

INCONSTITUCIONALITAT PEL NOM I INCONSTITUCIONALITAT PER SOSPITA

Eduard Roig
Professor de Dret Constitucional de la UB

Dimarts passat el Tribunal Constitucional admet a tràmit el conflicte de competència promogut pel Govern enfront dels preceptes dels Decrets de la Generalitat de Catalunya i 45/2016, que atribueixen determinades competències al Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència.

La decisió del Tribunal ha estat objecte d'àmplia atenció a la premsa. Per aquesta raó convé recordar que la impugnació (i la suspensió subsegüent) es limita als preceptes impugnats que, en el que importa, tan sols incorporen l'expressió "assumptes exteriors" a la denominació del Departament i creen el "Servei de gestió i seguiment de les relacions exteriors ", les funcions són:" gestionar la interlocució ordinària amb l'Administració General de l'Estat dels assumptes relacionats amb les relacions exteriors; efectuar el seguiment de l'acció exterior dels departaments de la Generalitat; elaborar propostes de participació en les associacions i xarxes de cooperació territorial transfrontereres i interregionals; donar suport als esdeveniments, reunions i trobades d'associacions i xarxes de cooperació i mantenir la interlocució amb les delegacions de naturalesa bilateral del Govern a l'exterior (...). "

El que així s'impugna, en paraules del Consell d'Estat, pot centrar-se en "emprar la denominació Afers Exteriors (...) en la identificació d'un departament integrant del Govern de la Generalitat".

En aquest sentit, la impugnació planteja una primera qüestió: ¿pot ser inconstitucional una denominació? El Dictamen del Consell d'Estat previ a la presentació del conflicte respon aportant elements que van més enllà del nom "assumptes exteriors" i el vinculen amb alguna actuació que suposi una extralimitació competencial o inconstitucional, diferenciant així la situació actual d'usos anteriors de la mateixa expressió (Decrets 200/2010, 118/2013 o 80/2014). Per al Consell d'Estat, doncs, la simple denominació d'un òrgan, desvinculada dels continguts competencials de la mateixa, no és suficient per plantejar un conflicte, amb el que es rebutja a primer cop d'ull una eventual "inconstitucionalitat pel nom".

L'examen dels continguts citats planteja una segona qüestió: ¿vol dir jurídicament alguna cosa "efectuar el seguiment" o "donar suport" o "mantenir la interlocució" ?. Dit d'una altra manera, ¿podien realitzar aquestes actuacions sense prèvia atribució? ¿Impediria l'anul·lació de l'atribució que aquestes actuacions es duran a terme? Es qüestiona així si la "norma" ho és o deixa de ser-ho en recollir atribucions tan genèriques, indeterminades, buides de concreció jurídica o ja cobertes per altres normes.

El dret vacuo és una noció que explica molts preceptes en el nostre ordenament. Que un precepte vacuo sigui, a més, impugnable és una interessant qüestió que ens porta a la de la (vàcua) eficàcia de la corresponent sentència i fins i tot a la de la vacuïtat total de la discussió "jurídica" sobre això.

La tercera qüestió està en la recerca d'aquests elements addicionals que expliquen l'actual impugnació. El Consell d'Estat considera que l'expressió "assumptes exteriors" va ara més enllà del que tradicionalment s'ha entès per acció exterior, i es vincula amb "el propòsit de crear una estructura institucional pròpia d'un subjecte de dret internacional". Per a això es recolza en:

- La menció al reforç de les estructures administratives del departament d'assumptes exteriors a l'apartat 2.2.2 del "Llibre Blanc per a la transició nacional de Catalunya".
- La menció a un "futur Servei d'assumptes exteriors" per tal de "desenvolupar la diplomàcia estàndard entre el Govern de Catalunya i els representants d'altres Estats i organitzacions internacionals", al "Informe sobre la internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació" del Consell Assessor per a la Transició Nacional.
- La possible consideració del Departament com un instrument d'execució de l'anul·lada "Resolució del Parlament de Catalunya 1 / XI" per posar en coneixement de la Comunitat Internacional el procés de creació d'un estat independent.

Podem deixar al marge si les cites dels treballs del CTN els comprenen correctament; i fins i tot si poder utilitzar una estructura administrativa per a una finalitat declarada inconstitucional implica la inconstitucionalitat de la pròpia estructura. L'interessant és que aquest raonament introdueix per primera vegada la categoria de la inconstitucionalitat per sospita d'utilitzar en el futur instruments per se constitucionals per a finalitats inconstitucionals. Es tracta d'una categoria fèrtil i amb futur si l'acull el TC; i sens dubte de virtualitat expansiva a nous camps, cedits fins avui al debat polític. Fugint de la "inconstitucionalitat pel nom" el Consell d'Estat ha caigut, encara que a contracor, en aquesta nova categoria.

Confiem que el TC, que és institució conservadora i poc sospitosa de derives creatives, es mantindrà en concepcions més prudentes sobre la seva funció i àmbit d'actuació. Les innovacions dels nostres legisladors són suficients sense necessitat d'ajuda jurisdiccional.