

Comentari jurisprudencial i bibliogràfic

## **LA JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL SOBRE L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE L'ESTAT AUTONÒMIC I BIBLIOGRAFIA SOBRE LA INCIDÈNCIA D'AQUESTA JURISPRUDÈNCIA**

Gerard Martín i Alonso\*

### **Sumari**

1. La jurisprudència constitucional sobre l'organització territorial de l'estat autonòmic: la definició de l'indefinit
  - 1.1. El reconeixement de la indefinició del text constitucional i la determinació dels òrgans cridats a dotar-lo de contingut
  - 1.2. La definició de les bases i del terme *legislació*
  - 1.3. La delimitació de les matèries competencials
  - 1.4. Els títols horitzontals o transversals dels apartats 1 i 13 de l'article 149.1 de la Constitució
  - 1.5. Les clàusules de tancament del sistema de distribució de competències
  - 1.6. Delimitació del règim d'autogovern de les comunitats autònomes
    - 1.6.1. Criteris aplicables al règim de descentralització territorial
    - 1.6.2. Referència específica a alguns àmbits materials de competència autonòmica
    - 1.6.3. Àmbit institucional
    - 1.6.4. Finançament

---

\* Gerard Martín i Alonso, professor associat de dret constitucional de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, gmartin@ub.edu  
 Article rebut el 09.05.2011. Avaluació cega: 13.07.2011. Data d'acceptació de la versió final: 26.09.2011.

- 1.6.5. Dimensió territorial de les competències
- 1.6.6. Símbols identitaris
- 1.7. Criteris per a la interpretació del sistema de distribució de competències
- 1.8. La configuració de l'òrgan de resolució de les controvèrsies competencials i dels processos constitucionals
- 1.9. Els estatuts d'autonomia
  - 1.9.1. Dels pronunciaments inicials a la STC 247/2007, de 12 de desembre
  - 1.9.2. La STC 31/2010, de 28 de juny: inescindibilitat entre Constitució i interpretació del Tribunal Constitucional
- 2. Bibliografia sobre la incidència de la jurisprudència constitucional en l'organització territorial de l'Estat autonòmic
  - 2.1. Estudis previs a l'aprovació de la normativa reguladora del Tribunal Constitucional: plantejament de qüestions previsiblement problemàtiques
  - 2.2. La clarividència de tres articles doctrinals de l'any 1981
  - 2.3. Primeres anàlisis doctrinals de la influència de la jurisprudència constitucional en matèria d'organització territorial (1982-1990)
  - 2.4. El debat sobre l'Estat autonòmic jurisdiccional (1991-1999)
  - 2.5. Reflexions doctrinals sobre l'Estat de les autonomies (2000-2010)
  - 2.6. La doctrina constitucionalista després de la sentència sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya: el debat doctrinal

## 1. La jurisprudència constitucional sobre l'organització territorial de l'Estat autòmic: la definició de l'indefinit<sup>1</sup>

*Whoever hath an absolute authority to interpret any written or spoken laws, it is who is the truly lawgiver, to all intents and purposes, and not the person who first wrote or spoke them.*<sup>2</sup>

### 1.1. El reconeixement de la indefinició del text constitucional i la determinació dels òrgans cridats a dotar-lo de contingut

Després de més de trenta anys de la primera sentència del Tribunal Constitucional, l'obra jurisprudencial d'aquest òrgan generada a partir de la seva interpretació de la Constitució es podria qualificar d'immensa, tant des de la perspectiva del nombre de sentències dictades, com des del punt de vista de la seva incidència en l'àmbit de l'organització territorial d'un estat políticament descentralitzat.

El fet que la Constitució espanyola només estableixi, almenys de forma explícita, els trets essencials del model de descentralització política territorial, juntament amb la notable conflictivitat competencial generada entre les instàncies centrals de l'Estat i les comunitats autònomes, ha comportat que el Tribunal Constitucional hagi acabat determinant, mitjançant una nombrosa jurisprudència, el contingut i l'abast dels preceptes constitucionals relatius a

1. En l'àmbit de l'estudi de la jurisprudència constitucional es poden destacar les anàlisis periòdiques quadrimestrals efectuades en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, editada pel Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, i les dutes a terme en l'informe «Comunitats autònomes», publicat anualment per l'Institut de Dret Públic. Igualment, sens perjudici de les obres que se citen en la segona part del present article, es poden posar en relleu les contribucions de Luis Aguiar de Luque i Pablo Pérez Tremps (dir.), *Veinte años de jurisdicción constitucional en España* (València, Tirant lo Blanch, 2002); Germán Fernández Farreres, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico* (Madrid, Justel, 2005); i Javier García Roca, «La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España», a *La reforma del Tribunal Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (València, Tirant lo Blanch, 2007).

2. Qualsevol que tingui l'absoluta autoritat per a interpretar les lleis, escrites o verbalment proclamades, és qui és l'autèntic legislador a tots els efectes, i no la persona que en primer lloc les va escriure o les va proclamar». Sermó del bisbe Hoadly predicat davant el rei el 31 de març de 1717, sobre «La Naturaleza del Reino o Iglesia de Cristo». Vegeu la referència a James B. Thayer, «The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law», *Harvard Law Review*, vol. 7 (25 d'octubre de 1893), pàg. 152.

l'organització territorial de l'Estat. No semblaria agosarat afirmar que si el *jurista persa* de què parlava Pedro Cruz Villalón volgués conèixer quin és el sistema de descentralització política territorial espanyol, hauria de recórrer no només a la Constitució i als estatuts d'autonomia, sinó també, de manera inexcusable, a la jurisprudència constitucional. Si no ho fes així, es podria sentir enganyat respecte de determinats conceptes constitucionals i estatutaris, com ara quins són els àmbits materials en què l'Estat pot exercir efectivament les seves competències, més enllà de la literalitat de l'article 149.1 de la Constitució, el concepte d'*exclusivitat* de les competències *exclusives* autonòmiques o la funció de l'anomenada *clàusula de supletorietat* de l'article 149.3 de la Constitució espanyola (CE).

La jurisprudència inicial del Tribunal Constitucional té, precisament, com a característica comuna, el fet que destaca el caràcter obert dels preceptes constitucionals delimitadors de la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, especialment dels conceptes continguts en l'article 149.1 CE, precepte clau del sistema de distribució competencial perquè atribueix un espai d'exclusivitat a l'actuació estatal i, per tant, vedat a les comunitats autònomes. Així, en l'àmbit funcional, els conceptes fonamentals de l'article 149.1 CE són el de *legislació* i el de *normes bàsiques* o *bases* i, respecte d'aquests, el Tribunal Constitucional, en les seves primeres sentències (STC), admet, en relació amb el primer —*legislació*—, que és susceptible de més d'una interpretació (STC 33/1981, de 5 de novembre, fonament jurídic FJ 3), mentre que, del segon —*bases*—, afirma que no és fàcil fixar quin ha de ser el contingut de les bases de cada matèria, atesa la dificultat de poder determinar la voluntat inequívoca del constituent (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 5), ja que és impossible qualsevol intent de relació apriorística (STC 25/1983, de 7 d'abril, FJ 4).

I si passem al contingut de les matèries de l'article 149.1 CE, tampoc aquestes no presenten una delimitació precisa per al Tribunal Constitucional, que reconeix que la imprecisió del contorn dels grans sectors sistemàtics de l'ordenament comporta que la delimitació competencial depengui de l'opció que es prengui respecte del contingut d'aquells sectors (STC 37/1981, de 16 de novembre, FJ 3, i STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2).

Ara bé, aquesta reflexió inicial del Tribunal Constitucional sobre la indeterminació del text constitucional —que es veu confirmada en la seva jurisprudència més recent i important sobre l'Estat autonòmic, en la qual fa referència,

precisament amb aquestes paraules, a «la indefinició del text constitucional» (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 58)— té un vessant que es podria qualificar com a positiu, ja que és un dels elements que permet al Tribunal Constitucional considerar la Constitució com un marc de coincidències suficientment ampli perquè hi càpiguen opcions polítiques de molt diferent signe. A partir d'aquesta qualificació, el Tribunal Constitucional apunta una idea d'una gran rellevància: la tasca d'interpretació de la Constitució no pot consistir a tancar el pas a les opcions o variants possibles imposant autoritàriament una d'aquestes opcions, de manera que només s'arribarà a aquesta conclusió quan el caràcter unívoc de la interpretació s'imposi pel joc dels criteris hermenèutics (STC 11/1981, de 8 d'abril, FJ 7).

Davant de les premisses apuntades, és fonamental, lògicament, determinar quin és l'òrgan o quins són els òrgans als quals correspon *definir* el contingut constitucional. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional accepta que els legisladors ordinaris, en exercir les seves competències, parteixen d'una determinada comprensió del text constitucional, tant si es tracta del legislador estatal o de l'autonòmic, que, en exercitar les seves potestats normatives, han d'interpretar l'abast i els límits de la seva competència (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 3; STC 132/1998, de 18 de juny, FJ 12, i STC 18/2011, de 3 de març, FJ 7), com si es tracta del legislador estatutari, que ha d'interpretar necessàriament la Constitució quan exerceix la funció atributiva de competències a la comunitat autònoma (STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 10).

El que no admet l'Alt Tribunal és que, davant les diferents alternatives d'interpretació que presenten els preceptes constitucionals, l'opció entre les unes o les altres sigui determinada amb caràcter general pel legislador ordinari a través de normes que tinguin per objecte precisar l'únic sentit que s'hagi d'atribuir a un precepte de la Constitució, ja que això significaria completar l'obra del poder constituent i situar-se funcionalment en el seu mateix pla (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 4). I és en aquesta mateixa sentència on el Tribunal Constitucional ja declara solemnement que li correspon, en la seva funció d'interpret suprem de la Constitució, custodiar la distinció permanent entre l'objectivació del poder constituent i l'actuació dels poders constituïts (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 4, i STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 8).

L'anàlisi de la jurisprudència constitucional, des de les primeres sentències fins a les darreres que han estat dictades, reflecteix de forma pràctica l'enun-

ciat teòric formulat prèviament: el Tribunal Constitucional ha exercit d'interpret suprem de la Constitució. No obstant això, l'Alt Tribunal també fa notar una de les característiques essencials de la seva tasca, que no es pot oblidar i que consisteix en el fet que aquesta no es duu a terme en tots els casos en què existeix una *indefinició* en el text constitucional i cal dotar-la de contingut, sinó només en el supòsit que es plantegin discrepàncies sobre el contingut prèviament atribuït per altres òrgans a aquesta *indefinició*. Així, pel que fa a les bases, el Tribunal Constitucional declara que les Corts han d'establir el que ha d'entendre's que és bàsic, i només «en cas necessari» serà ell mateix el competent per a dir-ho (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 5). Per tant, s'ha d'entendre que el «cas necessari» fa referència a una *situació patològica*, atès que el pronunciament del Tribunal només es produirà —a instància d'una part— quan existeixi un procés constitucional que ho permeti; en cas contrari, la interpretació que prevaldrà serà la que faci el legislador ordinari.

Aquesta actuació jurisdiccional «a instància d'una part» no permet concloure indefectiblement, sense més ni més, que la funció del Tribunal Constitucional no ha anat més enllà de la d'un simple *legislador negatiu*, sinó que l'examen de la seva jurisprudència palesa que, a partir dels supòsits que se li han plantejat, ha actuat també en *positiu*, duent a terme aportacions pròpies a la construcció de l'Estat autonòmic.

Finalment, l'exercici de la tasca del Tribunal Constitucional presenta una altra nota rellevant: l'extraordinari zel que mostra en la defensa dels resultats de la seva funció interpretativa, que el porta a no ser receptiu pel que fa a la possibilitat de modificar aspectes de la seva doctrina a través d'un *diàleg* amb el legislador ordinari, ni tampoc, fins i tot —com es veurà—, amb el legislador estatutari.

## 1.2. La definició de les bases i del terme legislació

Lògicament, el sistema a què s'ha fet referència atorga un gran poder a les institucions centrals de l'Estat per a precisar el contingut dels conceptes de l'article 149.1 CE, especialment pel que fa a la definició de les bases, àmbit en el qual l'atribució a l'Estat de la competència per a definir el que és bàsic comporta, segons el Tribunal Constitucional, una completa llibertat per a establir les bases (STC 1/2003, de 13 de gener, FJ 8) i, fins i tot, deixa el sistema obert, ja que

les bases delimiten l'espai normatiu a què les comunitats autònomes han de circumscriure's quan exerciten les seves competències, les quals queden així configurades per remissió a l'espai que deixa la positivitat bàsica estatal (STC 69/1988, de 19 d'abril, FJ 5).

Precisament en l'àmbit de les bases, la tasca interpretativa constitucional és ingent, començant per la *derivació* de la Constitució tant del concepte formal de les bases, que implica que aquestes han de fixar-se, com a regla general, en normes amb rang de llei (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 5, i STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1), com del seu concepte material, en virtut del qual les bases han de consistir en un comú denominador normatiu a partir del qual cada comunitat pugui establir les peculiaritats que li convinguin (STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1).

El poder de què disposa el legislador estatal per a definir, en primera instància, el contingut de les bases, es veu reforçat pel fet que la jurisprudència constitucional declara que la majoria de regles o criteris constitucionals que fixa tenen la seva excepció o via alternativa, de manera que el seu incompliment no determina necessàriament la invalidesa de la normativa que els vulnera, sinó només la comprovació que l'excepció o la via alternativa que ofereix la doctrina constitucional empara l'acció estatal. Així, si bé la norma bàsica ha de designar expressament el seu caràcter bàsic, també és possible que estigui dotada d'una estructura de la qual s'infereixi aquest caràcter (STC 69/1988, de 19 d'abril, FJ 6). Igualment, la regla general del caràcter formal de les bases també pot decaure, ja que aquestes poden regular-se per via reglamentària quan la qüestió regulada tingui un caràcter marcadament tècnic (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 24), quan la naturalesa de la regulació faci que sigui irraonable plasmar-la en normes la modificació de les quals no pugui fer-se amb l'agilitat necessària (STC 158/1986, d'11 de desembre, FJ 3) o quan la normació reglamentària sigui un complement necessari per a garantir la finalitat a què correspon la competència estatal sobre les bases (STC 147/1996, de 19 de setembre, FJ 7). Fins i tot és possible, tot i que excepcionalment, la regulació de les bases per actes d'execució (STC 147/1991, de 4 de juliol, FJ 4, i STC 1/2011, de 14 de febrer, FJ 9).

El caràcter material de les bases i el criteri de la seva uniformitat tampoc no constitueixen unes regles absolutes per al Tribunal Constitucional, que ha acceptat que en alguns casos aquelles puguin comprendre, de forma excepcio-

nal, regulacions detallades d'aspectes d'una matèria quan siguin imprescindibles per a l'exercici de les competències estatals (STC 49/1988, de 22 de març, FJ 16); també el Tribunal, partint dels principis que les bases d'una matèria determinada han de tenir una regulació normativa uniforme (STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1) i que no poden ser diferents per comunitats autònomes (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 57 i 60), ha admès importants excepcions pel que fa al fet que les bases puguin tenir un abast diferent, ja sigui en funció del subsector de la matèria sobre la qual es projectin (STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3), en funció de les àrees geogràfiques del territori nacional (STC 147/1991, de 4 de juliol, FJ 4d) o en funció de previsions estatutàries específiques (STC 109/1998, de 21 de maig, FJ 5).

Tampoc el caràcter essencialment estable de les bases, derivat del fet que amb aquestes s'atenen aspectes més estructurals que conjunturals (STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1), no impedeix la seva modificació, atès que aquestes no són inamovibles (STC 132/1989, de 18 de juliol, FJ 23). Aquest és un aspecte d'una importància extraordinària en el sistema de distribució competencial, ja que porta al reconeixement que el canvi de les bases pel legislador ordinari estatal pot provocar la inconstitucionalitat sobrevinguda de normes autonòmiques que originàriament s'ajustaven a l'ordre constitucional de competències (STC 1/2003, de 16 de gener, FJ 7, 8 i 9).

Continuant la tasca de dotar de contingut les *indefinicions* de l'article 149.1 del text constitucional, el Tribunal Constitucional també ha determinat quin és el contingut del terme *legislació* que s'hi recull. La STC 33/1981, de 5 de novembre (FJ 3), va admetre que el concepte esmentat oferia més d'una interpretació: per una banda, com a comprensiu de tota norma escrita; per l'altra, una interpretació més restringida el feia comprensiu de les lleis emanades del poder legislatiu i les normes amb força de llei formal. La STC 18/1982, de 4 de maig (FJ 5 i 6), resol el dilema optant per un concepte material de legislació, inclusivament dels reglaments desenvolupadors de lleis que afectin la situació o els drets dels administrats, però exclusivament dels reglaments organitzatius, els quals podrien ser dictats per les comunitats autònomes si haguessin assumit la competència corresponent (STC 249/1988, de 20 de desembre, FJ 2). La STC 31/2010, de 8 de juny (FJ 61), confirma aquesta doctrina, ja que considera que correspon a l'Estat la potestat reglamentària d'abast general en aquelles matèries en què la Constitució li atribueix la competència per a dictar la legislació, mentre que la competència executiva de les comunitats autònomes només in-



clourà una potestat normativa de caràcter funcional d'organització interna i d'ordenació funcional de la pròpia competència.

En l'àmbit de les potestats normatives estatals, adquireix un protagonisme especial la facultat de coordinació que correspon a l'Estat i que el Tribunal Constitucional no considera circumscrita a les referències específiques que apareixen en alguns títols competencials estatals (art. 149.1.13 i 15 CE), sinó que, en una jurisprudència evolutiva, acaba estimant connexa, no només amb les competències de caràcter bàsic, sinó amb les competències normatives en general, de manera que el titular d'aquestes ostenta aquella facultat com a complement inherent (STC 32/1983, de 28 d'abril, FJ 2; STC 104/1988, de 8 de juny, FJ 2, i STC 194/2004, de 10 de novembre, FJ 8). L'abast de la potestat de coordinació estatal és delimitat amb precisió pel Tribunal, que assenyalava que el seu objectiu és la integració d'actes parcials en la globalitat del sistema, que evita contradiccions i redueix disfuncions (STC 32/1983, de 28 d'abril, FJ 2) i que comporta un cert poder de direcció com a conseqüència de la posició de superioritat en què es troba el que coordina respecte al coordinat (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 20f), si bé no atorga al seu titular competències que no ostenti (STC 194/2004, de 10 de novembre, FJ 8).

### 1.3. La delimitació de les matèries competencials

Abandonant els aspectes funcionals de les competències i analitzant aquestes des de la perspectiva del contingut de les matèries esmentades en l'article 149.1 CE, la tasca del Tribunal Constitucional torna a adquirir una rellevància extraordinària en dos sentits. En primer lloc, en interpretar les matèries de l'article 149.1 CE, la jurisprudència constitucional acaba determinant, amb minuciositat, quins són els seus continguts, utilitzant tècniques diverses. De vegades, el Tribunal precisa el títol competencial estatal en què s'inclouen determinades matèries que no estan expressament detallades, com ara la protecció civil, que considera inclosa en la matèria de seguretat pública de l'article 149.1.29 CE (STC 123/1984, de 18 de desembre, FJ 3, i STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 5); a vegades, la delimitació de la matèria es fa per exclusió d'altres possibles continguts, com es fa, per exemple, amb la matèria laboral (art. 149.1.7 CE), que s'entén referida només al treball per compte aliè, i no a tot el que estigui relacionat amb el món del treball (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2); sovint també es fixen amb precisió els aspectes que poden ser objecte

de regulació estatal, com en el cas del règim estatutari dels funcionaris de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE), del qual s'assenyala, amb minuciositat, que comprèn la normació relativa a l'adquisició i la pèrdua de la condició funcional, les situacions de la carrera administrativa, els drets, els deures i la responsabilitat dels funcionaris, la creació i integració de cossos i escales funcionals, i la manera de proveir els llocs de treball (STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 3); altres cops, es determina el diferent abast de la potestat normativa estatal en funció de les especificitats de l'objecte material regulat, com en el supòsit del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE), que s'interpreta que té una extensió menor en les qüestions internes de les administracions i una de més gran en els aspectes que afectin els drets i interessos dels administrats (STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3); de vegades, la delimitació de la matèria estatal porta a fixar un possible àmbit d'actuació autonòmic, com en el cas del procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE), del qual s'afirma que existeixen regles especials de procediment aplicables a cada tipus d'activitat administrativa *ratione materiae*, la regulació de les quals és una competència connexa amb les que l'Estat o les comunitats autònomes ostenten per a normar el règim substantiu de l'activitat (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 32); per acabar, la doctrina constitucional també adopta definicions, elaborades i meticuloses, de les matèries estatals que limiten o exclouen les possibilitats d'intervenció autonòmica; n'és un exemple el referèndum (art. 149.1.32 CE), que es defineix, de forma exhaustiva, com una consulta adreçada a conèixer l'opinió del cos electoral en assumptes públics, que es conforma a través d'un procediment basat en el cens electoral, que es gestiona per l'Administració electoral i s'assegura amb garanties jurisdiccionals específiques, sempre en relació amb els assumptes públics la gestió dels quals, directa o indirecta, mitjançant l'exercici del poder polític per part dels ciutadans constitueix l'objecte del dret fonamental reconegut per l'article 23 CE (STC 103/2008, de 11 de setembre, FJ 2).

En segon lloc, amb una incidència notabilíssima en el sistema de distribució competencial, el Tribunal Constitucional, tot descartant una lectura literal de l'article 149.1 CE, accepta que, en les matèries no incloses en el precepte esmentat i assumides amb caràcter exclusiu per les comunitats autònomes en els seus estatuts d'autonomia, l'Estat pot exercir-hi determinades funcions en virtut d'altres títols competencials. És especialment significatiu el cas d'urbanisme, en el qual l'actuació de l'Estat es fonamenta en diversos títols competencials del precepte constitucional esmentat: l'article 149.1.1 l'habilita per a

regular el contingut bàsic del dret de propietat del sòl (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 9); l'article 149.1.8 l'habilita per a regular les normes que continguin legislació civil (STC 61/1997, FJ 11); l'article 149.1.13 CE dóna cobertura a les actuacions estatals en política del sòl, pel seu impacte en la política econòmica general (STC 61/1997, FJ 36), i l'article 149.1.18 l'habilita per a regular els aspectes referits a l'expropiació forçosa i al sistema de responsabilitat de les administracions públiques (STC 61/1997, FJ 11). El Tribunal Constitucional també admet la possibilitat d'intervenció estatal en altres matèries no incloses en l'article 149.1 CE, per exemple el joc, en la mesura que, com a font d'ingressos, pot ser objecte de gravamen fiscal per part de l'Estat en virtut de l'article 149.1.14 CE (STC 163/1994, de 26 de maig, FJ 4); les associacions, matèria en la qual la possibilitat d'intervenció estatal es fonamenta en l'article 149.1.1 CE per a assegurar la igualtat dels espanyols en l'exercici del dret d'associació (STC 173/1998, de 23 de juliol, FJ 9); o les fundacions, àmbit en el qual correspon a l'Estat, *ex* article 149.1.1 CE, regular la igualtat dels espanyols en l'exercici del dret de fundació de l'article 34 CE i disciplinar el seu règim jurídic en els aspectes civils i processals (art. 149.1.8 i 6 CE) o d'estímul econòmic mitjançant mesures fiscals (art. 149.1.14 CE) (STC 334/2005, de 20 de desembre, FJ 2).

La STC 31/2010, de 28 de juny, resumeix perfectament aquesta doctrina i afirma que la declaració d'exclusivitat competencial que pugui efectuar un estatut d'autonomia sobre una matèria no impedeix que sobre aquesta també concorrin potestats exclusives de l'Estat que aquest podrà exercir lliurement, ja que l'exclusivitat d'una competència no és sempre coextensa amb una matèria (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 59 i 64). Aquesta asseveració enllaça amb les primeres sentències del Tribunal, en les quals aquest considera que l'adjectiu *exclusiu* s'utilitza en els estatuts d'autonomia amb un sentit marcadament *equivoc* (STC 37/1981, de 16 de novembre, FJ 1) i que l'existència d'una competència, encara que sigui exclusiva, d'una comunitat autònoma no pot privar l'Estat de l'exercici de les seves competències exclusives, ja que aquesta ineficàcia equivaldria a la negació de la competència que li atribueix la Constitució (STC 56/1986, de 13 de maig, FJ 3). En qualsevol cas, la conseqüència d'aquesta doctrina constitucional és que el concepte teòric d'exclusivitat de les competències autonòmiques pot no comportar —i de fet no comporta—, a la pràctica, tot i la seva dicció literal, l'exercici de totes les potestats que configuraran el règim jurídic d'una matèria, atenent la doctrina del Tribunal Constitucional que en la configuració d'aquest règim jurídic també podrà intervenir l'Estat en funció de les competències que li atribueix l'article 149.1 CE.

#### 1.4. Els títols horitzontals o transversals dels apartats 1 i 13 de l'article 149.1 de la Constitució

L'enumeració que s'acaba de fer de diversos títols competencials que justifiquen la intervenció de l'Estat en matèries no relacionades de forma expressa en l'article 149.1 CE, palesa el protagonisme especial que adquireixen, en l'àmbit de la distribució de competències entre Estat i comunitats autònomes, dos dels anomenats *títols estatals de caràcter transversal o horitzontal*; concretament, els que l'emparen per a regular les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets i en el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE) i per a fixar les bases i coordinar la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE).

En el marc d'una densa jurisprudència que ha fixat el règim jurídic d'ambdós títols competencials, l'article 149.1.13 CE és potser el que ha estat objecte de més conflictivitat competencial i, consegüentment, de nombrosos pronunciaments constitucionals. Com a punt de partida, el Tribunal Constitucional reclama respecte per les competències autonòmiques i declara que el precepte esmentat no ha de ser interpretat de manera que buidi tota competència autonòmica dotada d'una certa dimensió econòmica (STC 125/1984, de 20 de desembre, FJ 1), sinó que només ha de donar cobertura a les accions amb una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general (STC 76/1991, d'11 d'abril, FJ 4). El cert, però, és que, seguint la tècnica jurisprudencial norma/excepció, l'Alt Tribunal declara que, si bé el títol competencial estatal empara normes que fixen les directrius i els criteris globals d'ordenació de sectors econòmics, també dóna cobertura a les mesures singulars que calguin per a assolir les finalitats proposades dins de l'ordenació de cada sector (STC 95/1986, de 10 de juliol, FJ 4). A més, si hom entra en la doctrina constitucional que fonamenta la resolució dels processos constitucionals en què intervé l'article 149.1.13 CE, es fa evident l'especial incidència d'aquest títol competencial en diversos àmbits materials en què també operen competències autonòmiques exclusives. N'és un exemple la matèria del comerç interior, en la qual l'article 149.1.13 CE empara la intervenció estatal en diversos aspectes com ara el règim dels horaris comercials (STC 225/1993, de 25 de juliol, FJ 3, i STC 88/2010, de 15 de novembre, FJ 2), les limitacions temporals al lliure exercici de l'activitat comercial, que s'inclourien dins de l'àmbit de la defensa de la competència (STC 88/1986, de 1 de juliol, FJ 8e; STC 106/2009, de 4 de maig, FJ 3, i STC 130/2010, de 29 de novembre, FJ 2) o les restriccions quantitatives al per-

centatge d'articles que són objecte de promoció comercial (STC 130/2010, de 29 de novembre, FJ 3). Altres matèries amb substantivitat pròpia poden veure com alguns del seus continguts poden ser regulats per l'Estat en virtut del títol competencial esmentat; per exemple, la funció pública, en què l'article 149.1.13 CE justifica, juntament amb el principi de coordinació amb la Hisenda estatal (art. 156.1 CE), tant l'establiment de límits màxims globals a l'increment de la massa retributiva dels empleats públics (STC 63/1986, de 21 de maig, FJ 11, i STC 96/1990, de 24 de maig, FJ 3), com la limitació de l'oferta d'ocupació pública (STC 178/2006, de 6 de juny, FJ 3).

També és minuciosa la doctrina constitucional sobre l'article 149.1.1 CE, títol competencial que, si bé és objecte d'una jurisprudència que no es presenta com a completament uniforme, sinó amb oscil·lacions en funció del supòsit examinat, es pot considerar que, en els seus trets essencials, és delimitat des d'una triple perspectiva: naturalesa, objecte i límits. En la tasca de precisar la seva naturalesa, el Tribunal Constitucional descarta que es mogui dins la lògica de bases/legislació de desenvolupament (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7) i afirma que té un abast normatiu (STC 1/2011, de 14 de febrer, FJ 5). L'objecte sobre el qual es projecta són els drets constitucionals en sentit estricte i els deures bàsics (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7), la qual cosa implica que, per al Tribunal Constitucional, no recau sobre els drets, principis o directrius estatutaris que no reproduïxin drets constitucionals (STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 17). Finalment, pel que fa als límits, aquests operen amb un doble caràcter: qualitatiu, atès que l'article 149.1.1 CE només presta cobertura a les condicions que tinguin una relació directa i immediata amb els drets constitucionals i que, a més, facin referència al contingut primari del dret i a les posicions jurídiques fonamentals (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7 i 8, i STC 1/2011, de 14 de febrer, FJ 9), i quantitatiu, ja que la seva regulació no pot significar una normació acabada del dret o el deure, de manera que les comunitats autònomes, sempre que tinguin competències sobre la matèria, poden aprovar normes sobre el règim jurídic del dret o deure en qüestió (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7).

Aquesta doctrina sobre el paper de l'article 149.1.1 CE apunta que la regulació dels drets constitucionals pot tenir una incidència significativa en l'àmbit de la distribució competencial. És cert que la jurisprudència constitucional accepta que la normativa autonòmica pugui incidir en la regulació del règim jurídic dels drets constitucionals, ja que, com que els articles 53 i 81 CE

no es constitueixen com a preceptes distribuïdors de competències, els drets se sotmeten a les regles del repartiment competencial (STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 13). Però, no obstant això, la mateixa doctrina constitucional reconeix la notable incidència en l'ordre competencial de la reserva de llei orgànica que efectua l'article 81.1 CE per a desenvolupar drets fonamentals i llibertats públiques tenint en compte que només l'Estat pot dictar aquest mena de lleis (STC 135/2006, de 27 d'abril, FJ 2). I potser on es posa majorment de manifest aquesta notable incidència competencial de la reserva de llei orgànica és en el fet que les regulacions que se'n derivin poden esdevenir paràmetre de la constitucionalitat de les normes autonòmiques, com passa en la matèria electoral, en la qual les normes dictades per l'Estat per a desenvolupar el dret de sufragi reconegut en l'article 23 CE, unides a les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en el seu exercici aprovades en virtut de l'article 149.1.1 CE (STC 154/1988, de 21 de juliol, FJ 3), operen com a paràmetre de la constitucionalitat dels preceptes autonòmics en matèria electoral (STC 13/2009, de 12 de gener, FJ 8).

### 1.5. Les clàusules de tancament del sistema de distribució de competències

La rellevància de la doctrina constitucional relativa a la distribució competencial no es limita al primer apartat de l'article 149.1 CE, sinó que també s'estén al seu tercer apartat, que estableix les anomenades *clàusules de tancament del sistema de repartiment de competències entre Estat i comunitats autònomes* —conegudes com a *clàusula residual*, *clàusula de prevalença* i *clàusula de supletorietat*—, que també han estat objecte de la interpretació del Tribunal Constitucional.

Respecte de la clàusula residual, que atribueix a l'Estat les competències no assumides per les comunitats autònomes, el Tribunal afirma que la seva aplicació requereix que el problema de l'atribució competencial no pugui quedar resolt amb els criteris interpretatius ordinaris (STC 123/1984, de 18 de desembre, FJ 2), mentre que la clàusula de prevalença del dret estatal, en cas de conflicte, sobre el dret de les comunitats autònomes, en allò que no hagi estat atribuït a la competència exclusiva d'aquestes, no està destinada a resoldre contradiccions entre bases i normativa autonòmica de desenvolupament, les quals hauran de ser resoltes pel Tribunal Constitucional d'acord

amb les regles de distribució de competències (STC 163/1995, de 8 de novembre, FJ 4), amb la qual cosa la clàusula de prevalença resta pràcticament sense contingut.

D'altra banda, la STC 118/1996, de 27 de juny (FJ 6), i la STC 61/1997, de 20 de març (FJ 12c), culminant un procés d'evolució jurisprudencial, fixen la darrera doctrina sobre la clàusula de supletorietat, que circumscriu la supletorietat del dret estatal a la decisió de l'aplicador del dret autonòmic quan troba una llacuna i recorre, per pròpia decisió, a les normes dictades per l'Estat, però sense que aquest resulti habilitat amb caràcter general per a dictar normes supletòries en àmbits de competència autonòmica.

Finalment, com a precepte constitucional susceptible, *a priori*, de tenir una incidència en l'exercici competencial, cal referir-se a la via harmonitzadora de l'article 150.3 CE. Aquesta disposició és interpretada pel Tribunal com una norma de tancament del sistema, d'aplicació excepcional, de la qual només es podrà fer ús quan el legislador estatal no disposi d'altres vies constitucionals per a l'exercici de la seva potestat legislativa o quan aquestes siguin insuficients per a garantir l'harmonia exigida per l'interès general (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 3).

## 1.6. Delimitació del règim d'autogovern de les comunitats autònomes

### 1.6.1. Criteris aplicables al règim de descentralització territorial

Si passem a analitzar la doctrina constitucional des de la perspectiva de les comunitats autònomes, es pot posar en relleu, primerament, que el Tribunal Constitucional emmarca el seu règim de descentralització política amb cinc grans principis estructurals que presideixen l'organització territorial de l'Estat i que resumeix la STC 247/2007, de 12 de desembre (FJ 4): unitat, que implica l'existència d'una organització —l'Estat— per a tot el territori nacional; autonomia, que s'integra en el principi d'unitat i que exigeix que es doti cada ens territorial de les competències necessàries per a satisfer el propi interès; solidaritat, que requereix que les comunitats autònomes s'abstinguin d'adoptar decisions que perjudiquin l'interès general; igualtat, que es predica dels ciutadans i no exclou la diversitat de posicions jurídiques de les comunitats autònomes; i lleialtat constitucional, que exigeix que les decisions preses per l'Estat i les co-

munitats autònomes tinguin com a referència la satisfacció dels interessos generals.

Tot admetent que de la Constitució deriva una potencial heterogeneïtat del sistema de descentralització política, manifestada en el fet que les comunitats autònomes poden ser desiguals pel que fa al procediment d'accés a l'autonomia i al seu complex competencial (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 2), el Tribunal Constitucional apunta tres idees essencials com a caracteritzadores de l'autogovern autòmic: la naturalesa política de l'autonomia, atès que comporta potestats legislatives i governamentals (STC 25/1981, de 14 de juliol, FJ 3); el seu caràcter limitat, ja que no equival a la sobirania (STC 69/1982, de 23 de novembre, FJ 1), i, finalment, la necessitat que les comunitats siguin dotades de totes les competències pròpies i exclusives que calguin per a satisfer l'interès respectiu (STC 4/1981, de 2 de febrer, FJ 3). Una conseqüència necessària de l'autogovern polític és la capacitat de les comunitats autònomes per a elaborar les seves polítiques públiques en matèries de la seva competència (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2, i STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 7). Aquesta capacitat de dur a terme polítiques pròpies condueix a un aspecte clau de l'estructuració de l'Estat autòmic: els ciutadans residents en els diferents territoris autònoms poden estar sotmesos a règims jurídics diferenciats i, per tant, poden tenir diferents drets, sense que això infringeixi el principi d'igualtat de drets i obligacions de tots els espanyols en qualsevol part del territori nacional (STC 37/1981, de 16 de novembre, FJ 2, i STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 13).

#### 1.6.2. Referència específica a alguns àmbits materials de competència autònoma

Si bé també són molt nombrosos els pronunciaments constitucionals sobre els àmbits materials de competència autònoma, se'n poden destacar alguns que ofereixen una lectura oberta i flexible de l'àmbit competencial de les comunitats autònomes en àmbits que eren susceptibles d'haver estat considerats com de competència exclusiva de l'Estat. Per la seva importància, es pot fer esment de la creació, enfront del títol competencial estatal en matèria d'Administració de justícia de l'article 149.1.5 CE, del concepte d'*administració de l'Administració de justícia*, com a àmbit comprensiu de l'acció pública sobre els mitjans personals i materials destinats al servei de l'Administració de justícia, que, atès que no són un element essencial de la funció jurisdiccional i de l'autogovern



del poder judicial, poden recaure en l'àmbit competencial de les comunitats autònomes (STC 56/1990, de 29 de març, FJ 6, i STC 62/1990, de 30 de març, FJ 4). En segon lloc, davant de la dicció literal de l'article 149.1.8 CE, és notable la flexibilitat amb què s'han interpretat les facultats de desenvolupament dels drets civils, forals o especials de les comunitats autònomes, que permeten que les que estiguin dotades d'aquests drets regulin institucions connexes amb les regulades en la seva compilació, en el marc d'una innovació dels seus continguts i sense vincular-se, per tant, rígidament a la normació del contingut existent (STC 88/1993, de 12 de març, FJ 3, i STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 76). També és destacable, en relació amb la competència exclusiva de l'Estat de l'article 149.1.17 CE sobre el règim econòmic de la Seguretat Social, el reconeixement que les comunitats autònomes amb competència en matèria d'assistència social poden atorgar ajuts a col·lectius de persones que, tot i que perceben prestacions assistencials del sistema de la Seguretat Social, es troben en situació de necessitat, sempre que l'atorgament no produeixi una pertorbació d'aquest sistema o del seu règim econòmic (STC 239/2002, d'11 de desembre, FJ 7). Per acabar, tot i que no fa referència a la titularitat o a l'exercici competencial, sinó als efectes d'aquest exercici, adquireix una rellevància especial el pronunciament de la STC 120/1998, de 15 de juny, FJ 4, que assenyalava que resulta constitucionalment viable que les normes de les comunitats autònomes dictades en el marc de les seves competències operin com a complement vàlid de les lleis penals en blanc.

### 1.6.3. Àmbit institucional

Si ens traslладem a l'àmbit institucional autonòmic, el punt més destacat de la recent jurisprudència constitucional és la declaració que, enfront de la necessària presència de governs autonòmics i de la possible existència, generalitzada a la pràctica, d'assemblees legislatives de les comunitats autònomes, aquestes no tenen, en canvi, poder judicial, afirmació que es fonamenta en la rotunda declaració de principis que l'estructura territorial de l'Estat és indiferent per al judicial com a poder de l'Estat (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 42).

Continuant amb l'àmbit organitzatiu, el Tribunal Constitucional, partint del principi que la competència per a la lliure organització de l'Administració autonòmica és inherent a l'autonomia (STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3), elabora una jurisprudència que se centra, essencialment, en dos àmbits: l'organitza-

ció consultiva i els òrgans de tutela dels drets dels ciutadans autonòmics. Pel que fa a la primera, la STC 204/1992, de 26 de novembre (FJ 4), admet que les comunitats autònomes poden establir òrgans consultius equivalents al Consell d'Estat, sempre que les seves competències se cenyeixin a l'esfera de les atribucions autonòmiques. Aquesta funció consultiva troba un límit, però, quan s'insereix en l'àmbit del procediment legislatiu i, alhora, té caràcter vinculant, atès que aquesta vinculatorietat pot lesionar els drets de participació política o pot perjudicar el monopoli de rebuig de les normes amb força de llei del mateix Tribunal Constitucional (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 32).

Respecte dels òrgans de tutela dels drets dels ciutadans autonòmics, la jurisprudència constitucional delimita el seu àmbit d'actuació per oposició al que interpreta que correspon a la institució estatal del Defensor del Poble, que es constitueix com a límit infranquejable per a les institucions autonòmiques anàlogues, que no poden supervisar l'actuació dels organismes de l'Administració de l'Estat amb seu a la comunitat autònoma (STC 142/1988, de 12 de juliol, FJ 3), ni poden atribuir-se amb exclusivitat la supervisió de l'Administració autonòmica (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 33).

#### 1.6.4. Finançament

El finançament és una peça clau per a l'efectivitat pràctica de l'autonomia política. Així ho posa de manifest la doctrina constitucional, que qualifica l'autonomia financera com un instrument indispensable per a la consecució de l'autonomia política (STC 289/2000, de 30 de novembre, FJ 3), en un doble vessant: la llibertat per a fixar la quantificació i destinació de la despesa pública (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 7), i la suficiència d'ingressos (STC 289/2000, de 30 de novembre, FJ 3), suficiència que el Tribunal Constitucional no identifica amb un dret de les comunitats autònomes a rebre un determinat finançament, sinó que significa que la suma global dels recursos existents s'ha de repartir respectant els principis de solidaritat i coordinació (STC 13/2007, de 18 de gener, FJ 5). Finalment, un aspecte essencial del sistema de finançament autonòmic comú és la seva multilateralitat, i això vol dir que les decisions sobre aquest s'han d'adoptar en un òrgan en què estiguin representades les comunitats autònomes i l'Estat, atès que està en joc tant la suficiència financera d'aquelles com la d'aquest, si bé aquest marc multilateral ha d'integrar-se amb les funcions que corresponen als òrgans de la relació bilateral Estat-comunitat

autònoma en l'àmbit del finançament (STC 13/2007, de 18 de gener, FJ 8, i STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 130).

La importància dels aspectes relatius al finançament es reflecteix també en el fet que aquest és un instrument que permet articular les polítiques públiques, estatals i autonòmiques. En aquest marc, la jurisprudència constitucional ha precisat que la facultat de gastar no constitueix un títol competencial autònom (STC 179/1985, de 19 de desembre, FJ 1), i, atès que una de les manifestacions de la facultat de gastar és l'exercici de l'activitat de foment, l'afirmació jurisprudencial esmentada condueix a una minuciosa doctrina sobre les potestats subvencionals que es fonamenta en la següent idea principal: la subvenció no és un concepte que delimiti competències (STC 39/1982, de 30 de juny, FJ 5). D'acord amb això, el Tribunal Constitucional afirma que, si bé l'Estat pot assignar fons públics a finalitats diverses, quan ho faci ha de respectar l'ordre competencial tant en la programació com en l'execució de la despesa (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 7), en funció de l'abast i la intensitat de les competències autonòmiques en la matèria en què es pretengui exercir l'activitat de foment (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 8).

#### 1.6.5. Dimensió territorial de les competències

Un aspecte vinculat indissolublement a l'exercici de les competències autonòmiques és el territori sobre el qual aquestes poden desplegar el seus efectes. En relació amb aquest aspecte, torna a ser decisiva la doctrina constitucional, que accepta que els límits territorials de la comunitat autònoma no són, necessàriament, una frontera infranquejable perquè les competències autonòmiques produeixin els seus efectes, ja que el Tribunal admet que les comunitats autònomes poden adoptar decisions que comportin conseqüències de fet en altres llocs del territori nacional (STC 37/1981, de 16 de novembre, FJ 1; STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 63, i STC 1/2011, de 4 de febrer, FJ 6).

També l'actuació autonòmica pot arribar a desplegar-se fora de les fronteres de l'Estat, sempre que es respectin determinats límits: el *ius contrahendi* estatal, la no-generació d'obligacions o de responsabilitat enfront de poders públics estrangers, la no-incidència en la política exterior de l'Estat i la no-pertorbació de la reserva estatal en matèria de relacions internacionals (STC 165/1994, de 26 de maig, FJ 6, i STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 125).

Aquest reconeixement de la possibilitat d'intervenció autonòmica més enllà de les fronteres de l'Estat enllaça amb la doctrina constitucional que considera que l'existència d'àmbits en què estiguin involucrats aspectes relacionats amb altres països o ciutadans estrangers, no determina necessàriament que la competència que s'hi hagi d'exercir resulti atribuïda a la matèria *relacions internacionals* (STC 153/1989, de 5 d'octubre, FJ 8).

Seguint amb la dimensió territorial de les competències autonòmiques, un cas específic és el dels supòsits en què l'objecte de l'actuació autonòmica se situa simultàniament dintre i fora del territori autonòmic: és el que es defineix amb el concepte de *supraterritorialitat*. Per al Tribunal Constitucional, aquesta no és, com a regla general, un factor d'atribució de competències a l'Estat (STC 329/1993, de 12 de novembre, FJ 4), si bé excepcionalment podrà produir-se un trasllat de la titularitat de la competència autonòmica a l'Estat en determinades condicions fixades de forma minuciosa per la doctrina constitucional: l'activitat no ha de ser susceptible de fraccionament i, àdhuc en aquest cas, no s'ha de poder dur a terme mitjançant mecanismes de cooperació o coordinació, sinó que ha de requerir un grau d'homogeneïtat que exigeixi la seva atribució a un únic titular, que forçosament ha de ser l'Estat, o quan calgui recórrer a un ens amb capacitat d'integrar interessos contraposats de diverses comunitats autònomes (STC 243/1994, de 21 de juliol, FJ 6; STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 63, i STC 1/2011, de 14 de febrer, FJ 6).

#### 1.6.6. Símbols identitaris

En l'àmbit dels símbols identitaris de l'autogovern, la jurisprudència constitucional és notablement extensa en relació amb un dels elements que fonamenten i donen sentit a l'autogovern d'algunes comunitats autònomes: la llengua pròpia diferent del castellà. Tot i la rellevància del factor lingüístic per a la descentralització política en les comunitats amb llengua pròpia, la jurisprudència constitucional nega que es pugui establir un deure general del seu coneixement paral·lel al que s'estableix respecte del coneixement del castellà en l'article 3.1 CE (STC 84/1986, de 26 de juny, FJ 2, i STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 14).

Els estatuts d'autonomia, en canvi, sí que tenen reservat un paper important per a la llengua pròpia de la comunitat autònoma, ja que poden establir-ne l'oficialitat, concepte que ha estat vinculat, per la doctrina constitucional, al

seu reconeixement pels poders públics com a mitjà normal de comunicació en i entre ells i en la seva relació amb els subjectes privats, amb un abast territorial, en la mesura que el caràcter oficial d'una llengua vincula tots els poders públics radicats en el territori autònic (STC 82/1986, de 26 de juny, FJ 2).

La doctrina constitucional en matèria de llengua es completa en dos dels àmbits principals lligats a l'actuació dels poders públics autònics: l'ensenyament i l'Administració pública. En el primer dels àmbits, el Tribunal Constitucional ha posat èmfasi en la inexistència del dret dels pares que els seus fills rebin l'educació en la llengua de la seva preferència en el centre docent públic de la seva elecció (STC 337/1994, de 23 de desembre, FJ 9); en conseqüència, aquesta afirmació porta a la legitimitat que la llengua pròpia de la comunitat autònoma sigui el centre de gravetat del model de bilingüisme i, més concretament, sigui la llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament, si bé el Tribunal Constitucional sosté que aquesta condició és predicable també del castellà, com a llengua oficial que és (STC 337/1994, de 23 de desembre, FJ 10, i STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 14).

Respecte del règim jurídic de l'Administració pública, el Tribunal Constitucional admet la constitucionalitat de l'exigència d'acreditació del coneixement de la llengua autònica en l'accés a la funció pública, sempre que no s'utilitzi de manera irraonable i desproporcionada (STC 46/1991, de 28 de febrer, FJ 2, 3 i 4), però rebutja que el caràcter oficial de les llengües de la comunitat autònoma pugui justificar que es declari com a preferent de les administracions públiques una d'aquelles llengües (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 14).

### **1.7. Criteris per a la interpretació del sistema de distribució de competències**

La interpretació del sistema de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes es completa amb la formulació de diversos principis i criteris interpretatius que coadjuven a resoldre els problemes d'articulació competencial. Així, en primer lloc, el Tribunal Constitucional reitera, de forma constant, la importància del principi de col·laboració entre Estat i comunitats autònomes, implícit en la forma d'organització territorial de l'Estat i que qualifica d'imprescindible per al bon funcionament de l'Estat de les au-

tonomies (STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 14, i STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 11 i 14).

En segon lloc, el Tribunal Constitucional caracteritza les competències autonòmiques amb notes tendents a refermar la capacitat d'autogovern autonòmic: indisponibilitat (STC 87/1985, de 16 de juliol, FJ 3), irrenunciabilitat (STC 331/2005, de 15 de desembre, FJ 9) i possibilitat d'exercici immediat, llevat que el traspàs de serveis sigui condició del seu ple exercici, segons la naturalesa de la competència (STC 25/1983, de 7 d'abril, FJ 3).

El Tribunal Constitucional també ha fixat altres criteris a partir de l'anàlisi dels factors que poden repercutir en el sistema de repartiment competencial, i ha descartat els que no són admissibles constitucionalment. El més important d'aquests criteris exclou que el dret de la Unió Europea pugui incidir en la distribució de competències; en efecte, des de la STC 252/1988, de 20 de desembre (FJ 2), l'Alt Tribunal ha sostingut que la integració en les Comunitats Europees i l'execució del dret comunitari no alteren l'ordre de distribució de les competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, cosa que implica que la translació de la normativa comunitària al dret intern ha de seguir els criteris constitucionals i estatutaris de repartiment de competències (STC 115/1991, de 23 de maig, FJ 1). El segon dels criteris, elaborat a partir de la consideració dels supòsits en què l'exercici competencial afectava parts del territori de naturalesa dominical, indica que el domini públic no és un criteri de delimitació competencial (STC 77/1984, de 3 de juliol, FJ 3, i STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 21).

El darrer dels criteris jurisprudencials ha estat utilitzat freqüentment en la resolució de controvèrsies competencials en què cadascuna de les administracions implicades al·lega de forma legítima, en relació amb un àmbit material determinat, alguna de les competències que li corresponen. Es tracta del criteri d'especificitat, en virtut del qual la competència genèrica cedeix davant de la competència específica (des de la inicial STC 71/1982, de 30 de novembre, FJ 3, fins a la recent STC 129/2010, de 29 de novembre, FJ 3), si bé —i apareix un altre cop l'excepció a la regla— no es pot atribuir un valor absolut a aquest criteri (STC 213/1988, d'11 de novembre, FJ 3, i STC 18/2011, de 3 de març, FJ 6).

## 1.8. La configuració de l'òrgan de resolució de les controvèrsies competencials i dels processos constitucionals

La referència a les controvèrsies competencials porta indefectiblement a referir-se a l'òrgan que les ha de resoldre. Si essencial és la tasca de qualsevol òrgan de resolució de conflictes territorials en un estat políticament descentralitzat, aquesta adjectivació adquireix una notabilíssima rellevància, com estem veient, en el cas del Tribunal Constitucional espanyol; per això tenen tanta importància els aspectes relatius a la composició d'aquest òrgan i als actors legitimats en els processos constitucionals que se substancien davant seu. En aquest sentit, ha estat objecte de pronunciament constitucional la participació autonòmica en la composició del Tribunal Constitucional instrumentada a través del Senat, que hauria d'escollir els magistrats que li corresponen entre els candidats presentats per les assemblees legislatives autonòmiques. Aquesta regulació va ser declarada ajustada a la Constitució per la STC 49/2008, de 9 d'abril, i la STC 101/2008, de 24 de juliol, amb l'argument principal que la participació autonòmica es limitava a la fase de presentació de candidats i no implicava que el Senat deixés de ser titular de l'exercici material d'una de les seves funcions constitucionals. No obstant això, la segona de les sentències indicades apunta una idea que afebleix la participació autonòmica, ja que sosté que el Senat pot triar altres candidats sorgits del seu si quan consideri que els candidats proposats no són idonis per raons d'estricta discrecionalitat política (STC 101/2008, de 24 de juliol, FJ 9).

Cal destacar, igualment, la importància de la doctrina constitucional sobre els actors legitimats en els processos constitucionals si tenim en compte que aquesta legitimació comportarà la facultat d'impulsar l'actuació del Tribunal Constitucional a través de la qual aquest fixarà la seva jurisprudència. Primerament, no es pot obviar que el Tribunal Constitucional ha interpretat d'una forma que es podria valorar com a àmplia, la legitimació de les comunitats autònomes per a interposar un recurs d'inconstitucionalitat, entenent que aquesta legitimació està al servei de la depuració de l'ordenament jurídic i s'estén a tots els supòsits en què existeixi un punt de connexió material entre la Llei estatal i l'àmbit competencial autonòmic (STC 84/1982, de 23 de desembre, FJ 1, i STC 110/2011, de 22 de juny, FJ 2). En segon lloc, també àmplia ha estat la interpretació del Tribunal Constitucional respecte de la legitimació del Defensor del Poble per a interposar recursos d'inconstitucionalitat (STC 150/1990, de 4 d'octubre, FJ 1; STC 274/2000, de 4 de novembre, FJ 2, i STC 137/2010, de 16 de desembre, FJ 2 i 3), que no s'ha entès restringida a la defensa dels drets

compresos en el títol I de la Constitució, sinó inclusiva de la tutela global de tot l'ordenament jurídic constitucional, cosa que ha comportat que, al costat de l'Estat i de les comunitats autònomes, s'hagi afegit un tercer actor legitimat en els processos constitucionals de caràcter competencial.

## 1.9. Els estatuts d'autonomia

### 1.9.1. Dels pronunciaments inicials a la STC 247/2007, de 12 de desembre

Hem deixat per al final la referència a la doctrina constitucional sobre un element essencial del procés de descentralització política, els estatuts d'autonomia, atenent al fet que ha estat en la jurisprudència més recent on s'ha fixat de manera detallada l'abast que pot assolir la funció que els encomana la Constitució. Recordem que, si bé en la seva primera jurisprudència el Tribunal Constitucional va crear el concepte de *bloc de la constitucionalitat*, del qual formarien part els estatuts d'autonomia (STC 38/1983, de 16 de maig, FJ 3), de manera que s'integrarien, per tant, en el conjunt de disposicions utilitzables com a paràmetre de constitucionalitat de les lleis (STC 66/1985, de 23 de maig, FJ 1), no ha estat fins a les sentències recents que l'Alt Tribunal s'ha pronunciat, de manera global i sistematitzada, sobre l'abast de la funció que correspon als estatuts d'autonomia en la configuració del règim d'autogovern previst constitucionalment.

En concret, la STC 247/2007, de 12 de desembre, analitza de forma global la posició i funció dels estatuts d'autonomia en el sistema constitucional de fonts (FJ 5 i 6) i el seu contingut constitucionalment lícit (FJ 11 i 12). Aquesta Sentència, en un minucios plantejament teòric previ a l'anàlisi concreta de la controvèrsia constitucional que resol, sembla que atorga, aparentment, una funció notable als estatuts d'autonomia (FJ 6), els quals qualifica de normes d'elaboració paccionada, subordinades a la Constitució però que també la complementen i dotades d'una rigidesa que és garantia de l'autonomia i que es manifesta especialment respecte de les lleis orgàniques, de tal manera que una hipotètica col·lisió amb aquestes no incidiria necessàriament sobre la validesa de les normes estatutàries, sinó que podria afectar només la seva eficàcia, aspecte que correspon determinar al Tribunal Constitucional. És també especialment rellevant la doctrina sobre la delimitació competencial que pot dur a terme l'Estatut d'autonomia que pot realitzar la seva funció atributiva de com-



petències, amb la consegüent delimitació entre les competències estatals i les competències autonòmiques, fins al punt, segons el Tribunal, d'incidir en l'abast de les primeres amb el límit de l'article 149.1 CE, que significa la interdicció de la desnaturalització del contingut que sigui propi de cada matèria i que permet la seva recognoscibilitat com a institució (FJ 10).

Respecte del contingut constitucionalment admissible dels estatuts d'autonomia, un aspecte controvertit era la possibilitat que aquests regulessin drets subjectius. El Tribunal Constitucional ha resolt aquesta qüestió distingint entre drets vinculats a l'àmbit institucional autonòmic, que constituïrien autèntics drets públics subjectius, i drets vinculats a l'àmbit competencial, que haurien d'entendre's com a manaments adreçats als poders públics autonòmics que requeririen la col·laboració del legislador autonòmic per a assolir la naturalesa de drets subjectius (STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 15).

### 1.9.2. La STC 31/2010, de 28 de juny: inescindibilitat entre Constitució i interpretació del Tribunal Constitucional

Uns tres anys i mig després de la STC 247/2007, de 12 de desembre, la STC 31/2010, de 28 de juny, que resol una de les impugnacions formulades contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'any 2006, no s'aparta de forma expressa de la doctrina sobre els estatuts d'autonomia continguda en la Sentència anterior, però amb notable subtileza sembla *oblidar* les notes que atorgaven un paper rellevant als estatuts d'autonomia en la configuració del model de descentralització política, i n'esmenta d'altres que apunten a un paper més devaluat.

En primer lloc, es parteix d'una negació: les funcions materialment constitucionals que tradicionalment s'han atribuït als estatuts d'autonomia no els donen un valor normatiu afegit, sinó que només tenen un abast doctrinal (FJ 3).

En l'àmbit de les relacions amb les lleis orgàniques, s'afirma, en contraposició amb la distinció entre validesa i eficàcia de la STC 247/2007, de 12 de desembre, que la llei orgànica és condició de la invalidesa causada des de la Constitució respecte de les normes que infringeixen mediatament la distribució competencial (FJ 3). En els aspectes competencials, s'ignora el plantejament que l'Estatut d'autonomia pot realitzar la seva funció atributiva de competències incidint en l'abast de les competències estatals, i només es recorda que l'Estatut

no és una norma atributiva d'aquestes competències, tot i que algunes d'aquestes són mediatament determinades pels estatuts, en el si i en el *quantum* (FJ 4).

Finalment, es desbrossen amb minuciositat els límits que no poden ultrapassar els continguts estatutaris (FJ 6): quantitativs, atès que la seva rigidesa especial significa una petrificació del seu contingut que podria vulnerar el dret a la participació política, i qualitativs, que impliquen que l'Estatut no pot definir categories i conceptes constitucionals, com el de *competència* i les potestats que aquesta comprèn o els conceptes relatius a les matèries competencials, ja que es tracta de pressupòsits de la definició del sistema reservats a la Constitució (FJ 57 i 58) i, per tant, correspon al seu intèrpret suprem la definició de les categories i els principis constitucionals (FJ 57) i la interpretació del contingut i l'abast de les matèries i submatèries (FJ 64). Aquesta teorització converteix els estatuts d'autonomia en instruments merament descriptius de les potestats compreses en les competències atribuïdes a les comunitats autònomes (FJ 58) i també de les matèries i submatèries sobre les quals aquestes recauen (FJ 64).

En l'àmbit del finançament, els pronunciaments del Tribunal Constitucional limiten l'eficàcia de l'Estatut d'autonomia per a incidir en els mecanismes d'anivellament i de solidaritat. En primer lloc, declara la inconstitucionalitat del criteri de «l'esforç fiscal també similar» que haurien de dur a terme altres comunitats autònomes com a condició per a l'aportació de la Generalitat a la solidaritat i a l'anivellament de serveis, ja que es tracta d'una qüestió que ha de regular l'Estat en el marc del sistema multilateral de cooperació i coordinació (FJ 134). En segon lloc, la Sentència limita la garantia de no-alteració de la posició autonòmica en l'ordenació de les rendes per càpita per efecte dels mecanismes d'anivellament, a l'aportació que realitzi la comunitat autònoma com a conseqüència de la seva participació en els dits mecanismes (FJ 134).

La STC 31/2010 també modula el principi de bilateralitat en la relació Generalitat-Estat i l'interpreta com una manifestació del principi de cooperació, que, a banda de comprometre'l únicament en l'àmbit polític, ni implica una negociació entre ens polítics en situació d'igualtat ni exclou la multilateralitat (FJ 13, 110, 115 i 135).

Igualment, la Sentència es pronuncia sobre el que s'ha qualificat com a *elements simbòlics* o *identitaris* de l'autogovern, els quals circumscriu de for-

ma estricta al marc constitucional. Així, la referència al «dret inalienable de Catalunya a l'autogovern» s'identifica amb el dret que l'article 2 CE reconeix a les «nacionalitats i regions» (FJ 8); l'afirmació que els poders de la Generalitat emanen del poble de Catalunya s'interpreta com una pauta per a l'exercici dels poders de la Generalitat (FJ 9); l'expressió «poble de Catalunya» és contraposada a l'expressió «poble espanyol», únic titular de la sobirania nacional (FJ 9); els drets històrics no poden esdevenir fonament jurídic de l'autogovern de Catalunya fora de la Constitució (FJ 10), i, finalment el qualificatiu *nacionals* dels símbols de Catalunya es vincula als símbols propis d'una nacionalitat (FJ 12).

Un dels aspectes més significatius de la Sentència és la pèrdua de normativitat dels continguts estatutaris, que requereixen per a la seva implementació l'acció de les institucions centrals de l'Estat, ja que el Tribunal Constitucional considera que no estan dotats d'una força obligacional per a aquestes institucions, que lliurement podran optar per desenvolupar-les o no. Així ho declara en diversos àmbits, amb especial insistència en les previsions de participació en institucions i procediments estatals, participació que, a més, no podrà substanciar-se en òrgans decisoris de l'Estat ni podrà impedir o menyscar el lliure i ple exercici de les seves competències (FJ 111, 113 i 114).

En qualsevol cas, l'aspecte central de la decisió del Tribunal és que dóna resposta a un interrogant que s'havia plantejat: aquesta ingent obra jurisprudencial —que és ingent perquè així ho *permet* la indefinició del text constitucional— pot veure's alterada per una norma constitucionalment prevista per a complementar el règim de descentralització política territorial com és un estatut d'autonomia i en l'aprovació de la qual concorren, entre d'altres, notes úniques com són l'aprovació per tres cambres representants de la sobirania popular, dues d'aquestes de tot l'Estat (Congrés i Senat) i l'altra de la comunitat autònoma (parlament autonòmic), i l'aprovació de la voluntat de la ciutadania d'aquesta comunitat autònoma? I la resposta és negativa. Així es desprèn, globalment, de tota la fonamentació jurídica de la Sentència i, específicament, de la declaració que el judici constitucional sobre l'Estatut té com a punt de referència els límits de la doctrina constitucional i el sentit que en aquesta han adquirit les categories i els conceptes constitucionals en què es fonamenta (FJ 64). El Tribunal, per tant, en la resolució del procés constitucional, no admet un *diàleg* amb el legislador estatutari que condueixi a la possibilitat de modificar aspectes de la seva doctrina.

En definitiva, la Sentència, vinculant constantment Constitució i jurisdicció que la interpreta, manifesta, de forma explícita, el que la jurisprudència constitucional ha dit de forma implícita durant trenta anys: la Constitució és inescindible de la interpretació que n'efectua el Tribunal Constitucional (FJ 13, 57, 58, 60, 64, 77 i 108), que acaba configurant-se, fins i tot, com un poder constituent prorrogat o sobrevingut (FJ 57). Conseqüència d'això és la consideració del Tribunal Constitucional com l'únic competent per a definir de manera autèntica —i indiscutible— les categories i els principis constitucionals (FJ 57), per a determinar el contingut i l'abast de les bases estatals (FJ 60), per a definir què són les potestats legislativa, reglamentària i executiva compreses en les competències autonòmiques (FJ 58, 77 i 108) i també per a fixar el contingut de les competències estatals i les competències autonòmiques, i de les matèries sobre les quals aquestes recauen (FJ 64). Ni tan sols admet l'Alt Tribunal que els resultats de la seva tasca puguin ser incorporats a un estatut d'autonomia, ja que això significaria apropiar-se de la funció més pròpia del Tribunal (FJ 58).

Un aspecte final culmina l'enorme poder del Tribunal Constitucional: ell és l'únic òrgan —a banda, evidentment, del poder constituent derivat— que no resulta vinculat per la seva jurisprudència, ja que aquesta, tot i que la Constitució no sigui reformada, pot *evolucionar*, és a dir, pot ser modificada o revisada pel mateix Tribunal (FJ 58, 77 i 108) prenent com a base un criteri tan interpretable com és «l'adequació del seu sentit a les circumstàncies del temps històric» (FJ 57). Per tant, tornant al començament, es tracta un altre cop del binomi regla/excepció (doctrina constitucional/la seva *evolució*), si bé, en aquest cas, aplicat a la font primigènia que dota de contingut la *indefinió* de la norma suprema: la pròpia jurisprudència constitucional.

## **2. Bibliografia sobre la incidència de la jurisprudència constitucional en l'organització territorial de l'Estat autòmic**

### **2.1. Estudis previs a l'aprovació de la normativa reguladora del Tribunal Constitucional: plantejament de qüestions previsiblement problemàtiques**

La rellevància del paper que havia de tenir el Tribunal Constitucional en la configuració de l'Estat autòmic no va passar inadvertida, des del primer

moment, a la doctrina constitucionalista, que, quan encara no s'havia aprovat la llei reguladora de l'Alt Tribunal, ja albirava algunes de les qüestions més problemàtiques. Així ho posen de manifest tres articles de Gumersindo Trujillo, Pablo Lucas Murillo de la Cueva i Manuel Aragón que publica la *Revista d'Estudis Polítics* l'any 1979, en els quals es formulen alguns dels punts principals que seran objecte de debat en relació amb la funció interpretativa del Tribunal Constitucional: la seva extraordinària importància pel fet d'inserir-se en un marc constitucional obert; la seva problemàtica relació amb els principis de separació de poders i de sobirania parlamentària; la discussió sobre la seva naturalesa jurídica o política, i, per acabar, el seu abast respecte d'un hipotètic control de la constitucionalitat d'un estatut d'autonomia.

Gumersindo Trujillo<sup>3</sup> posa en relleu el protagonisme que tindrà l'activitat interpretativa del Tribunal Constitucional pel fet que allò que anomena *marc constitucional de compromís* dóna una especial significació a la tasca a què està obligat el Tribunal de permanent actualització de la funcionalitat de la Constitució, que és el que permet a aquesta ser el marc de la convivència democràtica. En aquesta tasca, Trujillo apunta que existeix un límit infranquejable per al Tribunal: el pluralisme bàsic del sistema, ja que qualsevol política que intentés legitimar-se mitjançant una interpretació constitucional que impliqués l'exclusió jurídica i política de les altres opcions, significaria la destrucció de la Constitució.

Pablo Lucas Murillo de la Cueva<sup>4</sup> analitza dues objeccions a l'examen de la constitucionalitat de les lleis: l'una connecta amb el principi de separació de poders i l'altra, amb el de sobirania parlamentària. Pel que fa a la primera, raona que l'examen de la constitucionalitat de les lleis no pot considerar-se una intromissió inadmissible en l'esfera privativa del poder legislatiu, perquè l'exerceix un òrgan que, tot i el seu caràcter jurisdiccional, no s'enquadra en les estructures del poder judicial, sinó que és un òrgan constitucional que se situa per damunt de la separació de poders i incideix sobre el legislatiu, l'executiu i el judicial per a assegurar la supremacia de la Constitució.

---

3. Gumersindo Trujillo, «Juicio de legitimidad e interpretación constitucional: cuestiones problemáticas en el horizonte constitucional español», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7 (1979).

4. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, «El examen de la constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7 (1979).

Respecte de la segona objecció, Lucas Murillo rebutja que l'examen de la constitucionalitat de les lleis limiti la sobirania parlamentària, ja que cap òrgan constitucional és sobirà —ni tan sols ho són les cambres parlamentàries— des del moment que la Constitució només atribueix al poble la titularitat de la sobirania. També considera que no es pot afirmar que es tracti d'una limitació d'un òrgan democràtic per un altre que no ho és, ja que les institucions titulars de la justícia constitucional s'insereixen en un ordenament democràtic per voluntat del constituent per a garantir precisament el respecte a la democràcia constitucional. Per acabar, Lucas Murillo reconeix que les controvèrsies de què coneix el Tribunal presenten un vessant polític, atès que les normes constitucionals afecten l'organització, l'exercici i la limitació del poder, vessant que repercuteix en el conflicte jurídic; no obstant això, el Tribunal Constitucional, quan examina la constitucionalitat d'una llei, no realitza un judici polític, sinó un de jurídic que es resol d'acord amb les normes i els principis constitucionals.

Enllaçant amb aquesta darrera qüestió, en el tercer dels articles publicats, Manuel Aragón<sup>5</sup> creu que el Tribunal Constitucional hauria de fugir de qualsevol actuació que donés lloc a considerar-lo un tribunal polític, ja que ha d'aplicar un cos de dret —l'ordenament constitucional— el contingut polític del qual no impedeix el seu tractament exclusivament jurídic. Des d'una altra perspectiva, planteja la conveniència d'atorgar un tracte diferent a la col·lisió entre els estatuts i la Constitució, basant-se en el procediment especial d'elaboració d'aquells i en la càrrega política que els acompanya; premonitòriament, assenyalava que no redundaria en benefici del Tribunal declarar la inconstitucionalitat d'un estatut en vigor, aspecte que podria ser evitat, al seu parer, mitjançant un control de la constitucionalitat de caràcter preventiu.

## 2.2. La clarividència de tres articles doctrinals de l'any 1981

L'any 1981, un cop ja aprovada i vigent la Llei orgànica del Tribunal Constitucional es van publicar tres estudis de tres juristes excepcionals: Manuel García-Pelayo, Ignacio de Otto i Eduardo García de Enterría. Amb una clarividència extraordinària, tots tres apunten els problemes essencials que plantejarà la justícia constitucional espanyola.

---

5. Manuel Aragón, «El control de la constitucionalidad en la Constitución española de 1978», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7 (1979).

García-Pelayo,<sup>6</sup> partint del principi que la primacia de la Constitució és jurídicament imperfecta si no té garantia jurisdiccional i, concretament, si la constitucionalitat de les decisions dels poders públics no és enjudiciable per òrgans diferents dels que són els seus propis actors, distingeix entre el poder constituent i el poder constituït, divisió l'efectivitat de la qual no es limita al moment de l'elaboració o l'establiment de la Constitució, sinó que ha de manifestar-se al llarg de tota la vigència d'aquesta, ja que és funció del Tribunal —al qual no considera un poder constituent— garantir que els poders constituïts actuïn dins del marc i els límits establerts per la decisió del constituent.

García-Pelayo reconeix que el Tribunal Constitucional incideix en la direcció política de l'Estat, atès que les demandes plantejades davant del Tribunal són moltes vegades la formulació de conflictes polítics en termes de litigi jurídic, cosa que comporta que les seves decisions, àdhuc fonamentades en paràmetres jurídics, tinguin efectes polítics, atès que el Tribunal pot excloure determinades normes de l'ordre jurídic. Ara bé, el Tribunal no pot substituir l'Estat i les comunitats autònomes —actors del procés polític constitucional— en l'exercici dels seus poders de decisió i acció, però sí que pot fixar l'àmbit constitucional en què han de moure's la decisió i l'acció de cadascun d'ells.

Ignacio de Otto<sup>7</sup> considera que el Tribunal Constitucional, que no disposa de legitimació popular directa i que se situa en una posició de superioritat respecte del poder legislatiu, només podrà fer que les seves decisions siguin acceptades si apareixen com a aplicació del dret, no com a creació política de normes. Ignacio de Otto fa un pas més respecte de les reflexions de García-Pelayo i sosté que la funció d'interpret suprem de la Constitució és forçosament una funció constituent, perquè comporta decidir allí on no ha decidit el poder constituent, allí on el text constitucional no ofereix dades per a una operació lògica. El problema rau en com es desenvolupa la funció: seria possible, per a De Otto, que el Tribunal exercís una activitat política en què, per mitjà de decisions motivades per una raó política, suplantés el poder constituent, però també podria actuar d'una altra manera, atenent els principis estructurals de la Constitució que constitueixen un punt de partida vàlid per a

6. Manuel García-Pelayo, «El "status" del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1 (gener-abril 1981).

7. Ignacio de Otto, «La posición del Tribunal Constitucional a partir de la doctrina de la interpretación constitucional», *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981.

un raonament jurídic si són desenvolupats a partir de la concepció de la Constitució com a norma.

García de Enterría<sup>8</sup> analitza amb una claredat extraordinària el paper de la justícia constitucional partint d'una rotunda afirmació: el tema del Tribunal Constitucional és aquell en què la Constitució es juga les seves possibilitats i el seu futur. Per a García de Enterría, tota la polèmica sobre els tribunals constitucionals versa sobre dues qüestions: la tensió entre política i dret, que inquirix si els problemes polítics que se sotmeten a la decisió del Tribunal poden resoldre's amb els criteris d'una decisió judicial, i, en segon lloc, la procedència dels criteris que fonamenten les decisions constitucionals, si es té en compte que, precisament, el Tribunal intervé quan es comprova una insuficiència del text constitucional.

García de Enterría —coincidint amb Ignacio de Otto— troba la resposta a la primera qüestió en el reconeixement del caràcter de norma jurídica a la Constitució, tal com proclama el seu article 9.1, de manera que la creació del Tribunal Constitucional és coherent amb aquesta opció. El Tribunal decideix conflictes polítics, però la seva resolució es fa administrant el dret amb raons de rigorosa lògica jurídica, i això significa que, si bé els jutges constitucionals no poden perdre de vista les conseqüències polítiques de les seves decisions, només en la mesura que puguin imputar raonablement a la norma suprema les seves decisions, tindran autoritat per a continuar sent acceptats per la comunitat en l'exercici del seu poder.

Per a respondre a la segona qüestió, que enllaça amb la controvèrsia del caràcter excessivament creador de la jurisprudència constitucional, García de Enterría defensa que, tot i que el jutge, en aplicar la llei, aporta valors propis que signifiquen un element innovador, el dret no és el text de la llei i res més, sinó la llei amb tota la seva textura de principis i conceptes amb vida pròpia. En aquest sentit, si bé la Constitució és una norma concentrada que utilitza conceptes oberts, aquests estan carregats de significat específic. El límit, per al jutge constitucional, és la impossibilitat d'alçar-se amb el paper de legislador o, encara més greu, de poder constituent o de revisió constitucional.

---

8. Eduardo García de Enterría, «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1 (gener-abril 1981).



García de Enterría, sense arribar a considerar que el Tribunal Constitucional exerceixi una funció constituent, el qualifica de comissionat del poder constituent per a la defensa de la Constitució que manté tots els poders constitucionals en la seva qualitat estricta de poders constituïts, però sense que pugui configurar el sistema constitucional ni impedir-ne el canvi: és en la facultat d'acordar aquest canvi on resideix la nota de sobirania i el que constitueix el límit infranquejable de la justícia constitucional.

García de Enterría finalitza amb un últim i capital argument en favor de la justícia constitucional: aquesta s'ha revelat un formidable instrument d'integració política i social de la societat a la qual serveix. I, enllaçant amb aquest plantejament, fa una rotunda afirmació final: cap altre òrgan constitucional es juga la vida dia a dia com el Tribunal Constitucional, sobre l'encert de la seva funció.

### 2.3. Primeres anàlisis doctrinals de la influència de la jurisprudència constitucional en matèria d'organització territorial (1982-1990)

Un cop el Tribunal Constitucional comença a elaborar la seva jurisprudència arran de la notable conflictivitat competencial que se li planteja, són diversos els treballs doctrinals que tracten sobre la seva influència en la configuració de l'Estat autonòmic. En les anàlisis que s'efectuen es continua estudiant el valor de la jurisprudència constitucional, i la doctrina coincideix en dos punts essencials: d'una banda, se sosté que la Constitució estableix un model obert de descentralització territorial del poder que requereix que sigui concretat; en segon lloc, és opinió compartida que el Tribunal Constitucional desenvolupa un paper essencial en la concreció d'aquell model.

Una primera apreciació rellevant és la de Francisco Tomás y Valiente, que, en la VI Conferència de Tribunals Constitucionals Europeus, duta a terme a Madrid l'any 1984, presenta un informe<sup>9</sup> en què afirma que poques matèries hi ha tan necessitades de l'activitat creativa i «concretitzadora» de l'interpret su-

---

9. Francisco Tomás y Valiente, *Tribunales constitucionales europeos y autonomías territoriales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985. El mateix informe va ser publicat, posteriorment, de forma independent: Francisco Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1988.

prem de la Constitució com el seu títol VIII. Coincideixen amb aquest plantejament Manuel Aragón, Javier Pérez Royo i Eduardo García de Enterría. Per a Manuel Aragón,<sup>10</sup> el Tribunal Constitucional coopera en la tasca de reconrecció del model territorial de la Constitució, però no pot assumir en solitari aquesta tasca, ja que el Tribunal està cridat a tutelar la distribució de competències, no a definir-la; Manuel Aragón afirma que les imprecisions de la Constitució, que no han estat dissipades pels estatuts d'autonomia, que també mostren un grau d'indeterminació, necessiten decisions generals que especifiquin el model de l'Estat compost, decisions que no poden ser adoptades ni pel Tribunal Constitucional ni tampoc, amb caràcter general, pel legislador. Les vies serien dues: la reforma constitucional —que Aragón descarta, per inoportuna— i la via del consens i l'acord entre les forces polítiques i entre l'Estat i les comunitats autònomes, que es configura com l'únic camí a seguir. En línia amb les opinions doctrinals que posen en relleu la inconcreció del model constitucional d'organització territorial, Pérez Royo<sup>11</sup> assenyala que és comú en la doctrina espanyola fer referència a l'ambigüitat del títol VIII, ja que, si bé la Constitució apunta a un reconeixement de la distribució territorial del poder, aquesta direcció està apuntada sense la concreció, no ja desitjable, sinó exigible. Per a Pérez Royo, la jurisprudència constitucional és àmplia i ha tocat qüestions importants del títol VIII, la més decisiva de les quals per a la construcció de l'Estat autòmic és la relativa als criteris per a la distribució de competències entre Estat i comunitats autònomes, si bé la contribució del Tribunal Constitucional a la construcció de l'Estat autòmic és fragmentària i no sistemàtica, atès que només ha pogut enfrontar-se amb el procés de *sistematització* o *aclariment* del títol VIII cas per cas. Finalment, García de Enterría<sup>12</sup> considera el Tribunal Constitucional com l'autor definitiu de la construcció del sistema autòmic, construcció que requereix un marc general que el Tribunal ha contribuït decisivament a formular, ja que, davant de la pobresa del text constitucional, l'ha elaborat pràcticament sencer.

10. Manuel Aragón, «¿Estado jurisdiccional autonómico?», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16 (1986).

11. Javier Pérez Royo, «Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49 (gener-febrer 1986).

12. Eduardo García de Enterría, «La constitución y las autonomías territoriales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, any 9, núm. 25 (gener-abril 1989).

Enllaçant amb la idea del caràcter *fragmentari i no sistemàtic* de la doctrina constitucional formulada per Pérez Royo, Francisco Tomás y Valiente, Carles Viver i Pi-Sunyer i Manuel Aragón duen a terme uns raonaments clarificadors sobre l'existència o la inexistència d'un model abstracte per part del Tribunal. Tomás y Valiente<sup>13</sup> apunta que, si bé el Tribunal no ha formulat construccions tancades, no era concebible una jurisprudència, per casuística que fos, sense un nivell d'abstracció conceptual. Viver i Pi-Sunyer<sup>14</sup> sosté que el Tribunal Constitucional no defineix de manera general i abstracta les matèries sotmeses a la seva consideració, sinó que utilitza un enfocament interpretatiu pròxim al model denominat *de concretització* i, cosa que és més rellevant, en el seu raonament no sol revelar la preconcepció —que, per a Viver i Pi-Sunyer, sens dubte té— del que es qualifica com a *programa normatiu* de les regles competencials en litigi. Manuel Aragón,<sup>15</sup> per la seva banda, opina que el Tribunal, en resoldre els assumptes, no ho fa de manera purament casuística, sinó en el marc d'una doctrina sobre l'Estat compost que ell, necessàriament, elabora i que ha de referir-se al model constitucional territorial.

Punt comú en la doctrina és la convicció que la doctrina constitucional és especialment rellevant en l'àmbit de la delimitació competencial. Així ho destaquen Pedro Cruz Villalón,<sup>16</sup> que posa en relleu que la jurisprudència constitucional sobre autonomies territorials és sobretot *doctrina competencial* que ha convertit el Tribunal en una peça essencial del sistema, i Carles Viver,<sup>17</sup> que sosté que el Tribunal exerceix un paper fonamental en la delimitació de competències.

En connexió íntima amb la qüestió relativa al paper que té el Tribunal Constitucional en la configuració de l'Estat autonòmic, és objecte d'anàlisi doctrinal quin és el valor que cal atribuir a la jurisprudència constitucional. És

---

13. Francisco Tomás y Valiente, *Tribunales constitucionales europeos y autonomías territoriales*.

14. Carles Viver i Pi-Sunyer, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel Derecho, 1989.

15. Manuel Aragón, «¿Estado jurisdiccional autonómico?».

16. Pedro Cruz Villalón, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 3 i 4, *El Tribunal Constitucional y su jurisprudencia: actas del VI Congreso Nacional de Ciencia Política y Derecho Constitucional* (edició a cura de J. J. Solozábal) (1988).

17. Carles Viver i Pi-Sunyer, *Materias competenciales y Tribunal constitucional*.

especialment rellevant l'anàlisi de Santiago Muñoz Machado,<sup>18</sup> que defensa que la funció interpretativa de la Constitució que el Tribunal Constitucional té atribuïda és crucial per al procés aplicatiu de la Constitució, ja que assegura la seva supremacia, per a la seva efectiva implantació i acceptació, i per a fer factible el lliure joc democràtic i l'alternativa de diferents opcions polítiques; per a Muñoz Machado, la importància de la tasca interpretativa ve determinada per la circumstància que en aquesta hi ha una veritable funció creativa de dret. Per la seva banda, Ignacio de Otto<sup>19</sup> raona que la força vinculant de la doctrina constitucional resulta de la posició del Tribunal, que la seva Llei orgànica defineix com a *intèrpret suprem* de la Constitució, qualificació que no es troba expressament en la Constitució, però que resumeix amb una fórmula expressiva les funcions constitucionals del mateix Tribunal, ja que si aquest pot anul·lar una llei perquè és inconstitucional, això vol dir que la seva interpretació preval sobre la que hagi fet el legislador i sobre qualsevol altra. Fins i tot, per a Ignacio de Otto, el fet que la jurisprudència constitucional s'imposi als tribunals ordinaris significa una equiparació de la doctrina del Tribunal Constitucional amb la Constitució pel que fa al seu valor normatiu per a la jurisdicció ordinària.

Una sentència fonamental, la 76/1983, de 5 d'agost, que va recaure sobre el Projecte de Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic, motiva l'anàlisi de Pedro Cruz Villalón,<sup>20</sup> que posa en relleu que de la Sentència deriva l'existència d'un àmbit normatiu —definit com a *merament interpretatiu* dels preceptes constitucionals i vedat al poder legislatiu, però no al Tribunal Constitucional— a través del qual es duu a terme una integració de la Constitució que no ha de manifestar-se necessàriament a través del poder constituent *derivat* —el poder de revisió—, sinó que pot fer-se a través del Tribunal Constitucional, evitant l'entrada en funcions d'un òrgan *extraordinari*. Per a Cruz Villalón, amb aquest plantejament el Tribunal desenvolupa una argumentació potencialment expansiva de la posició del Tribunal Constitucional en relació amb la de la resta dels poders constituïts i, particularment, la del legislatiu.

---

18. Santiago Muñoz Machado, *Derecho público de las comunidades autónomas*, vol. II, Madrid, Civitas, 1984.

19. Ignacio de Otto, *Derecho constitucional: Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel Derecho, 1987.

20. Pedro Cruz Villalón, «¿Reserva de Constitución? (comentario al fundamento jurídico cuarto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, any 3, núm. 9 (setembre-desembre 1983).

Santiago Muñoz Machado<sup>21</sup> introdueix una matisació important: interpretar la Constitució o qualsevol altra norma no és una funció monopolitzada per cap instància, sinó una tasca exercida d'ordinari pels seus múltiples operadors, públics i privats; el problema no és si es pot o no es pot interpretar, sinó el valor d'aquesta interpretació. En la línia apuntada per Muñoz Machado, Carles Viver i Pi-Sunyer<sup>22</sup> assenyalen que l'Alt Tribunal no és l'únic dels òrgans de l'Estat amb capacitat per a concretar un dels aspectes indefinits del títol VIII de la Constitució —el contingut de les matèries competencials—, sinó que aquesta tasca correspon, amb caràcter ordinari, als tribunals ordinaris, als parlaments, als governs i a les administracions central i autonòmiques, que són els òrgans que realitzen la tasca concretadora, mentre que el Tribunal Constitucional exerceix el paper d'un òrgan extraordinari i d'última instància.

Finalment, Francisco Rubio Llorente —per al qual el problema de la interpretació de la Constitució és, com en els altres països amb jurisdicció constitucional, el problema central del dret constitucional—,<sup>23</sup> apunta una qüestió força important: la rellevància de les anomenades *sentències interpretatives* pel fet que impliquen la invalidació de continguts normatius de la llei que les regles habituals d'interpretació permetrien deduir d'aquella, amb la qual cosa es produeix una dissociació entre la llei i els seus continguts normatius efectivament vigents.<sup>24</sup>

#### 2.4. El debat sobre l'Estat autònomic jurisdiccional (1991-1999)

Els deu anys de funcionament del Tribunal Constitucional que es compleixen el 1991 motiven l'inici d'un interessant període de reflexió sobre el paper de la jurisprudència constitucional en la configuració de l'Estat autònomic. Un jurista basc, Alberto Figueroa Laraudogoitia,<sup>25</sup> en una formulació que serà

21. Santiago Muñoz Machado, *Derecho público de las comunidades autónomas*.

22. Carles Viver i Pi-Sunyer, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*.

23. Francisco Rubio Llorente, «El bloque de la constitucionalidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27 (setembre-desembre 1989).

24. Francisco Rubio Llorente, «La jurisdicción constitucional como forma de creación de derecho», *Revista Española de Derecho Constitucional*, any 8, núm. 22 (gener-abril 1988).

25. Alberto Figueroa Laraudogoitia, «Los problemas para la definición del modelo de relaciones Estado comunidades autónomas», a *Poder político y comunidades autónomas*, Vitoria-Gasteiz, Parlament Basc, 1991.

punt de suport per a anàlisis posteriors, afirma que el paper del Tribunal Constitucional ha fet qualificar l'Estat com a *Estat autònom ic jurisdiccional*. Tot recordant aquest qualificatiu, Francisco Tomás y Valiente<sup>26</sup> i Luis López Guerra<sup>27</sup> analitzen dues fases de construcció de l'Estat de les autonomies, corresponents als períodes 1978-1983 i 1983-1993. Per a Tomás y Valiente, el Tribunal Constitucional, en aquella primera fase, es va esforçar per contribuir al funcionament racional del sistema autòmic, fent intel·ligible el que les normes constitucionals i estatutàries mostraven com a difícilment comprensible, si bé la funció del Tribunal no era corregir el sistema constitucional autòmic o permetre que uns altres el corregissin, sinó protegir-lo i interpretar-lo.

López Guerra valora que, com en la primera fase de desenvolupament de l'Estat de les autonomies, en l'etapa posterior la jurisprudència del Tribunal té un paper rellevant, si bé la conflictivitat competencial decreix i les matèries amb les quals s'enfronta el Tribunal tenen un caràcter més *localitzat*, enfront de les *grans matèries* dels anys 1981-1983. López Guerra afegeix a l'argument recurrent que justifica el gran volum de jurisprudència constitucional —la indefinició de les previsions constitucionals— un altre argument rellevant: la falta de fòrums d'acords entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Extraordinàriament rotund es mostra Pedro Cruz Villalón<sup>28</sup> en afirmar que el Tribunal Constitucional ha assumit un tercer tipus de construcció de l'Estat de les autonomies, la jurisprudencial, a la qual considera que s'ha d'atribuir el perfil definitiu d'aquest Estat, ja que el Tribunal s'ha vist obligat, durant els seus primers deu anys de funcionament, a assumir una activitat implantadora de l'Estat autòmic, més enllà d'una funció simplement conservadora. En una formulació que s'anirà estenent per la doctrina, Cruz Villalón apunta que el protagonisme del Tribunal hauria de cedir en benefici d'un òrgan més idoni, com podria ser una nova cambra de representació territorial.

---

26. Francisco Tomás y Valiente, «La primera fase de construcción del Estado de las autonomías (1978-1983)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (1993).

27. Luis López Guerra, «La segunda fase de construcción del Estado de las autonomías (1983-1993)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (1993).

28. Pedro Cruz Villalón, «La construcción jurisprudencial del Estado de las Autonomías», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31 (1991).

Menys categòric es manifesta Juan José Solozábal Echavarría,<sup>29</sup> que, tot i que reconeix que la contribució de la jurisprudència constitucional a la construcció de la teoria jurídica de l'Estat de les autonomies és especialment important atesa la flexibilitat i la indeterminació del model constitucional, afirma que la funció del Tribunal no és elaborar la teoria jurídica de l'Estat de les autonomies, sinó decidir els conflictes que se li plantegin i, només incidentalment i sempre que sigui necessari, fer afirmacions que permetin parlar d'una elaboració teòrica per part del Tribunal de la forma d'estat.

Per a Solozábal existeix un límit a l'actuació aclaridora, desenvolupadora i adaptativa de la interpretació constitucional: no pot implicar una reforma de la Constitució, perquè el Tribunal es troba sotmès tant al poder constituent originari com al poder constituent constituït; en conseqüència, el Tribunal té vetada l'assumpció de comeses constituents i, si bé pot esgotar les possibilitats de comprensió de l'ordenament constitucional, no pot dur a terme intervencions innovadores d'aquest. Per acabar, Solozábal, enllaçant amb els primers treballs doctrinals, distingeix entre el pla exclusivament jurídic en què es mou l'interpret constitucional i el pla de les decisions de naturalesa política, que ha d'adoptar el poder constituent per mitjà d'una reforma constitucional, o els agents polítics per mitjà d'un acord en la verificació de pràctiques que, respectant el bloc constitucional, puguin arribar fins a l'actuació d'una mutació constitucional. La separació entre aquests dos plans s'imposa al Tribunal, que ha de respectar-la per a mantenir-se fidel al disseny constitucional, si no vol exposar-se a un rebuig de politització de la seva actuació.

Altres anàlisis doctrinals, com les efectuades per Miguel Ángel Aparicio i Eliseo Aja, continuen valorant la incidència de la jurisprudència constitucional en la configuració de l'Estat autonòmic. Miguel Ángel Aparicio<sup>30</sup> ressalta la rellevància d'aquesta jurisprudència tot afirmant que, si ha existit algun primer actor/gestor en el desenvolupament de l'Estat autonòmic, ha estat el Tribunal Constitucional. Més matisada és la valoració d'Eliseo Aja,<sup>31</sup> que raona que, tot

---

29. Juan José Solozábal Echavarría, «Estado autonómico y Tribunal Constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 73 (juliol-setembre 1991).

30. Miguel Ángel Aparicio Pérez, «Sobre la configuración del modelo territorial de Estado y el bloque de constitucionalidad», a Miguel Ángel García Herrera (coord.), *El constitucionalismo en la crisis del estado social*, Universitat del País Basc, 1997.

31. Eliseo Aja, *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999.

i que la jurisprudència constitucional resulta important en la delimitació de les categories competencials i de nombroses competències concretes, el Tribunal Constitucional no ha estat decisiu en l'orientació general del sistema autonòmic, determinada pels pactes autonòmics, les reformes estatutàries i els *pactes de governabilitat*, excepte els primers anys, quan estava en joc la posada en marxa del sistema. Aja també posa en relleu una problemàtica a la qual potser no s'havia donat massa importància en la doctrina i que serà recollida en posteriors anàlisis doctrinals: la notable tardança en la resolució dels conflictes competencials.

Per a tancar aquest període, cal fer referència a l'anàlisi extraordinàriament clarificadora que fa Álvaro Rodríguez Bereijo,<sup>32</sup> en què destaca una idea principal: la jurisdicció constitucional ha de comportar una interpretació creativa de desenvolupament i impuls de la Constitució que asseguri la seva estabilitat davant de circumstàncies històriques canviants i faci innecessària la seva reforma. En conseqüència, per a Rodríguez Bereijo seria erroni sacrilitzar la jurisprudència constitucional de manera que resultés impossible canviar-la; al contrari, és legítim i saludable que evolucioni progressivament, sempre que es faci amb prudència i de manera explícita i raonada per a no generar inseguretat jurídica.

Rodríguez Bereijo opina que la fonamentació de la Sentència és la seva part més important, ja que permet conèixer la raó jurídica que porta el Tribunal fins a una decisió; en aquest sentit, les sentències constitucionals han d'oferir, com a fruit d'una discussió col·lectiva, les raons que les fonamenten, exposades de manera coherent i completa i connectades amb el que sent la societat. Rodríguez Bereijo destaca tres pautes d'interpretació constitucional, que representen d'altres formes de respectar la posició del legislador: en primer lloc, la lliure autodeterminació d'aquest per a definir, dins de la Constitució, les seves opcions polítiques, cosa que implica una màxima d'autocontenció en l'enjudiciament constitucional; en segon lloc, la presumpció de constitucionalitat de la llei, que imposa reserves enfront de tota hipotètica reintroducció del recurs previ d'inconstitucionalitat; per acabar, la interpretació conforme a la Constitució de la llei objecte del procés constitucional. Associada amb aquestes pautes interpretatives, és important la idea que apunta que el Tribunal Consti-

---

32. Álvaro Rodríguez Bereijo, «Constitución y Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 91 (1996).



tucional no pot desconèixer les realitats jurídiques preconstitucionals a l'hora d'entendre les nocions de les quals es val la Constitució en reconèixer drets o ordenar instituts, atès que, com declara el mateix Tribunal, la Constitució no neix en una situació de buit jurídic, sinó en una societat jurídicament organitzada.

En l'anàlisi de Rodríguez Bereijo trobem el reconeixement —reiterat, com hem vist, en diversos estudis doctrinals— que el Tribunal s'enfronta, en les seves decisions constitucionals, amb problemes polítics, circumstància que no ha d'impedir, però, que jutgi conforme a raons jurídiques, sense que hagi de substituir la raó del dret per la raó política. I, sumant-se a una opinió que va guanyant pes doctrinal, afirma que correspon als actors polítics resoldre les conteses polítiques, que sovint es revesteixen de conflictes competencials. Per acabar, enllaçant amb aquesta afirmació, formula una aguda reflexió: el control de la constitucionalitat de les lleis no és un instrument útil perquè les minories, a manera de segona oportunitat enfront de la majoria que va fer la llei, intentin fer prosperar els seus retrets polítics a la norma aprovada pel Parlament.

## 2.5. Reflexions doctrinals en perspectiva de l'Estat de les autonomies (2000-2010)

En aquesta etapa, les reflexions doctrinals tenen com a objecte d'anàlisi un període dilatat en què el Tribunal Constitucional ha exercit la seva funció d'interpret suprem de la Constitució, cosa que permet —parafraçant un article de Juan José Solozábal—<sup>33</sup> tenir una perspectiva suficient per a valorar la tasca jurisprudencial i confrontar-la amb les anàlisis efectuades en anys anteriors. En aquest sentit, la doctrina constitucionalista continua apreciand la destacable contribució de la jurisprudència constitucional a la construcció de l'Estat autòmic, alhora que persisteix en l'anàlisi de la posició que ocupa la funció interpretativa del Tribunal Constitucional i el valor que cal atribuir-li.

Hi ha coincidència doctrinal a ressaltar la transcendència del paper del Tribunal Constitucional en la configuració del sistema de descentralització política de l'Estat autòmic, si bé amb algunes matisacions. Segons Luis Aguiar

---

33. Juan José Solozábal Echavarría, «El Estado autonómico en perspectiva», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 124 (abril-juny 2004).

de Luque i Pablo Pérez Tremps,<sup>34</sup> la tasca del Tribunal va ser especialment important per a donar lògica i coherència jurídica a un model d'organització territorial de la Constitució que es caracteritzava per la seva obertura. Carles Viver i Pi-Sunyer<sup>35</sup> considera que, encara que la jurisprudència constitucional ha contribuït a perfilar aspectes que afecten elements estructurals del sistema i precisar l'abast d'alguns títols competencials, el Tribunal Constitucional no ha exercit un paper primordial en la definició del model territorial d'Estat, sinó que ha actuat com a *legislador negatiu*, ja que s'ha limitat a analitzar si l'activitat dels poders públics cabia o no en el marc constitucional, sense tancar el model a altres possibles concrecions. Germán Fernández Farreres,<sup>36</sup> tot reconeixent que l'aportació del Tribunal Constitucional a la definició del sistema autonòmic ha estat de primera magnitud, sosté que la seva contribució a la conformació de la nova estructura territorial de l'Estat ha estat, sobretot, doctrina competencial. En aquesta valoració, doncs, coincideix amb Francisco Rubio Llorente,<sup>37</sup> que també atribueix el protagonisme del Tribunal a la definició dels àmbits competencials, si bé destaca igualment el seu paper en l'establiment del marc general de relació entre l'Estat i les comunitats. Javier García Roca<sup>38</sup> considera que, en gran manera, la determinació de l'abast de l'imprecís títol VIII de la Constitució ha estat una lenta i prudent construcció jurisprudencial del Tribunal Constitucional, tot i que valora com a excessiva l'afirmació que el Tribunal ha construït l'Estat autonòmic, atès que no fou menys decisiu el consens entre les forces polítiques, vertebrat en els acords autonòmics del 1981 i el 1992, veritables convencions constitucionals. Finalment, Enoch Albertí Rovira i Luis López Guerra coincideixen a assenyalar la rellevància de la funció que ha exercit l'Alt Tribunal en l'Estat de les autonomies; Albertí<sup>39</sup> sosté que la contribució

---

34. Luis Aguiar de Luque i Pablo Pérez Tremps (dir.), *Veinte años de jurisdicción constitucional en España*, València, Tirant lo Blanch, 2002.

35. Carles Viver i Pi-Sunyer, «Tribunal Constitucional y Estado de las autonomías», a *Homenaje a la Constitución*, Sevilla, Parlament de Andalusia, 2004.

36. Germán Fernández Farreres, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid, Iustel, 2005.

37. Francisco Rubio Llorente, «El Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, any 24, núm. 71 (maig-agost 2004).

38. Javier García Roca, «La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España», a Pablo Pérez Tremps (coord.), *La reforma del Tribunal Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, València, Tirant lo Blanch, 2007.

39. Enoch Albertí Rovira, «La intervención del Tribunal Constitucional en la construcción del estado autonómico español», a M. Revenga, E. Pajares i J. R. Rodríguez-Drincourt (coord.), 50

del Tribunal ha resultat essencial en la configuració de l'Estat autonòmic, mentre que per a López Guerra<sup>40</sup> es pot parlar d'un *dret constitucional jurisprudencial*, ja que les normes del text fonamental són difícilment comprensibles sense la interpretació del Tribunal Constitucional.

Destacables són les reflexions de Javier García Roca<sup>41</sup> sobre la funció del Tribunal Constitucional partint de la idea que aquest sembla posseir una posició constitucional pròpia com a òrgan constitucional i no constituent, ni per defecte ni per comissió o delegació, posició que el diferencia del poder constituent —sobirà— i també del poder legislatiu —constituït—, ja que, com que el Tribunal està sotmès al primer, també està sotmès al segon quan desenvolupa la reserva constitucional de l'article 165 de la Constitució. Per a García Roca, el Tribunal Constitucional no pot decidir en lloc del poder constituent, ni pot ocupar els seus silencis en els espais constitucionals buits, però propis de la potestat de fer una constitució o de modificar-la; també ha de respectar certes deferències amb el legislador democràtic, des de l'autocontenció (*self restraint*), en particular la presumpció de constitucionalitat de la llei, especialment quan existeixen diverses opcions possibles per a desenvolupar la Constitució. Finalment, García Roca apunta un interessant raonament: atès que el Tribunal està sotmès, no només a la Constitució i a les seves reformes —que no poden ser objecte de control de la constitucionalitat—, sinó també a la seva Llei orgànica (article 1.1 d'aquesta), les unes i l'altra podran fer —amb diferent abast— una derogació de les seves competències o una abrogació de la seva doctrina jurisprudencial.

En aquesta etapa, segueix reconeixent-se que davant el Tribunal es plantejen controvèrsies que tenen un rerefons polític. Tres estudiosos coincideixen en aquest plantejament: Francisco Rubio Llorente<sup>42</sup> assenyala que, a partir del moment que la decisió última sobre la validesa o invalidesa de les lleis queda en mans dels jutges, l'argumentació juridicoconstitucional es converteix en una

---

*años de Corte Constitucional italiana, 25 años de Tribunal Constitucional español*, Ministeri de Justícia, 2007.

40. Luis López Guerra, «Algunes notes sobre el desenvolupament de la doctrina constitucionalista espanyola», *Revista catalana de dret públic*, núm. 41 (2010).

41. Javier García Roca, «La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España».

42. Francisco Rubio Llorente, «El Tribunal Constitucional».

peça essencial del debat polític i les resolucions constitucionals són utilitzades com a elements de suport o censura als uns o als altres; Juan José Solozábal<sup>43</sup> opina que la capacitat integradora de l'Estat autonòmic depèn de la disposició de la societat a acceptar un tractament jurídic de les seves diferències, encara que aquestes puguin afectar qüestions polítiques; per acabar, Javier García Roca<sup>44</sup> observa que el Tribunal Constitucional ha apaivagat controvèrsies jurídiques que encobrien seriosos conflictes polítics.

La doctrina també coincideix a posar en relleu el caràcter detallat i *pedagògic* de la fonamentació jurídica de les sentències del Tribunal Constitucional. Segons Luis Aguiar de Luque i Pablo Pérez Tremps,<sup>45</sup> crida l'atenció de les primeres sentències del Tribunal l'extensa argumentació en què es basa aquest per a fer prevaldre els aspectes interpretatius (i, fins i tot, *pedagògics*) de la seva jurisprudència; en el mateix sentit es pronuncien Germán Fernández Farreres,<sup>46</sup> per a qui l'afany pedagògic del Tribunal permetia fer comprensibles els fonaments de la nova estructura territorial, i Luis López Guerra,<sup>47</sup> que, a banda de destacar l'element pedagògic present en les resolucions constitucionals, també ressalta la freqüència dels casos d'*interpretació conforme* com a mètode per a conjugar la deferència envers el legislador amb el respecte al text constitucional.

Un altre aspecte en què la doctrina posa un èmfasi especial és el de l'acumulació d'assumptes irresolts en el Tribunal, fet que és destacat per Rubio Llorente,<sup>48</sup> que el qualifica de gravíssim problema, i per Aja i Viver i Pi-Sunyer,<sup>49</sup> que ressalten que, en relació amb aquesta problemàtica, no es pot oblidar que

---

43. Juan José Solozábal Echavarría, «El Estado autonómico en perspectiva».

44. Javier García Roca, «La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España».

45. Luis Aguiar de Luque i Pablo Pérez Tremps (dir.), *Veinte años de jurisdicción constitucional en España*.

46. Germán Fernández Farreres, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*.

47. Luis López Guerra, «Algunes notes sobre el desenvolupament de la doctrina constitucionalista espanyola».

48. Francisco Rubio Llorente, «El Tribunal Constitucional».

49. Eliseo Aja i Carles Viver i Pi-Sunyer, «Valoración de 25 años de autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, any 23, núm. 69 (setembre-desembre 2003).

les sentències que resolen problemes competencials solen tenir tanta o més importància per a la doctrina que sentin pro futur, que per a la resolució de casos concrets.

Per cloure aquesta etapa i servint de pont d'enllaç amb el proper i intens període d'anàlisi doctrinal, que s'iniciarà amb el pronunciament del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, Pedro Cruz Villalón<sup>50</sup> reflexiona sobre els processos constitucionals pendents que afectaven reformes estatutàries i apunta una consideració interessant: aquestes reformes signifiquen que l'element del cànon teòricament subordinat (l'Estatut) s'enriqueix, mentre que l'element teòricament suprem (la Constitució) apareix pobre i llunyà en el temps. Segons Cruz Villalón, un dels elements del bloc de la constitucionalitat (l'Estatut) s'ha construït en tensió amb la doctrina constitucional vigent, de manera que el jutge constitucional es veurà compel·lit a mantenir o a alterar la seva doctrina tenint en compte que la peça del paràmetre que ha estat modificada és la subordinada.

## 2.6. La doctrina constitucionalista després de la sentència sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya: el debat doctrinal

La Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, dictada sobre el recurs d'inconstitucionalitat interposat per noranta-nou diputats del Partit Popular contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya, ha remogut les tranquil·les aigües de la doctrina constitucionalista espanyola i, potser per primer cop, ha fet que es configurassin unes opinions doctrinals clarament diferenciades que amb el pas del temps segurament podran ser objecte d'una anàlisi més acurada que no pas ara, quan la immediatesa dels estudis que es van publicant fa difícil tenir la necessària perspectiva per a poder-los valorar i analitzar amb precisió.

Un sector doctrinal, sense entrar a qüestionar —ni en la majoria de casos a valorar— el paper que s'autoatribueix el Tribunal Constitucional d'interpret suprem, únic i indiscutible de la Constitució —o, en tot cas, acceptant-lo de

---

50. Pedro Cruz Villalón, «La dificultat del Tribunal Constitucional com a garant de l'autonomia territorial», *Revista catalana de dret públic*, núm. 39 (2009).

forma tàcita—, ni el valor que atorga a la seva doctrina, constata, simplement, que la STC 31/2010 reafirma la condició del Tribunal com a intèrpret suprem de la Constitució i el valor de la seva jurisprudència, que no pot ser remoguda en cap circumstància pel legislador estatutari. Així, Santiago Muñoz Machado<sup>51</sup> afirma que les normes constitucionals aplicables a l'organització territorial de l'Estat, interpretades llargament pel Tribunal Constitucional, tenen una densitat molt consistent i no poden ser remogudes mitjançant normes estatutàries per a incrementar les atribucions d'una comunitat autònoma o canviar les seves relacions amb els poders de l'Estat. Per a Manuel Rebollo Puig,<sup>52</sup> el Tribunal ha defensat la Constitució i la seva pròpia jurisprudència sobre l'organització territorial de l'Estat, jurisprudència de la qual, sens perjudici d'alguns afegits, no s'ha apartat gens. Luis Ortega<sup>53</sup> assenyalava que hi ha una reivindicació de l'exclusivitat del Tribunal en la funció interpretativa del sentit dels conceptes constitucionals, la qual permet, a més, la introducció d'un element evolutiu en funció del canvi de les circumstàncies històriques. Tomás de la Quadra-Salcedo Janini<sup>54</sup> destaca que el Tribunal Constitucional reafirma el seu paper d'intèrpret suprem de la Constitució enfront de la idea que el legislador estatutari pot imposar-li una interpretació, entre les constitucionalment possibles, de les competències reservades a l'Estat, ja que en aquest punt la Constitució és una norma oberta.

Enfront d'aquest sector doctrinal, altres constitucionalistes analitzen de manera detallada la funció interpretativa de la Constitució que s'atribueix el Tribunal Constitucional en la Sentència i el seu impacte en l'Estat autonòmic. En general, aquests constitucionalistes consideren que el paper que s'assigna el Tribunal el converteix en un òrgan gairebé constituent. N'és un exemple Miguel Ángel Aparicio,<sup>55</sup> per a qui el Tribunal no se situa com a intèrpret de la

---

51. Santiago Muñoz Machado, «El dogma de la Constitución inacabada», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90 (setembre-desembre 2010).

52. Manuel Rebollo Puig, «Elogio de los jueces», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15 (octubre 2010).

53. Luis Ortega Álvarez, «El debate competencial entre el Estado y las comunidades autónomas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151 (gener-març 2011).

54. Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, «El modelo competencial en la STC 31/2010, de 28 de junio», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15 (octubre 2010).

55. Miguel Ángel Aparicio Pérez, «Alguna consideración sobre la STC 31/2010 y el rol atribuido al Tribunal Constitucional», *Revista catalana de dret públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006* (desembre 2010).

Constitució, sinó com a *comissari del poder constituent* i, fins i tot, com a poder constituent directe, ja que oblida que el Tribunal Constitucional és un poder constituït i no pot donar cap contingut a la Constitució si aquesta no el té en si mateixa, atès que interpretar és descobrir, no inventar. Carles Viver<sup>56</sup> destaca que la Sentència significa un canvi radical en l'autoconcepció de la funció constitucional del Tribunal, que pretén passar del rol de legislador negatiu al d'interpret o concretitzador únic i indiscutible de la Constitució, i això en relació no solament amb la definició de les categories constitucionals, sinó també amb l'enjudiciament concret de tots els preceptes estatutaris objecte del procés constitucional. En la mateixa línia es pronuncien Mercè Barceló i Serramalera,<sup>57</sup> que afirma que es revela un nou concepte de *poder constituent* del qual passa a formar part el Tribunal Constitucional; Joan Vintró Castells,<sup>58</sup> per a qui el Tribunal Constitucional s'autoatribueix una posició de prolongació del poder constituent, i Enric Fossas Espadaler,<sup>59</sup> que creu que el Tribunal Constitucional s'ha autoatribuït, pro futur, una funció d'interpret únic, autèntic i indiscutible de la Constitució en el moment de la seva història en què gaudeix de menys *auctoritas*, funció gairebé constituent que, en cas d'exercir-la, l'allunyaria del paper normalment reservat a la jurisdicció constitucional en una democràcia constitucional.

Potser es podria considerar que Rosario Tur Ausina i Enrique Álvarez Conde<sup>60</sup> es posicionen entre els dos blocs doctrinals, ja que defensen que l'elaboració doctrinal de la Sentència, a banda dels seus aspectes positius, planteja problemes juridicoconstitucionals importants que afecten la relació del Tribu-

---

56. Carles Viver i Pi-Sunyer, «El Tribunal Constitucional, ¿“sempre, només... i indiscutible”? La funció constitucional dels estatuts en l'àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/2010», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12 (març 2011) (núm. especial sobre la sentència de l'Estatut d'autonomia de Catalunya) .

57. Mercè Barceló i Serramalera, «Breus consideracions sobre la STC 31/2010», *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006* (desembre 2010).

58. Joan Vintró Castells, «Valoración general de la STC 31/2010», *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006* (desembre 2010).

59. Enric Fossas Espadaler, «El Estatuto tras la sentencia», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27 (2010).

60. Rosario Tur Ausina i Enrique Álvarez Conde, *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Cataluña: La Sentencia de la perfecta libertad*, Pamplona, Aranzadi-Thomson Reuters, 2010.

nal amb els altres poders públics, la consideració de la jurisprudència com a font del dret i la relació entre el poder constituent i els poders constituïts.

El debat doctrinal iniciat amb l'estudi de la Sentència es manifesta, a més, en diversos aspectes controvertits: si forma part o no del contingut de la Constitució la jurisprudència constitucional; el caràcter polític o jurídic del judici constitucional; el caràcter concís de la fonamentació de la Sentència; el paper que tenen els estatuts d'autonomia en el procés de descentralització política; l'existència o inexistència de deferència del Tribunal envers el legislador estatutari; i, per acabar, la possibilitat que els estatuts puguin impulsar un canvi de la jurisprudència constitucional. Vegem-los un per un.

En primer lloc, es manifesten discrepàncies respecte de si la doctrina constitucional integra o no el contingut de la Constitució. Carles Viver<sup>61</sup> sosté que no és cert que la Constitució sigui el que diu el text constitucional més el que el Tribunal Constitucional digui que diu, ni que la doctrina constitucional sigui també Constitució i que el legislador i fins i tot les parts en un litigi hagin de debatre sobre la correcció de la doctrina constitucional i no sobre el contingut de la Constitució. Propera a aquest raonament es mostra Mercè Barceló,<sup>62</sup> que posa en relleu que el paràmetre de constitucionalitat que utilitza la Sentència està constituït per les competències estatals reinterpretades d'acord amb la jurisprudència constitucional, però no en formen part les altres opcions que ofereix el text constitucional. En oposició a aquestes opinions, Francesc de Carreras<sup>63</sup> afirma que, en els estats dotats de Tribunal Constitucional, no és admissible considerar que la Constitució es redueix a la simple literalitat del seu text, sinó que ha de considerar-se que també integra el patrimoni constitucional la interpretació que ha anat elaborant el Tribunal Constitucional, de manera que la jurisprudència forma part de la Constitució mateixa. Per la seva banda, Víctor Ferreres<sup>64</sup> opina que el fet que la Constitució remeti als estatuts i a altres normes per a tancar la Constitució territorial no significa que no digui

61. Carles Viver i Pi-Sunyer, «El Tribunal Constitucional, ¿“sempre, només... i indiscutable”?».

62. Mercè Barceló i Serramalera, «Breus consideracions sobre la STC 31/2010».

63. Francesc de Carreras, «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña? El Estado de las autonomías tras la sentencia del TC», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 206 (2010).

64. Víctor Ferreres Comella, «El Tribunal Constitucional ante el Estatuto», *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006* (desembre 2010).



res substancials que pugui arribar a imposar-se al legislador estatuent, si bé el que s'extregui de la Constitució dependrà de com s'interpreti aquesta.

La *ratio decidendi* de la Sentència també és controvertida des de la perspectiva de l'opinió tradicional de la doctrina constitucionalista, que defensava que una de les característiques de les decisions del Tribunal Constitucional era que, tot i que les disputes que se li plantejaven tenien un substrat polític, les havia de resoldre amb raons jurídiques. En aquest sentit, Miguel Ángel Aparicio<sup>65</sup> considera que la Sentència substitueix el judici jurídic pel judici polític, amb la qual cosa impedeix que el pacte polític i jurídic del nou Estatut aconseguixi els seus resultats modernitzadors; davant d'això, sosté que és urgent reformar no només la Constitució, sinó també el Tribunal Constitucional. En una línia similar, tot i que sense manifestar expressament que ens trobem davant d'un judici polític, es pronuncien Mercè Barceló<sup>66</sup> i Enoch Albertí.<sup>67</sup> La primera creu que la interpretació jurídica ha donat pas a la decisió arbitrària, entesa com a possibilitat de decisió no reglada segons els cànons de la interpretació jurídica pel fet d'autoproclamar-se el Tribunal poder constituent, circumstància que ens eximeix de realitzar cap esforç per a intentar entendre la Sentència des dels paràmetres jurídics comunament acceptats. Enoch Albertí opina que s'ha imposat una línia de pensament constitucional, una determinada concepció de l'Estat autonòmic, sobre una altra que, fins ara, es creia que també podia estar emparada en la Constitució. En una línia oposada, Juan José Solozábal<sup>68</sup> afirma que el Tribunal verifica un contrast entre la norma impugnada i la Constitució, però no es pronuncia sobre les intencions o els propòsits que, en el pla polític o jurídic, poguessin tenir els autors de la norma.

Un altre factor que és objecte de valoracions diferents és la concisió de la fonamentació de la Sentència. Si en etapes anteriors existia coincidència en el fet que la jurisprudència constitucional recorria tradicionalment a uns raonaments extensos que tenien, fins i tot, un caràcter *pedagògic*, la concisió argumentativa de

65. Miguel Ángel Aparicio Pérez, «Alguna consideración sobre la STC 31/2010».

66. Mercè Barceló i Serramalera, «Breus consideracions sobre la STC 31/2010».

67. Enoch Albertí Rovira, «La Sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'Estatut i l'Estat de les autonomies», *Revista catalana de dret públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006* (desembre 2010).

68. Juan José Solozábal Echavarría, «La sentencia sobre el Estatuto de Cataluña: una visión de conjunto», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151 (gener-març 2011).

la Sentència 31/2010 és valorada de forma diferent. Enoch Albertí<sup>69</sup> afirma que la brevetat confereix a la Sentència un to apodíctic en un camp en què l'única cosa que és òbvia és que no hi ha res obvi, cosa que confereix a la decisió del Tribunal un to excessivament rotund i tallant i que li resta capacitat de persuasió. En canvi, Francesc de Carreras<sup>70</sup> sosté que els raonaments del Tribunal són succints perquè en la majoria dels casos estan fundats en l'aplicació de jurisprudència anterior, cosa que permet que la Sentència es llegeixi amb fluïdesa i no exigeixi un sobre-esforç de comprensió. Juan José Solozábal,<sup>71</sup> per la seva banda, tot qualificant la Sentència de clara i d'argumentació directa, raona que, tot i que és cert que en el cas dels tribunals constitucionals la parquedat del dret que imposen requereix una compensació discursiva, la justificació de la seva actuació resulta més de la legitimitat del dret que apliquen que no pas de la seva capacitat d'argumentació.

Un element més de discrepància és la valoració de la funció que la Sentència atribueix als estatuts d'autonomia en la configuració del procés de descentralització política, i la seva capacitat per a incidir en la jurisprudència constitucional. Per a diversos constitucionalistes, la Sentència reflecteix la devaluació dels estatuts d'autonomia, que es revelen incapaçs d'influir en la tasca interpretativa del Tribunal Constitucional. Coincideix a apreciar aquesta devaluació de les normes estatutàries gran part de la doctrina constitucionalista catalana, d'entre la qual es pot fer esment de Carles Viver,<sup>72</sup> Enoch Abertí,<sup>73</sup> Joan Vintró,<sup>74</sup> Enric Fossas,<sup>75</sup> Xavier Arbós,<sup>76</sup> Marc Carrillo,<sup>77</sup> Manuel Gerpe,<sup>78</sup> Mi-

---

69. Enoch Albertí Rovira, «La Sentència 31/2010: valoració general»

70. Francesc de Carreras, «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña?»

71. Juan José Solozábal Echavarría, «La sentencia sobre el Estatuto de Cataluña».

72. Carles Viver i Pi-Sunyer, «El Tribunal Constitucional, ¿“sempre, només... i indiscutible”?».

73. Enoch Albertí Rovira, «La Sentència 31/2010: valoració general».

74. Joan Vintró Castells, «Valoración general de la STC 31/2010».

75. Enric Fossas Espadaler, «El Estatuto tras la sentencia».

76. Xavier Arbós Marín, «Una visió general», *Revista catalana de dret públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006* (desembre 2010).

77. Marc Carrillo, «Después de la sentencia, un Estatuto desactivado», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15 (octubre 2010).

78. Manuel Gerpe Landín i Miguel Ángel Cabellos Espíerrez, «La regulació estatutària del poder judicial y su tratamiento en la STC 31/2010», *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 12 (març 2011) (núm. especial sobre la sentència de l'Estatut d'autonomia de Catalunya).

guel Ángel Cabellos,<sup>79</sup> Josep Maria Castellà,<sup>80</sup> Antoni Bayona<sup>81</sup> i Mercè Corretja,<sup>82</sup> als quals cal afegir Francisco Balaguer,<sup>83</sup> que considera que la Sentència simplifica la funció de les normes estatutàries en afirmar que no tenen un valor normatiu afegit al que correspon a les normes situades extramurs de la Constitució formal. Amb una valoració no coincident —ja que no qualifica de devaluat el paper dels estatuts—, Luis Ortega<sup>84</sup> afirma que en matèria competencial els estatuts passen a ser considerats clarament normes infraconstitucionals que no poden incidir en el model competencial que es localitza en la Constitució i en la interpretació realitzada pel Tribunal.

També és objecte d'anàlisi doctrinal l'existència o inexistència de deferència del Tribunal envers el legislador estatutari, tema íntimament enllaçat amb la valoració de la funció que la Sentència atorga als estatuts. Si era comú en la doctrina constitucionalista que un dels criteris essencials que havia d'aplicar el Tribunal en l'anàlisi de la constitucionalitat de les lleis era el de la deferència envers del legislador i, unit a aquest criteri, el de la presumpció de la constitucionalitat de la seva obra, en les anàlisis doctrinals de la Sentència es posen de manifest les discrepàncies sobre si aquest criteri ha estat respectat. En aquest sentit, Enoch Aberti<sup>85</sup> afirma que la deferència que hauria de fer-se present en

---

79. Manuel Gerpe Landín i Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, «La regulació estatutària del poder judicial».

80. Josep Maria Castellà Andreu, *La sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de autonomia de Catalunya, y su significado para el futuro del Estado autonómico*. Fundació Ciudadanía y Valores. Septiembre 2010.

81. Antoni Bayona Rocamora, «El Tribunal Constitucional davant l'Estatut», *Revista catalana de dret públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006* (desembre 2010).

82. Mercè Corretja Torrens, «Els efectes de la sentència sobre la definició estatutària de les competències: la devaluació jurídica dels estatuts d'autonomia», *Revista catalana de dret públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006* (desembre 2010).

83. Francisco Balaguer Callejón, «El Estado autonómico en el contexto de la integración europea. Un comentario a la STC 31/2010, de 28 de junio», a Enrique Álvarez Conde i Cecilia Rosado Villaverde (dir.), *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional*, Madrid, Instituto de Derecho Público i Universidad Rey Juan Carlos, 2011.

84. Luis Ortega, «La posición de los estatutos de autonomía con relación a las competencias estatales tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de autonomía de Catalunya», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90 (setembre-desembre 2010).

85. Enoch Albertí Rovira, «La Sentència 31/2010: valoració general».

la intervenció del Tribunal Constitucional, que es manifestaria en termes d'una presumpció de constitucionalitat reforçada per les característiques de la norma objecte del procés constitucional, no sols no es manifesta, sinó que la Sentència ni tan sols manté la deferència que es podria esperar respecte de les lleis ordinàries. Són del mateix parer Mercè Barceló,<sup>86</sup> que opina que la Sentència prescindeix de la constant acceptada per la jurisprudència que tot enjudiciament de la llei ha de partir del principi de presumpció de la seva constitucionalitat; Joan Vintró,<sup>87</sup> que afirma que l'Alt Tribunal no ha estat deferent amb un legislador de característiques tan singulars com l'estatutari, davant del qual hauria d'extremar la deferència i el *self restraint*, i no alterar els termes jurídics del pacte polític estatutari excepte en aquells supòsits en què hi hagués una indiscutible contradicció amb la Constitució; i Antoni Bayona,<sup>88</sup> que creu que el Tribunal no solament no aplica el principi de deferència en el seu judici de constitucionalitat, sinó que en els seus arguments mostra una desconfiança i una aproximació preventiva envers la norma que el porten a un activisme judicial que s'arriba a concretar en declaracions interpretatives innecessàries.

En sentit oposat, Francesc de Carreras<sup>89</sup> afirma que el caràcter interpretatiu de la Sentència és una mostra d'un exquisit respecte pel legislador estatutari, ja que declara nuls només catorze dels preceptes objecte de recurs; coincideix amb aquesta apreciació Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo,<sup>90</sup> que destaca l'enorme esforç de la Sentència per a interpretar de la forma més positiva i deferent els termes de l'Estatut de Catalunya, mentre que Juan José Solozábal<sup>91</sup> respon a la qüestió distingint entre els aspectes que representen una actitud *comprensiva* (consultes populars, finançament o Administració autonòmica) i d'altres que impliquen una posició crítica (immigració i pronunciaments anul·ladoris de la Sentència). Per la seva banda, Víctor Ferreres<sup>92</sup> mati-

86. Mercè Barceló i Serramalera, «Breus consideracions sobre la STC 31/2010».

87. Joan Vintró Castells, «Valoración general de la STC 31/2010».

88. Antoni Bayona Rocamora, «El Tribunal Constitucional davant l'Estatut».

89. Francesc de Carreras, «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña?».

90. Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, «El Estatuto de Cataluña y el Estado autonómico tras las sentencias del Tribunal Constitucional», *Revista de Administración Pública*, núm. 184 (gener-abril 2011).

91. Juan José Solozábal Echavarría, «La sentencia sobre el Estatuto de Cataluña».

92. Víctor Ferreres Comella, «El Tribunal Constitucional ante el Estatuto».

93. Manuel Rebollo Puig, «Elogio de los jueces».

sa que el criteri de la deferència serà aplicable sempre que el legislador sigui plenament competent, cas en el qual estarà justificat sostenir que el jutge només ha d'invalidar la norma aprovada en un procés de tan alta intensitat democràtica si està molt clar que és contrària a la Constitució; partint d'aquest principi, Víctor Ferreres observa un baix nivell de deferència en la part de la Sentència en la qual s'examinen opcions del legislador estatuent que es refereixen a matèries reservades (o permeses) a l'Estatut, com ara el tema de la llengua.

Finalment, tot i que hi ha coincidència doctrinal en la idea que la jurisprudència constitucional pot evolucionar i canviar, les divergències sorgeixen quan es valora si l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya pel legislador orgànic estatutari era un factor que podia impulsar aquest canvi de doctrina. Manuel Rebollo<sup>93</sup> assenyalava que el Tribunal, amb encert, ha considerat que aquesta no era l'ocasió per a canviar la seva doctrina, quan tants aspectes resultaven bruscament qüestionats i s'imposava, en comptes d'una transformació gradual, un canvi abrupte. Amb plena coincidència, Francesc de Carreras<sup>94</sup> afirma que no és assenyat pensar que un tribunal que té per norma, i fins i tot per obligació, ser prudent en els canvis de doctrina, efectués un gir tan profund com el que exigia l'Estatut català. Enfront dels anteriors, Carles Viver<sup>95</sup> sosté que, en els supòsits en què el Tribunal ha reconegut que la Constitució emparava diverses alternatives, el legislador estatutari està legitimat per a proposar-li una revisió de la seva doctrina, sobretot si es té en compte que, en aquest cas, la qüestió no afectava directament drets dels ciutadans, sinó el repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, i la proposta de revisar la jurisprudència prèvia naixia d'un pacte entre els dos únics destinataris directes d'una previsió constitucional especialment oberta.

Com a conclusió final d'aquesta interessant etapa d'anàlisi doctrinal iniciada arran de l'estudi de la Sentència 31/2010, de 28 de juny, es podria afirmar que s'ha trencat la tradicional homogeneïtat doctrinal que, almenys en l'àmbit teòric, semblava existir sobre la funció que complia el Tribunal Constitucional i el valor de la seva jurisprudència en l'Estat autonòmic, de manera que s'han configurat posicions doctrinals diverses i, fins i tot, allunyades en els seus plantejaments. Només el temps dirà si són possibles punts de coincidència entre aquestes posicions o si es tracta d'una divergència definitiva en el debat doctrinal.

94. Francesc de Carreras, «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña?».

95. Carles Viver i Pi-Sunyer, «El Tribunal Constitucional, ¿“sempre, només... i indiscutible”?».

## RESUM

**Revista catalana de dret públic**, 43, ISSN 1885-5709, 2011

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

---

342:353(460)

Gerard Martín, professor associat de dret constitucional de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona

### **ca La jurisprudència constitucional sobre l'organització territorial de l'Estat autònic i bibliografia sobre la incidència d'aquesta jurisprudència** p. 221-276

A la primera part de l'article es destaca la rellevància de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre els aspectes vinculats a l'organització territorial de l'Estat autònic, doctrina que reflecteix el camí seguit per l'Alt Tribunal per a dotar de contingut les indefinicions que presenta el títol VIII de la Constitució espanyola. Es ressalta de forma especial la jurisprudència constitucional sobre els estatuts d'autonomia, amb una referència particularitzada a la Sentència 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en la qual es posa en relleu la inescindibilitat entre la Constitució i la interpretació que sobre aquesta fa el Tribunal Constitucional.

La segona part de l'article analitza els treballs doctrinals que han estudiat i valorat la incidència de la jurisprudència constitucional sobre l'organització territorial de l'Estat autònic. En aquest sentit, distingeix sis etapes en les anàlisis doctrinals: els estudis previs a l'aprovació de la normativa reguladora del Tribunal Constitucional; els treballs doctrinals publicats l'any 1981 de forma gairebé simultània a la publicació de les primeres sentències del Tribunal; les primeres anàlisis de la jurisprudència constitucional efectuades en el període 1982-1990; el debat sobre l'Estat autònic jurisdiccional (1991-1999); les reflexions doctrinals en perspectiva (2000-2010), i el debat doctrinal iniciat arran de la Sentència 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

---

Paraules clau: jurisprudència constitucional, Estat autònic, distribució de competències, estatuts d'autonomia, intèrpret suprem.

**Revista catalana de dret públic**, 43, ISSN 1885-5709, 2011

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

---

342:353(460)

Gerard Martín, profesor asociado de derecho constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona

**ca La jurisprudència constitucional sobre l'organització territorial de l'Estat autònom i bibliografia sobre la incidència d'aquesta jurisprudència**

es La jurisprudencia constitucional sobre la organización territorial del Estado autonómico y bibliografía sobre la incidencia de esta jurisprudencia.

p. 221-276

En la primera parte del artículo destaca la relevancia de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los aspectos vinculados a la organización territorial del Estado autonómico, doctrina que refleja el camino seguido por el Alto Tribunal para dotar de contenido las indefiniciones que presenta el título VIII de la Constitución española. Se resalta de forma especial la jurisprudencia constitucional sobre los estatutos de autonomía, con una referencia particularizada a la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, en la cual se pone de relieve la inescindibilidad entre la Constitución y la interpretación que sobre ésta hace el Tribunal Constitucional.

La segunda parte del artículo analiza los trabajos doctrinales que han estudiado y valorado la incidencia de la jurisprudencia constitucional sobre la organización territorial del Estado autonómico. En este sentido, distingue seis etapas en los análisis doctrinales: los estudios previos a la aprobación de la normativa reguladora del Tribunal Constitucional; los trabajos doctrinales publicados el año 1981 de forma casi simultánea en la publicación de las primeras sentencias del Tribunal; los primeros análisis de la jurisprudencia constitucional efectuados en el periodo 1982-1990; el debate sobre el Estado autonómico jurisdiccional (1991-1999); las reflexiones doctrinales en perspectiva (2000-2010), y el debate doctrinal iniciado a raíz de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña.

---

Palabras clave: jurisprudencia constitucional, Estado autonómico, distribución de competencias, estatutos de autonomía, intérprete supremo.

**ABSTRACT****Revista catalana de dret públic**, 43, ISSN 1885-5709, 2011

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

342:353(460)

Gerard Martín, Associate Professor of Constitutional Law at the University of Barcelona Law School

**ca La jurisprudència constitucional sobre l'organització territorial de l'Estat autònom i bibliografia sobre la incidència d'aquesta jurisprudència****es en Constitutional Case Law on Territorial Organization in the State of Autonomous Communities and Literature on the Effects of that Case Law**

p. 221-276

The first part of the article highlights the significance of Constitutional Court doctrine on the territorial organization of a State of autonomous communities. This doctrine reflects the path taken by the High Court to give substance to the points of vagueness contained in Title 8 of the Spanish Constitution. Particular emphasis is placed on constitutional case law on Statutes of Autonomy, there being special reference to Decision 31/2010, June 28, which was handed down with respect to the Statute of Autonomy of Catalonia. In that decision, the existence of a point of indivisibility between the Constitution and the interpretation of the Constitution made by the Constitutional Court is made manifest.

The second part of the article analyzes the studies on doctrine that have examined

and evaluated the effects of constitutional case law on the territorial organization of the State of autonomous communities. In this regard, it delineates six different stages in the doctrinal analyses: the studies prior to the passage of the set of regulations governing the Constitutional Court; the studies on legal doctrine published in 1981 practically at the same time that the Court was handing down its first rulings; the first analyses on constitutional case law, conducted between 1982 and 1990; the debate over jurisdiction in a State of autonomous communities (1991-1999); doctrinal thoughts in perspective (2000-2010) and the debate over doctrine that began with Decision 31/2010, 28th June, with regard to the Statute of Autonomy of Catalonia.

---

Key words: constitutional case law, State of autonomous communities, distribution of powers, Statutes of Autonomy, supreme interpreter.