

Kataluniako Autonomi Estatutuari buruzko Konstituzio Auzitegiaren Epaia eta Autonomien Estatua*

(The Constitutional Court's Sentence on the Statute of Autonomy
of Catalonia and the State of Autonomies)

ZELAIA GARAGARZA, Maite

Euskal Herriko Unibertsitatea
Zuzenbide Fakultatea
Admin. Zuzenbidea, Konstituzio Zuzenbidea eta Zuzenbidearen Filosofia Saila
Manuel Lardizabal, 2
20018 Donostia
maite.zelaia@ehu.es

Sarrera eguna: 2010.11.26
Onarpen eguna: 2010.12.29

BIBLID [1137-1951 (2010), 20; 101-105]

K

onstituzio
Auzitegiak 2010eko ekainaren
28an emaniko epaia, 2006ko
Kataluinako Autonomi
Estatutuaren ingurukoa,
azken garaiotan Autonomien
Estatuari eragin dion epairik
funtsezkoenetakoa dela esan
genezake. Ebazpen honen
lorpena ez da egiteko erosoia
izan, eta zazpigarren saiakeran
epaia adostea lortu zen.
Lan honetan epaiaren atalik
esanguratsuenetara hurbiltzeko
saiakera egingo
dugu.

Giltza-Hitzak:

Konstituzio Auzitegia.
Epaia. Autonomien Estatua.
Autonomien Estatutua. Kataluina.
Konstituziokontarakotasuna.

S

e podría afirmar
que la sentencia del Tribunal
Constitucional del 28 de junio
de 2010 sobre el Estatuto de
Autonomía de Cataluña de 2006
es una de las sentencia que
han influido de una manera más
esencial en el Estado de las
Autonomías en los últimos años.
No fue tarea sencilla conseguir
llegar a un acuerdo sobre dicha
resolución y, al séptimo intento,
se consiguió por fin consensuar la
sentencia. En este trabajo hemos
hecho un intento de acercamiento
a los aspectos más significativos
de la misma.

Palabras Clave:

Tribunal
Constitucional. Sentencia.
Estado de los Autonomías.
Estatuto de Autonomía. Cataluña.
Anticonstitucionalidad.

a

n pourrait affirmer
que la décision rendue par la
Cour constitutionnelle le 28
juin 2010, relative au Statut
d'Autonomie de la Catalogne de
2006, est l'une des décisions
qui a eu une profonde influence
sur l'État des Autonomies ces
dernières années. Arriver à un
accord n'a pas été une tâche
facile et il a fallu sept tentatives
pour parvenir à un consensus en
la matière. Dans ce travail, nous
abordons les aspects les plus
significatifs de la
question.

Mots-Clés :

Cour
constitutionnelle. Jugement.
État des autonomies. Statut
d'Autonomie. Catalogne.
Anticonstitutionnalité.

* Lan hau Eusko Jaurlaritzako Hezkuntza, Unibertsitate eta Ikerketa Sailak Euskal Unibertsitate Sistemari aitortutako "Oinarrizko eskubideak eta Europar Batasuna" Ikerketa Taldearen barnean gauzatu da (Erref.: GIC07/86-IT-448-07).

I. Ukaezina da azken aldian Autonomien Estatuari eragin dion epairik funtsezkoenetakoa Konstituzio Auzitegiak emaniko 31/2010 epaia dela (2010eko ekainaren 28koa)¹, hain zuzen ere 2006ko Kataluniako Autonomi Estatuaren zenbait atalen konstituzio kontraktotasunaren inguruan aurkezturiko helegiteari erantzuna ematen diona². Ebazpen honen lorpena ez da egiteko erosoia izan, eta zazpigarren saiakeran epaia adostea lortu zen Konstituzio Auzitegiako lehendakariaren negoziaketeki esker. Askoren iritzi, oso zaila da jakitea 2004. urtean Estatutuen erreformak abian jartzeko ekimenek izan zituzten benetako arrazoiak³. Printzipioz, Kataluniaren kasuan, aitorturiko helburua *autogobernu sakontzea* izan zen. Zentzu honetan, proposaturiko Estatu berriak desberdintasunak erakusten zituen zenbait alderditan aurrekoaren edukiarekiko, eta onartua izan zen une berean, eztabaida juridiko-konstituzional eta politiko sakon baten objektu bilakatu zen. Ez zen nolana hiko erronka, beraz, Konstituzio Auzitegiak esku artean zeukana⁴. Horrez gain, eta gaia oraindik gehiago berotzeko, Kataluniako Estatu onartu ondoren adosturiko beste zenbait estatu testuk antzerako arauzko ereduari jarraiki zioten arlo askotan, eta haien aurkako konstituzio kontraktotasun helegiterik ez da ezagutu⁵.

II. Konstituzio Auzitegiaren 31/2010 epaiaren edukira hurbiltzeak, Kataluniako Estatuaren edukietara hurbiltzea galdutako digu lehendabiziko pauso lez. Epaia barneratzen duen elementu funtsezkoetako bat Estatuaren konstituzio posizioa da, hain zuzen ere, konstituzio blokean barneraturiko oinarritzko erakundeko arau bezala (III). Era berean, Estatu testuak barneraturiko elementu berritzaileenetako baten inguruan, eskumenen delimitazio funtzional eta materialaren inguruan, epaian adierazitakoak

erabateko garrantzia izango du, haren arabera izango baita autogobernu maila, Konstituzioak aitorturiko autonomia politikoaren printzipioaren aplikazioaren ondorioz gauzatzen dena. Azken finean, arlo honetan Konstituzio Auzitegiak esandakoak markatuko du estatu erreformaren aldaketa emankorra izatea edo azaleko aldaketa hutsala izatea (IV).

Baina autonomia politikoak eta berak dakartzen eskumenek ez dute balio gehiegi autogobernuarekin bat datorren finantziario sistema egoki bat diseinatu ezean. Hori dela eta, Kataluniako Estatuaren testu berriak finantziario mekanismo berri bat aurreikusten du; ondorioz, Konstituzio Auzitegiak metodo horien inguruan eginiko balorazioa erabat funtsezkoa izango da (V). Jarraian, Kataluniaren identitate sinboloetako bat den hizkuntza aztertu beharko genuke eta Konstituzio Auzitegiak hari ematen dion tratamendua (VI). Horrez gain, Autonomi Estatuak eskubideen titulu berezi bat barneratzen du testuan (VII). Eta azkenik, erakundeko egiturei dagokienez ere, nolabaiteko aldaketak aurreikusten dira (VIII), botere judizialaren inguruko erreformekin bukatuz (IX).

Esan bezala, aipatu alderdi guzti hauek konstituzio kontraktotasun helegitearen objektu izan dira eta ondorengo lerroetan, modu sintetiko (eta tekniko) batean, aurreko egiturari jarraituz, Konstituzio Auzitegiak gai horien harira erakutsitako jarrerari begirada bat emango diogu, bereziki, konstituzio kontrako deklaratu dituen arloetan intzidentzia egin.

III. Estatuaren konstituzio posizioaren azua da, hain justu, aztergai dugun epaiaren oinarrian aurkitzen dugun funtsezko elementua. Azken finean, Konstituzio Auzitegiak Estatuari

1. Epaia honek leku berezi bat hartu du Autonomien Estatuaren garapenean zeresana izan duten ebazpenen artean. Horien artean, mintzagai dugun honez gain, aipagarriak dira, bereziki, AKE 76/1983 (Autonomi Prozesuaren Armonizazioaren Lege Organikoari –LOAPA– buruzkoa) eta baita AKE 32/1981, AKE 1/1982 eta AKE 69/1988 (oinarrien gaiari buruzkoak); AKE 37/1981 eta AKE 29/1986 (ekonomia arloko estatu eskumenei buruzkoak); AKE 18/1982 (lankidetzaren printzipioari eta exekuzio eskumenei buruzkoa); AKE 80/1985 (lankidetzaren printzipioari buruzkoa); AKE 25/1983 (eskumenen jasotzea estatu bidez –eta ez eskualdatze dekretuen bidez– egiteari buruzkoa); AKE 32/1983 (koordinazioari buruzkoa); AKE 252/1988 (Europar Batasuneko zuzenbidearen exekuzioari buruzkoa); AKE 147/1991 eta AKE 161/1997 (Estatuko zuzenbidearen ordezkotasunari buruzkoa); AKE 13/1992 (sustapen ahalmenari buruzkoa); eta AKE 163/1995 (lehentasuneko klausulari buruzkoa).
2. Konstituzio kontraktotasun helegite hau Diputatuen Kongresuko Talde Popularreko 99 diputatuk tartaturikoa izan zen. Lehendabiziko aldia izan da aurretiaz herri erreferendum bidez berretsia izan den Autonomi Estatu bat zuzenean aurkatzen dena eta Konstituzio Auzitegiak funtsari buruzko erabaki bat ematea erabakitzen duena. Egoera berezi honetan, Konstituzio Auzitegiaren aldetik bere parte hartzearen inguruko argudiatze espezifiko bat espero zitekeen baina Auzitegiak ez zion erreparatu gai honi, eta ezta ere aztergai izan zuen Estatuaren herri erreferendum bidez berretsia izanari.
3. S. Muñoz Machado, “Dentro de los términos de la presente Constitución”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15. zkia, 2010, 4-11 or.
4. Gainera, kontutan izan Konstituzio Auzitegiak zeukan egin behar “teknikoaz” gain (hau da, Autonomi Estatuaren inguruko konstituzionaltasunari buruzko erabakia hartzea), erakundearen barnean egiturazko eta osaketako arazoak planteatu zirela. Zentzu honetan, ugariak izan ziren Konstituzio Auzitegiaren konposaketan eragina izan zuten mugimenduak, hala nola, Pablo Pérez Tremps magistratuaren errekusazioari buruzko erabakia edota Konstituzio Auzitegiako lau magistraturen mandatuaren luzapenaren inguruko azua.
5. Gai honen inguruan Konstituzio Auzitegiak bera arituko zaigu epaian. Bereziki aipatzen du Kataluniako Estatuaren aurkako konstituzio kontraktotasun helegitearen kasuan, helegite jartzaileen borondate aurkatzaila zegoela beste edozein aspekturen gainetik. Horrez gain, Konstituzio Auzitegiak bere doktrinak duen *erga omnes* balioari buruz hitz egiten du eta baita ordenamendu juridikoaren “garbitze” lanetarako, konstituzio kontraktotasun helegiteaz gain, beste zenbait instrumentu ere ba daudela aipatzen du. Egia esan, eman daitekeen egoerak osagarri nahiko konplexuak ditu, azken finean, gerta daiteke Autonomi Erkidego baten indarrean dagoen arau berdina edo oso antzekoa beste Autonomi Erkidego batean indargabeturik egotea Konstituzio Auzitegiaren ebazpenaren ondorioz.

aitortzen dien konstituzio posizioaren arabera izango baita Estatutuaren edukia, eta baita bere irismena ere. Epaiaren arabera, Autonomi Estatutua beste edozein lege organikoren parean jarri daitekeen instrumentua da, ez gehiago ez gutxiago. Kasu honetan, Estatutua, Konstituzioarekin eta eskumenak zehazteko erabiltzen diren beste legeekin batera, autonomi sistemaren arazko berme bilakatuko da. Era berean, Autonomi Estatutua, konstituzio blokearen parte izanik, ordenamendu juridikoan barneratzen diren arauen konstituzionaltasun baldintza bilakatzen da, baita bere mailako arauen kasuan ere. Baina, eta hemen letorke argudio murriztailea, estatus hau Konstituzioarekiko eragorpenagatik lortzen du, hura baita arauen konstituzionaltasuna erabakitzekeo gai den arau bakarra⁶.

IV. Eskumenen delimitazio funtzional eta materialaren inguruan, Autonomi Estatutuak saiakera ausart bat egin zuela esan daiteke. Eskumenen garapena, Autonomien Estatuaren hogeita hamar urtetako bizitzan zehar, ez da hoberako izan. Urteotan, praktikan harturiko norabidea, estatuko legegilearen eskumenak apurka gehituz joatearena da. Estatuko legegilearen zabaltze honek bi arrazoi nagusi izango lituzke: bata, Estatuaren oinarritzko legediaren erabileraren interpretazio zabal baten ondorioz, legebiltzar autonomikoen jardura murriztuta gelditu dela; eta bestea, Estatuari eskumen eskusiboak ematen dizkion titulu horizontalak gehiegizko modu batean erabili izan direla materia orokor edo transbertsaletan, ondorioz, eskumen autonomikoen ahultze bat sortaraziz. Kataluniako Autonomi Estatutuak egoera honi aurre egin asmoz, egitura berri bat aurreikusten zuen, baina Konstituzio Auzitegiak ez du ontzat eman: eskumen eskusibo eta exekutiboaren inguruan interpretaziozko bi ebazpen eman ditu, eta eskumen erkidetuen inguruan (horien artean zati bati gagozkiorarik) konstituzio kontraktotasun eta deuseztasun deklarazio bat.

V. Finantziario mekanismoari dagokionean, Kataluniako Autonomi Estatutuaren xedea bere burua finantziario sistemaren berme nagusi bilakatzea zen. Konstituzio Auzitegiak gaiari aurre egingo dio konstituzio kontraktotasuna deklaratzu bi gaitan eta interpretaziozko erabakiak emanaz beste arlo batzuk ebazteko. Egia esan, Konstituzio Auzitegiak bere doktrina tradizionalan

mantendu da gai honetan: Autonomi Erkidegoen finantziario sistema Autonomi Erkidegoen Finantziario buruzko Lege Organikoak jasotzen duenarekin bat etorri behar da. Beraz, Autonomi Estatutuek barneratzen dituzten xedapenak baliozkoak izango dira aipatu Legean aitorturikoa errespetatzen duten heinean, ez bestela. Ondorioz, ez dira ontzat ematen Estatutuak aurreikusten dituen nibelazio mekanismoak. Ez da onartzen Estatutuak inolako erabakirik hartzea Generalitat-ak dituen finantza baliabideen inguruan eta Kataluniak beste Autonomi Erkidegoekiko izan beharreko solidaritatearen inguruan, batez ere beste autonomi entitateei galda dakieken esfortzu fiskalaren inguruan. Esfortzu fiskal horren zehaztapena Estatuko araudiak ezarri beharrekoa dela garbi uzten du epaiak. Ildo bertsutik, tokiko finantziarioari dagokionean, Konstituzio Auzitegiak ez du ontzat ematen Estatutuak eskumenik erreserbatzea Autonomi Erkidegoarentzat, eta tokiko gobernuei dagozkien tributuetan legegintza eskumena duen bakarra Estatua dela aitortzen du.

VI. Kataluniaren identitate sinboloetako bat den hizkuntzaren alorrean, Konstituzio Auzitegiak konstituzio kontraktotasun deklarazio bat eta zenbait interpretaziozko erabaki eman ditu. Konstituzio kontraktotasun deklarazioak 6.1 artikuluari eragin dio, zeinak jasotzen zuen “Katalana dela Kataluniako berezko hizkuntza”. Hala izanik, manamenduak jarraitzen zuen esanez “bai herri-administrazioetan bai Kataluniako herri-komunikabideetan katalana dela usuen eta lehenen erabiltzeko hizkuntza, eta irakaskuntzan ere normalean katalana erabili ohi dela bai komunikaziorako bai ikasteko”. Xedapen honetan katalanaren “lehentasunezko izaera” aitortzean, Konstituzio Auzitegiaren ustetan, konstituzio kontraktotasunean erortzen da Estatutua, ezen egoera baten isla izan baino hizkuntza batek bestearekiko duen lehentasuneko izaera jasotzea baitu helburu⁷. Konstituzio Auzitegiak adierazten duenez, desberdindu egin behar da lirategi, batetik, Konstituzioaren babesik ez duen lehentasunezko izaera, eta bestetik, hizkuntza gutxituen politiken alorrean onartu daitezkeen sustapen neurriak, erabat konstituzionalak.

Hizkuntzaren eremuan, Konstituzio Auzitegiak emaniko interpretaziozko erabakiei dagokienez, bereziki, Estatutuaren 6.2

6. Konstituzio Auzitegiaren jarrerak aldaketa bat jasan duela esan genezake aurretik Valentziako Autonomi Estatutuaren auzian emaniko AKE 247/2007 epaiarekin alderatuz gero.

7. Halere, ezin genezake ahaztu Katalanaren “lehentasunezko izaera” hori 1/1998 Hizkuntz Politikari buruzko Legeak ere barnebiltzen duela, inolako konstituzionaltasun akatsik leporatu gabe.

artikuluaren inguruko gogoetak lirateke aipagarri. Xedapen honek, Kataluniako herritarrek Katalana eta Gaztelania, Kataluniako hizkuntza ofizialak izanik, “biak jakiteko eskubidea eta eginbeharra” dutela aldarrikatzen du. Horrez gain, honakoa aitortzen du: “Kataluniako botere publikoen ardurua dela eskubide horiek erabili ahal izateko eta eginbehar hori betetzeko beharrezko neurriak hartzea”. Konstituzio Auzitegiaren interpretazioaren arabera, Katalana jakiteko eginbeharra ezin daiteke parekatu Gaztelania ezagutzeko espainiar orok duen konstituzio betebeharrarekin. Kasu honetan, eremu murriztago bati eragiten dion betebeharra litzateke, eta zehazki, hezkuntzaren eremuan eta funtzionario publikoenean aplikatuko litzateke soilik. Azken finean, hauek baitira administrazioarekiko harremanetan herritarrek hizkuntza baten aldeko aukera egiteko eskubidea modu eraginkor batean bermatu beharko dutenak.

VII. Aurreratu denez, Autonomi Estatutuak eskubideen titulu berezi bat barneratzen du, Lehendabizikoa hain zuzen ere. Bertan, “Eskubideak, eginbeharrak eta printzipio gidariak” izenburupean, arlo zibileko eta gizarte-arloko eskubide eta eginbeharrak, politika-arloko eta administrazio-arloko eskubideak, hizkuntza-eskubideak eta eginbeharrak, eskubideoi aintzatsiriko bermeak eta printzipio gidariak edukiko genituzke. Konstituzio Auzitegiaren ebazpenaren esanetan, eskubideok eta beraiei emaniko estatutu tratamendua erabat konstituzionalak dira. Jarrera honek, Konstituzio Auzitegiak berak aurretik emaniko epai batean dauka jatorria⁸, zeinaren arabera Estatutu erresebak ez baitu soilik Konstituzioaren 147.2 artikuluaren edukia barneratzen. Izan ere, estatutu izaera duten eskubideak aitortzeko instrumentu juridiko egokia ere bada. Halere, epaiaren arabera, edozein delarik ere eskubide hauek jasotzen duten izendapena (kasu honetan, “estatutu eskubide” dira), ez dira benetako eskubide subjektibo, botere publiko autonomikoei ezartzen zaizkien eginbehar baino. Are gehiago, estatutu eskubideak Autonomi Erkidegoaren eskumen eremuari lotetsitako eskubideak dira.

VIII. Erakunde zko egituretan emaniko aldaketen inguruan, bereziki aipagarria da Estatutu Bermeen Kontseiluaren inguruan ebatzitako konstituzio kontraktotasun deklarazioa. Konstituzio Auzitegiak, hortaz, ez du ontzat eman kontsultazko eta estatututasunaren kontrolerako sorturiko organo honek irizpen loteslerik eman dezakeenik Estatutuan barneraturiko eskubideak ukitzen dituzten lege proposamen eta proiektuen inguruan.

IX. Azkenik, botere judizialaren berregituraketari dagokionean, Kataluniako Autonomi Estatutuak Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiaren deskontzentrazioa aitortzen zuen, Kataluniako Justizia Kontseiluaren egitura berria sortuz. Kontseilu hau litzateke “botere judizialaren gobernu-organoa Katalunian, eta Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiaren organo deskontzentratu modura lan egingo luke, haren eskumenei kalterik egin gabe, eta beti ere, Botere Judizialaren lege Organikoak ezarritakoari jarraituz”. Beraz, Estatutuak Estatuko legearekiko erabateko menpekotasuna onartzen zuen. Halere, Konstituzio Auzitegiak ez zuen nahikotzat jo menpeko izaera hau, eta zenbait xedapen konstituzio kontraktotzat deklaratuak izan ziren, horien artean, Justizia Kontseiluaren izaerari buruzkoa; osaketa, antolaketa, funtzionamendu eta zenbait eskumenei buruzkoa.

Bibliografia

- ALBERTÍ, E. “El Estado de las Autonomías después de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15. zkia. 2010; 80-89 or.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. “Las cuestiones inconstitucionales en la STC 31/2010, de 28 de junio”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15. zkia. 2010; 50-61 or.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. “Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista española de Derecho Constitucional*, 79. zkia. 2007; 33-46 or.
- CARRILLO, M. “Después de la Sentencia, un Estatuto desactivado”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15. zkia. 2010; 26-37 or.
- ———. “Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía”. *Revista española de Derecho Constitucional*, 80. zkia. 2007; 49-73 or.
- DíEZ-PICAZO, L. “Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78. zkia. 2007; 63-75 or.
- ———. “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81. zkia. 2007; 63-70 or.
- ESTEBAN, J. de. “Reflexiones en torno al voto particular de Javier Delgado”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15. zkia. 2010; 12-17 or.

8. AKE 247/2007.

- FERNÁNDEZ FARRERES, G. “Las competencias de Cataluña tras la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15 zkia. 2010; 26-37 or.
- FERRERES COMELLA, V.; BIGLINO CAMPOS, P.; CARRILLO, M. *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- GARCÍA ROCA, J. “De las competencias en el Estatuto de Cataluña según la STC 31/2010, de 28 de junio: una primera lectura integradora”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15. zkia. 2010; 38-49 or.
- GARCÍA-MONCÓ, A. “Paisaje después de una sentencia: la penúltima reforma de la financiación autonómica”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15. zkia. 2010; 70-79 or.
- MUÑOZ MACHADO, S. “Dentro de los términos de la presente Constitución”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15. zkia. 2010; 4-11 or.
- QUADRA-SALCEDO JANINI, T. de la. “El modelo competencias en la STC 31/2010, de 28 de junio”. En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15. zkia. 2010; 62-69 or.
- REBOLLO PUIG. “Elogio de los jueces”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15. zkia. 2010; 90-98 or.
- TORNOS MÁS, J. “El estatuto de Autonomía de Cataluña, y el Estado Autonómico, tras la Sentencia del Tribunal constitucional 31/2010”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15. zkia. 2010; 18-25 or.