

Comentario jurisprudencial

RECENSIÓN JURISPRUDENCIAL SOBRE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

Marc Marsal*

Sumario

I. Introducción

II. Función constitucional de los estatutos de autonomía en relación con la determinación del sistema de distribución competencial

1. Función constitucional del Estatuto

2. El Estatuto, la nación, la autodeterminación y el Tribunal Supremo de Canadá

III. La relación entre el Estatuto y las leyes orgánicas

1. La relación entre el Estatuto y las reservas constitucionales de ley orgánica

2. La relación del Estatuto con las leyes orgánicas del artículo 150.2 CE

IV. Blindaje, derechos históricos, tipología de competencias y bases estatales

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

Artículo recibido el 10.11.2005.

2 Marc Marsal

1. Blindaje, tipología de competencias y bases estatales

2. Blindaje y derechos históricos

V. Conclusiones

I. Introducción

El objeto de este apartado es la jurisprudencia que puede resultar relevante con vistas al debate sobre el Proyecto de ley de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. Abordaremos esta cuestión con dos restricciones derivadas de la naturaleza del debate y de la limitada extensión que necesariamente debe tener esta sección. La naturaleza del debate y los parámetros de análisis en los que se mueve nos llevan a considerar exclusivamente la jurisprudencia constitucional y, por razón de espacio, sobre todo aquella que tiene que ver con las grandes opciones del proyecto de Estatuto. Ello supondrá, por lo tanto, obviar el análisis materia a materia de la jurisprudencia constitucional, lo que excedería los límites de extensión de la presente sección.

II. Función constitucional de los estatutos de autonomía en relación con la determinación del sistema de distribución competencial

1. Función constitucional del Estatuto

La Constitución española de 1978 no define de forma expresa el modelo de organización territorial del Estado, por lo que deja su concreción abierta a, entre otros, la intervención de los estatutos de autonomía, que se erigen en un complemento esencial de ésta constituyendo conjuntamente el denominado *bloque de la constitucionalidad*. En el marco de la CE, el proceso de creación y organización de las comunidades autónomas es dispositivo (es el Estatuto el que determina las competencias que se asumen, como reconoce el propio TC en su Sentencia 100/1984, de 8 de noviembre). Todo ello implica una especial posición relevante de los estatutos de autonomía en el sistema de fuentes que ha sido reconocido por el 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 de agosto, FJ

4.a), lo que implica que el único parámetro para juzgar la validez constitucional de una disposición incluida en un estatuto de autonomía lo constituye la propia Constitución (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4) y, por lo tanto, que no existe norma que pueda interponerse entre la Constitución y el Estatuto (STC 76/1983, de 5 de agosto). En varias ocasiones el TC ha reiterado asimismo que esta subordinación jerárquica de los estatutos de autonomía a la Constitución supone que autonomía no implique en ningún caso soberanía ni el reconocimiento de soberanías previas, sino la existencia de un poder político limitado (STC 4/1981, de 2 de febrero; 25/1981, de 14 de julio, 100/1984, de 8 de diciembre).

Por otra parte, el constituyente estableció un específico *iter* procedimental al elaborar los estatutos de autonomía que se caracteriza por la bilateralidad y otorga un carácter paccionado a la norma al confluir las voluntades del territorio que ejerce la iniciativa autonómica (o bien que procede a la reforma del Estatuto) y de las Cortes Generales. De la existencia de este procedimiento de elaboración y aprobación, y del de reforma previsto en los propios estatutos, el TC hace derivar el reconocimiento de su fuerza pasiva o resistencia a cualquier reforma que no sea realizada de acuerdo con los mismos (STC 36/1981, de 12 de noviembre). Con carácter general, una vez aprobado y promulgado, el Estatuto es indisponible tanto para el legislador estatal como para el legislador autonómico.

Así pues, los estatutos de autonomía son parámetro de constitucionalidad de la legislación estatal y autonómica, y cualquier infracción estatutaria constituye una infracción de la Constitución (STC 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 4).

Donde las interpretaciones de la jurisprudencia constitucional difieren y se plantean más dudas es en las relaciones entre las normas estatales (en especial, las leyes orgánicas) y el Estatuto.

2. El Estatuto, la nación, la autodeterminación y el Tribunal Supremo de Canadá

Tal y como se deduce de lo señalado en el apartado anterior, el único límite constitucional a la utilización del término *nación* para definir a Cataluña reside en la imposibilidad de equiparar este término al de *soberanía*, ya que el TC ha afirmado reiteradamente que autonomía no es soberanía. Es decir, que la acepción del término *nación* que hace referencia a la existencia de un sujeto soberano queda excluida del abanico de posibles interpretaciones de este término polisémico en caso de que se incluya en el Estatuto. En la medida, pues, en que dicho término no sea utilizado con la mencionada acepción resultará constitucional. Obviamente, la no aceptación de dicha acepción del término *nación* como posible contenido del Estatuto no excluye en modo alguno del debate político (es decir, del debate de las ideas) la controversia sobre la existencia o no de este sujeto soberano y, entre otros, el debate sobre la cuestión de la autodeterminación. Al respecto, el empleo del término *nación* en un sentido cultural, sociológico, lingüístico, político, jurídico, puede ser un argumento utilizado por quienes defienden que la existencia de ésta justifica políticamente la obtención de la soberanía.

En este punto es donde hay que traer a colación la Declaración (que no sentencia, porque se trataba de una consulta y no de una controversia) del Tribunal Supremo de Canadá de 20 de agosto de 1998, que, ante la pregunta sobre la posibilidad de una secesión unilateral de Quebec (es decir, de un ejercicio del derecho a la autodeterminación en sentido secesionista), negaba que la Constitución de Canadá (como tampoco la española) la amparase o la permitiese, para añadir acto seguido que la voluntad política de secesión de un territorio no se halla exenta de valor jurídico y supone, una vez expresada en referéndum (y pese a no existir esta competencia) de forma categórica respondiendo a una pregunta clara, la obligación recíproca de negociar los cambios constitucionales que respondan al citado deseo:

«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 relación entre el Estatuto y las leyes orgánicas

1. La relación entre el Estatuto y las reservas constitucionales de ley orgánica

El proyecto de Estatuto que nos ocupa toma la opción en su disposición adicional novena de derivar la eficacia de algunas de sus previsiones normativas de la futura modificación de varias leyes orgánicas del Estado (6/1985, de 1 de abril, del poder judicial; 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral

general; 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum; 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado), así como de dos leyes estatales ordinarias (50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal; y 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado).

Además, en el caso de la Ley orgánica del poder judicial y de la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, la propia CE especifica que las competencias asumidas en los estatutos de autonomía lo son «en el marco de lo que disponga(n)» las citadas leyes orgánicas.

Se plantea, pues, la cuestión de si el Estatuto puede innovar en tales materias y asumir nuevas competencias en contradicción con las citadas leyes orgánicas y en qué condiciones puede hacerlo, o bien si puede dirigir al legislador estatal mandatos de modificación de las mismas.

La relación entre estatuto y leyes orgánicas no es de jerarquía sino de competencia o de reserva constitucional de la materia (como en el caso de las leyes orgánicas que desarrollan derechos fundamentales). En esta línea, el TC ha afirmado que la remisión que la Constitución realiza a favor de una ley orgánica «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» y no es una norma atributiva de competencias materiales del Estado, y está, por tanto, sometida a las normas de reparto competencial del título VIII CE y a los estatutos (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 3). En la misma línea también resulta destacable la Sentencia 137/1986, de 6 de noviembre, según la cual: «[...] Por todo ello, la delimitación de competencias 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».

Por otra parte, en alguna Sentencia el TC reconoce que la opción establecida por el legislador orgánico no es la única constitucionalmente posible: «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 febrero, FJ 8). En idéntico sentido el TC reconoce, respecto a la calificación legal de los cuerpos funcionariales de la Administración de justicia como «cuerpos nacionales», la constitucionalidad de tal calificación, aunque sin considerar esta opción como la única constitucionalmente aceptable (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 10, y 105/2000, de 13 de abril, FJ 5).

Varias son las interpretaciones posibles.

Puede entenderse que el Estado, en el momento de ejercer su potestad legislativa, no pueda estar condicionado jurídicamente por lo dispuesto en estos preceptos estatutarios, sobre los que prevalecen las leyes orgánicas y, en particular, aquellas que parten de una reserva especial establecida en la Constitución (por ejemplo, la LOPJ).

Puede entenderse también que la voluntad del constituyente haya sido precisamente la de mantener un amplio margen de maniobra del legislador orgánico, de modo que cualquier restricción establecida en el Estatuto

resultaría inconstitucional, y este último no sería el instrumento adecuado para modificar las leyes orgánicas (o incluso las ordinarias).

En los dos casos citados sólo sería posible una eficacia diferida de los artículos estatutarios y una remisión a la ulterior intervención del legislador estatal que no podría articularse como un mandato.

Alternativamente, es posible concebir asimismo que el Estatuto puede innovar o modificar la legislación orgánica sin necesidad de diferir la eficacia de las disposiciones que lo lleven a cabo siempre que no se incida sobre el núcleo duro de la reserva de ley orgánica. La constitucionalidad de las disposiciones estatutarias dependerá, según esta interpretación, de la proximidad al núcleo de la reserva constitucional, ya sea a las disposiciones del título VIII CE o a las reservas de ley orgánica. A favor de esta tesis irían todas las sentencias que advierten del abuso por parte del legislador estatal de las reservas constitucionales (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 6; 173/1998, de 23 de julio, FJ 7, y 124/2003, de 19 de junio, FJ 11).

Sin embargo, con este último argumento estaría de más un precepto como la disposición adicional novena del proyecto de Estatuto, pues justificaría la eficacia inmediata de los preceptos estatutarios que modificasen la legislación orgánica estatal.

A favor de la configuración de la citada disposición adicional novena como mandato dirigido al legislador estatal estaría el carácter de norma estatal del Estatuto de autonomía, de forma que puede aducirse el carácter de autolimitación de dicho precepto, aunque nos hallaríamos ante una autolimitación no reversible unilateralmente debido al especial procedimiento de reforma del Estatuto de autonomía, lo que sólo sería constitucional en caso de no afectación del núcleo duro de la reserva constitucional de ley orgánica.

2. La relación del Estatuto con las leyes orgánicas del artículo 150.2 CE

La disposición adicional tercera del proyecto de Estatuto recoge varias competencias cuya asunción efectiva depende de la aprobación de una ley orgánica de las previstas en el artículo 150.2 CE.

Cabe recordar que el TC ha establecido 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 delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el art. 150.2 de la Constitución» (STC 56/1990, de 29 de marzo).

En efecto, hemos constatado con anterioridad el carácter bilateral y paccionado del Estatuto y su resistencia pasiva a la modificación de no seguirse el procedimiento de reforma establecido, de modo que la consideración de la disposición adicional tercera como una efectiva transferencia o delegación de competencias *per se*, o bien una concepción de ésta que entendiera que, una vez producida la transferencia o delegación esta competencia quedaba incorporada automáticamente al contenido del Estatuto, sería inconstitucional al no respetar el carácter unilateral que posee por parte del Estado la utilización de las posibilidades previstas en el artículo 150.2 CE.

En este punto la jurisprudencia constitucional no ofrece dudas y sólo permite una interpretación constitucionalmente aceptable de la disposición adicional tercera del proyecto de Estatuto: se trata de una simple facultad de futura asunción de unas competencias por transferir o delegar por parte del legislador estatal sin que, en caso de producirse dicha delegación o transferencia, ésta pudiera entenderse como irreversible.

IV. Blindaje, derechos históricos, tipología de competencias y bases estatales

1. Blindaje, tipología de competencias y bases estatales

El capítulo I del título IV de la Propuesta de reforma establece una tipología de las competencias: competencias exclusivas (art. 110), competencias compartidas (art. 111) y competencias ejecutivas (art. 112); además, el Estatuto ha adoptado la técnica general de “blindaje” de competencias mediante la concreción de numerosas submaterias, por ejemplo, de titularidad exclusiva de la Generalitat en el marco de materias más amplias objeto de competencias compartidas.

De acuerdo con la función del Estatuto analizada *supra*, esta posibilidad es perfectamente constitucional y respetuosa con la jurisprudencia del TC. Es más, se trata del núcleo duro de la labor que debe llevar a cabo el Estatuto, y nada obsta para que la concreción de la distribución de competencias parta de una sistematización de la tipología de las competencias que se asumen, siempre y cuando dicha tipología respete los límites constitucionalmente establecidos, así como de una especificación de las materias siempre que no se introduzcan distinciones allí donde la Constitución no lo permite. En este sentido podría afirmarse que el Estatuto concreta la materia, mientras que la legislación básica del Estado establece el alcance de las bases en esa materia. Son numerosos los casos en que el propio TC ha admitido que resulta posible una multiplicidad de soluciones (por ejemplo, en las STC 22/1999, de 25 de febrero; 33/1999, de 13 de diciembre; 105/2000, de 13 de abril, FJ 5), así como los casos en que el TC ha aceptado una autolimitación de las bases estatales (STC 149/1991, de 4 de julio, y 127/1994, de 5 de mayo).

En la determinación de esta tipología competencial, la asunción por parte de la Generalitat de las competencias compartidas lleva aparejada la asunción de la «potestad legislativa y la integridad de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva, en el marco de los principios, los

objetivos o los estándares mínimos que fije el Estado en normas con rango de ley».

A su vez, la asunción de las competencias ejecutivas supone también la de la totalidad del reglamento de desarrollo y todas las funciones ejecutivas.

Se trata de una nueva definición de las competencias que, en el primer caso, podría afectar a la concepción de la legislación básica estatal. Es bien conocida la jurisprudencia constitucional sobre el alcance y la forma de la legislación básica del Estado. El TC se reserva el juicio final sobre la constitucionalidad de la concesión del carácter básico a una norma (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5, y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5.a). El TC ha alternado el criterio formal y el material en la determinación de las bases estatales. Según el criterio material, el Estado fija caso por caso a través de las bases (que no tienen por qué estar incluidas únicamente en una norma con rango de ley) un común denominador unitario que dota de coherencia al ordenamiento jurídico por encima de la distribución de competencias, teniendo como límite el vaciado o desapoderamiento de las competencias de las comunidades autónomas, que deben poder introducir sus peculiaridades teniendo como base ese marco unitario (STC 48/1988; 69/1988; 80/1988, de 28 de abril, FJ 5; 1/1982, de 28 de enero, FJ 1.2; 13/1989; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 1; 103/1997, de 20 de mayo, FJ 2; 49/1988, de 22 de marzo, FJ 16; 147/1991; 135/1992, y 225/1993). Sin embargo, el TC ha sido muy generoso en la interpretación del alcance de tales bases permitiendo incluso que vayan mucho más allá del citado común denominador (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 16; y 133/1997, de 16 de julio, FJ 4.b).

Más modernamente, y una vez consolidado el desarrollo del Estado de las autonomías y, por lo tanto, de la legislación autonómica, el TC ha optado más a menudo por un criterio formal de bases, que exige o considera más adecuado que el establecimiento de las bases se realice por ley de las Cortes Generales (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, y 80/1988, de 28 de abril, FJ 5). No obstante, con carácter excepcional, no ha dejado de admitir en algunos casos el establecimiento de las bases por medio de

normas con rango inferior a la ley (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 24, y 131/1996, de 11 de julio, FJ 2). El TC entiende que sólo mediante ley formal es posible lograr una estabilidad y una certidumbre jurídicas en la determinación de los correspondientes ámbitos de ordenación de las materias, en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales, y las legislativas y reglamentarias autonómicas (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5; 80/1988, de 28 de abril, FJ 5; 227/1988; 13/1989, de 26 de enero, FJ 3; 179/1992).

Resulta claro que el proyecto de Estatuto opta claramente por el criterio formal de bases y que ésta es una opción totalmente constitucional si consideramos, además, que no existe *de facto* ningún ámbito de legislación básica por desarrollar, de forma que se trata de una opción que no puede suponer una falta de certidumbre jurídica si entendemos que, como no puede ser de otro modo, sólo tiene efectos *pro futuro*.

La novedad por lo que respecta a la asunción de competencias ejecutivas por parte de la Generalitat consiste en la inclusión de los reglamentos ejecutivos (y no únicamente organizativos) en esta asunción competencial. Hasta ahora el TC entendía que la Generalitat de Cataluña estaba sometida a los reglamentos ejecutivos estatales en las materias en que ésta únicamente ostentaba competencias ejecutivas, ya que la potestad reglamentaria quedaba incluida en la competencia para emitir la “legislación” en la materia. Sin embargo, esta conclusión por parte del TC procedía de una interpretación que consideraba el bloque de la constitucionalidad en conjunto como parámetro interpretativo, ya que esta sumisión al reglamento ejecutivo estatal sólo aparecía en el artículo 25 del actual Estatuto de autonomía de Cataluña (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 5). Por lo tanto, un cambio en el Estatuto como en el caso que nos ocupa puede traer consigo una modificación en la doctrina del Tribunal Constitucional que determine la constitucionalidad de la asunción de la citada competencia ejecutiva en los términos previstos en el proyecto de Estatuto.

2. Blindaje y derechos históricos

Inicialmente, el proyecto de Estatuto contenía una actualización de los derechos históricos de acuerdo con la disposición adicional primera CE, con la determinación de las competencias que amparaban, como técnica para blindarlas y, además, justificar un tratamiento singular (asimétrico si se quiere) en relación con las demás comunidades autónomas. Sin embargo, con posterioridad a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo (Dictamen núm. 269, de 1 de septiembre de 2005), estos derechos históricos no amparan competencias, aunque sí se actualizan al amparo del artículo 2 y la disposición transitoria segunda de la CE y fundamentan una posición singular de la Generalitat en derecho civil, educación, cultura, lengua y sistema institucional en que se organiza la Generalitat.

Asimismo, y en claro paralelismo con el Estatuto de autonomía de Aragón, la disposición adicional primera del proyecto de Estatuto establece la no renuncia a la actualización de los derechos históricos a través de la disposición adicional primera de la CE

Desde el punto de vista de la jurisprudencia constitucional hay argumentos que permiten apoyar un amplio abanico de opiniones doctrinales en materia de derechos históricos.

Los derechos históricos no son un título competencial autónomo sino que dependen de su actualización mediante la incorporación al Estatuto (STC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 4; 76/1988, de 26 de abril, FJ 4; 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 3, y 159/1993, de 6 de mayo, FJ 6). Por lo tanto, será preciso que el Estatuto incorpore un punto de conexión competencial para desarrollar su plena eficacia.

Así, cuando la citada actualización mediante el Estatuto no se haya producido, no será posible la invocación de los derechos históricos (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26). Esta Sentencia niega a Galicia y a Cataluña la posibilidad de invocar los derechos históricos contra la Ley

7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. No obstante, la interpretación *a contrario* de esta Sentencia no implica que Cataluña y Galicia no puedan tener derechos históricos, sino tan sólo que no pueden invocarlos al no haber sido incorporados a su Estatuto.

Sobre el alcance subjetivo de la disposición adicional primera de la Constitución, el TC se muestra más explícito pero entendemos que no es categórico. En efecto, en su Sentencia 76/1988, de 26 de abril (FJ 2), establece que la citada disposición adicional «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». Queda claro, pues, que la disposición adicional primera es aplicable, y de hecho se ha aplicado, al País Vasco y a Navarra.

Sin embargo, puede considerarse que el tenor de la citada Sentencia es debido a que, precisamente, se refería a las citadas comunidades autónomas y que, por lo tanto, los términos del debate se desarrollaban en función de su propia historia; todo lo cual permite que puedan extraerse de la Sentencia unos criterios más generales para determinar la aplicabilidad de la disposición adicional primera CE, que consistirían en el

mantenimiento de unos fueros entendidos como peculiaridades jurídico-públicas y/o jurídico-privadas con una cierta continuidad en el tiempo. Además, el requisito de continuidad es relativizado por el propio Tribunal Constitucional (STC 76/1988, de 26 de abril, y STC 140/1990, 20 de septiembre, FJ 4) al reconocer las distintas fases históricas atravesadas por los regímenes forales y la falta de homogeneidad de los fueros a lo largo del tiempo.

La STC 88/1993 parecía relativizar el ámbito subjetivo y material de aplicación de la disposición adicional primera al afirmar que su sentido «[...] 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».

De acuerdo con los criterios expuestos puede argumentarse la inclusión de Cataluña en el ámbito subjetivo de aplicación de la disposición adicional primera CE.

El reconocimiento de los derechos históricos acogidos constitucionalmente para Cataluña se convertiría en una técnica de “blindaje” de competencias que, además, permitiría una cierta diversidad (asimetría, si se quiere). En efecto, uno de los efectos de los derechos históricos reconocido por el propio TC es el de modular el alcance de las competencias estatales del artículo 149.1 CE, lo que implica la existencia de bases asimétricas y, en algunos casos, la obligación de interpretar los títulos competenciales del Estado de forma favorable a la plena efectividad y al respeto por los derechos históricos (STC 214/1989, de 21 de diciembre, y 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 4 y 5.a).

V. Conclusiones

Si algo está poniendo de manifiesto el actual proceso de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña es el carácter extraordinariamente abierto de la CE por lo que respecta al sistema de distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas.

Reformar una norma que forma parte del bloque de la constitucionalidad y, por lo tanto, del parámetro de interpretación empleado por el propio Tribunal Constitucional supone que el análisis jurisprudencial no sea el único elemento (en algunos casos, ni siquiera el principal) que haya de tenerse en consideración para determinar la legitimidad o constitucionalidad de un determinado contenido del texto estatutario propuesto.

En efecto, la modificación del parámetro de interpretación (del bloque de la constitucionalidad) no puede depender de los criterios expresados por el intérprete de las normas actualmente vigentes, puesto que ello podría conllevar la propia imposibilidad de la reforma.

Sólo en los casos en los que el Tribunal Constitucional, de forma clara y unívoca, con una interpretación derivada únicamente de la Constitución, ha considerado que existe una única posibilidad interpretativa, esta doctrina resulta especialmente relevante para el legislador estatuyente.

En lo relativo a esta sección, ello supone que existen determinadas cuestiones planteadas por el legislador estatuyente (por ejemplo, las nuevas materias competenciales y, en particular, aquellas que no son una concreción o especificación de materias ya existentes, como la inmigración) en relación con las cuales no podemos emplear como guía la jurisprudencia constitucional, debido a que la misma no existe. Por ello, en esta sección se ha optado por señalar los grandes debates que afectan a la reforma del Estatuto y que no hacen sino poner de manifiesto, como ya se ha dicho, el carácter abierto del sistema y la pluralidad de opciones existentes.