

## COMPETÈNCIES DESACTIVADES? CONSIDERACIONS SOBRE LA DENOMINADA *SENTÈNCIA OCULTA*

Xavier Bernadí Gil\*

### 1. Caràcter interpretatiu i efectes de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre els títols competencials assumits per l'Estatut

El títol IV de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), relatiu a les *competències de la Generalitat*, dedica el seu primer capítol a la *tipologia de les competències* (art. 110-115) i el seu segon i darrer capítol a les *matèries de les competències*. Aquest darrer capítol consta d'un total de 58 articles (art. 116-173), referits a un mateix nombre de grans sectors materials.

En aparença, aquest llarg capítol hauria patit poques afectacions, ja que, d'acord amb la decisió del Tribunal, únicament són *inconstitucionals i nuls* dos incisos, gairebé idèntics, de dos preceptes (art. 120.2, sobre caixes d'estalvis; i art. 126.2, en matèria de crèdit, banca, assegurances i mutualitats) i només quatre preceptes (consultes populars, cultura, dret civil i immigració) exigeixen una *interpretació conforme*.<sup>1</sup>

Tanmateix, si de la decisió de la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) passem a la seva fonamentació jurídica (FJ 64-109), podem constatar que es produeix un fenomen ben peculiar: el Tribunal desestima la impugnació dels articles restants –la gran majoria– i, no obstant això, bona part de les competències específiques examinades pel Tribunal queden, d'una o altra manera, *desactivades* arran de la interpretació que en fa el mateix Tribunal, la qual, d'altra banda, no es porta a la decisió. Hi hauria, per tant, una «*Sentencia oculta* –Rodríguez-Zapata dixit– *que manipula los preceptos del EAC, los modifica y desconoce su sistemática interna hasta convertirlo en un embrollo de normas va-*

---

\* Xavier Bernadí Gil, professor de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra.

1. La declaració d'inconstitucionalitat que afecta els articles 120.2 i 126.2 no es fonamenta en el tractament substantiu que es fa d'aquestes matèries, sinó en el fet d'identificar les bases estatals amb «principis, regles i estàndards mínims», en coherència amb l'article 111 EAC (competències compartides). Per tant, el Tribunal es limita a reiterar aquí la doctrina establerta sobre l'article 111 (FJ 60) als incisos corresponents de l'article 120.2 (FJ 67) i de l'article 126.2 (FJ 72). Les interpretacions conformes es troben als FJ 69 (consultes populars), 73 (cultura), 76 (dret civil) i 138 (immigració).

*cias, paralizadas, futuras o a las que se hace decir lo que no dicen, ni han querido decir».*<sup>2</sup>

Aquest capteniment –que també afecta altres apartats de l'EAC– té dues conseqüències de primer ordre: *a)* en primer lloc, en tots aquells casos –que no són pocs– en què es pugui constatar que s'ha produït aquesta desactivació competencial, ens trobarem davant d'uns títols competencials en principi validats pel Tribunal Constitucional però que, no obstant això, ja *no diuen* el que encara *sembla que diguin*, és a dir, ja no atribueixen a la Generalitat els poders que encara sembla que li atribueixin, o bé ho fan amb una intensitat molt menor; *b)* en segon lloc, i com és lògic, creixerà d'una forma notòria la inseguretat jurídica, la incertesa i la indeterminació del sistema competencial.<sup>3</sup>

Les dificultats comencen a l'hora d'avaluar de manera global la situació en què han quedat les competències sectorials de la Generalitat, ja que ens trobem amb un nombre de supòsits prou variat, que van des de les molt acotades declaracions d'inconstitucionalitat, passant pels nombrosos preceptes que són objecte d'interpretació, fins arribar als pocs articles que no han estat impugnats.<sup>4</sup> D'aquests supòsits, ens centrarem en els que es troben en el punt intermedi, és a dir, en la lectura que imposa el Tribunal Constitucional respecte de la major part dels títols competencials recollits al títol IV EAC. El caràcter interpretatiu de la Sentència (que deriva tant de la *interpretació conforme a la Constitució* –establerta d'acord amb l'apartat tercer de la decisió del Tribunal–, com de la *interpretació conforme a la jurisprudència constitucional* –inherent a l'apartat quart d'aquella decisió), també constitueix un dels eixos centrals de la crítica expressada per quatre dels cinc magistrats dissidents en els vots particulars respectius.<sup>5</sup> Tots ells consideren que la Sentència majoritària depassa de lluny els límits establerts pel mateix Tribunal a les anomenades sentències *interpretatives*<sup>6</sup> fins al punt de suplantar o usurpar les funcions del legislador, de devaluar

2. Vot particular del magistrat J. Rodríguez-Zapata, apartat III, punts 6 i 7.

3. Situació que s'aniria amplificant si cal esperar, com diu el Tribunal Constitucional, a la resolució dels litigis que es puguin plantejar en el futur sobre les normes que desenvolupin l'EAC per conèixer «*la más precisa y acabada delimitación de los contornos competenciales que pudiesen estar en litigio*» (FJ 64, *in fine*).

4. Article 116 (agricultura), article 119 (caça, pesca, etc.), article 124 (cooperatives), article 130 (dret processal), article 137 (habitatge), article 143 (llengua pròpia), article 145 (mercats de valors), article 153 (polítiques de gènere), article 156 (protecció de dades), article 159 (règim jurídic, procediment, etc.), article 164 (seguretat pública), article 165 (seguretat social), article 167 (símbols de Catalunya), i article 168 (sistema penitenciari).

5. Els formulats per V. Conde (en particular, apartats 2, 3, 18 i 19), J. Delgado Barrio (apartats 1-3), J. Rodríguez-Zapata (apartat III, punts 6-10) i R. Rodríguez Arribas (apartats 2, 3 i 9).

6. Límits recollits en un cos doctrinal integrat per les resolucions que els mateixos magistrats aporten a la seva argumentació, entre les quals figuren les següents: STC 11/1981, FJ 4; STC 22/1985,

el caràcter vinculant de l'Estatut i de generar inseguretats entre els operadors jurídics i els ciutadans.<sup>7</sup>

Compartim en molt bona part aquesta argumentació i compartim també l'afirmació que fan aquests magistrats, en el sentit que si el Tribunal considerava necessari imposar interpretacions concretes dels títols competencials recollits a l'Estatut, aquesta solució hauria d'haver estat reflectida d'una manera més clara en la decisió o *fallo* de la STC 31/2010. En canvi, no coincidim amb la darrera conclusió que tots ells propugnaven i que no era altra que la necessària i expressa declaració d'inconstitucionalitat de molts dels preceptes que el Tribunal es limitava a *interpretar*.

En qualsevol cas, convé repassar i fer una anàlisi global d'aquestes interpretacions i plantejar-nos seguidament la qüestió, gens intranscendent, del valor jurídic o la força vinculant dels pronunciaments reduccionistes, sobretot quan aquests pronunciaments es troben continguts, únicament, en la fonamentació jurídica de la Sentència.

## 2. Línies d'interpretació utilitzades per desactivar les competències atribuïdes a la Generalitat

### a) Caràcter exclusiu, compartit o executiu de la competència, foment i projecció territorial (aplicació dels FJ 56-63)

La primera restricció que pateixen els títols competencials recollits al capítol II del títol IV EAC prové, lògicament, de la interpretació que imposa el Tribunal en relació amb les regles generals contingudes al capítol I d'aquest mateix títol IV: les conseqüències derivades de la qualificació, per part de l'Estatut, de les competències sectorials com a exclusives, compartides o executives; la disciplina que calgui aplicar a l'activitat de foment vinculada amb aquestes compe-

---

FJ 5; STC 45/1989, FJ 11; STC 222/1992, FJ 2; STC 96/1996, FJ 22; STC 235/1999, FJ 13; STC 194/2000, FJ 4; STC 184/2003, FJ 7; STC 24/2004, FJ 6; STC 183/2005, FJ 5; STC 235/2007, FJ 7; STC 238/2007, FJ 2.

7. La contundència i la gravetat de les afirmacions que es recullen en aquests vots particulars recomanen la lectura directa dels textos respectius, però destaquem aquí el parer de Delgado Barrio, per a qui «este Tribunal [...] *usurpa funciones que corresponden al legislador [...] pues crea un Estatuto nuevo*», així com la constatació que fa Rodríguez-Zapata en subratllar que «*la seguridad jurídica cede el paso a la interpretación manipulativa*». El valor de les sentències dels tribunals constitucionals i la problemàtica concreta de les sentències interpretatives és una qüestió que la doctrina es planteja de manera recurrent. Vid., entre d'altres, Pizzorusso (1981), Bocanegra (1982), Rubio Llorente (1988), Díaz Revorio (2001) i López Bofill (2005).

tències; i l'abast o la projecció territorial que puguin tenir no es podran apartar de les conclusions establertes pel Tribunal als fonaments jurídics 56 a 63 de la STC 31/2010. En l'enjudiciament d'aquest primer capítol ja hi trobem alguns pronunciaments característics de les anomenades sentències interpretatives *de rebuig*, o sigui, de les que expulsen o rebutgen les interpretacions dels preceptes impugnats que difereixin de la interpretació establerta pel Tribunal. Això succeeix, per exemple, en el cas de l'article 112, relatiu a les competències executives, en relació amb el limitat abast que el Tribunal reconeix a la potestat reglamentària inherent a aquesta categoria competencial (FJ 61). Però aquesta interpretació –del tot discutible– almenys es porta a la decisió jurisdiccional. En canvi, l'examen de l'article 114, on es regula l'activitat de foment, du igualment a una interpretació restrictiva, de la qual només queda constància en el fonament jurídic corresponent (FJ 62).

b) *La doctrina constitucional prèvia com a límit general a l'assumpció de competències (FJ 64)*

El Tribunal completa els pronunciaments anteriors amb una teoria general dels límits aplicables a l'assumpció de competències per part dels estatuts, que encapçala la seva anàlisi de les matèries de les competències: la Constitució no impedeix que un estatut d'autonomia utilitzi una tècnica descriptiva de les matèries i submatèries sobre les quals la comunitat autònoma assumeix competències, en el marc de la Constitució i respectant el límit de les competències reservades per aquesta a l'Estat. Ara bé, *«al enjuiciar ahora los artículos impugnados atributivos de competencias concretas hemos de comprobar si, en efecto, se respetan las competencias exclusivas reservadas al Estado, bien sobre la totalidad de una materia, bien sobre las submaterias eventualmente integrantes de un determinado sector material, en el entendido ya establecido de que la realidad, el contenido y el alcance de una y otras, sobre las que las competencias han de ejercerse, como los de estas mismas, serán siempre los que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal, en necesaria e inevitable correspondencia, por tanto, con la interpretación que hemos efectuado de los art. 110, 111 y 112 EAC»* (FJ 64). Si això és realment així, els esforços que les reformes estatutàries dediquin a concretar el repartiment competencial seran completament inútils, ja que cap avanç no és possible, tret que encaixi amb la doctrina constitucional preexistent.

c) *En tot cas no significa 'en tot cas' (FJ 59 i 64)*

Una de les tècniques emprades pel legislador estatutari per protegir el contingut de les competències assumides fou, com sabem, la de relacionar

aquells àmbits materials i funcionals que s'hi consideraven inclosos en tot cas. Però l'ús d'aquesta expressió no constitueix un obstacle –segons el Tribunal– per a la projecció de les competències estatals sobre les matèries o submatèries corresponents, ja que no té «*otra virtualidad que la meramente descriptiva*» (FJ 59). L'expressió esmentada –insisteix el Tribunal– «*ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria «en todo caso» de competencias específicas a la Generalitat*» (FJ 64). La interpretació continguda al FJ 59 permet salvar la constitucionalitat de l'article 110 EAC, sobre les competències exclusives (precepte on, per cert, no apareix l'expressió «en tot cas») i així es disposa en la decisió del Tribunal. Però el Tribunal ja no tornarà a recordar el seu peculiar enteniment de l'expressió «en tot cas», més enllà del FJ 64: «*Éste es el sentido en que habrá de ser entendida dicha expresión que figura en determinados preceptos impugnados (art. 117.1; 118.1 y 2; 120.1, 2 y 3; 121.1 y 2; 123; 125.1 y 4; 127.1 y 2; 131.3; 132.1; 133.1 y 4; 135.1; 139.1; 140.5 y 7; 147.1; 149.3; 151; 152.4; 155.1; 166.1, 2 y 3; 170.1 y 172.2)*, lo que nos evitará volver sobre este extremo al enjuiciar cada uno de ellos».

*d) Desactivació de les previsions en matèria de participació (FJ 111 i 115, en general, i FJ 65, 75, 79, 81, 83, 85, 90, 91, 95, 99, 101, 102, 104, 105 i 107, en particular)*

El títol IV EAC no es dedica únicament a l'assumpció de títols competencials; també recull nombrosos supòsits de participació de la Generalitat en òrgans o en l'exercici de funcions estatals, com a via per reforçar el protagonisme de la Generalitat en àmbits que incideixen en els interessos que té encomanats o que es troben estretament vinculats a les competències que li corresponen. El Tribunal Constitucional respon a tots aquests supòsits amb una doctrina ambivalent: d'una banda, els considera constitucionalment legítims –i desestima la impugnació de què foren objecte– i de l'altra, els subjecta a una interpretació restrictiva que els buida pràcticament de contingut.

Aquesta desactivació s'aconsegueix mitjançant la remissió, pràcticament sistemàtica, a la doctrina continguda als FJ 111 i 115 de la STC 31/210 sobre els articles 174.3 EAC (participació en institucions, organismes i procediments de presa de decisions de l'Estat) i 183.1.a EAC (Comissió Bilateral Generalitat-Estat). La doctrina esmentada assenyala, en síntesi, que: *a)* la participació orgànica i funcional de la Generalitat ha de ser regulada per la legislació estatal i no es

pot substanciar respecte dels òrgans decisoris de l'Estat ni impedir o menystenir el lliure i ple exercici de les competències estatals; b) la col·laboració de la Generalitat en l'exercici de les competències estatals no pot anar més enllà de les relacions de col·laboració entre institucions dotades d'àmbits competencials propis i irrenunciabls, sense que l'activitat de la Comissió Bilateral esmentada pugui excloure l'existència d'altres marcs de col·laboració.

Els preceptes als quals es dota d'aquest nou i únic sentit són especialment nombrosos.<sup>8</sup> En tots aquests casos, allà on l'Estatut consagra un lloc o un moment de participació de la Generalitat, remetent a les normes de l'Estat la concreció d'aquesta participació, el Tribunal respon que «*es al legislador estatal al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, debiendo en todo caso dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado*» (FJ 65, entre d'altres).

En qualsevol cas, on es fa més evident el trencament dels límits establerts a la tècnica de la interpretació conforme establerts pel mateix Tribunal (el respecte al tenor literal dels preceptes enjudiciats, el deure de no ignorar o desfigurar el sentit d'enunciats legals meridians o la interdicció de les interpretacions que reconstrueixen el mandat normatiu) és en la molt discutible limitació segons la qual aquesta participació no es pot produir en òrgans decisoris de l'Estat. En efecte, alguns dels preceptes que el Tribunal considera constitucionalment correctes, però als quals aplica igualment aquesta limitació, estableixen la participació de la Generalitat en òrgans dotats de facultats decisòries evidents (així, l'article 128.3 EAC afirma que la Generalitat participa en els òrgans de la denominació i en l'exercici de llurs facultats de gestió i l'article 171 EAC disposa que la Generalitat participa, en els termes que estableixi la legislació estatal, en els òrgans d'administració de Paradors de Turisme d'Espanya). En aquests casos no es podria parlar tant d'una interpretació conforme, més o menys oculta, sinó d'una autèntica declaració d'inconstitucionalitat indirecta i encoberta.

---

8. Article 117, apartats 2, 3 i 5 (aigües i obres hidràuliques); article 128.3 (denominacions d'origen supraterritorials); article 133.3 (energia); article 135.2 (estadística); article 138.3 (immigració i contingent); article 140, 2, 4 i 5 (infraestructures de transport, ports i aeroports d'interès general i xarxa viària estatal); article 147.1.b (notariat i registres); article 148.2 (obres públiques d'interès general); article 152.4 (planificació econòmica); article 158.3 (recerca); article 161 (entitats religioses); article 162.4 (salut); article 166.3.b (legislació penal i processal sobre menors); article 169.3 (ferrocarrils intercomunitaris); i article 171.c (paradors de turisme).

e) *Avortament (parcial) d'una categoria competencial (relativament) nova*

L'EAC va preveure en força supòsits la possibilitat que la Generalitat assumís competències o facultats en àmbits coberts per competències estatals, així com el dret de la Generalitat a participar en òrgans o funcions de l'Estat i, en tots aquests casos, va remetre als «termes que estableixi la legislació estatal»<sup>9</sup> o bé va emprar expressions sinònimes («d'acord amb la normativa de l'Estat») o properes («si s'estableix mitjançant conveni»).<sup>10</sup> Es tractava d'una solució *hàbil* –perquè constatava la voluntat d'assumir noves competències o d'intervenir en nous àmbits, però respectant la llibertat de disposició de les institucions de l'Estat– i *realista* –ja que l'evolució de l'Estat autonòmic coneix molts supòsits d'assignació o encàrrec de funcions de l'Estat a les comunitats autònomes per mitjà de lleis ordinàries, normes reglamentàries i convenis de col·laboració, és a dir, sense plantejar aquestes operacions com una transferència o delegació competencial i sense formalitzar-les, en conseqüència, a través d'una llei orgànica de les previstes per l'article 150.2 CE (cas, per exemple, dels poders autonòmics sobre els ports d'interès general a partir de la Llei 27/1992).

La STC 31/2010 frustra la finalitat perseguida pel legislador estatutari a través d'una interpretació, novament de rebuig, que desvirtua el text dels preceptes afectats, sense que aquesta interpretació quedi reflectida en la decisió de la Sentència. Per exemple, el Tribunal Constitucional respon a la impugnació de l'article 117.2 EAC, segons el qual «La Generalitat, en els termes que estableix *la legislació estatal*, assumeix competències executives sobre el domini públic hidràulic i les obres d'interès general...», tot assenyalant que «*Ciertamente el art. 149.1.24 CE reserva al Estado como competencia exclusiva las obras públicas de interés general [...] De modo que es al Estado, titular exclusivo de la competencia, al*

9. Per exemple, article 117.2 EAC: «La Generalitat, en els termes que estableix la legislació estatal, assumeix competències executives sobre el domini públic hidràulic i les obres d'interès general. En els mateixos termes li correspon la participació en la planificació i la programació de les obres d'interès general»; article 117.5 (participació de la Generalitat en l'execució de la planificació hidrològica dels recursos i aprofitaments hidràulics de caràcter intercomunitari, en els termes que estableix la legislació estatal).

10. Per exemple, article 117.3.b: «Correspon a la Generalitat, dins del seu àmbit territorial, la competència executiva sobre... l'execució i l'explotació de les obres de titularitat estatal, si s'estableix mitjançant conveni»; article 132.4: «La Generalitat participa en l'execució en matèria de seguretat nuclear, en els termes que siguin acordats en els convenis subscrits a aquest efecte i, si s'escau, en les lleis»; article 148.3: «En el supòsit de les obres qualificades d'interès general o que afecten una altra comunitat autònoma, es poden subscriure convenis de col·laboració per a la gestió dels serveis»; article 152.4.c: «4. Correspon a la Generalitat el desenvolupament i la gestió de la planificació general de l'activitat econòmica. Aquesta competència inclou en tot cas [...] La gestió dels plans, incloent-hi els fons i els recursos d'origen estatal destinats al foment de l'activitat econòmica, en els termes que s'estableixin per mitjà de conveni».

que, con plena libertad de configuración, le corresponde determinar, en su caso, a través del procedimiento constitucionalmente previsto para la transferencia o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas, y en la medida en que los límites constitucionales allí establecidos lo permitan, la atribución de la competencia autonómica» (FJ 65). Aquesta mateixa doctrina es repeteix en relació amb els articles 140.3, sobre la possibilitat d'assumir la gestió dels ports, aeroports i altres infraestructures de transport d'interès general (FJ 85) i 149.4, sobre l'execució i gestió de les obres d'interès general situades al litoral català (FJ 92).

A la vista d'aquests raonaments convé anotar les tres consideracions següents: *a)* el Tribunal aconsegeix desestimar la impugnació d'aquests preceptes per mitjà d'una interpretació *manipuladora* dels textos respectius orientada a expulsar algunes interpretacions que eren del tot possibles a partir de llur literalitat. Manipulació que, d'una banda, converteix alguns mandats estatutaris en simples possibilitats que només seran efectives *si escau*, a voluntat de l'Estat. I, de l'altra, identifica o restringeix l'expressió genèrica de «legislació estatal» amb una espècie concreta d'aquesta legislació (les lleis orgàniques de l'art. 150.2); *b)* el Tribunal no exerceix aquí –ni en molts altres passatges de l'Estatut– la funció privativa que reclama per a ell mateix, en defecte de reforma constitucional expressa, que consisteix a acomodar el sentit de les categories constitucionals a les circumstàncies del temps històric (FJ 57, *in fine*), simplement ignora l'evolució d'aquestes circumstàncies (en aquest cas, la tolerància constitucional, la realitat institucional i el foment polític i administratiu d'un gran nombre de mecanismes de reajustament competencial més flexibles que les lleis orgàniques de transferència o delegació) i continua exigint amb tot el rigor –però, això sí, sense reflectir-ho en la decisió– l'ús d'aquests mecanismes d'ampliació extraestatutària de competències;<sup>11</sup> *c)* la interpretació del Tribunal avorta els intents realitzats per l'Estatut per ampliar els mecanismes d'atribució de competències en els casos esmentats, però tracta de manera més generosa altres supòsits propers en què l'Estatut preveu intervencions de la Generalitat per vies més febles o indirectes.<sup>12</sup> En fi, es tanquen moltes portes, però també s'obren algunes esclletxes.

---

11. Mecanismes que la Constitució efectivament preveu per a la *transferència* o la *delegació* de facultats de titularitat estatal, però no per a la seva simple *assignació legal* o per *encàrrec* entre administracions.

12. És el cas, entre d'altres, del FJ 65, en relació amb l'article 117.5 EAC, sobre la participació de la Generalitat en l'execució de la planificació hidrològica; del FJ 67, on es considera legítima la previsió establerta per l'article 120.4 EAC, d'acord amb la qual la Generalitat col·labora, d'acord amb allò establert en la legislació estatal, amb el Ministeri d'Economia i Hisenda i el Banc d'Espanya, en les activitats d'inspecció i sanció de les caixes d'estalvi; del FJ 75, relatiu a l'article 128.3 EAC, sobre l'exercici de facultats de gestió i control respecte dels òrgans de denominacions d'origen supraterritorials, en els termes



f) *Menysteniment dels punts de connexió establerts per l'Estatut*

Els punts de connexió fixats per l'Estatut per delimitar l'abast territorial de les competències de la Generalitat queden relativitzats o menystinguts per la interpretació que fa el Tribunal quan desestima la impugnació de què havien estat objecte els preceptes afectats. La competència en matèria de caixes d'estalvis *amb domicili a Catalunya* inclou en tot cas «l'exercici de les potestats administratives amb relació a les fundacions que creïn» (art. 120.1.d EAC), però el Tribunal entén «*como señala el Abogado del Estado, (que) la Generalitat ha de ejercer dichas potestades en el territorio de Cataluña (art. 115 EAC) respecto de las fundaciones en Cataluña y de acuerdo con los puntos de conexión que libremente fije el Estado en ejercicio de sus competencias (art. 149.1, 11 y 13)*» (FJ 67). Ens trobem, novament, davant d'una interpretació que atorga al precepte un significat diferent al que es desprèn del seu tenor literal. I també, una altra vegada, davant d'una interpretació que no queda reflectida ni al·ludida en la decisió jurisdiccional. El mateix argument s'aplica als articles 120.3 (FJ 67), 121.1.a (FJ 68), 146.1.b (FJ 86), 154.2 (FJ 96).

El més curiós del cas és que en la impugnació de l'article 115 EAC (abast territorial i efectes de les competències) els recurrents no havien discutit la possibilitat que l'Estatut establís supòsits d'eficàcia jurídica extraterritorial de les disposicions i actes de la Generalitat, sinó únicament que l'establiment d'aquest tipus de punts de connexió fos establert per altres disposicions legals i, més concretament, per lleis autonòmiques (FJ 63). De fet, tal com es recull a l'antecedent 57 de la Sentència, els recurrents recorden la doctrina de la STC 72/1983, de 29 de juliol, on s'assenyalava que les excepcions a la regla de la territorialitat havien d'estar contingudes *en normes integrants del bloc de la constitucionalitat*, i afirmen que la competència per establir punts de connexió correspon a l'Estat, en els supòsits en què no es trobin previstos ni en la Constitució *ni en els estatuts*.

g) *Altres interpretacions de rebuig*

La STC 31/2010 fixa el sentit d'altres preceptes –sentit que es contradiu, sovint, amb la literalitat d'aquestes normes– no a través de les línies argumentals

---

que determinen les lleis; o del FJ 85, en el punt relatiu a la participació en la gestió de ports i aeroports d'interès general, d'acord amb el que estableixen les lleis. El Tribunal també accepta les previsions relatives a l'emissió d'informes preceptius per part de la Generalitat vinculats amb l'exercici de competències estatals (art. 117.4, 133.2, 140.3, 146, 148.2, 149.2 i 169.5), si bé en algun cas (autorització de noves modalitats de jocs i apostes d'àmbit estatal) assenyalava que l'Estat «*podrá, si lo estima conveniente, autorizar nuevos juegos o modificar los existentes de su competencia, como ocurre con la lotería nacional, tras recibir el informe de la Generalitat, sin estar vinculado por el contenido del mismo o por su no emisión*» (FJ 86).

de caràcter transversal enunciades fins ara, sinó a través d'argumentacions més directament vinculades amb les matèries afectades i amb la jurisprudència constitucional establerta anteriorment sobre aquestes matèries (interpretació conforme a la *jurisprudència constitucional*). No és possible revisar ara tots els supòsits en què es produeix aquest fenomen, ni les diferències que puguin presentar entre si. Però l'afirmació realitzada es pot il·lustrar amb alguns exemples prou eloqüents. Així, la competència sobre «la determinació i el règim d'aplicació dels beneficis fiscals de les associacions que estableixi la normativa tributària, i també la declaració d'utilitat pública, el contingut i els requisits per a obtenir-la» (art. 118.1.b EAC) «*debe entenderse referida al otorgamiento por la Comunidad Autónoma de otros beneficios, distintos de los beneficios sobre tributos estatales ... sin que por tanto se desconozca la competencia que al Estado corresponde ex art. 149.1.14 CE, respecto del establecimiento de beneficios fiscales sobre tributos estatales*». Aquesta lectura xoca tant amb el text del precepte estatutari, com amb l'enteniment que se'n fa a l'acord de traspàs de funcions de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria de declaració d'utilitat pública de les associacions i aplicació dels beneficis fiscals a associacions i fundacions (RD 1266/2007).

En matèria de propietat intel·lectual, «*el hecho de que el art. 155.1.b) EAC haya relacionado entre las potestades autonómicas de ejecución la autorización y revocación de las entidades de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual no conlleva, por sí solo, su inconstitucionalidad [...] Sin embargo, siendo el Estado el titular de la función legislativa en esta materia (art. 149.1.9 CE), al Estado corresponde decidir si tales autorizaciones y revocaciones pueden ejercerlas las Comunidades Autónomas o debe retenerlas el propio Estado para asegurar el cumplimiento sin fraccionamiento de la propia legislación*» (FJ 97).<sup>13</sup>

En fi, tot i que correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria de treball i relacions laborals i que aquesta competència inclou en tot cas «la determinació dels serveis mínims de les vagues que tinguin lloc a Catalunya» (art. 170.1.i EAC), entén el Tribunal que «*la Generalitat puede ser competente para la determinación de los servicios mínimos en caso de huelga en servicios esenciales para la comunidad, según quiere el artículo 170.1 i) EAC, si bien sólo en los casos en los que le corresponde «la responsabilidad política del servicio en cues-*

---

13. Més preocupant resulta encara la tesi general que tanca l'argumentació: «*A este respecto, es obvio que, en este caso, como en cualquier otro en que el Estatuto relacione potestades ejecutivas de la Generalitat en el seno de materias de competencia compartida, tales potestades ejecutivas no impiden que la legislación estatal retenga para el Estado las competencias que ahora se controvierten*».

*ción*», únicament en el àmbit territorial en el que la Generalitat es competenta», la qual cosa exclouria les vagues d'àmbit supraautonòmic. «Al margen quedan, por tanto, los supuestos de huelga en servicios esenciales que, radicados o prestados en territorio catalán –y sólo en él o también en otros territorios–, son de la competencia del Estado por corresponderle la responsabilidad política del servicio en cuestión» (FJ 106).

### 3. Valor i efectes dels pronunciaments continguts en la fonamentació jurídica de la STC 31/2010

Quina virtualitat tenen avui les competències de la Generalitat? Fins a quin punt han quedat desactivades arran de la STC 31/2010? Les declaracions d'inconstitucionalitat contingudes a l'apartat segon de la decisió del Tribunal –que només afecten parcialment els articles 120 i 126– tenen uns efectes prou coneguts: en els incisos afectats, aquests preceptes són inconstitucionals i nuls, declaració que té plens efectes *erga omnes* (art. 164.1 CE i 38.1 Llei orgànica del Tribunal Constitucional)

Les *interpretacions conformes* a les quals se subjecten formalment els articles 122, 127.3, 129 i 138 (apartat tercer de la decisió jurisdiccional: «*No son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico*») permeten qualificar la Sentència com a *sentència interpretativa*. I si la possibilitat de dictar aquest tipus de sentències, tot i no estar previstes a la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, és evident, la qüestió dels efectes que en deriven ja no és tan clara. Ja no hi ha aquí declaració d'inconstitucionalitat (art. 164.1 CE), sinó simplement una declaració de constitucionalitat condicionada a una determinada interpretació que cal cercar en el fonament jurídic corresponent. Els mateixos magistrats dissidents reconeixen que les sentències interpretatives presenten problemes d'efectivitat jurídica i pràctica, problemes que exemplifiquen amb la interpretació establerta per la STC 108/1986, de 29 de juliol (sobre la impugnació de la Llei orgànica del poder judicial (LOPJ) pel que fa a l'elecció dels vocals judicials del Consell General del Poder Judicial), posteriorment menystinguda per les Corts Generals. És el cas del magistrat Rodríguez Arribas (vot particular, consideració segona), qui tanmateix reconeix que en aquella Sentència la fórmula interpretativa «*no se llevó al fallo, ni directa ni indirectamente, limitándose éste a declarar la constitucionalidad de la norma impugnada, desestimando completamente la pretensión anulatoria*». Per aquest motiu, aquest magistrat considera que en aquest punt, «*al*

*hacerse una expresa remisión desde el fallo a aquellos fundamentos jurídicos, nominalmente señalados, dónde ésta interpretación que permite a cada precepto ser constitucional, es un mandato erga omnes que, de no ser atendido, conducirá a la inconstitucionalidad de su aplicación».*

Aquesta és, precisament, la diferència que presenten les interpretacions manipuladores, restrictives o additives, contingudes en altres fonaments jurídics, que la decisió jurisdiccional no esmenta quan, a l'apartat quart, es limita a «desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás». Per això mateix, el magistrat Rodríguez-Zapata pronostica que «habrá controversia sobre si esa doctrina escondida tiene plenos efectos frente a todos (art. 164.1 a contrario) o si vinculan a todos los poderes publicos (art. 38.1 LOTC) las desestimaciones del apartado 4 del fallo, en la medida en que –aunque en apariencia desestimen el recurso– quieran ser argumentaciones interpretativas correctoras de muchas disposiciones» (vot particular, punt 7). A tall d'exemple, el mateix magistrat explica que «la judicatura y la doctrina italiana han negado eficacia erga omnes a las Sentencias que esconden entre sus fundamentos interpretaciones que no se llevan al fallo, que sólo vincularían como precedente de autoridad, en la medida en que su argumentación sea persuasiva e invite a seguirla» (vot particular, punt 8.1). En la mateixa línia, un destacat constitucionalista espanyol ha arribat a parlar de la *inanitat* de les sentències interpretatives.<sup>14</sup>

La doctrina del Tribunal Constitucional no comparteix aquesta visió, sinó que tendeix a reconèixer els mateixos efectes que tenen les seves decisions a les argumentacions o interpretacions contingudes en la fonamentació jurídica de les seves resolucions: «la especial vinculación que para todos los poderes públicos tienen las Sentencias de este Tribunal no se limita, en contra de lo sostenido por el Abogado del Estado, al contenido del fallo, sino que se extiende a la correspondiente fundamentación jurídica, en especial a la que contiene los criterios que conducen a la ratio decidendi».<sup>15</sup> Per tant, el Tribunal utilitzarà la doctrina que ell mateix ha establert en la fonamentació jurídica de la STC 31/2010 i l'aplicarà, sempre que ho cregui convenient, en casos posteriors, com així ha fet ben aviat en les STC 46 a 48/2010 (resolutòries dels recursos d'inconstitucionalitat formulats contra l'EAC pels governs autonòmics d'Aragó, Illes Balears i Comunitat Valenciana). Una doctrina que també vincularà els jutges i tribunals (art. 5 LOPJ).

14. M. Jiménez de Parga: «la sentencia interpretativa resulta a veces inane: quedan fuera de la resolución judicial los agentes que impondrán, según los casos, lo que más les conviene» («La inanidad de las sentencias interpretativas». ABC, 2.11.2009).

15. STC 158/2004, FJ 4, i en el mateix sentit ITC 14/1991, FJ 3; ITC 15/1991, FJ 2; i STC 6/1991, FJ 4.

Ben segur que les institucions centrals de l'Estat recorreran amb freqüència a aquesta doctrina per emparar-hi les seves iniciatives normatives o executives, per oposar-se a les iniciatives autonòmiques que puguin contradir-la o per fonamentar la seva posició en la negociació dels traspassos que encara puguin derivar de l'Estatut. I, si en algun cas, no consideren convenient de recórrer-hi serà, probablement, per la menor claredat o per l'aparença de menor vinculació que presentin els pronunciaments aplicables.

En definitiva, les competències de la Generalitat han quedat en bona part desactivades arran de la STC 31/2010. Aquesta desactivació va molt més enllà d'allò que la decisió de la Sentència permet deduir, ja que es produeix principalment en la fonamentació jurídica d'aquesta resolució jurisdiccional, on assoleix un abast considerable. En qualsevol cas, les declaracions públiques que pretenien minimitzar els efectes que ha tingut sobre l'Estatut prenent en consideració el nombre de preceptes (o de mots) declarats inconstitucionals amb relació a la resta que quedarien *salvats* només es poden imputar a la ignorància o a la mala fe. Sigui com sigui, la correspondència existent en cada cas entre la certesa jurídica dels pronunciaments del Tribunal i els seus efectes vinculants ens situaria davant d'una gradació del valor d'aquests pronunciaments, que disminuiria a mesura que passem de la declaració d'inconstitucionalitat a la interpretació conforme recollida a la decisió i d'aquesta última a les interpretacions i consideracions que consten únicament en la fonamentació jurídica de la STC 31/2010. L'evolució dels esdeveniments posteriors a aquesta resolució serà la que ens permetrà copsar, si escau, la realitat i la intensitat d'aquesta gradació.

En qualsevol cas, subscrivim la posició que ha mantingut recentment Barceló en afirmar, com a diferència entre les interpretacions contingudes a la decisió jurisdiccional i les interpretacions que s'ometen en aquesta mateixa decisió, que únicament les primeres tindran valor de cosa jutjada material. I subscrivim igualment el criteri d'aquesta autora quan, sense negar l'eficàcia dels fonaments jurídics interpretatius, com a regla general, considera que es poden generar diverses excepcions a aquesta regla general i que en funció de les característiques pròpies de cada una d'aquestes interpretacions realitzades pel Tribunal la vinculació dels poders públics a aquests pronunciaments serà una o una altra, fins al punt de quedar, en alguns supòsits, completament diluïda.<sup>16</sup>

---

16. Barceló i Serramalera, M. «Los efectos de la Sentencia 31/2010 en el catálogo de derechos, deberes y principios del Estatuto de autonomía de Cataluña. Una desactivación más aparente que real». [Agraeixo a l'autora que m'hagi permès compartir el treball esmentat, destinat a la *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, corresponent a 2011, en premsa.]