez se decantaron por la aprobación, por lo que la sentencia sobre el Estatuto fue finalmente aprobada por 6 votos a 4.

La sentencia en cuestión fue el detonante del conflicto institucional decisorio del TC acerca de un referéndum refrendado por una sociedad conjunta. Decenas de miles de catalanes se manifestaron en las calles contra el recorte del Estatuto. La sentencia del TC provocó la mayor manifestación hasta la fecha de la historia del catalanismo. Todos los movimientos fueron cogiendo tintes independentistas.

Tras resolver finalmente mediante sentencia, en septiembre el TC rechazó los recursos interpuestos por el Gobierno de Aragón, Islas Baleares y Comunidad Valenciana. Los recursos versaban sobre la gestión del río Ebro y en especial los Archivos históricos de la Corona de Aragón.

Todos los ánimos y conflictos culminaron con unas nuevas elecciones al parlamento de Cataluña en noviembre de 2010. José Montilla, presidente de la Generalitat hasta la fecha, disolvió la Cámara. Volvió a ganar CiU, pero esta vez la famosa coalición conocida como ‘tripartito catalán’ no obtuvo los suficientes escaños.

Resumiendo, tras analizar todos los acontecimientos relevantes durante el proceso, tanto antes como después de la elaboración y aprobación del Estatuto, podemos sonsacar en frío varias conclusiones sobre el texto en cuestión, algunas sin precedentes:⁵⁶

- El Tribunal tardó cuatro años en resolver unos recursos de inconstitucionalidad, algo insólito hasta el momento. Pero la cuestión más importante no fue esa: como veremos más adelante, modificar un estatuto ratificado mediante referéndum por el pueblo trajo consigo una polémica innecesaria dentro de la población y política catalana. ¿Quién lleva legítima razón: el pueblo ratificador o el Tribunal constitucional? Despejando dudas, dicha sentencia (mal llevada desde un punto de vista personal) tardó demasiado, incluyendo filtraciones a medios de comunicación y creó una bola mediática a la cual no se le pudo poner fin, y lo más importante: no conllevó solución alguna para ninguna de las partes implicadas.
- Todas las negociaciones entre el gobierno socialista de entonces y las pasadas demandas independentistas quedaron nulas con la sentencia del TC. El ver como aspiraciones nacionalistas claves fueron declaradas nulas o interpretables, como una mayor financiación, la inclusión del término “nación”, la paridad entre catalán y castellano y la defensa de instituciones nuevas creadas como el Consejo de Justicia catalán, produjo un resquemor y un sentimiento de ilegitimidad ante una negativa impasible que no tuvo vuelta atrás.
- Como iremos desglosando a lo largo del trabajo, la supuesta incapacidad de las entidades políticas del momento, así como el delicado momento y la compleja sucesión de actos dentro de la sentencia trajeron consigo una serie de efectos y consecuencias en la sociedad y en la política catalanas que nos están afectando en nuestros actuales días.

4.2. LA LEY ORGÁNICA 6/2006, DE 19 DE JULIO, DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA.⁵⁷

Al contrario que sus semejantes, el Estatuto de autonomía de Cataluña supuso un antes y un después en el derecho constitucional español. Como hemos mencionado recientemente y analizaremos a continuación, el Estatuto se diferenció del resto tanto

⁵⁶ Al final el fallo del TC se produjo 4 años más tarde del recurso presentado por el Grupo Parlamentario Popular. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/674621/0/cronologia/estatut/catalunya/> Consultado en 12 Abril 2018.

⁵⁷ En la elaboración del presente apartado se ha usado, además de las siguientes citas y fuentes mencionadas a continuación, el texto original de la página web del Parlament de Catalunya. Texto disponible en: <https://www3.parlament.cat/document/cataleg/48146.pdf> Consultado el 14 de Abril de 2018.

por su propio camino decisorio financiero (intentó establecer unas bases independientes financieramente hablando más el aumento del porcentaje de los tributos) como en relaciones institucionales. En adición se incluyen las relaciones con el Estado, con la Unión Europea en sus ámbitos de aplicación que establece el Estatuto, como con sus equivalentes autonómicos. Otros temas fueron tocados, como símbolos, inmigración, competencias e incluso el propio poder judicial.

Pormenorizadamente, la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña trajo consigo una serie de características inauditas hasta la fecha, la gran mayoría corregidas, interpretadas o declaradas nulas posteriormente por el TC. Veamos las más originales y polémicas por cada Título:

1. Preámbulo.

El Estatuto comienza con su Preámbulo, el cual se establece a modo de introducción y toda una declaración de intenciones, reconociendo como nación a Cataluña: *“El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad”*⁵⁸ Cabe destacar que el anterior Estatuto de 1979 la definía como “nacionalidad”. La catalogación de ‘nación’ fue medio de negociación entre políticos catalanes y el gobierno socialista en su ratificación en las Cortes.

2. Título preliminar.

En este Título se recoge el artículo 5, mencionando los ‘derechos históricos’ en los que se fundamenta el ‘autogobierno’. También fue único el artículo 6, acerca de la lengua propia y las lenguas oficiales: *“La lengua propia de Cataluña es el catalán. Como tal, el catalán es la lengua de uso normal y preferente de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, y es también la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza”*⁵⁹. También tuvo conflicto constitucional el punto 2 del mismo artículo, ante el “deber consecuente” y exigible de aprender el catalán.

3. Título I: Derechos, deberes y principios rectores.

Dentro del Título de los Derechos, deberes y principios que atañen a todos los catalanes, se encuentran los derechos lingüísticos ante las Administraciones públicas y las instituciones estatales, de los consumidores y usuarios, y en el ámbito de la enseñanza, en los artículos 33, 34 y 35 correspondientemente. Todos ellos fueron constitucionalmente interpretados *a posteriori*, pues hay contradicciones. Parece dejarse

⁵⁸ Texto original del Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado en el 2006. Texto disponible en: http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?com=67&tipo=1&ini=1&fin=1&ini_sub=1&fin_sub=1 Consultado el 14 de abril de 2018.

⁵⁹ Parte del Título Preliminar según la página web del Congreso de los Diputados. Texto disponible en: http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?com=67&tipo=2&ini=1&fin=14&ini_sub=1&fin_sub=1 Consultado el 14 de Abril de 2018.

bien claro en el artículo 33 cuando el texto reza “*los ciudadanos tienen el derecho de opción lingüística*”. Se continúa en el artículo 34, donde se menciona que “*todas las personas tienen derecho a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan*”. Sin embargo, en el 35 está escrito que “*todas las personas tienen derecho a recibir la enseñanza en catalán*” además de “*los alumnos tienen derecho a recibir la enseñanza en catalán en la enseñanza no universitaria*”, dejando en un segundo plano el castellano. También hay una mención concreta en el artículo 50 al ‘Fomento y difusión del catalán’, donde se presume que “*los poderes públicos deben proteger el catalán en todos los ámbitos y sectores y deben fomentar su uso*”⁶⁰.

De especial interés nos resulta la importancia otorgada a la ‘memoria histórica’, en el artículo 54, anteriormente mencionada en el preámbulo y en el título preliminar.

4. Título II: De las Instituciones.

La organización local del gobierno de Cataluña (artículo 83) y su reparto competencial a sus entes locales (artículo 84) garantizaban competencias propias ‘con plena autonomía’ de una forma un tanto peculiar. Como explica correctamente el artículo, hasta 14 nuevas competencias le fueron otorgadas a los entes locales.

Otro punto y aparte fue la creación de las veguerías. Tal y como viene recogido en el artículo 90: “*la veguería es el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y tiene personalidad jurídica propia*”⁶¹. Éstas cuentan con ‘Consejos de veguerías’, una ‘naturaleza territorial y goza de autonomía para la gestión de sus intereses’.

5. Título III. Del poder judicial en Cataluña.

Se expanden las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el artículo 95 del Estatuto, dejando al propio Tribunal como instancia decisoria en último lugar, siendo “*competente en los órdenes jurisdiccionales civil, penal, contencioso-administrativo, social y otros que puedan crearse en el futuro*”⁶².

La verdadera polémica de este título radica en el Consell de Justicia de Cataluña, que abarca los artículos 97, 98, 99 y 100. Según el texto, dicho Consell llega incluso a ser camaleónico del Consejo General del Poder Judicial, relacionando con el segundo las “*resoluciones que dicte y las iniciativas que emprenda*”. Posteriormente estos artículos serían declarados inconstitucionales.

⁶⁰ Artículo 50 recogido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Texto disponible en: http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?com=67&tipo=2&ini=39&fin=54&ini_sub=1&fin_sub=1 Consultado en 14 de Abril 2018.

⁶¹ Art. 90 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Texto disponible en: http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?com=67&tipo=2&ini=83&fin=93&ini_sub=1&fin_sub=1 Consultado en 14 de Abril de 2018.

⁶² Artículo 95 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y descripción según la página web del Congreso. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?ini=95&tipo=2&com=67> Consultado el 14 de Abril de 2018.

También sería declarado inconstitucional el artículo 101, sobre las oposiciones y concursos de la administración de justicia.

6. Título IV. De las competencias.

En este Título del Estatuto catalán se abarca desde la inmigración, pasando por universidades, hasta infraestructuras del transporte y las comunicaciones.

En el artículo 140 se recoge una ambiciosa ampliación de competencias de infraestructuras de telecomunicaciones por parte de la Generalitat.

En materia de inmigración, viene todo recogido en el artículo 138, pidiendo al Estado una materia que hasta el momento había sido únicamente estatal. En el artículo no sólo se contempla la gran mayoría de competencias generales, sino también “*la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo*” y “*la participación en decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña*”⁶³.

Si ya existió un conflicto clave entre la decisión del TC y el referéndum de ratificación del presente Estatuto, que confluyó en manifestaciones en 2010 con movimientos independentistas, se menciona este derecho de acudir de nuevo al pueblo. En este caso, en el artículo 122, concede la absoluta competencia a la Generalitat.

Pero dentro de las competencias también se precisa abarcar las cajas de ahorro. En concreto, según el artículo 120, les determina “*sus órganos rectores y de la forma en que los distintos intereses sociales deben estar representados*” y “*de acuerdo con los principios, reglas y estándares mínimos que se establezcan*”⁶⁴.

7. Título V. De las relaciones institucionales de la Generalitat.

Este título lo trataremos en mayor profundidad a continuación, pero cabe destacar que en su articulado se establece una ‘bilateralidad’ entre la Generalitat y el Estado y el resto de las comunidades autónomas, y en adición unas relaciones con la Unión Europea que afecten a la misma. Asimismo, presenta un plan de acción exterior de la Generalitat.

8. Título VI. De la financiación de la Generalitat .

En el artículo 206 del Estatuto habla sobre la participación en el rendimiento de los tributos estatales y mecanismos de nivelación y solidaridad. Tras un cambio notable, la Generalitat adquiere la competencia y la responsabilidad sobre los tributos estatales gravados en territorio catalán.

La Agencia Tributaria de Cataluña, según el artículo 204, le corresponde “*la gestión recaudación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos totalmente a la*

⁶³ El polémico artículo 138 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?ini=138&tipo=2&com=67> Consultado el 14 de Abril de 2018.

⁶⁴ Art. 120 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en la página web del Congreso. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?ini=120&tipo=2&com=67> Consultado el 14 de Abril de 2018.

Generalitat”. Así como “*de los demás impuestos del Estado recaudados en Cataluña corresponderá a la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que la Generalitat pueda recibir de éste*”⁶⁵. Se perciben la creación de mecanismos de colaboración para el desempeño de estas funciones.

9. Título VII. De la reforma del Estatuto.

Cuidado con convocar referéndum para votar la ratificación o reforma de un Estatuto, pues lo hace en nombre del Rey, del Estado, de forma general, no en nombre de la CCAA.

10. Disposiciones adicionales.

Destacan especialmente todos los aumentos de los porcentajes de los tributos cedidos a la Comunidad Autónoma de Cataluña, sobre todo la Disposición Adicional Séptima.

4.3. DIFERENCIACIÓN CON EL RESTO DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

Como hemos explicado detalladamente, el Estatuto de autonomía de Cataluña presenta una serie de características de diferenciación con respecto a la oleada de estatutos reformados.

Una de esas características es la parcela institucional, en adición de las relaciones con el Estado, incluso con el resto de CCAA. Desde un primer momento, desde la propia elaboración del texto estatutario, se buscó una nueva forma o formas de relaciones con las instituciones, teniendo un carácter de bilateralidad, presuponiendo una relación jerárquica entre la Comunidad y el Estado:⁶⁶

“En el caso de nuestro ordenamiento, ante el déficit colaborativo estatal, algunos de los Estatutos -fundamentalmente el catalán y el andaluz, aunque con ciertas diferencias de relieve-, procedieron a delimitar un sistema propio de relaciones colaborativas, delineando unilateralmente estrategias que hubieran debido diseñarse desde el Estado mismo y no desde un Estatuto, que a pesar de tener un carácter de ley estatal no deja de reflejar un pacto jurídico bilateral con objetivos precisos y delimitados territorialmente.”

En el párrafo anterior la catedrática Rosario Tur Ausina ya lo comentaba: debido a un “déficit” constitucional escrito sobre las relaciones entre la Comunidades y el Estado en

⁶⁵ Mención especial a la Agencia Tributaria Catalana, posteriormente anulada mediante fallo de la STC 31/2010, de 28 de junio, en el art. 204 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?ini=204&tipo=2&com=67> Consultado el 14 de Abril de 2018.

⁶⁶ Tur Ausina, Rosario., “Participación institucional en un contexto multinivel. Un enfoque desde el Estado Autonomico”, en la obra colectiva, Álvarez Conde, Enrique; Souto Galván, Clara (Directores), *El Estado Autonomico en la perspectiva del 2020*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2013, p. 236.

su conjunto, fueron dos Estatutos los que decidieron, como se suele decir, dar un paso más allá: el Estatuto andaluz y el catalán. Sin embargo, al leer dichos textos podemos observar notables diferencias dentro de estas relaciones, especialmente a la hora de acatar o intentar influir en dicha relación.

El Estatuto que nos acontece recoge todas sus relaciones institucionales en el Título V, diferenciando por capítulos las relaciones con el Estado y otras comunidades autónomas, con la UE y la acción exterior de la propia Generalitat. Cuando hablamos de una voluntad de incidir en las relaciones de la Generalitat con su entorno, nos referimos precisamente al capítulo I, adoptando un claro carácter defensivo respecto de sus competencias y decisiones y siendo posteriormente interpretado constitucionalmente por el TC.

Así pues, ya desde las disposiciones generales se deja claro el carácter marcado en esta parte del Estatuto, en su artículo 174.3:⁶⁷

“La Generalitat participa en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias de acuerdo con lo establecido con lo establecido en el presente Estatuto y las leyes”. Se presente una voluntad férrea de incidir en las competencias del Estado que lo incluyan, a pesar de que el TC posteriormente con su sentencia dejara bien claro sobre este precepto que *“Habrá de ser regulado por la legislación estatal y que no puede sustentarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar su pleno ejercicio de competencias”*.

Con el mismo marcado carácter encontramos el artículo 176, sobre los efectos de colaboración entre la Generalitat y el Estado, que en su punto número 2 establece que *“la Generalitat no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de los mecanismo multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado y otras Comunidades Autónomas respecto a las cuales no haya manifestado su derecho”* o bien en su punto número 3: *“La Generalitat puede hacer constar reservas a los acuerdos adoptados en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria cuando se hayan tomado sin su aprobación”*⁶⁸. Es decir, intenta marcar desde este punto no solo compartir e intervenir en las competencias y relaciones del Estado propio, sino defender sus intereses independientes a través de mecanismos para evitar formar parte de algo que no sea de interés para la Generalitat, que no tenga un previo acuerdo.

La conclusión que sacamos en la elaboración de esta parte del texto es que está mucho más remarcada, detallada y con una perspectiva de futuro que otras partes del texto no presenta. Pues, tal como afirma Rosario Tur Ausina, (2013): *“Asimismo, con un*

⁶⁷ Artículo referente a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña. Disponible en <http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?ini=174&tipo=2&com=67> Consultado el 16 de Abril de 2018.

⁶⁸ Artículo 176 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, respecto de las relaciones institucionales de la Generalitat. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/estatutos/estatutos.jsp?ini=176&tipo=2&com=67> Consultado el 16 de Abril de 2018.

*detallismo excesivo, otros preceptos extienden la voluntad de participación en otras instituciones estatales, pareciendo que se intentan acotar o condicionar en cierta medida los espacios reservados al Estado*⁶⁹.

V. LOS RECURSOS PLANTEADOS ANTE EL ESTATUTO DE CATALUÑA.

Sin duda alguna el Estatuto de autonomía catalán recorrió un tortuoso camino, no exento de polémica y mucho menos de obstáculos. Entre esos escollos se encontraron hasta siete recursos de inconstitucionalidad por diversas instituciones, como gobiernos de comunidades autónomas, la institución del Defensor del Pueblo y el Partido Popular.

Dicho texto también sufrió hasta cuatro recusaciones, de las cuales sólo salió adelante la recusación contra Pérez-Tremps interpuesta por los populares. Con esta recusación, el magistrado fue apartado de las decisiones del Alto Tribunal. Por el resto, el TC se vio obligado a resolver los recursos interpuestos que vamos a tratar a continuación.

5.1. LOS RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL PARTIDO POPULAR Y DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.

1. Recurso de inconstitucionalidad 8045/2006, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra determinados artículos de la Ley Orgánica 6/2006, del 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El Grupo Parlamentario Popular fue el primero en interponer ante el TC, mediante noventa y nueve diputados, un recurso de inconstitucionalidad. Lo hizo el 31 de julio de 2006. Dentro del recurso, los populares recurren al Preámbulo (donde se recogen términos como ‘nación), a ciento catorce de los doscientos veintitrés artículos de la ley y doce disposiciones adicionales y finales. Dentro del Título Preliminar, se impugnan los arts. 2.4, 3.1, 5, 6 (apartados 1, 2, 3 y 5), 7, 8 y 11.2. En el Título I se recurren los arts. 15, 20, 21.1 y 2, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41.5, 50.4 y 5, y 52. En el Título II son recurridos los arts. 71.1 y 6, 76 (apartados 1, 2 y 4), 78.1, 80.1 y 3, 82, 83.1, 84.2 y 3, 86.5, 90 y 91. En el Título III son los arts. 95 (apartados 1, 2, 4, 5 y 6), 96 (apartados 1, 2, 3, y 4), 97, 98.1 y 2, 99.1, 101.1 y 2, 102, 103, 105, 106 y 107. En el Título IV, los arts. 110, 111, 112, 114.5, 115, 117 [apartados 1 a) y b), 2, 3, 4 y 5], 118 (apartados 1, 2 y 3), 120, 121 [apartados 1 y 2 a)], 122, 123, 125, 126.2, 127 (apartados 1, 2 y 3), 128 [apartados 1 a) y d), y 3], 129, 131, 132.1, 133, 134.2, 135, 136 a) y b), 138, 139.1, 140

⁶⁹ Tur Ausina, Rosario; “Participación institucional en un contexto multinivel. Un enfoque desde el Estado Autonómico”, *cit...*, p. 238.

[apartados 2, 3, 4, 5, 6 y 7 a), b), c) y d)], 141.2, 142.2, 144.5, 146 [apartado 1 a) y b)], 147 [apartado 1 a), b) y c)], 148.2, 149.2 y 3, 150, 151, 152, 154.2, 155 [apartado 1 b)], 157, 158.3, 160 [apartados 1 a), b), c) y d), y 3], 161, 162 (apartados 1, 2 y 3), 163 c), 166 [apartados 1 a), 2 y 3], 169.2 y 3, 170 [apartados 1 d) e i), y 2], 171 c) (apartado segundo), 172, y 173. En el Título V, art. 174.3, art. 176.2 y 3, art. 180, art. 182 (apartados 1, 2 y 3), art. 183, art. 184, art. 185.1, art. 186 (apartados 1, 2, 3 y 4), art. 187 (apartados 1, 2 y 3), art. 188, art. 189.2 y 3, art. 191.1, art. 195, art. 198, art. 199, y art. 200. El Título VI, de la financiación de la Generalitat, son recurridos los arts. 201.3 y 4, art. 204.1 y 4, art. 205 (primer párrafo), art.206.3 y 5, art. 210, art. 218.2 y 5, y art. 219.2 y 4. El Título VII, sobre la reforma del Estatuto, tiene recurridos los arts. 222.1 y el art. 223. 1. Respecto de las disposiciones: “*de las disposiciones adicionales: segunda, tercera, cuarta, séptima (último párrafo), octava, novena, décima y decimotercera. De las disposiciones finales: primera (número 1), segunda y tercera*”⁷⁰.

En este primer recurso interpuesto se dejó muy clara la postura del partido. Mariano Rajoy, entonces Presidente entonces del Partido Popular, emitió unas declaraciones donde su partido observaban en el Estatuto elementos inconstitucionales, a saber: “*que Cataluña sea una nación; el trato "privilegiado" a la lengua catalana; que haya "derechos y deberes distintos" para los catalanes que para el resto de los españoles; el Poder Judicial para Cataluña; la distribución de competencias entre Cataluña y el Estado; el principio de bilateralidad "que privilegia a Cataluña y sienta las bases de un modelo confederal asimétrico"; las relaciones internacionales de Cataluña, y su sistema de financiación propio cuando éste debe pactarse entre todas las autonomías*”⁷¹.

2. Recurso de inconstitucionalidad 8675/2006, interpuesto por el Defensor del Pueblo del Estado español contra determinados artículos de la Ley Orgánica 6/2006, del 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

La institución del Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante el TC por 112 artículos y 4 disposiciones adicionales. En concreto: arts. 2.4; 5; Título I (arts. 15 a 54); 6.1; 6.2; 33.5; 34; 78.1; 78.2; 95.2; 95.5; 95.6; 97; 98; 99; 100; 101.2; 102; 103.3; 108.1; 110; 111; 112; 116.1; 117.1; 118; 118; 119; 120; 121; 123; 124; 125; 127; 128; 129, relativo a Derecho civil; 131; 132; 133; 134; 136; 137; 138; 139; 140; 142; 144; 145; 147; 148; 149; 151; 152; 153; 154; 155; 156; 158; 159; 160; 161; 162; 163; 164; 165; 166; 168; 169; 170; 171; 180; 182.1; 182.2; 182.3; 183; 186.2; 186.3;

⁷⁰ Revista del Parlament de Catalunya acerca del Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso. Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/bopc/51603.pdf#page=4> y http://www.gencat.cat/eapc/revistes/RCDP/Especial_STC_Estatut/recurs_PP/4_a_1_Recurs%20PP_text%20complet.pdf Consultado el 24 de Abril de 2018.

⁷¹ Declaraciones del entonces líder de la oposición y del PP, argumentando y justificando el recurso interpuesto. Disponible en: https://elpais.com/diario/2006/08/01/espana/1154383213_850215.html Consultado el 24 de abril de 2018.

210; disposición adicional séptima; disposición adicional octava; disposición adicional novena y disposición adicional décima”⁷².

Especial mención tiene el art. 78.1 del Estatuto de autonomía de Cataluña, del Defensor del Pueblo catalán, que contraviene en competencias con el Defensor del Pueblo del estado español. Cabe destacar que la presentación de este recurso ante el TC fue tildada por algunos partidos políticos como “sectarista” y en contra del “sentido institucional”.

5.2. LOS RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

A continuación, en los recursos de inconstitucionalidad recogidos por los entes de las Comunidades Autónomas, cabe destacar que a excepción de Aragón (donde gobernaba el partido socialista en coalición), en el resto de CCAA gobernaba el Partido Popular.

1. Recurso de inconstitucionalidad 8829/2006, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia contra determinados artículos de la Ley Orgánica 6/2006, del 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

El Consejo de Gobierno de la Región de Murcia presentó un recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 1 c), 2, 3 a) y c), 4 y 5 del art. 117 del EAC. El artículo 117 recopila las “aguas y obras hidráulicas”. En primer lugar, se considera al interponer recurso contra este artículo que existe una grave vulneración de competencias que “*el art. 149.1 CE atribuye al Estado en materia de aguas y obras hidráulicas*”⁷³, en especial del trasvase de agua del Ebro al Segura.

Tal y como se recoge en la Sentencia, se declaró el fallo del recurso interpuesto, dado que el Tribunal alegó ya en la particular STC 31/2010, de 28 de junio, que “*los preceptos estatutarios no vulneran el orden constitucional de distribución de competencias*”⁷⁴, remitiéndose a esta Sentencia para tratar de nuevo la misma materia.

2. Recurso de inconstitucionalidad 9330/2006, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja contra determinados artículos de la Ley Orgánica 6/2006, del 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

El Consejo de Gobierno de La Rioja interpuso este recurso contra 12 artículos, 7 disposiciones adiciones y 1 disposición final. En concreto, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto fue contra los artículos 3.1; 117.1, 2, 3 y 4; 128.3; 144.1 g); 169.6; 174.3; 183; 201; 202.3 b); 204.1 y 4; 205; 206.3 y 5; y 210; y contra las

⁷² Recurso de inconstitucionalidad de la institución pública el Defensor del Pueblo. Consultado el 24 de Abril de 2018. Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/bopc/51658.pdf#page=34>

⁷³ Texto extraído del documento del Parlament de Cataluña. Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/bopc/51649.pdf#page=29> Consultado el 24 de Abril de 2018.

⁷⁴ Declaraciones del TC recogidas anteriormente en la STC 31/2010. Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/bopc/51649.pdf#page=29> Consultado el 24 de Abril de 2018.

disposiciones generales segunda, cuarta, séptima, octava, novena, décima y undécima; además de la disposición final segunda de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

Este recurso es el más completo de todos los presentados por instituciones de las CCAA. Tal y como se recoge, “se estructura en cinco apartados: A) Consideraciones generales (que incluye además de unas consideraciones sobre la función constitucional de los Estatutos de Autonomía y sus límites, el examen de la legitimación del Gobierno de La Rioja para interponer el presente recurso); B) Principio de bilateralidad; C) Gestión del agua; D) Denominaciones e indicaciones geográficas de calidad; y E) Sistema de financiación autonómica”⁷⁵.

Se debe destacar que la casi gran totalidad de los ámbitos de este recurso fueron tratados en la STC 31/2010, que veremos más adelante en este trabajo. El TC declaró el fallo en este recurso interpuesto, apoyándose en esta Sentencia, desestimando el concreto recurso de inconstitucionalidad.

3. Recurso de inconstitucionalidad 9491/2006, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón contra la disposición adicional decimotercera de la Ley Orgánica 6/2006, del 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

El Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, en su recurso interpuesto ante el TC, sólo impugno una disposición adicional, referente precisamente al Archivo de la Corona de Aragón, que choca de lleno con la disposición adicional primera del Estatuto de Aragón, en referencia a las competencias y participación en el patronato del Archivo de la Corona de Aragón. También se considera en la impugnación que se desborda competencialmente, pues “*la disposición impugnada, al integrar en el sistema de archivos de Cataluña una parte del Archivo de la Corona de Aragón, está desbordando el marco competencial delimitado*”⁷⁶.

Esta misma disposición adicional también fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por el Consejo de la Generalitat de la Comunidad Valenciana y por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares. El TC dictó fallo sobre este recurso, al considerar que no se ve afectada la Disposición Adicional Primera del Estatuto de autonomía de Aragón, y no existe una extralimitación con respecto a competencias exclusivas y materias del Estado.

4. Recurso de inconstitucionalidad 9501/2006, interpuesto por el Consejo de la Generalitat de la Comunidad Valenciana contra determinados artículos de la Ley Orgánica 6/2006, del 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

⁷⁵ Parte del Recurso de inconstitucionalidad recogido en documento oficial del Parlament de Cataluña. Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/bopc/51658.pdf#page=107> Consultado el 25 de Abril de 2018.

⁷⁶ Parte del Recurso de Inconstitucionalidad contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/bopc/51639.pdf#page=82> Consultado el 25 de Abril de 2018.

El Consejo de la Generalitat de la Comunidad Valenciana interpuso este recurso contra el art. 117.4 (cuencas hidrográficas), la disposición adicional decimotercera (Archivo de la Corona de Aragón) y los arts. 201.3, en relación con el art. 210; 202.2; 203.1, 3, 4 y 6; 204.1 y 4; 205.1 y 5; 206.3; 218.1, 2, 3 y 5; 219.2; 220; 221, disposición adicional tercera y disposición adicional séptima de la LO 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía.

La Generalitat, considerando que estos artículos van en contra de la Constitución, sus artículos y sus principios, recurrió éstos, que tratan el trasvase de recursos hídricos del territorio catalán, los fondos históricos catalanes de la Corona de Aragón, el régimen de financiación autonómica catalán, y en especial las competencias asumidas como CCAA, su distribución y ejecución.

Este recurso fue inadmitido por el Tribunal Constitucional, así como “*declarar la pérdida de objeto de la impugnación del art. 206.3 EAC*”,⁷⁷ Principalmente, cabe destacar que en los votos particulares se rechazó este recurso debido a que se sobreentendió que se solventaron dichos objetos de recursos inconstitucionales con la STC 31/2010, de 28 de junio.

5. Recurso de inconstitucionalidad 9568/2006, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares contra la disposición adicional decimotercera de la Ley Orgánica 6/2006, del 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

El presente recurso interpuesto contra el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares únicamente impugna una disposición adicional. Ésta es relativa a los “Fondos propios y comunes con otros territorios”, en referencia al Archivo de la Corona de Aragón que contempla el Estatuto catalán. Concretamente, el Consejo de Gobierno balear considera que no cumple la Constitución en referencia a los Archivos. La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares pues, destaca que “*la decisión impugnada del EAC resulta contraria al art. 147 CE, en la medida en que supone la modificación del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares al margen del procedimiento previsto en el propio Estatuto*”.⁷⁸

Este recurso interpuesto fue también desestimado en el año 2010, considerando por parte del TC que no vulneraba ni el art. 147.3 CE, ni tampoco el art. 149.1.28ª CE.

⁷⁷ Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/bopc/51639.pdf#page=103> Consultado el 25 de Abril de 2018.

⁷⁸ Disponible en: <https://www.parlament.cat/document/bopc/51639.pdf#page=92> Consultado el 25 de Abril de 2018.

Órgano que interpone el recurso	Artículos y/o disposiciones impugnados
99 diputados del Grupo Parlamentario Popular	Términos del Preámbulo; se impugnan los arts. 2.4; 3.1; 5; 6; 7; 8 y 11.2. Arts. 15; 20; 21.1 y 2; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 41.5; 50.4 y 5; y 52. Arts. 71.1 y 6; 76; 78.1; 80.1 y 3; 82; 83.1; 84.2 y 3; 86.5; 90 y 91. Arts. 95; 96; 97; 98.1 y 2; 99.1; 101.1 y 2; 102; 103; 105; 106 y 107. Arts. 110; 111; 112; 114.5; 115; 117; 118; 120; 121; 122; 123; 125; 126.2; 127; 128; 129; 131; 132.1; 133; 134.2; 135; 136; 138; 139.1; 140; 141.2; 142.2; 144.5; 146; 147; 148.2; 149.2 y 3; 150; 151; 152; 154.2; 155; 157; 158.3; 160; 161; 162; 163; 166; 169.2 y 3; 170; 171; 172, y 173. Arts. 174.3; art. 176.2 y 3; art. 180; art. 182; art. 183; art. 184; art. 185.1; art. 186; art. 187; art. 188; art. 189.2 y 3; art. 191.1; art. 195; art. 198; art. 199 y art. 200. Arts. 201.3 y 4; art. 204.1 y 4; art. 205; art.206.3 y 5; art. 210; art. 218.2 y 5 y art. 219.2 y 4. Arts. 222.1 y el art. 223. 1. Disposición adicional segunda; tercera; cuarta; séptima; octava; novena; décima y decimotercera. Disposición final primera; segunda y tercera
Defensor del Pueblo del Estado español	arts. 2.4; 5; Título I (arts. 15 a 54); 6.1; 6.2; 33.5; 34; 78.1; 78.2; 95.2; 95.5; 95.6; 97; 98; 99; 100; 101.2; 102; 103.3; 108.1; 110; 111; 112; 116.1; 117.1; 118; 118; 119; 120; 121; 123; 124; 125; 127; 128; 129, relativo a Derecho civil; 131; 132; 133; 134; 136; 137; 138; 139; 140; 142; 144; 145; 147; 148; 149; 151; 152; 153; 154; 155; 156; 158; 159; 160; 161; 162; 163; 164; 165; 166; 168; 169; 170; 171; 180; 182.1; 182.2; 182.3; 183; 186.2; 186.3; 210; disposición adicional séptima; disposición adicional octava; disposición adicional novena y disposición adicional décima
Consejo de Gobierno de la Región de Murcia	apartados 1 c), 2, 3 a) y c), 4 y 5 del art. 117
Consejo de Gobierno de La Rioja	Arts. 3.1; 117.1, 2, 3 y 4; 128.3; 144.1 g); 169.6; 174.3; 183; 201; 202.3 b); 204.1 y 4; 205; 206.3 y 5; y 210; y disposiciones generales segunda, cuarta, séptima, octava, novena, décima y undécima; además de la disposición final segunda

Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón	Disposición adicional decimotercera
Consejo de la Generalitat de la Comunidad Valenciana	art. 117.4; arts. 201.3, en relación con el art. 210; 202.2; 203.1, 3, 4 y 6; 204.1 y 4; 205.1 y 5; 206.3; 218.1, 2, 3 y 5; 219.2; 220; 221; disposición adicional tercera, séptima y decimotercera
Consejo de Gobierno de las Islas Baleares	disposición adicional decimotercera

VI. SENTENCIA 31/2010, DE 28 DE JUNIO, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

6.1. RASGOS GENERALES. ARTÍCULOS MODIFICADOS, INTERPRETADOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL O NULOS.

La Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha sido analizada a lo largo y tendido por muchos constitucionalistas de distintas opiniones en nuestro Estado democrático de Derecho. Esta Sentencia trajo consigo un proceso institucional tedioso, muy extenso y no exento de polémica. Además de continuas modificaciones, contó con artículos y preceptos sin validez jurídica interpretativa, nulos o inconstitucionales o constitucionales interpretados.

Los principales focos sobre los que se centra la Sentencia son el Preámbulo, especialmente polémico y decisorio en los votos de los magistrados, con respecto al término “nación”. Acabó sin validez jurídica interpretativa. También catorce artículos inconstitucionales, entre ellos parte del Poder Judicial autonómico y otras competencias, y otros veintisiete preceptos interpretados según la doctrina del TC.

Uno de los principales focos de atención sobre el Estatuto fue el uso dispar de la lengua, recogido en el Estatuto catalán. Si analizamos bien la Sentencia, vemos que no sólo se limitan competencias mediante el dictamen, sino que se representa un verdadero paso atrás en la credibilidad del Estatuto como norma autonómica competencial. Así lo recoge la profesora Eva Pons Parera:

“También desde esta perspectiva hay que consignar los efectos del debilitamiento por la Sentencia de la posición del Estatuto como norma delimitadora de las competencias, que se traduce en: la desactivación de los derechos históricos, que comportan en el artículo 5 EAC "el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con [...] la lengua", como fundamento autónomo del autogobierno o generadores de un plus competencial (FJ 10); la interpretación restrictiva del contenido de las competencias exclusivas en el artículo 110 EAC (FJ

59); las remisiones genéricas e incondicionadas a las competencias sectoriales del Estado; y la revalorización o casi absolutización de la que son objeto las reservas constitucionales a favor de leyes estatales específicas”⁷⁹.

A continuación, mostramos una tabla comparativa de elaboración propia donde recogemos todos los artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña afectados por la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional, ya sean interpretados, declarados nulos o inconstitucionales, o bien de ineficacia jurídica interpretativa.

STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO	
Artículos	Sentencia
Preámbulo (término ‘nación’ y ‘realidad nacional’)	Carecen de eficacia jurídica interpretativa
Art. 5 (derechos históricos)	Constitucional interpretado
Art. 6 (lengua propia y lenguas oficiales)	Apartado primer inconstitucional, segundo interpretado
Art. 8 (símbolos de Cataluña)	Constitucional interpretado
Art. 33 (derechos lingüísticos ante administraciones públicas)	Constitucional interpretado
Art. 34 (derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios)	Constitucional interpretado
Art. 35 (derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza)	Constitucional interpretado
Art. 50 (fomento y difusión del catalán)	Constitucional interpretado
Art. 76 (funciones)	Apartado cuarto inconstitucional
Art. 78 (funciones y relaciones con instituciones)	Inconstitucional
Art. 90 (la veguería)	Constitucional interpretado
Art. 91 (el consejo de veguería)	Constitucional interpretado
Art. 95 (Tribunal Superior de Justicia)	Apartado segundo interpretado, apartados quinto y sexto, inconstitucionales
Art. 97 (Consejo General de Justicia)	Inconstitucional
Art. 98 (atribuciones)	Inconstitucional
Art. 99 (composición, organización y funcionamiento)	Inconstitucional
Art. 100 (control actos del Consejo de Justicia de Cataluña)	Inconstitucional
Art. 101 (Oposiciones y concursos)	Inconstitucional
Art. 110 (Competencias exclusivas)	Constitucional interpretado
Art. 111 (Competencias compartidas)	Inconstitucional
Art. 112 (Competencias ejecutivas)	Constitucional interpretado
Art. 120 (cajas de ahorros)	Apartado segundo inconstitucional
Art. 122 (consultas populares)	Constitucional interpretado
Art. 126 (crédito, banca, seguros y mutualidades)	Inconstitucional en el apartado segundo
Art. 127 (cultura)	Constitucional interpretado
Art. 129 (derecho civil)	Constitucional interpretado

⁷⁹ Pons Parera, Eva; “Los efectos de la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el régimen lingüístico del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista catalana de Dret Públic*, 2010, pp. 29. Texto completo disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3433602>

Art. 138 (inmigración)	Constitucional interpretado
Art. 174 (disposiciones generales)	Constitucional interpretado
Art. 180 (designación miembros TC)	Constitucional interpretado
Art. 183 (funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado)	Constitucional interpretado
Art. 206 (participación rendimiento tributos estatales y mecanismos de nivelación y solidaridad)	Inconstitucional en su apartado tercero y constitucional interpretado en el apartado quinto
Art. 210 (Comisión Mixta de Asuntos Económicos)	Constitucional interpretado
Art. 218 (autonomía y competencias financieras)	Inconstitucional en su apartado segundo
Art. 222 (reforma de Títulos que no afectan a las relaciones con el Estado)	Constitucional interpretado
Art. 223 (la reforma del resto de los Títulos)	Constitucional interpretado
Disposición adicional tercera	Constitucional interpretado
Disposición adicional séptima	Constitucional interpretado
Disposición adicional octava	Constitucional interpretado
Disposición adicional novena	Constitucional interpretado
Disposición adicional décima	Constitucional interpretado

80

6.2. INTERPRETACIÓN Y POLÉMICA DE LA SENTENCIA.

La Sentencia estuvo basada, según la interpretación de los magistrados, en la jurisprudencia de la misma institución. Sin embargo, analizando a efectos jurídicos el texto, vemos que la interpretación adquiere cierto carácter centrado o delimitado, posicionándose sin quererlo en una única interpretación posible. Así lo cree, Enric Fossas Espadaler, quien defiende que: “...*el tribunal afirma que es una norma subordinada a la Constitución, ‘expresión de una autonomía fundamentada en la Constitución, y por ella garantizada’... pero nada se dice del Estatuto como instrumento para el ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones garantizado por la Constitución*”⁸¹.

También se complementan otras polémicas con respecto a la interpretación de la Sentencia, definiendo una contradicción. Como hemos visto al principio del trabajo y se observa en la jurisprudencia del TC, los Estatutos actuaban como normas autonómicas que complementaban a la propia Constitución y servían de herramienta para desarrollar

⁸⁰ Tabla de elaboración propia, comparativa respecto los artículos recurridos y la Sentencia firme del TC, conforme a los datos obtenidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, modificado por la STC 31/2010, de 28 de junio. Disponible en: <https://www3.parlament.cat/document/cataleg/48146.pdf>

⁸¹ Fossas Espadaler, Enric, “Los efectos de la doctrina de la STC 31/2010 sobre la función constitucional del Estatuto”, en la obra colectiva, Álvarez Conde, Enrique; Rosado Villaverde, Cecilia; (Directores), *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2011, p. 86.

aquellas comunidades o regiones con derechos históricos. Así, con la Sentencia, según Enric Fossas, la propia esencia del Estatuto se ha perdido: “*después de la Sentencia el Estatuto ha quedado desactivado, y aquella pasa a ser un ‘manual de instrucciones’ que va desactivando el contenido de muchos de sus preceptos...*”.⁸² Podemos observar que, desde la interpretación del Estatuto, toda su esencia y todas sus funciones de desarrollo han quedado en papel mojado.

Teniendo en cuenta todo lo anterior dispuesto, la interpretación puede ser distinta, especialmente en las relaciones entre el Estado y las CCAA desde la Sentencia. De nuevo, tal como hemos recogido a lo largo del trabajo, hemos podido analizar cómo la nueva oleada de reformas estatutarias incorpora, con carácter general, relaciones propias con otras CCAA y relaciones con el Estado. La verdadera cuestión no es ésta, sino ver hasta dónde alcanzan en estas relaciones de bilateralidad su intención de cooperación con el Estado o no. Así lo recoge Gregorio Cámara Villar, quien afirma que: “*Los nuevos Estatutos prestan una gran importancia al principio y a las relaciones de colaboración, tanto con el Estado como con otras CCAA... Parten de la asunción del principio de ‘lealtad institucional’, que se consagra expresamente como fundamento de tales relaciones de manera muy destacada*”⁸³.

Una vez aclaradas buenamente las relaciones institucionales y la limitación de funciones o de la propia esencia del Estatuto como norma autonómica, el siguiente punto a aclarar dentro de la interpretación y del propio Estatuto es, de nuevo dentro de la interpretación, las semejanzas con el Estatuto de Autonomía de Andalucía. Las semejanzas en el proceso autonómico entre los dos Estatutos no dejan lugar a dudas, desde la iniciativa, el referéndum, y todas las competencias sociales y competencias ampliadas en su desarrollo particular estatutario.

Viendo las distintas interpretaciones por parte del mismo órgano en dos Estatutos de autonomía tan semejantes dio lugar a una gran polémica, especialmente en los medios de comunicación. Así pues, la argumentación y doctrina usada por el Tribunal Constitucional al juzgar el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha dado lugar a dudas, puesto que en el Estatuto de Autonomía de Andalucía se cuenta con varios preceptos iguales y no se recurrió nada en su materia competencial

⁸² Fossas Espadaler, Enric, “Los efectos de la doctrina de la STC 31/2010 sobre la función constitucional del Estatuto”, en la obra colectiva, Álvarez Conde, Enrique; Rosado Villaverde, Cecilia; (Directores), *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2011, pp. 105-106.

⁸³ Cámara Villar, Gregorio; “Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico”, en la obra colectiva, Álvarez Conde, Enrique; Rosado Villaverde, Cecilia; (Directores), *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2011, p 336.

VII. EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA STC 31/2010: CONEXIONES CON LA SITUACIÓN ACTUAL.

Desde la Sentencia producida por el Tribunal Constitucional allá en 2010, se ha producido una verdadera desafección en el pueblo catalán y en medios de comunicación catalanes, llevando a cabo un proceso cuya única vía propuesta de solución es el de la secesión del Estado español –o la permanencia obligada y el inmovilismo por la otra parte-. En este último punto vamos a ver diferentes soluciones a toda esta crisis política, social, económica e institucional, más allá del independentismo catalán.

7.1. REFORMA DEL TÍTULO VIII DE LA CONSTITUCIÓN. CENTRALIZACIÓN O FEDERACIÓN.

Una vez llegados aquí, hemos tratado: el sistema autonómico de nuestro Estado y su formación, la última gran oleada de reformas de Estatutos y sus principales rasgos definitorios, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, todos los recursos emitidos por distintas instancias contra el estatuto catalán y la Sentencia del TC contra el mencionado Estatuto.

La cuestión es que resulta casi demencial seguir por este mismo camino, obviando los problemas sistemáticos. Se tiene que producir un cambio en nuestro ordenamiento. Puede ser una efectiva federalización, una europeización de la normativa o bien una reforma completa del Título VIII de nuestra Constitución. Pero se deben tomar medidas. Es decir, trata esta posible reforma de la Constitución, en dirección a una federalización del Estado (con sus posibles vertientes) o bien hacia europeización y centralización.

Una de las características más criticadas por muchos autores es la futura inviabilidad financiera de nuestro modelo de Estado debido a las asimetrías de este, en especial la constante inestabilidad jurídica en materia financiero-tributaria y sus continuas reformas según la Comunidad que se trate. Para ello, casi resulta obligatorio una reforma del Título VIII de nuestra Constitución. Una reforma que integre los principios europeos en estas materias. Así lo argumenta Alfonso García-Moncó:

“La reforma constitucional del Título VIII debe recoger la incorporación del Derecho Comunitario en lo que afecta a este sector de cuestiones, pero especialmente en materia financiera y tributaria. En el ámbito de la actividad financiera y tributaria de las Administraciones Públicas, deberían introducirse algunos cambios. La reforma del art. 135 CE para incorporar la estabilidad presupuestaria, el límite del déficit y de endeudamiento de las Administraciones Públicas y entre ellas de las CCAA, es un buen ejemplo de que es posible. Es decir, una vez que se ha incluido en la Constitución, la estabilidad presupuestaria y los

límites de déficit y de endeudamiento en línea con lo dispuesto en el Derecho Comunitario”⁸⁴.

Así pues, se otorgaría una estabilidad constitucional al modelo autonómico mediante una legislación acorde al ordenamiento jurídico europeo, un reparto equitativo de los recursos tributarios y sin perjudicar a la Administración central.

Entre las múltiples opciones que abocan por derogar el modelo autonómico actual, una de las menos determinadas es la de un Estado federal. Decimos esto porque hemos escuchado muchas veces propuestas de modelo federal, pero sin tener en cuenta de verdad qué tipo de Estado federal queremos tener. Aunque nuestro actual Estado autonómico presenta ya rasgos definatorios federalizados, no llega a esos rasgos cooperantes, ni liderando una cooperación desde el Estado y limitando las cooperaciones ofrecidas por los Estatutos autonómicos.

Tal y como recoge Álvarez Conde: “*si bien el federalismo es una opción, las realizaciones prácticas del mismo son tan variadas y contradictorias, que se hace inexcusable optar claramente por el tipo de federalismo que propugnamos*”⁸⁵. Existen múltiples variedades acerca de este modelo de Estado, pero el autor, acertadamente, recoge tres:

- Federalismo cooperativo .
- Federalismo asimétrico.
- Estado confederal.

El primer modelo federal es una verdadera incógnita, pues depende completamente del ejemplo a seguir, porque, visto desde cierta forma, todo Estado compuesto es un Estado cooperativo. El segundo modelo continúa las inconcreciones, pues, como hemos recogido al principio del trabajo, todo Estado compuesto presenta asimetrías, y en nuestra Constitución ya existen.

Teniendo en cuenta que nuestro Estado autonómico ya presenta muchas características de un Estado Federal, no creo que descentralizar más el modelo sea la solución, sino elaborar y regular verdaderos mecanismos de cooperación, con el Estado a la cabeza, entre los entes públicos.

Si bien es cierto que existen una serie de deficiencias cooperativas, tal y como hemos visto a lo largo del trabajo, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, incluso entre estas mismas. Unas deficiencias de cooperación que, dentro de un contexto multinivel y en un Estado multifuncional como el nuestro, puede encontrar sus soluciones en dicha federalización del modelo autonómico, o así lo argumenta Rosario Tur Ausina:

⁸⁴ García-Moncó, Alfonso; “Perspectiva de futuro: la reforma del Título VIII de la Constitución y la integración del derecho comunitario. La constitucionalización del marco financiero básico de las CCAA”, en la obra colectiva, Álvarez Conde, Enrique; Souto Galván, Clara; (directores), *El Estado Autonómico en la perspectiva del 2020*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2013, pp. 81-84.

⁸⁵ Álvarez Conde, Enrique; “Crisis económica y modelo de estado”, en la obra colectiva, Álvarez Conde, Enrique; Souto Galván, Clara; (directores), *El Estado Autonómico en la perspectiva del 2020*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2013, p. 26.

“La supervivencia del Estado de las Autonomías en un evidente contexto multinivel que no tiene marcha atrás, residiría en la capacidad de cada nivel de actuar según unos principios, de constituir un cuadro capaz de asegurar y reconocer un cierto margen de autonomía a otros entes, a fin de evitar el conflicto”⁸⁶.

7.2. UN EJEMPLO SECESIONISTA: CASO QUEBEC (CANADÁ).

Tras analizar posibles opciones como la necesaria reforma del Título VIII, vamos a detallar un caso secesionista clave jurídicamente hablando, especialmente tratando la regulación de este proceso en la Constitución como posible salida a los efectos y consecuencias de la Sentencia y todo el proceso independentista.

Más allá de una reforma de nuestro texto constitucional, en dirección hacia un modelo federal o una europeización de los textos jurídicos, existe un caso en concreto donde se recoge una solución efectiva ante la secesión de un territorio. Este ejemplo se recoge en el Derecho Constitucional Canadiense y corresponde a los intentos de secesión mediante dos referéndums del territorio de Quebec.

Tras plena descolonización francesa, la zona francófona de Quebec se une a Canadá. Pronto se advierten sus intenciones secesionistas de la región sobre el estado norteamericano. El partido Quebequés llega al Gobierno y pronto, en 1980, decide establecer un referéndum a la población acerca de sus deseos de formar parte o no de Canadá. Este referéndum, más propuesta que cuestión, pues no fue vinculante, fue rechazado por el 59’5% de los ciudadanos, pero se habían establecido los primeros cimientos del edificio quebequés. El Gobierno canadiense, viendo el peligro potencial de este referéndum, decidió tomar las primeras medidas: apelar a la Corte Suprema sobre este referéndum si incluir a Quebec en decisiones constitucionales y si Quebec tenía poder decisorio sobre el texto constitucional canadiense⁸⁷.

Tras mantenerse en el poder y sufrir la primera derrota referendaria, el partido quebequés llegaría en 1995 a realizar el segundo referéndum, este completamente vinculante. Una de las cuestiones polémicas que posteriormente el ejecutivo de Canadá se pronunció fue sobre la nula claridad de la pregunta del referéndum producido en 1995. La pregunta

⁸⁶ Tur Ausina, Rosario; “Participación institucional en un contexto multinivel. Un enfoque desde el Estado Autonomómico”, en la obra colectiva, Álvarez Conde, Enrique; Souto Galván, Clara; (directores), *El Estado Autonomómico en la perspectiva del 2020*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2013, pp. 213-259.

⁸⁷ “Se trataba de incluir a Quebec en el pacto constitucional de 1982, del que se había mantenido al margen. Así, Quebec -en la primera ocasión también otras provincias- planteó a la Corte de Apelación provincial y posteriormente a la Corte Suprema: 1) en 1981, si una propuesta de reforma constitucional que afectara a las provincias debía contar con su consentimiento (cuestión que no resolvía el Derecho constitucional canadiense); y 2) en 1982, si Quebec tenía derecho de veto sobre la reforma constitucional. La Corte Suprema, en el primer caso, estimó que, por convención constitucional, era exigible un ‘substantial degree’ o ‘a substantial measure of provincial consent’, pero no unanimidad de las provincias. En el segundo caso, la Corte Suprema añadió que ninguna provincia tiene derecho de veto sobre la reforma constitucional. De este modo, se constataba el carácter federal de Canadá”. Castellà Andreu, Josep M^a; “Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña”, en la obra colectiva, Álvarez Conde, Enrique; Souto Galván, Clara (Directores), *El Estado Autonomómico en la perspectiva del 2020*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2013, pp. 184-186.

decía así: “¿Está usted de acuerdo con que Québec llegue a ser soberano después de haber hecho una oferta formal a Canadá para una nueva asociación económica y política en el ámbito de aplicación del proyecto de ley sobre el futuro de Quebec y del acuerdo firmado el 12 de junio de 1995?”⁸⁸. Este resultado, tras años en el poder del partido secesionista, sí estuvo más cerrado, logrando una nueva derrota por apenas medio punto de diferencia y 50.000 votos (49’42%). Tras este segundo referéndum, el ejecutivo canadiense decidió tomar medidas decisorias de inmediato, demostrando lo que una democracia moderna debe hacer ante dificultades.

De todo anterior nació la “Clarity Act” o “Ley de Claridad” en nuestro idioma. Esta Ley permitió a Canadá ser la primera democracia moderna del mundo en prever y regular la secesión de una parte de su territorio. El ejecutivo canadiense, acudiendo al Tribunal Supremo, se propuso regular todo el proceso y garantizar unos principios de legalidad. Esta ley añadió a un futuro proceso secesionista principios y garantías constitucionales, reguló el referéndum, que a partir de entonces estaría regulado por la Cámara de los Comunes canadiense (respecto a la claridad de la pregunta). Las consecuencias directas de esta ley aprobada en el 2000 fue otorgar a las instituciones canadienses el poder de concretar el procedimiento a seguir ⁸⁹.

Visto ya la primera parte del proceso de la Ley de Claridad, y como las instituciones aseguran principios constitucionales y una pregunta para el referéndum clara y concisa, viene una cuestión fundamental en segunda parte: el reparto según los deseos de la población y no según el territorio. Dicho de otra forma: “En el caso de que

⁸⁸ Pregunta recogida en medio de comunicación. Disponible en: <https://gaceta.es/espana/canada-frena-separatismo-20170724-0650/> Consultado el 29 de Mayo de 2018.

⁸⁹ “En 1998 -tras la celebración del segundo referéndum en 1995 en Quebec sobre un “nuevo partenariado” político y económico con Canadá-, la Corte Suprema, siguiendo el mismo procedimiento citado, esta vez a petición del Gobierno canadiense, emitió el dictamen sobre la secesión unilateral de Quebec. La doctrina contenida en dicho dictamen constituye la base para la respuesta del Derecho Constitucional canadiense al planteamiento de una secesión de una provincia, pero a continuación: 1) recuerda la ineludibilidad de la reforma constitucional para incorporar los términos de la secesión de una provincia; y 2) al mismo tiempo, deduce cuatro principios fundamentales de la Constitución canadiense que inspiran el conjunto de la Norma Fundamental -principios democrático, federal, de constitucionalidad y Estado de Derecho, y de respeto a las minorías-, y que han de regir el proceso de la secesión cuando una provincia se pronunciara a favor. De ellos, la Corte desprende la obligación de abrir negociaciones políticas entre las dos partes. Dicha negociación debería observar el respeto a unos requisitos -formulación de una pregunta clara y exigencia de una respuesta clara de más de una mayoría simple de los electores. A partir de ahí, la Corte Suprema se detiene y deja que sean los órganos representativos los que concreten los aspectos mencionados y el procedimiento a seguir. Este fue el precisamente el objetivo de la “Ley de claridad” aprobada por el Parlamento canadiense en 2000. Así, en primer lugar, la Ley de claridad atribuye a la Cámara de los comunes del Parlamento federal la función de control previo de la claridad de la pregunta que el Gobierno de una provincia haya planteado o sometido al Parlamento provincial. La ley precisa, a su vez, qué no se considerará una pregunta clara: no pueden incluirse mandatos de negociación sin ulterior referéndum ni tampoco otras posibilidades distintas de la secesión. La Cámara de los Comunes, además, para valorar la claridad de la pregunta, tiene en cuenta la posición de los partidos parlamentarios en la Asamblea Provincial, además de declaraciones de otras provincias, del Senado y de los pueblos autóctonos de la provincia. El efecto de no cumplir con estas exigencias es que el Gobierno canadiense no entraría en negociaciones sobre la secesión”. Castellà Andreu, Josep M^º; “Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña”, en la obra colectiva, Álvarez Conde, Enrique; Souto Galván, Clara (Directores), “El Estado Autonomico en la perspectiva del 2020”, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2013, pp. 186-188.

determinadas poblaciones concentradas territorialmente en Quebec solicitaran claramente seguir formando parte de Canadá, debería preverse para ello la divisibilidad del territorio quebequés con el mismo espíritu de apertura con el que se aceptaba la divisibilidad del territorio canadiense”⁹⁰.

Es decir, según esta Ley incluida en la Constitución rígida canadiense, si Canadá está dispuesta a modificar su territorio y hacer concesiones a las demandas de la población, el territorio de Quebec también debe realizar estas divisiones territoriales ante las demandas canadienses en su territorio. Tomando este ejemplo práctico de primeras, podemos imaginar los estragos que puede hacer este principio a las aspiraciones secesionistas en nuestro Estado. Desde todas las manifestaciones ocurridas en 2010 hasta hoy en día, la cuestión catalana destaca por su polarización y su igualdad en porcentaje de decisión, pero con zonas muy diferenciadas, excluyendo completamente a Tarragona y Barcelona, zonas ricas económicamente, de Lleida y Gerona (el muy conocido movimiento ‘Tabarnia’). Así pues, la capital de la Comunidad de Cataluña y la provincia de Tarragona podrían quedarse perfectamente en territorio español, condiciones que los separatistas se cerrarían en banda a aceptar.

Prosiguiendo con la ‘Clarity Act’ acerca del proceso secesionista, una vez cumplidos todos los requisitos anteriores, celebrado el referéndum y conseguido una mayoría amplia, comienzan las negociaciones. Aquí entra el verdadero juego de esta ley, pues se debe modificar la Constitución de Canadá entera, no existiendo regulación para una secesión sobre un solo territorio. Es decir, se tienen que sentar a negociar el Gobierno de Canadá, los representantes independentistas y los gobiernos de todas las provincias canadienses, siempre bajo el proceso emitido por la Corte Suprema. En estas negociaciones se tienen en cuenta las reparticiones de territorio recién mencionadas, aspectos económicos, protección de minorías como principio constitucional, así como deberes y obligaciones de cada una de las partes.⁹¹

Lo que verdaderamente llama la atención de todo este proceso, tal como escribe Josep M^a Castellà Andreu, es que *“estamos ante la codificación del procedimiento a seguir en caso de ejercicio del derecho de secesión, y el establecimiento de garantías para la reforma constitucional ulterior. Es interesante advertir que, en los 12 años transcurridos desde la aprobación de la ley, Quebec no ha vuelto a plantear la apertura*

⁹⁰ Disponible en: <https://gaceta.es/espana/canada-frena-separatismo-20170724-0650/> Consultado el 28 de Mayo de 2018.

⁹¹ *“En la segunda fase, una vez celebrado el referéndum, si el Gobierno provincial quiere negociar, la Cámara de los comunes examinará y decidirá en una resolución si ha habido una mayoría clara que quiera separarse de Canadá... Finalmente, la ley incorpora la doctrina de la Corte Suprema conforme no existe un derecho de secesión unilateral de una provincia, y que la misma requiere la modificación de la Constitución de Canadá, para la cual debe haber una negociación en la que deben participar los gobiernos de todas las provincias y el de Canadá. El Gobierno canadiense deberá incorporar a la propuesta de reforma constitucional el contenido de las negociaciones sobre los términos de la secesión: reparto de obligaciones, posible modificación de las fronteras de la provincia, derechos de los pueblos aborígenes y la protección de los derechos de las minorías. De este modo se da entrada al “derecho de partición” de Quebec, temido por los nacionalistas quebequenses.”* Castellà Andreu, Josep M^a; “Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña”, en la obra colectiva, Álvarez Conde, Enrique; Souto Galván, Clara (Directores), *El Estado Autonomo en la perspectiva del 2020*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2013, p. 188.

del proceso referendario”⁹². Viendo como ha funcionado el establecer un proceso de garantías para mantener la unidad territorial y sus resultados, quizás podamos plantear practicar un proceso semejante.

Así pues, recogido el ejemplo canadiense con la región de Quebec, parece claro viendo el ejemplo citado que no es una solución efectiva la prohibición de un proceso secesionista, sino que el verdadero problema es no regularlo y contemplar esa posibilidad dentro de nuestra Constitución. Es muy significativo que, desde la regulación de esta ‘Ley de claridad’ canadiense, los secesionistas quebequenses no han vuelto a aspirar a otro referéndum, y han visto reducida su influencia en la población a lo largo de los años. Ante el temor de romper la unidad nacional española, se debe reformar y regular todo el proceso. De esta forma, se puede garantizar y exigir el voto de todas las regiones, además de un control efectivo del proceso y de su legalidad desde las instituciones españolas, en lugar de ceder a peticiones secesionistas.



⁹² Castellà Andreu, Josep M^a; “Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña”, en la obra colectiva, Álvarez Conde, Enrique; Souto Galván, Clara (Directores), “El Estado Autonomómico en la perspectiva del 2020”, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2013, p. 189.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES.

Para concluir con el presente estudio vamos a exponer una serie de consideraciones finales.

Tras analizar el Estatuto de Autonomía de Cataluña, su posterior modificación mediante la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional ha conllevado un descontento institucional, político y social sin precedentes y con ninguna solución ni negociación entre las partes, llegando a la compleja situación en la que nos vemos envueltos hoy en día.

En este sentido destacar parte del origen del problema en la segunda oleada de reformas de los Estatutos de Autonomía, caracterizada por en líneas generales por conllevar un cambio de paradigma en materia autonómica. Ejemplo de ello fue la incorporación por parte de las Autonomías de mecanismos de cooperación entre las instituciones autonómicas y el Estado basados en la asimetría y la bilateralidad. Estos nuevos parámetros de “cooperación” entre Comunidades Autónomas y Estado han conllevado importantes confusiones, especialmente en materia competencial.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sentencia 31/2010 supuso un antes y un después en todos los niveles. Debemos destacar la importancia de ésta:

En primer lugar, por las limitaciones que supuso a las ambiciones “nacionalistas” desde el punto de vista práctico, pues se frenó la adquisición de una importante cantidad de competencias –de peso-.

En segundo lugar, las consecuencias mediáticas de la Sentencia, provocando una preocupante bipolarización y radicalización de las posturas. Estas consecuencias tienen en cuenta toda la polémica suscitada por la importancia del caso, por todo el ruido mediático y el descontento generado a todas las partes, tanto al gobierno central, a la como a la clase política y ciudadanía catalana –además de a la ciudadanía del resto del Estado-. Según la interpretación que se haga, se puede observar que la Sentencia se llevó a cabo en el marco de la más necesaria constitucionalidad y legalidad, o bien desde la idea de la limitación y menoscabo del autogobierno en una Comunidad Autónoma.

Bajo nuestra apreciación, si bien es cierto que el Tribunal cumplió (no sin superar dificultades en el camino) con sus funciones y en su fallo encajó el Estatuto catalán dentro de los parámetros de la Constitución, no trajo las soluciones esperadas – soluciones que debieran aportarse desde la política y el diálogo-. Por lo tanto se trató de una Sentencia que no contentó a ninguna de las partes y parcheó el problema temporalmente.

Como conclusión, debemos tener en cuenta la necesaria negociación entre las partes. El procedimiento llevado a cabo por las instituciones canadienses con la región de Quebec es un modelo perfecto de regulación y estabilidad por parte de una democracia moderna en un proceso complejo y delicado. Para asegurar un futuro, lo primero es asegurar unos principios constitucionales y protección al pueblo y a las instituciones ante todo el proceso, estableciendo unos requisitos y asegurando una legalidad ante un proceso tan complicado como es la secesión de un territorio del Estado. Es imprescindible que la labor de regeneración institucional sea realizada, mediante la tan aclamada y necesaria reforma constitucional.



IX. BIBLIOGRAFÍA.

Obras, artículos, informes y obras colectivas:

- Álvarez Conde, Enrique; Rosado Villaverde, Cecilia; Sanjuán Andrés, Francisco Javier., *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Instituto de Derecho Público, Madrid.
- Álvarez Conde, Enrique; Souto Galván, Clara., *El estado autonómico en la perspectiva del 2020*, Instituto de Derecho Público, Madrid.
- Álvarez Conde, Enrique; Tur Ausina, Rosario., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid.
- Castellà Andreu, Josep M^a; “La organización territorial del Estado”, en *El Estado Autonómico*, 2012. Texto completo disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6282011>
- Castellà Andreu, Josep M^a; “Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán”, en *Teoría y realidad constitucional*, 2016. Texto completo disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5497201>
- Diario El País, “El Desafío Independentista, los rostros del procés”, 17 de abril de 2018. Disponible en: <https://elpais.com/especiales/2017/referendum-independencia-cataluna/>
- Jiménez Asensio, Rafael, “La docencia del Derecho Constitucional en Cataluña”, en *Hay Derecho*, 9 de octubre de 2017. Texto completo disponible en: <https://hayderecho.com/2017/10/09/la-docencia-del-derecho-constitucional-en-cataluna-i/>
- Noguer, Miquel; “El Estatuto catalán en 10 preguntas”, para *El País*, 28 de junio de 2010. Texto disponible en: https://elpais.com/elpais/2010/06/28/actualidad/1277713031_850215.html
- Núñez Huesca, Rafael; “Así se blindó Canadá frente a su problema separatista”, en *La Gaceta*, 24 de julio de 2017. Texto completo disponible en: <https://gaceta.es/espana/canada-frena-separatismo-20170724-0650/>
- Pons i Parera, Eva; “La lengua en la Sentencia de 28 de junio de 2010”, para *Revista catalana de dret públic*, 2010. Texto disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3433602>
- Revista catalana de dret públic. “Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya de 2006”. Texto completo disponible en: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/issue/view/23>
- Rodríguez Prieto, Fernando; “El derecho a decidir y las comarcas. O por qué en Quebec los independentistas no quieren un referéndum”, en *Hay Derecho*, 18 de julio de 2017. Texto completo disponible en:

<https://hayderecho.com/2017/07/18/el-derecho-a-decidir-y-las-comarcas-o-por-que-en-quebec-los-independentistas-no-quieren-un-referendum/>

- Salgado, María; “Cronología del nuevo Estatut de Catalunya, un lustro de modificaciones y recursos”, para *20 minutos*, 9 de septiembre de 2010. Texto completo disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/674621/0/cronologia/estatut/catalunya/>
- Vallés, Josep M^a; Martí i Puig, Salvador., *Ciencia política: una introducción*, Ariel, Barcelona.
- Vírgala Foruria, Eduardo; “Algunas reflexiones jurídicas sobre la ley de consultas catalana”, en *Eldiario.es*, 19 de septiembre de 2014. Texto completo disponible en: https://www.eldiario.es/agendapublica/reforma-constitucional/reflexiones-juridicas-despues-septiembre_0_304820367.html

Fuentes normativas:

- “*Debate final en el Pleno del Congreso de los Diputados (BOCG-B 210-15, 31.03.2006, corrección de errores: BOCG-B 210-16, 18.05.2006), en sesión celebrada el día 30 de marzo de 2006 (DSCD-P 166). Trámite de aprobación del Estatuto.*”
- “*Debate final en el Pleno del Senado (BOCG-S-IIIB 12-h, 12.05.2006), en sesión celebrada el día 10 de mayo de 2006 (DSS-P 83). Trámite de aprobación*”.
- “*Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local (BOPC 213, 01.08.2005, corrección de errores: BOPC 214, 04.08.2005). Trámite de aprobación.*”
- “*Dictamen de la Comisión Mixta Constitucional Congreso de los Diputados – Parlamento de Cataluña aprobado el día 30 de marzo de 2006 (BOCG-B 210-14, 22.03.2006). Trámite de aprobación del Estatuto.*”
- “*Dictamen del Consejo Consultivo (BOPC 217, 06.09.2005). Trámite de aprobación.*”
- “*Dictamen elaborado por la Comisión Mixta Senado – Parlamento de Cataluña (BOCG-S-IIIB 12-g, 08.05.2006), en sesión celebrada los días 3, 4 y 5 de mayo de 2006 (DSS-C 318, 319 y 321). Trámite de aprobación.*”
- “*Informe de la Ponencia de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local (BOPC 211, 28.07.2005). Trámite de aprobación.*”
- “*Informe de la Ponencia mixta paritaria Congreso de los Diputados – Parlamento de Cataluña (BOCG-B 210-11, 07.03.2006; corrección de errores: BOCG-B 210, 09.03.2006, y BOCG-B 210-13, 10.03.2006). Trámite de aprobación*”
- “*Ley orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña, sancionada por Su Majestad el Rey Juan Carlos I el día 19 de julio de 2006. Trámite de aprobación.*”

- *“Propuesta aprobada por el Pleno del Parlamento (BOPC 224, 10.03.2005), en sesión celebrada el día 30 de septiembre de 2005 (DSPC-P 54). Trámite de aprobación del Estatuto.”*
- *“Publicada en castellano en el Boletín Oficial del Estado (BOE 172, 20.07.2006). Trámite de aprobación.*
- *“Publicada en catalán, aranés y castellano en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC 4680, 20.07.2006). Trámite de aprobación.*
- *“Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional (RI 8045-2006), sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña (BOE 172, 16.07.2006).”*
- *“Sentencia 48/2010, de 9 de septiembre, del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña (BOE 246, 11.10.2010).”*
- *“Texto de la propuesta de reforma elaborado por la Ponencia redactora (BOPC 208, 11.07.2005). Trámite de aprobación.”*
- *“Tomada en consideración por el Congreso de los Diputados (BOCG-B 210-2, 04.11.2005), en sesión celebrada el día 2 de noviembre de 2005 (DSCD-P 125). Trámite de aprobación.”*
- Estatuto de Autonomía de Cataluña. Texto consolidado. <https://www.parlament.cat/document/cataleg/48146.pdf>
- <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-17235>
- <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-20824>
- <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20635>
- <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-4233>
- <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5825>
- <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-8444>
- <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-1638>
- <http://www.cepc.gob.es/docs/boletin-de-documentacion-n%C2%BA35/presentacionrev1.pdf?sfvrsn=0>
- http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/Estatutos_Autonomia/Estatutos_reformas.html
- http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/Estatutos_Autonomia/Estatutos_reformas.html
- <https://www.20minutos.es/noticia/52452/3/ESPANA/ESTATUT/DATOS/#xtor=AD-15&xts=467263>
- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>
- Parlamento de Cataluña. Recursos interpuestos ante el TC. <https://www.parlament.cat/web/documentacio/estatut/recursos-constitucional/index.html>

Gráficos de elaboración propia:

1.- Tabla de elaboración propia sobre cada uno de los preceptos recurridos en cada Recurso de inconstitucionalidad presentado ante el Tribunal Constitucional por la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Tabla elaborada mediante los datos obtenidos en la página oficial del Parlament de Catalunya. Textos completos disponibles en: <https://www.parlament.cat/web/documentacio/estatut/recursos-constitucional/index.html>

2.- Tabla comparativa de elaboración propia sobre cada uno de los preceptos modificados por la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Tabla elaborada mediante los datos obtenidos en el texto consolidado del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Texto completo disponible en: <https://www.parlament.cat/document/cataleg/48146.pdf>

