

Comentari jurisprudencial

RECENSÍO JURISPRUDENCIAL SOBRE LA REFORMA DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

Marc Marsal*

Sumari

- I. Introducció
- II. Funció constitucional dels estatuts d'autonomia en relació amb la determinació del sistema de distribució competencial
 1. Funció constitucional de l'Estatut
 2. L'Estatut, la nació, l'autodeterminació i el Tribunal Suprem del Canadà
- III. La relació entre l'Estatut i les lleis orgàniques
 1. La relació entre l'Estatut i les reserves constitucionals de llei orgànica
 2. La relació de l'Estatut amb les lleis orgàniques de l'article 150.2 CE
- IV. Blindatge, drets històrics, tipologia de competències i bases estatals
 1. Blindatge, tipologia de competències i bases estatals
 2. Blindatge i drets històrics
- V. Conclusions

* Marc Marsal, professor ajudant de dret administratiu de la Universitat de Barcelona.
Article rebut el 10.11.2005

I. Introducció

L'objecte d'aquest apartat és la jurisprudència que pot resultar rellevant amb vista al debat sobre el Projecte de llei de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Abordarem aquesta qüestió amb dues restriccions derivades de la naturalesa del debat i de l'extensió limitada que necessàriament ha de tenir aquesta secció. La naturalesa del debat i els paràmetres d'anàlisi en els quals es mou ens porten a considerar exclusivament la jurisprudència constitucional i, per raó d'espai, sobretot la que té a veure amb les grans opcions del projecte d'Estatut. Això implica, doncs, obviar l'anàlisi matèria a matèria de la jurisprudència constitucional, cosa que ultrapassaria els límits d'extensió d'aquesta secció.

II. Funció constitucional dels estatuts d'autonomia en relació amb la determinació del sistema de distribució competencial

1. Funció constitucional de l'Estatut

La Constitució espanyola de 1978 (CE) no defineix de forma expressa el model d'organització territorial de l'Estat i, per tant, en deixa la concreció oberta a, entre d'altres, la intervenció dels estatuts d'autonomia, que n'esdevenen un complement essencial tot constituint conjuntament l'anomenat *bloc de la constitucionalitat*. En el marc de la CE, el procés de creació i organització de les comunitats autònomes és dispositiu (és l'Estatut qui determina les competències que s'assumeixen, com reconeix el mateix Tribunal Constitucional (TC) en la Sentència 100/1984, de 8 de novembre). Tot plegat implica una especial posició rellevant dels estatuts d'autonomia en el sistema de fonts que ha estat reconeguda pel TC: «*Son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar las “competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución”, articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos, en los que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquella*» (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 4.a), que implica que l'únic paràmetre per jutjar la validesa constitucional d'una disposició inclosa en un estatut d'autonomia és la mateixa CE (STC 99/1986, d'11 de juliol, FJ 4) i, per tant, que no hi ha norma que es pugui interposar entre la CE i l'Estatut (STC 76/1983, de 5 d'agost). En diverses ocasions el TC ha reiterat també que aquesta subordinació jeràrquica dels estatuts d'autonomia a la CE comporta que autonomia no impliqui en cap

cas sobirania ni el reconeixement de sobiranies prèvies, sinó l'existència d'un poder polític limitat (SSTC 4/1981, de 2 de febrer; 25/1981, de 14 de juliol; 100/1984, de 8 de desembre).

D'altra banda, el constituent va establir un específic *iter* procedimental a l'hora d'elaborar els estatuts d'autonomia que es caracteritza per la bilateralitat i dóna un caràcter paccionat a la norma en confluïr les voluntats del territori que exerceix la iniciativa autonòmica (o bé que procedeix a la reforma de l'Estatut) i les Corts Generals. De l'existència d'aquest procediment d'elaboració i aprovació i del de reforma previst als mateixos estatuts, el TC en deriva el reconeixement de la seva força passiva o resistència a la reforma que no sigui duta a terme d'acord amb aquests (STC 36/1981, de 12 de novembre). Amb caràcter general, una vegada aprovat i promulgat, l'Estatut és indisponible tant per al legislador estatal com per al legislador autonòmic.

Així doncs, els estatuts d'autonomia són paràmetre de constitucionalitat de la legislació estatal i autonòmica, i qualsevol infracció estatutària és una infracció de la CE (STC 163/1995, de 8 de novembre, FJ 4).

On les interpretacions de la jurisprudència constitucional divergeixen i es plantegen més dubtes és en les relacions entre les normes estatals (en especial, les lleis orgàniques) i l'Estatut.

2. L'Estatut, la nació, l'autodeterminació i el Tribunal Suprem del Canadà

Tal com es dedueix del que s'ha dit en l'apartat anterior, l'únic límit constitucional a la utilització del terme *nació* per definir Catalunya és la impossibilitat d'equiparar aquest terme al de *sobirania*, ja que el TC ha dit reiteradament que autonomia no és sobirania. És a dir, que l'accepció del terme *nació* que fa referència a l'existència d'un subjecte sobirà queda exclosa del ventall de possibles interpretacions d'aquest terme polisèmic en el cas que s'inclouï a l'Estatut. En la mesura, doncs, que aquest terme no s'empri amb l'esmentada accepció és constitucional. Òbviament, la no-acceptació de l'esmentada accepció del terme *nació* com a possible contingut de l'Estatut no exclou de cap manera del debat polític (és a dir, del debat de les idees) la controvèrsia sobre l'existència o no d'aquest subjecte sobirà i, entre altres, el debat sobre la qüestió

de l'autodeterminació. En aquest sentit, l'ús del terme *nació* en un sentit cultural, sociològic, lingüístic, polític, jurídic, pot ser una argument emprat pels qui defensen que l'existència d'aquesta justifica políticament l'obtenció de la sobirania.

És en aquest punt que cal esmentar la Declaració (que no sentència, perquè es tractava d'una consulta i no d'una controvèrsia) del Tribunal Suprem del Canadà de 20 d'agost de 1998, que, davant de la pregunta sobre la possibilitat d'una secessió unilateral del Quebec (és a dir, d'un exercici del dret a l'autodeterminació en sentit secessionista), negava que la Constitució del Canadà (com tampoc l'espanyola) l'emparés o la permetés, però tot seguit afegia que la voluntat política de secessió d'un territori no està exempta de valor jurídic i comporta, un cop expressada en referèndum (i malgrat no existir aquesta competència) d'una manera clara responent a una pregunta clara, l'obligació recíproca de negociar els canvis constitucionals que responguin a l'esmentat desig:

«87. Although the Constitution does not itself address the use of referendum procedure, and the results of a referendum have no direct role or legal effect in our constitutional scheme, a referendum undoubtedly may provide a democratic method of ascertaining the views of the electorate on important political questions on a particular occasion. The democratic principle identified above would demand that considerable weight be given to a clear expression by the people of Quebec of their will to secede from Canada, even though a referendum, in itself and without more, has no direct legal effect, and could not in itself bring about unilateral secession. Our political institutions are premised on the democratic principle, and so an expression of the democratic will of the people of a province carries weight, in that it would confer legitimacy on the efforts of the government of Quebec to initiate the Constitution's amendment process in order to secede by constitutional means. In this context, we refer to a "clear" majority as a qualitative evaluation. The referendum result, if it is to be taken as an expression of the democratic will, must be free of ambiguity both in terms of the question asked and in terms of the support it achieves.

»88. The federalism principle, in conjunction with the democratic principle, dictates that the clear repudiation of the existing constitutional order and the clear expression of the desire to pursue secession by the population of a province would give rise to a reciprocal obligation on all parties to Confederation to negotiate constitutional changes to respond to that desire.»

III. La relació entre l'Estatut i les lleis orgàniques

1. La relació entre l'Estatut i les reserves constitucionals de llei orgànica

El projecte d'Estatut que ens ocupa pren l'opció en la disposició addicional no-vena de derivar l'eficàcia d'algunes de les seves previsions normatives a la futura modificació de diverses lleis orgàniques de l'Estat (6/1985, d'1 d'abril, del poder judicial; 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional; 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general; 2/1980, de 18 de gener, reguladora de les distintes modalitats de referèndum; 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat de l'Estat), així com de dues lleis estatals ordinàries (50/1981, del 30 de desembre, per la qual es regula l'Estatut orgànic del Ministeri Fiscal, i 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat).

A més, en el cas de la Llei orgànica del poder judicial i de la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat de l'Estat, la mateixa CE especifica que les competències assumides en els estatuts d'autonomia ho són «en el marc del que disposi(n)» les esmentades lleis orgàniques.

Es planteja, doncs, la qüestió de si l'Estatut pot innovar en aquestes matèries i assumir noves competències en contradicció amb les esmentades lleis orgàniques i amb quines condicions ho pot fer, o bé si pot dirigir al legislador estatal mandats de modificació d'aquestes.

La relació entre estatut i lleis orgàniques no és de jerarquia sinó de competència o de reserva constitucional de la matèria (com en el cas de les lleis orgàniques que despleguen drets fonamentals). En aquesta línia, el TC ha afirmat que la remissió que la Constitució fa a favor d'una llei orgànica «*no es ni puede ser una remisión incondicionada o ilimitada. Antes bien, es obvio que el contenido de esa Ley Orgánica está limitado por los principios y preceptos constitucionales y, entre ellos —aspecto que aquí interesa—, por los que regulan el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*» i no és una norma atribuïtiva de competències materials de l'Estat, i està, per tant, sotmesa a les normes de repartiment competencial del títol VIII CE i als estatuts (STC 204/1992, de 26 de novembre, FJ 3). En aquesta línia, també és destacable la Sentència 137/1986, de 6 de novembre, segons la qual: «[...] *Por todo ello, la delimitación de compe-*

tencias que establece el artículo 149.1.30 entre el Estado y las comunidades autónomas cuyos estatutos hayan operado a partir de este concepto, no podrá establecerse, sin más, tomando como parámetro el texto formalmente aprobado en «desarrollo» de los derechos enunciados en el artículo 27 de la Constitución. Para alcanzar el deslinde competencial es necesaria una indagación material que permita identificar cuáles de entre las disposiciones contenidas en la ley orgánica, encierran «normas básicas para el desarrollo del artículo 27», porque sólo son ellas, respecto de estas comunidades, las que marcan el límite infranqueable para las disposiciones autonómicas».

D'altra banda, en alguna sentència el TC reconeix que l'opció establerta pel legislador orgànic no és l'única constitucionalment possible: «*Por ello, aunque nada impediría, en principio, que el legislador estatal, en uso de su libertad de apreciación, pudiera disponer en el futuro la organización territorial del cuerpo electoral en los comicios europeos —mientras subsista la autonomía institucional de que ahora disfrutaban los Estados miembros de la Comunidad Europea (art. 7 del Acta Electoral Europea)— atendiendo al diseño autonómico, debemos reiterar que tal medida no sería algo constitucionalmente obligado, sino el fruto de una decisión política cuya oportunidad y acierto no corresponde enjuiciar a este Tribunal*» (STC 28/1991, de 14 de febrer, FJ 8). En la mateixa línia el TC reconeix, quant a la qualificació legal dels cossos funcionaris de l'Administració de justícia com a «cossos nacionals», la constitucionalitat d'aquesta qualificació, encara que sense considerar aquesta opció com l'única constitucionalment acceptable (STC 56/1990, de 29 de març, FJ 10, i 105/2000, de 13 d'abril, FJ 5).

Diverses són les interpretacions possibles. Es pot entendre que l'Estat, en el moment d'exercir la seva potestat legislativa no pot estar condicionat jurídicament pel que disposen aquests preceptes estatutaris, sobre els quals prevalen les lleis orgàniques i, en especial, les que parteixen d'una reserva especial establerta a la Constitució (per exemple, la LOPJ).

Es pot entendre també que la voluntat del constituent ha estat precisament la de mantenir un marge ampli de maniobra del legislador orgànic, de manera que qualsevol restricció establerta a l'Estatut seria inconstitucional, i aquest darrer no seria l'instrument adequat per modificar les lleis orgàniques (o fins i tot les ordinàries).

En els dos casos esmentats només seria possible una eficàcia diferida dels articles estatutaris i una remissió a la ulterior intervenció del legislador estatal que no es podria articular com un mandat.

Alternativament, és possible també concebre que l'Estatut pot innovar o modificar la legislació orgànica sense necessitat de diferir l'eficàcia de les disposicions que ho duguin a terme sempre que no s'incideixi sobre el nucli dur de la reserva de llei orgànica. La constitucionalitat de les disposicions estatutàries dependrà, segons aquesta interpretació, de la proximitat al nucli de la reserva constitucional, ja sigui a les disposicions del títol VIII CE o a les reserves de llei orgànica. A favor d'aquesta tesi anirien totes les sentències que adverteixen de l'abús per part del legislador estatal de les reserves constitucionals (STC 6/1982, de 22 de febrer, FJ 6; 173/1998, de 23 de juliol, FJ 7, i 124/2003, de 19 de juny, FJ 11).

Tanmateix aquest darrer argument faria sobrer un precepte com ara la disposició addicional novena del projecte d'Estatut, ja que justificaria l'eficàcia immediata dels preceptes estatutaris que modifiquessin la legislació orgànica estatal.

A favor de la configuració de l'esmentada disposició addicional novena com a mandat adreçat al legislador estatal hi hauria el caràcter de norma estatal de l'Estatut d'autonomia, de manera que es pot adduir el caràcter d'autolimitació de l'esmentat precepte, encara que ens trobaríem davant d'una autolimitació no reversible unilateralment a causa de l'especial procediment de reforma de l'Estatut d'autonomia, fet que només seria constitucional en cas de no-afectació del nucli dur de la reserva constitucional de llei orgànica.

2. La relació de l'Estatut amb les lleis orgàniques de l'article 150.2 CE

La disposició addicional tercera del projecte d'Estatut recull diverses competències l'assumpció efectiva de les quals depèn de l'aprovació d'una llei orgànica de les que estableix a l'article 150.2 CE.

Cal recordar que el TC ha establert que *«los Estatutos de Autonomía, pese a su forma de Ley Orgánica, no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente correctos, por su naturaleza y modo de adopción, para realizar las transferencias o de-*

legaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el art. 150.2 de la Constitución» (STC 56/1990, de 29 de març).

Efectivament, hem constatat amb anterioritat el caràcter bilateral i paccionat de l'Estatut i la seva resistència passiva a la modificació si no se segueix el procediment de reforma establert, de manera que la consideració de la disposició addicional tercera com una efectiva transferència o delegació de competències *per se*, o bé una concepció d'aquesta que entengués que, un cop produïda la transferència o la delegació aquesta competència, quedava incorporada automàticament al contingut de l'Estatut seria inconstitucional en no respectar el caràcter unilateral que té per part de l'Estat la utilització de les possibilitats previstes a l'article 150.2 CE.

En aquest punt la jurisprudència constitucional no ofereix dubtes i només permet una interpretació constitucionalment acceptable de la disposició addicional tercera del projecte d'Estatut: es tracta d'una simple facultat d'assumpció futura d'unes competències a transferir o delegar per part del legislador estatal sense que, en cas de produir-se aquesta delegació o transferència, aquesta es pogués entendre com a irreversible.

IV. Blindatge, drets històrics, tipologia de competències i bases estatals

1. Blindatge, tipologia de competències i bases estatals

El capítol I del títol IV de la Proposta de reforma estableix una tipologia de les competències: competències exclusives (art. 110), competències compartides (art. 111) i competències executives (art. 112); a més, l'Estatut ha adoptat la tècnica general de *blindatge* de competències mitjançant la concreció de nombroses submatèries, per exemple, de titularitat exclusiva de la Generalitat en el marc de matèries més àmplies objecte de competències compartides.

D'acord amb la funció de l'Estatut analitzada *supra*, aquesta possibilitat és perfectament constitucional i respectuosa amb la jurisprudència del TC. És més, es tracta del nucli dur de la tasca que ha de dur a terme l'Estatut, i res no obsta perquè la concreció de la distribució de competències parteixi d'una sistematització de la tipologia de les competències que s'assumeixen, sempre que

aquesta tipologia respecti els límits constitucionalment establerts, i d'una especificació de les matèries sempre que no s'introdueixin distincions allà on la Constitució no ho permet. En aquest sentit es podria afirmar que l'Estatut concreta la matèria, mentre que la legislació bàsica de l'Estat estableix l'abast de les bases dins aquesta matèria. El casos en què el mateix TC ha admès que són possibles una multiplicitat de solucions són nombrosos (per exemple, en les STC 22/1999, de 25 de febrer; 233/1999, de 13 de desembre, i 105/2000, de 13 d'abril, FJ 5), com també els casos en què el TC ha acceptat una autolimitació de les bases estatals (SSTC 149/1991, de 4 de juliol, i 127/1994, de 5 de maig).

En la determinació d'aquesta tipologia competencial l'assumpció per part de la Generalitat de les competències compartides comporta assumir la «potestat legislativa i la integritat de la potestat reglamentària i de la funció executiva, en el marc dels principis, els objectius o els estàndards mínims que fixi l'Estat en normes amb rang de llei».

Al seu torn, l'assumpció de les competències executives comporta també la de la totalitat del reglament de desplegament i totes les funcions executives.

Es tracta d'una nova definició de les competències que, en el primer cas, podria afectar la concepció de la legislació bàsica estatal. És ben coneguda la jurisprudència constitucional sobre l'abast i la forma de la legislació bàsica de l'Estat. El TC es reserva el judici final sobre la constitucionalitat de l'atorgament del caràcter bàsic a una norma (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 5, i 197/1996, de 28 de novembre, FJ 5.a). El TC ha alternat el criteri formal i el material en la determinació de les bases estatals. Segons el criteri material, l'Estat fixa cas per cas a través de les bases (que no necessàriament han d'estar incloses únicament en una norma amb rang de llei) un comú denominador unitari que dota de coherència l'ordenament jurídic per sobre de la distribució de competències, tenint com a límit el buidament o desapoderament de les competències de les comunitats autònomes, que han de poder introduir les seves peculiaritats tenint com a base aquest marc unitari (STC 48/1988; 69/1988; 80/1988, de 28 d'abril, FJ 5; 1/1982, de 28 de gener, FJ 1.2; 13/1989; 172/1996, de 31 d'octubre, FJ 1; 103/1997, de 20 de maig, FJ 2; 49/1988, de 22 de març, FJ 16; 147/1991; 135/1992 i 225/1993). Tanmateix, el TC ha estat molt generós en la interpretació de l'abast d'aquestes bases i ha permès fins i tot que vagin molt més enllà d'aquest comú denominador (STC 49/1988, de 22 de març, FJ 16, i 133/1997, de 16 de juliol, FJ 4.b).

Més modernament, i un cop consolidat el desplegament de l'Estat de les autonomies i, per tant, la legislació autonòmica, el TC ha optat més sovint per un criteri formal de bases, que exigeix o considera més adequat que l'establiment de les bases es dugui a terme per llei de les Corts Generals (STC 69/1988, de 19 d'abril, FJ 5, i 80/1988, de 28 d'abril, FJ 5). Tanmateix, amb caràcter excepcional, no ha deixat d'admetre en alguns casos l'establiment de les bases mitjançant normes de rang inferior a la llei (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 24, i 131/1996, d'11 de juliol, FJ 2). El TC entén que només mitjançant llei formal és assolible una estabilitat i una certesa jurídiques en la determinació dels corresponents àmbits d'ordenació de les matèries, en les quals concorren i s'articulen les competències bàsiques estatals, i les legislatives i reglamentàries autonòmiques (STC 69/1988, de 19 d'abril, FJ 5; 80/1988, de 28 d'abril, FJ 5; 227/1988; 13/1989, de 26 de gener, FJ 3, i 179/1992).

Resulta clar que el projecte d'Estatut opta clarament pel criteri formal de bases i que aquesta és una opció totalment constitucional si considerem, a més, que no existeix *de facto* cap àmbit de legislació bàsica per desplegar, de manera que es tracta d'una opció que no pot comportar una manca de certesa jurídica si entenem que, com no pot ser d'una altra manera, només té efectes *pro futuro*.

La novetat pel que fa a l'assumpció de competències executives per part de la Generalitat és la inclusió dels reglaments executius (i no únicament organitzatius) en aquesta assumpció competencial. Fins ara el TC entenia que la Generalitat de Catalunya estava sotmesa als reglaments executius estatals en les matèries en què aquesta únicament detenia competències executives, ja que la potestat reglamentària estava inclosa en la competència per emetre la *legislació* en la matèria. Tanmateix, aquesta conclusió per part del TC provenia d'una interpretació que prenia el bloc de la constitucionalitat en conjunt com a paràmetre interpretatiu, ja que aquesta submissió al reglament executiu estatal només apareixia a l'article 25 de l'actual Estatut d'autonomia de Catalunya (STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 5). Per tant, un canvi en l'Estatut com en el cas que ens ocupa pot comportar un canvi en la doctrina del TC que determini la constitucionalitat de l'assumpció de l'esmentada competència executiva en els termes previstos al projecte d'Estatut.

2. Blindatge i drets històrics

Inicialment, el projecte d'Estatut contenia una actualització dels drets històrics d'acord amb la disposició addicional primera CE, amb la determinació de les competències que emparaven, com a tècnica per blindar-les i, a més, justificar un tractament singular (asimètric si es vol) en relació amb les altres comunitats autònomes. Emperò, amb posterioritat a l'emissió del Dictamen del Consell Consultiu (dictamen núm. 269, d'1 de setembre de 2005), aquests drets històrics no emparen competències, tot i que sí que s'actualitzen a l'empara de l'article 2 i la disposició transitòria segona de la CE i fonamenten una posició singular de la Generalitat en dret civil, educació, cultura, llengua i sistema institucional en què s'organitza la Generalitat.

A més, i amb un clar paral·lelisme amb l'Estatut d'autonomia de l'Aragó, la disposició addicional primera del projecte d'Estatut estableix la no-renúncia a l'actualització dels drets històrics mitjançant la disposició addicional primera de la CE

Des del punt de vista de la jurisprudència constitucional hi ha arguments que permeten donar suport a un ventall ampli d'opinions doctrinals en la matèria dels drets històrics.

Els drets històrics no són un títol competencial autònom, sinó que depenen de la seva actualització mitjançant la incorporació a l'Estatut (STC 123/1984, de 18 de desembre, FJ 4; 76/1988, de 26 d'abril, FJ 4; 140/1990, de 20 de setembre, FJ 3, i 159/1993, de 6 de maig, FJ 6). Per tant, caldrà que l'Estatut incorpori un punt de connexió competencial per desplegar la seva plena eficàcia.

Així, si aquesta actualització mitjançant l'Estatut no s'ha produït, no és possible la invocació dels drets històrics (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 26). Aquesta Sentència nega la possibilitat a Galícia i Catalunya d'invocar els drets històrics contra la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local. Tanmateix, la interpretació *a contrario* d'aquesta Sentència no implica que Catalunya i Galícia no puguin tenir drets històrics, sinó únicament que no poden invocar-los en no haver-los incorporat al seu Estatut.

Sobre l'abast subjectiu de la disposició addicional primera de la CE, el TC és més explícit però entenem que no és categòric. Efectivament, en la seva Sentència

76/1988, de 26 d'abril (FJ 2), estableix que l'esmentada disposició addicional «*viene pues a referirse a aquellos territorios integrantes de la monarquía española que, pese a la unificación del derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus fueros (entendidos en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esta peculiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las provincias vascongadas y de Navarra. En lo que atañe a las primeras [...] sus regímenes forales afectados por la Ley confirmatoria de 25 de octubre de 1839, y, posteriormente, por la Ley de 21 de julio de 1876, que vino a suprimir gran parte de las particularidades forales aún existentes, si bien las tres provincias vascongadas mantuvieron, a partir del Real decreto de 28 de febrero de 1878, que aprueba el primer concierto económico, un régimen fiscal propio, interrumpido respecto a Vizcaya y Guipúzcoa, por el Decreto-ley de 23 de junio de 1937, pero que se mantuvo para la provincia de Álava*». És clar, doncs, que la disposició addicional primera és aplicable, i de fet s'ha aplicat, al País Basc i a Navarra.

Tanmateix, es pot considerar que el tenor de l'esmentada Sentència és degut al fet que, precisament, es referia a les esmentades comunitat autònomes i que, per tant, els termes del debat es desenvolupaven segons la seva història; això fa que es puguin extreure de la Sentència uns criteris més generals per determinar l'aplicabilitat de la disposició addicional primera CE, que consistirien en el manteniment d'uns furs entesos com a peculiaritats juridicopúbliques i/o juridicoprivades amb una certa continuïtat en el temps. A més, el requisit de continuïtat és relativitzat pel mateix TC (STC 76/1988, de 26 d'abril, i STC 140/1990, 20 de setembre, FJ 4) en reconèixer les fases històriques diverses travessades pels règims forals i la manca d'homogeneïtat dels furs al llarg del temps.

La STC 88/1993 sembla relativitzar l'àmbit subjectiu i material d'aplicació de la disposició addicional primera en afirmar que el seu sentit «*[...] no es el de garantizar u ordenar el régimen constitucional de la foralidad civil (contemplado, exclusivamente, en el art. 149.1.8 y en la Disposición adicional segunda CE), sino el de permitir la integración y actualización en el ordenamiento posconstitucional, con los límites que dicha Disposición marca, de algunas de las peculiaridades jurídico-públicas que en el pasado singularizaron a determinadas partes del territorio de la Nación*».

D'acord amb els criteris exposats es pot argumentar la inclusió de Catalunya en l'àmbit subjectiu d'aplicació de la disposició addicional primera CE.

El reconeixement dels drets històrics acollits constitucionalment per a Catalunya esdevindria una tècnica de *blindatge* de competències que, a més, permetria una certa diversitat (asimetria, si es vol). Efectivament, un dels efectes dels drets històrics reconegut pel TC és el de modular l'abast de les competències estatals de l'article 149.1 CE, cosa que comporta l'existència de bases asimètriques i, en alguns casos, l'obligació d'interpretar els títols competencials de l'Estat de manera favorable a la plena efectivitat i al respecte pels drets històrics (STC 214/1989, de 21 de desembre, i 140/1990, de 20 de setembre, FJ 4 i 5.a).

V. Conclusions

Si alguna cosa està posant de manifest l'actual procés de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya és el caràcter extraordinàriament obert de la CE pel que fa al sistema de distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Reformar una norma que forma part del bloc de la constitucionalitat i, per tant, del paràmetre d'interpretació emprat pel mateix TC fa que l'anàlisi jurisprudencial no sigui l'únic element (en alguns casos, ni tan sols l'element principal) que calgui tenir en consideració per determinar la legitimitat o la constitucionalitat d'un determinat contingut del text estatutari proposat.

Efectivament, la modificació del paràmetre d'interpretació (del bloc de la constitucionalitat) no pot dependre dels criteris expressats per l'interpret de les normes actualment vigents, ja que això podria comportar la impossibilitat mateixa de la reforma.

Només en els casos en què el Tribunal Constitucional, de manera clara i unívoca, amb una interpretació derivada únicament de la Constitució, ha considerat que existeix una única possibilitat interpretativa, aquesta doctrina és especialment rellevant per al legislador estatuent.

Pel que fa a aquesta secció, això comporta que hi ha determinades qüestions plantejades pel legislador estatuent (per exemple, les noves matèries com-

petencials i, especialment, les que no són una concreció o especificació de matèries ja existents, com ara la immigració) en relació amb les quals no podem emprar com a guia la jurisprudència constitucional, ja que aquesta no existeix.

Per això aquesta secció ha optat per assenyalar els grans debats que afecten la reforma de l'Estatut i que no fan sinó posar de manifest, com ja s'ha dit, el caràcter obert del sistema i la pluralitat d'opcions existents.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

342.4(467.1)

Marc Marsal, professor ajudant de dret administratiu de la Universitat de Barcelona

ca Recensió jurisprudencial sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya

p. 203-218

Aquesta secció aborda l'anàlisi de la jurisprudència emesa pel Tribunal Constitucional que pot resultar d'especial interès de cara al debat de la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, amb el benentès que hi ha qüestions novedoses que, per aquesta

motiu, no tenen tractament en la jurisprudència constitucional i que, en alguns casos, la reforma estatutària comporta un canvi en els paràmetres d'anàlisi del mateix TC, que el pot portar a canviar la seva doctrina.

Paraules clau: Constitució; Estatut d'autonomia; jurisprudència; Tribunal Constitucional.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Fuente de la clasificación: Classificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

342.4(467.1)

Marc Marsal, profesor ayudante de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona

ca Recensió jurisprudencial sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya

es Recensión jurisprudencial sobre la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña

p. 203-218

Esta sección aborda el análisis de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional que pueda resultar de especial interés en relación con el debate de la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña, bajo la premisa de que presenta cuestiones

novedosas que, por este motivo, no han sido tratadas por la jurisprudencia constitucional y que, en algunos casos, la reforma estatutaria conlleva un cambio en los parámetros de análisis del propio TC, que le pueden llevar a cambiar su doctrina.

Palabras clave: Constitución; Estatuto de autonomía; jurisprudencia; Tribunal Constitucional.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors.

342.4(467.1)

Marc Marsal, assistant professor of administrative law at Universitat de Barcelona

ca Recensió jurisprudencial sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya

en A review of the case law on the reform of the Catalan Statute of Autonomy
p. 203-218

This section addresses the analysis of the case law handed down by the Constitutional Court that may be of particular interest for the debate on the reform of the Statute of Autonomy. It is understood that the Statute presents new issues that because of their very

novelty are not dealt with in constitutional case law; furthermore, in some cases, the reform of the Statute entails a change in the parameters of analysis of the Constitutional Court itself, a change that may lead it to change its opinion.

Key words: Constitution; Statute of Autonomy; case law; Constitutional Court.