

CONCEPTE I FUNCIO DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA EN LA SENTÈNCIA 31/2010, DE 28 DE JUNY, SOBRE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

Enoch Albertí Rovira*

En un primer examen de la STC 31/2010, de 28 de juny, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat per noranta-nou diputats del Grup Popular al Congrés dels Diputats contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006, una de les qüestions que destaca i que sembla que pot adquirir major transcendència, més enllà fins i tot dels pronunciaments concrets del Tribunal Constitucional (TC) sobre els preceptes impugnats, és la concepció que el Tribunal manifesta sobre els estatuts d'autonomia i la funció que els assigna. Aquesta qüestió té una importància cabdal, perquè se situa en la base de moltes de les decisions que pren el Tribunal, especialment les que afecten la relació entre l'Estatut i les lleis estatals, especialment les orgàniques, però no sols aquestes.

La Sentència, en aquesta matèria, comença afirmant el principi de subordinació dels estatuts a la Constitució, cosa que ha fet reiteradament el TC des del principi de la seva jurisprudència, que cita expressament (STC 4/1981, de 2 de febrer, FJ 3). Sobre aquest principi, que és obvi, no hi ha res a objectar, naturalment. Però algunes observacions que fa el Tribunal ja d'entrada per justificar-lo, indueixen a pensar que els estatuts, en general, rebran en la Sentència una consideració especialment limitada, que, al meu entendre, no es correspon exactament amb la que havia manifestat el mateix Tribunal en la seva jurisprudència anterior. Sense anar més lluny, en aquest comentari d'urgència, cal recordar que la STC 247/2007, de 12 de desembre, sobre l'Estatut de la Comunitat Valenciana, havia afirmat que els estatuts estaven subordinats a la Constitució, i també, però, en paraules textuais, que «la complementaven» (FJ 6). I la STC 247/2007 s'estenia llargament a precisar la relació entre la Constitució i l'Estatut, i després, entre l'Estatut i les lleis estatals, especialment les orgàniques.

La STC 31/2010 comença el tractament d'aquesta qüestió (FJ 3) dient que «els estatuts d'autonomia són normes subordinades a la Constitució, com correspon a disposicions normatives que no són expressió d'un poder sobirà, sinó

* Enoch Albertí Rovira, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona.

d'una autonomia fonamentada en la Constitució i garantida per ella [...]». El Tribunal sembla voler reflectir, en aquesta expressió tant concisa i tallant (com tantes altres expressions, moltes vegades de caràcter apodíctic, que utilitza en aquesta Sentència tan parca i expeditiva d'arguments), la idea que l'Estatut és més aviat una norma emanada de la comunitat, més que no pas una norma que, a través d'un procediment complex i negociat, expressa un reconeixement i una determinada configuració de l'autonomia d'una comunitat. És significatiu, pel caràcter i la funció que després es reconeix a l'Estatut, que no es digui res (a diferència del que es feia en la STC 247/2007) sobre el procediment paccionat (o complex, segons la terminologia utilitzada pel Tribunal Constitucional) de l'Estatut.

La STC 247/2007, com ja s'ha indicat, deia expressament que els estatuts complementaven la Constitució. I d'aquí, en general, derivava les seves funcions constitucionals i la seva posició en l'ordenament respecte de les altres lleis, estatals i autonòmiques. Aquesta «complementació» de la Constitució no afecta, naturalment, la subordinació dels estatuts respecte de la Constitució, però sí que ajuda a determinar la posició que tenen respecte de les altres lleis. En aquest sentit, la STC 31/2010 no fa referència a aquesta funció de complementar la Constitució i, més aviat al contrari, diu expressament que, malgrat que l'Estatut pugui complir funcions «materialment constitucionals», aquesta qualificació té un significat i un valor merament «doctrinal o acadèmic» (això vol dir, suposo, que no té un valor normatiu, cosa que, almenys fins on conec, ningú no discuteix; però reflecteix sobretot la idea de no treure cap conseqüència del fet que els estatuts complementin materialment la Constitució). I segueix dient que «la seva posició en el sistema de fonts és, per tant, la característica de les lleis orgàniques». No es tracta de contraposar la STC 31/2010 amb la STC 247/2007, i encara menys amb la intenció de ressaltar els eventuais punts forts de l'una enfront de l'altra, perquè la STC 247/2007 conté també, al meu entendre, aspectes criticables. Però sí que és obvi que hi ha diferències importants en aquesta qüestió decisiva entre les dues sentències, molt properes en el temps i l'objecte, que s'hauran d'examinar de manera més detallada en estudis elaborats amb més calma i amb una perspectiva més àmplia.

Aquesta és la primera idea que voldria expressar en aquest comentari d'urgència: la reducció, fins a la pràctica supressió, de la concepció i la conseqüent funció de l'Estatut com a norma complementària de la Constitució, que s'havia apuntat en sentències anteriors.

Aquest desconeixement, o negació, de la funció de l'Estatut com a complement de la Constitució en matèria territorial, influeix de manera decisiva en la

segona qüestió que voldria destacar, que és la posició de l'Estatut respecte de les lleis estatals, especialment, però no només, les orgàniques.

La STC 31/2010 parteix expressament de l'afirmació que els estatuts «s'integren en l'ordenament sota la forma d'un tipus específic de llei estatal: la llei orgànica», i que «la seva posició en el sistema de fonts és, per tant, la característica de les lleis orgàniques; això és, la de normes legals que es relacionen amb altres normes segons dos criteris d'ordenació: el jeràrquic i el competencial. En tant que normes legals, el de jerarquia és el principi que ordena la seva relació amb la Constitució en termes de subordinació absoluta. En tant que normes legals a les quals queda reservada la regulació de certes matèries, el principi de competència és el que determina la seva relació amb altres normes legals, la validesa constitucional de les quals es fa dependre del seu respecte a l'àmbit reservat a la llei orgànica [...]» (FJ 3).

Es produeix aquí l'afirmació essencial, al meu entendre, de la STC 31/2010 per determinar la posició dels estatuts respecte de les lleis estatals: són lleis orgàniques i es relacionen amb la resta de la legislació estatal segons el criteri propi d'aquestes, això és, el principi de competència material.

Desapareix aquí un altre element que, en aquest àmbit (i encara que, al meu entendre, no se li van treure totes les conseqüències possibles), estava present en la STC 247/2007: l'especial rigidesa que la Constitució oferia als estatuts, com a argument a tenir en compte a l'hora de precisar la seva posició en l'ordenament (FJ 6). En la STC 31/2010 desapareix tota menció a la rigidesa que la Constitució confereix als estatuts, de la mateixa manera que desapareix tota referència a la funció de complement de la Constitució que tenen els estatuts en el sistema autonòmic del 1978. Els estatuts són, simplement, lleis orgàniques, subordinades a la Constitució i que es relacionen amb la resta de les lleis estatals segons un criteri de competència. Això sol basta per constatar el paper limitat que la STC 31/2010 confereix als estatuts i la devaluació de la seva concepció.

Més endavant, en estudis més aprofundits, ja hi haurà ocasió d'examinar de manera més detallada aquesta *nova* concepció dels estatuts en la STC 31/2010 i les concretes conseqüències que se'n deriven, així com la seva congruència, o la seva manca de congruència, amb el sistema autonòmic espanyol, tal com l'ha entès el mateix Tribunal Constitucional fins al moment. Interessa ara posar en relleu que aquesta concepció presenta d'entrada alguns problemes de coherència en la mateixa Sentència i que, d'altra banda, comporta com a conseqüència una forta devaluació del valor normatiu dels estatuts.

Si, en primer lloc, els estatuts es relacionen amb les altres lleis estatals, incloent-hi les orgàniques, segons un criteri de competència, resulta essencial, lla-

vors, determinar amb precisió l'àmbit material que els està reservat, ja que servirà per delimitar el seu àmbit de validesa o, si escau, d'eficàcia. I aquí es produeixen algunes incongruències en la STC 31/2010. Admet que el contingut possible de l'Estatut no és només el que la Constitució li reserva expressament (art. 147.2 CE i clàusules específiques), sinó que també pot incloure, com va afirmar el TC en la STC 247/2007, altres matèries connectades amb la funció dels estatuts com a normes institucionals de la comunitat, tant en la seva dimensió interna com en la de relació amb l'Estat. S'ha d'aclarir aquí, crec que sens dubte, que no estem davant de la figura de les matèries connexes amb les lleis orgàniques, que pel fet de poder formar part de la llei orgànica no adquireixen aquesta naturalesa, sinó més aviat d'un criteri per determinar la matèria pròpia dels estatuts. Admès, per tant, que una matèria pot formar part de l'Estatut, s'hi incorpora amb tot el seu valor i tots els seus efectes (que no necessàriament han de ser la generació d'efectes jurídics directes i immediats). No obstant això, el Tribunal Constitucional admet a vegades que una determinada qüestió pugui formar part de l'Estatut, però li treu tot efecte jurídic i deixa llibertat completa al legislador estatal per decidir (finançament, fórmules de participació en l'Estat, justícia, més enllà del que ha declarat inconstitucional). Podria haver declarat que aquestes matèries no podien figurar en l'Estatut. Si admet la seva inclusió en l'Estatut, no pot negar-los qualsevol efecte, perquè llavors està devaluant completament el valor jurídic de l'Estatut, que, com que és una llei estatal aprovada també amb l'acord del Parlament de Catalunya i ratificada en un referèndum popular, no és un instrument destinat a recollir meres recomanacions polítiques.

Aquesta posició debilitada de l'Estatut, desproveïda de valor normatiu, es manifesta també en altres àmbits que és indubtable que sí que formen part del seu contingut reservat, fins i tot com a contingut mínim necessari. Especialment preocupant en aquest sentit és el que succeeix en l'àmbit de les competències, no sols en les declaracions d'inconstitucionalitat (per negar-li la capacitat de definir les funcions), sinó també en la interpretació que es realitza respecte de la delimitació material dels títols competencials autonòmics (amb l'efecte reflex respecte de l'Estat, consubstancial i inevitable). Il·lustra això l'afirmació del Tribunal Constitucional que l'expressió «en tot cas» que utilitza l'Estatut per acotar i garantir els subsectors que integren la matèria atribuïda a la competència de la Generalitat té un valor merament descriptiu, que en absolut impedeix la penetració de títols estatals. Així, dit en aquests termes genèrics i no només com a excepció i/o amb matisos, en què queda llavors la funció de l'Estatut de delimitar les competències? El Tribunal Constitucional opera com si estiguéssim en

un estat federal: la Constitució atribueix les competències a l'Estat, i el Tribunal les interpreta, en exclusiva, sense tenir en compte que aquí existeix una norma intermèdia que resulta imprescindible per completar i bastir la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, operació per a la qual la Constitució no és autosuficient i reclama normes posteriors, que reflecteixen un pacte polític que no pot ser oblidat ni substituït pel Tribunal. La distribució de competències s'havia de completar amb els estatuts, un per cada comunitat. Que això era complicat, que comportava la possibilitat de singularitzar la posició d'algunes comunitats i, per tant, diversitat potencial, era una qüestió que ja se sabia. Com se sabia també que, precisament perquè oferia aquesta possibilitat de diversitat i de singularitat, l'Estat autonòmic constituïa una solució adequada per resoldre la complexa problemàtica territorial espanyola. Si s'elimina aquesta capacitat, s'obren interrogants importants sobre la capacitat del sistema per seguir complint la seva funció.

LA FUNCIÓ CONSTITUCIONAL DE L'ESTATUT EN LA SENTÈNCIA 31/2010, SOBRE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

Josep M. Castellà Andreu*

1.

Quan es comenta i es valora la Sentència sobre la constitucionalitat de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, hom tendeix a fixar-se en les declaracions d'inconstitucionalitat o les interpretacions de conformitat sobre els seus continguts (llengua, poder judicial, competències o finançament). Acostuma a passar més desapercebuda, potser perquè la lectura del veredicté no sembla que doni lloc a cap pronunciament d'inconstitucionalitat ni a cap interpretació conforme, l'anàlisi sobre la consideració que el Tribunal Constitucional fa de l'Estatut com a norma jurídica, dels seus continguts possibles, de la seva relació amb la Constitució i altres normes, particularment les lleis orgàniques especials, és a dir, de la seva posició en l'ordenament jurídic, i també l'anàlisi de la relació entre l'Estatut i el Tribunal Constitucional. En definitiva, es tracta dels aspectes que ajuden a determinar la natura jurídica i la funció o les funcions que la Constitució assigna a l'Estatut d'autonomia. La rellevància d'un apropament a aquestes qüestions –aparentment teòriques– és deguda al fet que constitueixen la base del recurs dels diputats del Grup Popular, dels continguts de la Sentència i també del paper que adopta el mateix Tribunal Constitucional a l'hora de judicar l'Estatut. A continuació tractarem d'esbrinar quines són les funcions constitucionals de l'Estatut d'acord amb el que es desprèn de la Sentència 31/2010. Cal aclarir d'entrada que el Tribunal, quan parla de funció constitucional, es refereix a la funció que la Constitució atorga a l'Estatut, no al caràcter materialment constitucional de les funcions que li són atribuïdes: aquí rau part de la problemàtica suscitada. La dita Sentència tracta aquest tema de manera sistemàtica sobretot en els primers fonaments jurídics (FJ 3-6), en la part que podríem anomenar *la part general*, i hi torna quan es pronuncia sobre les competències, abans de l'anàlisi concreta dels preceptes impugnats (FJ 57-58). I ho fa de la ma-

* Josep M. Castellà Andreu, professor titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona. Aquest comentari s'insereix en les activitats del projecte de recerca «Estado autonómico y democracia: los derechos de participación en los estatutos de autonomía» (MCI, DER2009-12921).

teixa manera que en la resta d'assumptes: de forma succinta, sense gaires argumentacions i citant ben poca jurisprudència anterior.

2.

La Sentència parteix en el FJ 3 d'una afirmació que constitueix una declaració de principis, d'altra banda òbvia: «*Los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundada en la Constitución*». I tot seguit, especificant això anterior, recorda: «*Los Estatutos de Autonomía se integran en el Ordenamiento bajo la forma de un específico tipo de ley estatal: la ley orgánica*». A partir d'aquestes premisses, el Tribunal tracta d'identificar la funció constitucional de l'Estatut tenint en compte dos aspectes: la posició en l'ordenament jurídic i els continguts constitucionalment possibles. La primera qüestió està determinada en gran manera per la relació de l'Estatut amb altres categories de normes i s'articula a través dels principis de jerarquia (subordinació a la Constitució) i de competència (respecte a les altres lleis de l'Estat, en particular les orgàniques). Atès que hi ha en la Constitució reserves de lleis singulars, l'Estatut les ha de respectar. Aquí entra en joc el segon aspecte al·ludit: els continguts estatutaris.

Per afrontar aquesta qüestió, el Tribunal segueix aquí (FJ 4 i 5) substancialment la tipologia de continguts ja enunciada en la STC 247/2007 (FJ 12). Així, distingeix entre els continguts «necessaris» i els continguts «possibles». Els primers són «obligats» per la Constitució i els formen substancialment els de l'article 147.2 CE, però també d'altres que apareixen citats expressament per la Constitució al llarg de l'articulat. Per al Tribunal, els continguts necessaris (o «mínims», o «explícits») no esgoten el contingut lícit de l'Estatut, que també inclou els continguts possibles. Aquests constitueixen continguts «addicionals», perquè no es deriven d'un mandat exprés de la Constitució, i són un «complement adequat» dels altres. En aquest cas, però, com que són «implícits», s'ha de fixar un criteri d'identificació: la connexió amb les previsions constitucionals i amb la funció que la Constitució atribueix a l'Estatut. La qüestió llavors és com s'ha d'identificar la connexió d'aquests continguts amb la funció constitucional de l'Estatut com a «norma institucional bàsica de cada comunitat autònoma» (art. 147.1 CE). Des d'aquest punt de vista, segons la Sentència, que cita la 247/2007, FJ 12, l'Estatut regula els aspectes funcionals, institucionals i competencials de cada comunitat autònoma. S'afegeix de forma més acabada, en un altre moment: l'autogovern, l'autoorganit-

zació i la identitat; i en un altre, encara: l'existència, la identitat, a més de les competències (FJ 5). Aquest darrer aspecte significa definir un àmbit privatiu de normació i exercici del poder públic de la comunitat autònoma; a la vegada, «contribueix a perfilar» l'àmbit de normació i poder propi de l'Estat, sense que això darrer faci de l'Estatut «una norma atributiva de les competències de l'Estat» (FJ 4).

Això implica que no és possible incloure-ho tot en l'Estatut. Hi ha uns límits que la Sentència resumeix en dos ordres: «límits qualitatius», per fer referència als continguts pròpiament constitucionals, és a dir, els continguts que escauen al poder constituent per contraposició amb els dels poders constituïts (ja sia continguts directament establerts en la norma suprema, ja sia d'altres continguts que aquesta remet a una norma determinada); i «límits quantitativs», que al·ludeixen a la reversibilitat de les decisions normatives –que és inherent a la democràcia– i al grau de densitat o concreció normativa que normalment té una llei i que no té l'Estatut (FJ 6).

Com a conseqüència del límit qualitatiu esmentat, el contingut possible de l'Estatut no pot afectar «la definició de categories constitucionals» (FJ 57) com ara el concepte de *competència*, l'abast de les funcions de les competències o el contingut d'un dret fonamental. La seu apropiada és la Constitució, com ja havia afirmat la STC 76/1983. Aquest límit incideix en la posició institucional que el Tribunal Constitucional s'autoatribueix respecte a l'Estatut. El Tribunal és l'únic competent per fer la «definició autèntica» de les categories constitucionals. Amb aquesta afirmació es justifiquen les atribucions de l'interpret suprem de la Constitució. El cercle queda tancat: si són atribucions del poder constituent, sobirà, no pot ser l'Estatut, obra del legislador estatutent, qui les determini.

3.

Els aspectes que hem resumit de la Sentència posen de manifest una diferència d'èmfasi notable respecte a la STC 247/2007, d'altra banda molt més extensa en l'argumentació que la STC 31/2010. Certament, aquella Sentència, sistematitzant en bona part la jurisprudència precedent, ja afirmava també el caràcter de norma de capçalera de l'ordenament autònom; que només la Constitució pot establir les funcions i els continguts dels estatuts; que les relacions entre els poders estatals i els autonòmics, i les d'aquests amb els ciutadans, són continguts addicionals de l'Estatut per la seva connexió amb el caràcter de «norma institucional bàsica»; que els estatuts no poden desconèixer les reserves específiques que fa la Constitució a altres lleis orgàniques, cadascuna de les quals pot portar a terme la deli-

mitació del seu propi àmbit, i que en cas de col·lisió amb els estatuts correspon al Tribunal Constitucional la decisió; i, finalment, que el darrer intèrpret a qui correspon determinar l'abast de les competències és precisament l'Alt Tribunal. Ara bé, en la Sentència del 2007 s'afegien algunes consideracions que ara s'ometen, algunes ja conegudes i altres de noves que en aquell moment van generar certa polèmica doctrinal: «L'Estatut és peça essencial en l'estructura composta de l'Estat», com a punt de partida de l'anàlisi de la funció constitucional de l'Estatut (FJ 5); els estatuts són normes a través de les quals opera el principi dispositiu; són la norma fundacional de la comunitat autònoma (FJ 5); es caracteritzen per ser el resultat d'una confluència de voluntats (caràcter paccionat del procediment de reforma), per la seva singular rigidesa com a garantia del dret d'autonomia i per la seva singular posició en el sistema de fonts (FJ 6); i l'Estatut és la norma que atribueix les competències de la comunitat autònoma i completa l'espai que la Constitució ha deixat «desconstitucionalitzat», «i en fer-ho determina les de l'Estat» (FJ 7). En resum, és una norma subordinada a la Constitució, però, atès que forma part del bloc de la constitucionalitat, «la complementa» (FJ 6).

4.

La diferència de subratllats entre l'una i l'altra sentències no passa desapercibuda. Al contrari, denota una manera diferent de concebre la funció constitucional de l'Estatut d'autonomia, que futures sentències hauran de decantar cap un costat o cap a l'altre. Primer de tot, podem mirar d'entendre per què té lloc aquest canvi. Deixant de banda factors extrajurídics, en la Sentència 31/2010 el Tribunal Constitucional es pronuncia sobre la impugnació de 120 articles d'un Estatut que passa de tenir-ne 57 a tenir-ne 223 (disposicions a part) i no d'un precepte singular com abans. Els recurrents es fan ressò d'una opinió doctrinal segons la qual l'Estatut hauria incorregut en un excés respecte a la reserva assignada constitucionalment: en incloure continguts que van més enllà dels que la Constitució li atribueix (com ara els drets i les relacions interinstitucionals de la comunitat autònoma), envairia altres reserves normatives –de la Constitució o de lleis determinades. En tot cas, és cert que l'Estatut del 2006 va assumir un gran nombre de continguts, part dels quals són discutibles, la constitucionalitat dels quals es volia salvar atribuint-los una escassa “densitat normativa” (normes molt obertes i imprecises) o acompanyant-los de remissions a altres normes. De tots és sabut com es va arribar a aquesta situació: la impossibilitat d'assolir una majoria suficient per reformar la Constitució, la manca d'altres reformes legislatives o d'una «relectura» de la juris-

prudència constitucional (a favor de les quals havien advocat diferents sectors polítics i acadèmics de Catalunya), sense entrar en altres raons polítiques, van abocar la majoria de les forces polítiques catalanes –basades en l'opinió d'alguns constitucionalistes– a una reforma estatutària molt ambiciosa, plantejada a la defensiva (el «blindatge» competencial) i segurament excessiva pel que fa a les matèries tractades. Tots els contenciosos entre Catalunya i l'Estat central es van voler canalitzar a través de la reforma estatutària, que els havia de solucionar tots. Potser el plantejament esmentat ajuda a explicar les frustracions presents.

El poder estatuent va voler reforçar el rol de l'Estatut i situar-lo al costat de la Constitució, emfasitzant el seu caràcter complementari, per sobre d'altres normes. A la vegada, va aprofitar un instrument jurídic tan rígid com és l'Estatut per petrificar opcions del legislador ordinari. I tot plegat va provocar la hipertròfia de continguts. Ara, la Sentència redimensiona l'Estatut, que queda «jibaritzat» i constret entre el poder constituent i el legislatiu ordinari. És cert que l'Estatut està dotat d'una funció i una posició singulars en l'ordenament jurídic espanyol, com a norma institucional bàsica de cada comunitat autònoma, però no és expressió de cap poder constituent. S'hi podria afegir –cosa que, com hem vist, no fa la Sentència– el perquè de la singularitat: el procediment paccionat de reforma, el caràcter fundacional de la comunitat autònoma i la inserció en el bloc de la constitucionalitat. Tenir en compte tot això ajuda a perfilar millor les funcions respectives i complementàries de la Constitució i l'Estatut en aquest model peculiar d'estat compost que és l'Estat autonòmic. Mentre que la Constitució expressa el moment de la «unitat» de tot l'ordenament jurídic, els estatuts determinen el moment de la «diversitat», intrínsec a l'Estat autonòmic, amb la creació de sistemes normatius autònoms i l'atribució de competències als ens creats per aquests: les comunitats autònomes (FJ 4).

El Tribunal qualifica com a «purament doctrinal o acadèmica» la consideració de l'abast materialment constitucional de les funcions de l'Estatut i afirma que això no transforma el valor normatiu d'aquest per fer-lo equiparable amb el de la Constitució (FJ 3). En la mateixa Sentència es manté que cap norma –tampoc l'Estatut– és «poder constituent prorrogat o sobrevingut» (FJ 57). Per això es defensa que sigui el mateix Tribunal l'habilitat per adaptar les normes constitucionals a les circumstàncies de cada moment històric, modificant, si escau, la seva pròpia doctrina, amb la qual cosa s'autoconverteix en comissari del poder constituent. L'únic límit a un poder d'interpretació del Tribunal tan ampli ve donat per l'apel·lació al sobirà, a través de la reforma constitucional (que es menciona fins a tres cops en els fonaments jurídics que es comenten). Aquesta és l'única porta que el Tribunal deixa oberta per al canvi de model autonòmic.

L'ESTATUT COM A NORMA I LA SEVA FUNCIÓ CONSTITUCIONAL. COMENTARI A LA SENTÈNCIA 31/2010

Enric Fossas Espadaler*

Ja hi haurà temps d'examinar detingudament la doctrina sobre l'Estatut com a norma i la seva funció constitucional sostinguda en la STC 31/2010, de 28 de juny. Però una primera lectura de la resolució crec que permet, fins i tot a risc de precipitar-se, avançar algunes consideracions i intuir algunes conseqüències.

Abans que res, seria inútil assenyalar que aquest és un tema clau de la Sentència, ja que els recurrents van basar en aquest bona part de les seves alegacions i així ho van expressar en el primer apartat del seu escrit de demanda, en el qual exposen unes «*Consideraciones generales*» (antecedent 11) que, segons el mateix Tribunal, «*inspiran el fundamento impugnatorio del conjunto del recurso*» i les raons de les quals «*circunscriben el verdadero núcleo de la cuestión debatida a la definición de la función y contenido propios de los Estatutos de Autonomía; su posición, en definitiva, en el sistema de fuentes establecido en la Constitución y, particularmente, su relación con la Norma fundamental y con las restantes normas del Ordenamiento*» (FJ 1). El cert és que, al marge de les alegacions formulades en el recurs promogut pels diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés contra la reforma de l'Estatut català, aquesta qüestió hagués estat transcendent en qualsevol impugnació d'una norma estatutària (amb l'excepció de les STC 89/1984 i 99/1986), i així es va demostrar en la STC 247/2007, de 12 de desembre, que va resoldre el recurs contra la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana. Com es recordarà, s'impugnava llavors un sol precepte de la Llei orgànica esmentada, que consagrava un dret dels valencians a l'aigua (art. 17.1), i el Tribunal va entendre que les qüestions plantejades «*se suscitan en relación con un Estatuto de Autonomía, norma que ocupa, sin duda una singular posición en nuestro sistema de fuentes [...]*», cosa que obliga a ponderar «*la posición y función que tienen en él los Estatutos de Autonomía*» (FJ 3), qüestió a la qual va dedicar els FJ 5 a 12 amb l'objectiu de determinar el contingut constitucionalment legítim de tals normes. D'això anterior es col·legeix que el Tribunal va entendre, com la majoria

* Enric Fossas Espadaler, catedràtic de dret constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona.

dels estudiosos, que la doctrina sobre la funció, el contingut i la posició de l'Estatut d'autonomia en el nostre ordenament és decisiva per tal com afecta directament el model d'organització territorial prefigurada en la Constitució. I, això, per la senzilla raó que els estatuts «*constituyen una pieza esencial en la estructura compuesta del Estado*» (FJ 5) i allò que els singularitza davant d'altres models. En realitat, la singularitat de l'Estat autòmic deriva de la singularitat normativa de l'Estatut d'autonomia, derivada al seu torn d'una sèrie de característiques exposades en la STC 247/2007 i compartides per l'opinió majoritària dels constitucionalistes. Aquestes característiques trobaven el seu fonament en una determinada comprensió d'allò que s'ha anomenat la *Constitució territorial* i es basaven en algunes idees: principi dispositiu, norma institucional bàsica, norma fundacional, caràcter paccionat o confluència de voluntats, bloc de la constitucionalitat, norma de capçalera de l'ordenament autòmic, posició singular en el sistema de fonts, especial rigidesa, funció delimitadora de competències, funció interpretativa de la Constitució.

En la STC 31/2010 s'afirma que el recurs que «*ha de resolverse en este procedimiento es el primero con el que se impugna in extenso la reforma de un Estatuto de Autonomía*» (FJ 1), atès que els recurrents van impugnar més de la meitat dels 223 articles del nou Estatut català, a més del preàmbul. El Tribunal s'enfronta de nou amb la naturalesa i la funció dels estatuts d'autonomia en els FJ 3-6, 57 i 58, també amb l'objectiu de determinar l'abast de la reserva estatutària. Els FJ 3-6 aborden lacònicament la qüestió, en un to eminentment dogmàtic i gairebé sense referències a la jurisprudència constitucional (només dues vegades se cita la STC 247/2007), amb freqüents afirmacions apodíctiques i alguns advertiments, construint un argument formalista que discorre insistentment sobre la supremacia normativa de la Constitució, la unitat de l'ordenament jurídic i el poder constituent sobirà. El referit patrimoni conceptual que ha sostingut fins avui les singulars característiques de l'Estatut com a norma, es veu desvirtuat tant pel que es diu com pel que s'omet en aquests primers fonaments. Vegem algunes d'aquestes afirmacions, silencis i transformacions.

L'Estatut d'autonomia, s'afirma, és «*expresión de una autonomía fundamentada en la Constitución*» i garantida per aquesta per a l'exercici de la potestat legislativa. No és, com creïem, expressió d'un «*derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones*» (art. 2 de la Constitució espanyola [CE]) garantit per aquella per a «*la gestión de sus intereses*» (art. 137 CE). Davant la idea de l'Estatut com a norma «*materialmente constitucional*», ara es redueix aquesta qualificació a un valor «*puramente doctrinal o académico*», que «*en ningún caso se traduce en un valor normativo añadido*». De la singular posició dels estatuts en el

sistema de fonts, no equiparable amb la de les altres lleis orgàniques a causa de la seva funció constitucional i la seva rigidesa, la seva posició ara «*es, por tanto, la característica de las leyes orgánicas*». La «*primera función constitucional*» dels estatuts no té res a veure amb el seu caràcter de norma fundacional, ni amb la seva virtualitat per completar un procés constituent deliberadament inconclús, ni amb el principi dispositiu, sinó que consisteix en la «*diversificación del Ordenamiento mediante la creación de sistemas normativos autónomos*». El «*bloc de la constitucionalitat*» no apareix esmentat, malgrat la cita de l'article 28.1 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTC), i en lloc d'aquest es parla de l'Estatut «*como norma de garantía de la indemnidad del sistema autónomo*», condició que «*sólo alcanza por remisión de la única norma que en pureza determina la constitucionalidad de cualquier norma, esto es, obviamente, la Constitución misma*». S'esmenta l'«*especial rigidez*» de l'Estatut com a límit quantitatiu a una concepció maximalista del contingut estatutari, però s'omet qualsevol referència al caràcter paccionat dels procediments d'elaboració i reforma estatutària. I s'assenyalen els límits qualitatius al contingut estatutari, derivats de la distinció entre poder constituent i poders constituïts, que resulten inaccessibles «*a cualquier legislador y sólo al alcance de la función interpretativa de este Tribunal Constitucional*», amb cita de la STC 76/1983 (LOAPA).

Aquesta última afirmació, continguda en el FJ 3 de la STC 31/2010, enllaça directament amb les afirmacions que s'exposen en el FJ 57, on s'aborda una de les principals funcions constitucionals que tenen els estatuts d'autonomia, a saber, la funció d'atribució competencial, ja que, com va afirmar la STC 247/2007, «*desempeñan un papel de gran relevancia para la configuración del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*» (FJ 7). Doncs bé, en analitzar les normes estatutàries definitòries dels tipus competencials (art. 110, 111 i 112 EAC), el Tribunal afirma que el contingut possible de l'Estatut «*excluye como cometido de este tipo de norma la definición de categorías constitucionales*» (com ara competències, legislar, executar, jutjar, drets) «*constitutivas del lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente*», tasca que correspon al Tribunal Constitucional com a intèrpret suprem de la Constitució, «*único competente para la definición auténtica –e indiscutible– de las categorías y principios constitucionales*», atès que «*ninguna norma infraconstitucional puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido*». Ni tan sols en el cas que tals normes reproduïssin la jurisprudència constitucional, ja que això significaria «*hacerse con la función más propia del Tribunal Constitucional*». Aquest admet la indefinició del text constitucional en la determinació i l'abast de les competències, i accepta que els estatuts, en integrar el contingut funcional

de les competències assumides per la comunitat autònoma, puguin «relacionar sin definir, esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que le es en sí misma indisponible». És per això que les previsions estatutàries esmentades es consideren «constitucionalmente aceptables en la medida que, con la referida voluntad de descripción y de sistema, se acomoden a la construcción normativa y dogmática que cabe deducir de nuestra jurisprudencia en cada momento histórico, es decir, sin que su formalización como expresión de la voluntad del legislador orgánico estatutario suponga un cambio en su cualidad normativa, que será siempre, de no mediar una reforma expresa de la Constitución, la propia del ejercicio de nuestra jurisdicción» (FJ 58).

Les afirmacions contingudes en aquests dos fonaments jurídics (FJ 57 i 58) queden lluny de les que el mateix Tribunal va realitzar en els FJ 7-10 de la STC 247/2007, on es va fer una valoració molt diferent de la funció interpretativa de la Constitució que pot legítimament realitzar l'Estatut d'autonomia, amb els límits que afecten a tot legislador, derivats de la STC 76/1983, i on es va puntuar, tanmateix, que «la Constitución no impide al legislador ordinario su interpretación, pues ningún precepto de aquélla así lo declara ni este Tribunal ha admitido la existencia de reservas implícitas a favor del constituyente» (FJ 8).

Això que s'ha exposat fins aquí permet fer ja algunes consideracions sobre els pronunciaments de la STC 31/2010 relatius a l'Estatut com a norma i la seva funció constitucional. Un primer examen dels fonaments concrets de la Sentència en els quals s'aborda aquesta qüestió posa de manifest que el Tribunal ha modificat substancialment la seva doctrina sobre les característiques de l'Estatut com a norma singular dins de l'ordenament jurídic, basada fins avui en algunes idees majoritàriament compartides i sostingudes en la seva jurisprudència anterior, i ha reduït dràsticament la funció constitucional de l'Estatut. Especialment destacat és el canvi de criteri esdevingut en relació amb una de les principals funcions constitucionals que exerceixen els estatuts, la d'atribució competencial, que el Tribunal deixa pràcticament anul·lada en desposseir l'Estatut de tota virtualitat dins del bloc de la constitucionalitat i basar la delimitació de les competències en les categories constitucionals, expressió de la voluntat constituent, que només el mateix Tribunal és competent per definir de manera autèntica i indiscutible.

És obvi que un examen en profunditat de la nova doctrina del Tribunal sobre la naturalesa de l'Estatut no s'ha de limitar als fonaments esmentats i requerirà un estudi minuciós del conjunt de la Sentència, a fi de comprovar la projecció d'aquesta concepció de la norma estatutària en l'enjudiciament dels nombrosos preceptes impugnats, que inclouen pràcticament la totalitat de les

matèries contingudes en el nou Estatut de Catalunya. I, això, perquè les «*Consideraciones generales*» exposades en l'escrit dels recurrents, com assenyala el mateix Tribunal, contenen el verdader nucli de la qüestió debatuda (la definició de la funció i el contingut propis dels estatuts d'autonomia) i inspiren el fonament impugnatori del conjunt del recurs. Aquesta lectura atenta de la Sentència en el seu conjunt ens permetrà comprendre la nova doctrina del Tribunal sobre la naturalesa dels estatuts, encara que probablement també ens revelarà, com adverteix el vot particular del magistrat Javier Delgado Barrio (3), un «*nuevo Estatuto*» creat pel Tribunal «*atribuyendo a numerosos preceptos un sentido diferente, incluso, en no pocas ocasiones, contrario al que resulta de su texto [...]*», apartant-se d'aquesta manera del contingut de la funció que li encomana la Constitució i usurpant funcions que corresponen al legislador. Mitjançant aquesta tècnica aparentment de sentència interpretativa, es convertirien no pocs preceptes de l'Estatut en un «*mero conjunto de pretensiones, propósitos, sugerencias o resúmenes de jurisprudencia*».

Ja hi haurà temps per observar les conseqüències de la STC 31/2010, però una primera lectura, deia al començament, ja permet intuir-ne algunes, i no precisament menors. La primera és que el canvi de doctrina sobre la naturalesa i la funció dels estatuts afectarà directament el nostre model d'organització territorial, del qual aquells eren una peça clau, encara que en aquests moments resulta difícil aventurar com es desenvoluparà la nova etapa de l'Estat autònom després de la Sentència sobre la reforma de l'Estatut de Catalunya. La segona és que aquesta nova doctrina sobre la funció constitucional de l'Estatut afectarà també la mateixa naturalesa del Tribunal Constitucional, que s'ha autoatribuït, no només en la mateixa STC 31/2010, sinó *pro futuro*, una funció d'interpret únic, autèntic i indiscutible de la Constitució, que s'allunya bastant del paper normalment reservat a la jurisdicció constitucional en una democràcia constitucional.

L'ESTATUT COM A NORMA JURÍDICA

Joaquín Tornos Mas*

1.

En el seu fonament jurídic primer, la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya diu: «*el recurso de inconstitucionalidad que ha de resolverse en este procedimiento es el primero con el que se impugna in extenso la reforma de un Estatuto de Autonomía planteándose cuestiones de la mayor relevancia y trascendencia para la definición del modelo constitucional de distribución territorial del poder público*». Una d'aquestes qüestions, segurament la més important, és la relativa a l'abast material dels estatuts d'autonomia (la reserva estatutària) i al valor jurídic d'aquesta norma dintre de l'ordenament estatal, en particular la seva relació amb la Constitució i amb la resta de normes jurídiques.

2.

Pel que fa a l'abast material de l'Estatut, cal recordar que la seva redacció va tractar d'imposar una interpretació favorable a un contingut ampli d'aquest tipus de normes, que es va fonamentar en els principis següents:

a) L'Estatut, com a norma institucional bàsica, pot incorporar tots els elements estructurals vinculats a aquesta funció estatutària.

b) Les referències constitucionals al contingut estatutari imposen un contingut necessari però no exclusiu.

c) L'Estatut no és només la norma que organitza un poder públic, és també la norma que pot regular els drets dels membres de la seva col·lectivitat i les relacions amb altres poders, la Unió Europea, l'Estat, les altres comunitats autònomes i els ens locals.

d) L'Estatut, com a llei orgànica, pot imposar mandats a l'Estat, sense que aquests mandats s'hagin de considerar imposicions externes, sinó auto-obligacions establertes en una norma estatal.

e) La desconstitucionalització d'elements fonamentals per a la configuració de l'Estat de les autonomies reclama la col·laboració dels estatuts,

* Joaquín Tornos Mas, catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Barcelona.

que es converteixen a aquest efecte en normes complementàries de la Constitució.

Aquesta concepció de l'Estatut justificava una ampliació del seu contingut material en relació amb l'anterior Estatut del 1979. Aquesta ampliació es manifesta en el títol relatiu als nous drets estatutaris, l'àmplia regulació del règim local, la incidència en el poder judicial a Catalunya, la precisió del contingut funcional i material de les competències pròpies i la regulació de les diferents relacions institucionals de la Generalitat amb altres institucions públiques.

La Sentència, en els seus fonaments 4-6, admet aquesta concepció àmplia de la norma estatutària. S'afirma que l'Estatut dota l'ordenament espanyol de diversitat, dintre del respecte a la Constitució, i que és la norma que garanteix la indemnitat del sistema autonòmic. Aquesta naturalesa i la funció dels estatuts determinen el seu possible contingut, que no s'esgota en les matèries expressament esmentades en la Constitució («el contingut explícit»), sinó que permet incloure el contingut implícit com a «*inherente a la condició del Estatuto como norma institucional básica con cuanto ello implica en términos de autogobierno, de autoorganización y de identidad*». Els límits al contingut estatutari són els que «*marcan la divisoria entre la Constitución y los poderes constituidos y los que permiten la eficacia regular del sistema en su conjunto*».¹ S'hi afegeix (FJ 6) un límit d'ordre quantitatiu per evitar la petrificació del sistema, que comportaria la imposició d'àmplies regulacions al legislador autonòmic ordinari, si bé aquest límit es relativitza i no es concreta.²

La validació de la concepció àmplia del contingut dels estatuts d'autonomia permet mantenir en la seva totalitat la nova estructura de l'Estatut. Però aquesta acceptació d'un ampli contingut material de l'Estatut es veurà afectada

1. Sobre aquesta qüestió, el fonament jurídic quart fa referència a la Sentència 247/2007 (una de les poques ocasions en què el Tribunal Constitucional aplica en la Sentència de l'Estatut català la doctrina de la seva Sentència anterior) i incorpora el raonament següent: «*dijimos en el FJ 12 de aquella resolución que el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el artículo 147,2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas provisiones inconstitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma*».

2. En concret, la Sentència comentada diu en el fonament jurídic sisè: «*todo ello sin perjuicio, de un lado, de que los reparos que pudieran oponerse a la técnica de la regulación de detalle en normas especialmente rígidas no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad stricto sensu; y de otro, que los Estatutos de Autonomía también son obra del legislador democrático*». També en aquest punt es fa referència a la Sentència 247/2007.

per la doctrina relativa al valor jurídic d'aquesta norma. Els objectius dels redactors de la norma estatutària quedaran substancialment alterats en rebaixar-se amb caràcter general el valor jurídic dels nous preceptes.

3.

La segona qüestió que havia de resoldre la Sentència és la relativa als límits qualitius de l'Estatut. Aquests límits fixaran el seu valor com a font del dret dintre de l'ordenament estatal.

Sobre aquest punt, el fonament jurídic sisè de la Sentència 31/2010, en la seva part final, es limita a assenyalar la importància del tema amb l'afirmació següent: els límits qualitius *«definen toda la diferencia de concepto, naturaleza y cometido que media entre la Constitución y los Estatutos, como son cuantos delimitan los ámbitos inconfundibles del poder constituyente, por un lado, y de los poderes constituidos, por otro»*.

En la Sentència 76/1983 es recorda que no correspon al poder constituït (l'Estatut) la definició de categories i conceptes constitucionals, funció interpretativa reservada al Tribunal Constitucional. Les conseqüències d'aquestes consideracions de principi es remetent a l'anàlisi de l'articulat de l'Estatut.

Doncs bé, si s'examina la Sentència en conjunt, s'ha de concloure que els límits qualitius de l'Estatut que es dedueixen d'aquesta doctrina del Tribunal rebaixen de manera substancial els efectes que s'havien volgut aconseguir amb l'ampliació material del contingut estatutari. Certament, de l'Estatut es poden dir més coses, però la seva eficàcia jurídica és reduïda. El contingut implícit de l'Estatut pot incloure moltes qüestions, però els preceptes que formen part d'aquesta regulació tenen escassa força prescriptiva.

També cal destacar el que no es diu en la Sentència. En aquest sentit, no es fa cap referència al fet que l'Estatut formi part del bloc de la constitucionalitat i que d'aquesta consideració es desprengui que la seva reforma obliga a revisar la doctrina del Tribunal en la mesura que s'ha modificat el marc jurídic de referència. Al contrari, s'insisteix en la necessitat que els nous continguts estatutaris respectin la Constitució i la interpretació que ja n'ha fet el mateix Tribunal. La situació de l'Estatut dintre del bloc de la constitucionalitat permetrà sotmetre les actuacions del legislador ordinari al seu contingut i arribar a anul·lar la llei contrària als seus preceptes, però no li dóna cap mena de força per imposar noves interpretacions del text constitucional amb la finalitat d'incrementar l'autogovern.

La conclusió final és la següent: l'Estatut és la norma institucional bàsica de la comunitat autònoma, subordinada a la Constitució, amb un ampli abast ma-

terial, però, com a fruit d'un poder constituït de caràcter territorial, no pot definir categories ni conceptes constitucionals, ni pot imposar mandats a l'Estat.

4.

Al llarg de la Sentència es van concretant les conseqüències de la seva doctrina sobre el valor jurídic de l'Estatut d'autonomia i es fan evidents els seus efectes sobre el contingut real dels nous preceptes estatutaris. Vegem-ne alguns exemples.

a) L'Estatut no pot tractar de fonamentar l'autonomia de Catalunya en una altra realitat que no sigui la Constitució i en la sobirania que radica en la nació espanyola. Per aquesta raó es nega tota força interpretativa a l'afirmació que es fa en el preàmbul que el Parlament de Catalunya va reconèixer l'existència de la nació catalana (val a dir que s'insisteix en la idea que es fa referència al significat constitucional i jurídic del concepte de *nació*, que pot tenir altres significats) i es nega també que l'autonomia catalana pugui tenir el seu fonament singular en els drets històrics del poble català.

b) L'Estatut pot establir els principis que inspiren les relacions entre l'Estat central i les institucions pròpies de la comunitat autònoma catalana, però «*la concreta articulació de estos principios ha de responder a exigencias constitucionales de orden constitucional que es evidente que sólo pueden deducirse de la Constitución misma y de la jurisprudencia que la interpreta*» (FJ 13, 110 i 115).³ La Sentència, a més, amb una clara vocació preventiva, fixa uns criteris generals sobre el règim jurídic d'aquestes relacions: les lleis de concreció dels principis seran lleis estatals, s'han de respectar les competències de l'Estat i la participació autonòmica en òrgans estatals només és possible en òrgans no decisoris.

c) L'Estatut és la norma competent per atribuir al català la condició jurídica de llengua oficial a Catalunya, però el règim de les llengües oficials es

3. La Sentència diu: «*partiendo del presupuesto de que el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Generalidad de Cataluña aprobada por medio de una ley orgánica, no es una sede normativa inadecuada para la proclamación de los principios que han de inspirar el régimen de esa relación entre el Estado central y las instituciones propias de la Comunidad Autónoma catalana, ha de afirmarse, sin embargo, que más allá de esos principios, la concreta articulación normativa de ese régimen ha de responder a exigencias estructurales de orden constitucional que, como el principio de cooperación de cada Comunidad Autónoma con el Estado y de todos ellos entre sí, es evidente que sólo pueden deducirse de la Constitución misma y, en consecuencia, de la jurisdicción que la interpreta, es decir, de este Tribunal Constitucional*». Aquesta mateixa doctrina també s'utilitza en la interpretació de diferents preceptes competencials, com ara els relatius a les aigües (FJ 65), les mines (FJ 79) o la immigració (FJ 83).

desprèn directament de la Constitució i, per tant, el deure de conèixer una llengua només és predicable de la llengua castellana (FJ 14 i 21).

d) L'Estatut pot incloure un títol sobre els drets estatutaris, però aquests drets són diferents dels drets fonamentals, sense que, de fet, tinguin cap garantia formal davant de l'actuació del legislador.⁴ L'Estatut no pot desenvolupar els drets fonamentals establerts en la Constitució (FJ 16 i 17).

e) L'Estatut pot regular el règim local, però haurà de respectar la legislació bàsica estatal (FJ 36). En relació amb aquesta ampliació del contingut de l'Estatut, la Sentència diu: *«ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149,1.18 CE»*.

f) L'Estatut pot regular l'administració de l'Administració de justícia, però no el poder judicial. En aquest punt, la Sentència diu: *«una de las características definidoras del Estado autonómico por contraste con el federal es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción»* (FJ 42).

D'acord amb aquest principi general, l'Estatut no pot establir les competències del Tribunal Suprem (FJ 44), mentre que la creació i la regulació d'un Consell de Justícia català es qualifica com un *«evidente exceso del Estatuto»*.

g) L'Estatut pot «descriure» els àmbits funcionals i materials de les competències, però l'abast competencial de la Generalitat és el que estableixen la Constitució i la interpretació que en fa el Tribunal Constitucional (FJ 57 i 58).

h) L'Estatut pot regular la hisenda autonòmica, però amb subjecció a la Constitució, al que pugui establir la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA) i al que s'hagi d'acordar en el Consell de Política Fiscal i Financera (FJ 130).

D'aquesta manera, l'Estatut d'autonomia pot arribar als 223 articles, però l'increment de l'autogovern respecte a l'Estatut del 1979 és molt limitat.

4. En el seu FJ 16, la Sentència diu: *«[...] derechos fundamentales son, estrictamente, aquellos que, en garantía de la libertad y de la igualdad, vinculan a todos los legisladores, esto es, a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, sin excepción. Esta función limitativa sólo puede realizarse desde la norma común y superior a todos los legisladores, es decir, desde la Constitución»*.