

CONCEPTO Y FUNCIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA EN LA SENTENCIA 31/2010, DE 28 DE JUNIO, SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

Enoch Albertí Rovira*

En un primer examen de la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 99 diputados del Grupo Popular en el Congreso de los Diputados contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, una de las cuestiones que destaca y parece poder adquirir mayor trascendencia, más allá incluso de los pronunciamientos concretos del Tribunal Constitucional sobre los preceptos impugnados, es la concepción que el Tribunal manifiesta sobre los estatutos de autonomía y la función que se les asigna. Esta cuestión adquiere una importancia capital, porque se sitúa en la base de muchas de las decisiones que toma el Tribunal, especialmente las que afectan a la relación entre el Estatuto y las leyes estatales, en particular las orgánicas, pero no sólo estas.

La Sentencia, en esta materia, empieza afirmando el principio de subordinación de los estatutos en la Constitución, como ha hecho reiteradamente desde el principio de su jurisprudencia, que cita expresamente (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). Sobre este principio, que es obvio, no hay nada que objetar, naturalmente. Pero algunas observaciones que efectúa el Tribunal ya de entrada para justificarlo inducen a pensar que los estatutos, en general, recibirán en la Sentencia una consideración especialmente limitada que, a mi entender, no se corresponde exactamente con la que había manifestado el propio Tribunal en su jurisprudencia anterior. Sin ir más lejos, en este comentario de urgencia hay que recordar que la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana, había afirmado que los estatutos estaban subordinados a la Constitución, pero también, en palabras textuales, que la complementaban (FJ 6). Y la STC 247/2007 se extendía largamente al precisar la relación entre la Constitución y el Estatuto, y después entre el Estatuto y las leyes estatales, especialmente las orgánicas.

La STC 31/2010 comienza el tratamiento de esta cuestión (FJ 3) señalando que «los estatutos de autonomía son normas subordinadas a la Constitución,

* Enoch Albertí Rovira, catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Barcelona.

como corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución y garantizada por ella [...]». El Tribunal parece reflejar la idea en esta expresión tan concisa y rotunda (como tantas otras expresiones que utiliza, muchas veces de carácter apodíctico, en esta Sentencia tan parca y expeditiva de argumentos) de que el Estatuto es más bien una norma emanada de la Comunidad, más que una norma que, a través de un procedimiento complejo y negociado, expresa el reconocimiento y una determinada configuración de la autonomía de la Comunidad. Es significativo para el carácter y la función que después se reconoce al Estatuto que no se diga nada (a diferencia de lo que se hacía en la STC 247/2007) sobre el procedimiento *paccionado* (o complejo, según la terminología utilizada por el Tribunal Constitucional) del Estatuto.

La STC 247/2007, como ya se ha indicado, decía expresamente que los estatutos complementaban la Constitución. Y de aquí, en general, derivaba sus funciones constitucionales y su posición en el ordenamiento, respecto de las otras leyes, estatales y autonómicas. Esta «complementación» de la Constitución no afecta, naturalmente, a la subordinación de los estatutos respecto de la Constitución, pero ayuda a determinar la posición que tienen respecto de las demás leyes. En este sentido la STC 31/2010 no hace referencia a esta función de complementar la Constitución y, más bien al contrario, afirma expresamente que aunque el Estatuto pueda cumplir funciones «materialmente constitucionales», esta calificación posee un significado y un valor meramente «doctrinal o académico» (eso quiere decir, supongo, que no tiene un valor normativo, lo que, al menos hasta donde conozco, nadie discute; pero refleja sobre todo la idea de que no se puede extraer ninguna consecuencia del hecho de que los estatutos complementen materialmente la Constitución). Y sigue diciendo que «su posición en el sistema de fuentes es, por lo tanto, la característica de las leyes orgánicas». No se trata de contraponer la STC 31/2010 con la STC 247/2007, y menos aún con la intención de resaltar las eventuales bondades de una frente a la otra, porque la STC 247/2007 contiene también, a mi entender, aspectos criticables. Pero sí es obvio que existen diferencias importantes en esta cuestión decisiva entre las dos sentencias, muy próximas en el tiempo y el objeto, que deberán examinarse con más detalle en estudios elaborados con más pausa y una perspectiva más amplia.

Esta es la primera idea que querría apuntar en este comentario de urgencia: la reducción, hasta la práctica supresión, de la concepción y consiguiente función del Estatuto como norma complementaria de la Constitución que se había apuntado en sentencias anteriores.

Este desconocimiento, o negación, de la función del Estatuto como complemento de la Constitución en materia territorial influye de manera decisiva en la segunda cuestión que querría destacar, que es la posición del Estatuto respecto de las leyes estatales, y especialmente, pero no sólo, las orgánicas.

La STC 31/2010 parte expresamente de la afirmación de que los estatutos «se integran en el ordenamiento bajo la forma de un tipo específico de ley estatal: la ley orgánica»; y que «su posición en el sistema de fuentes es, por lo tanto, la característica de las leyes orgánicas, esto es, la de normas legales que se relacionan con otras normas con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial. En tanto que normas legales, el de jerarquía es el principio que ordena su relación con la Constitución en términos de subordinación absoluta. En cuanto normas legales a las que queda reservada la regulación de ciertas materias, el principio de competencia es el que determina su relación con otras normas legales, cuya validez constitucional se hace depender de su respeto al ámbito reservado a la ley orgánica [...]» (FJ 3).

Se produce aquí la afirmación esencial, a mi entender, de la STC 31/2010 para determinar la posición de los estatutos respecto de las leyes estatales: son leyes orgánicas y se relacionan con el resto de la legislación estatal según el criterio propio de éstas, esto es, el principio de competencia material.

Desaparece aquí otro elemento que, en este ámbito (aunque a mi entender no se le extrajeron todas las consecuencias posibles), estaba presente en la STC 247/2007: la especial rigidez que la Constitución ofrecía a los estatutos, como argumento a tener en cuenta a la hora de precisar su posición en el ordenamiento (FJ 6). En la STC 31/2010 desaparece toda mención a la rigidez que la Constitución confiere a los estatutos, de la misma manera que desaparece toda referencia a la función de complemento de la Constitución que realizan en el sistema autonómico de 1978. Los estatutos son, simplemente, leyes orgánicas, subordinadas a la Constitución y que se relacionan con el resto de las leyes estatales según un criterio de competencia. Esto sólo basta para constatar el limitado papel que la STC 31/2010 confiere a los estatutos y la devaluación de su concepción.

Más adelante, en estudios más profundizados, habrá ocasión de examinar con mayor detalle esta *nueva* concepción de los estatutos en la STC 31/2010 y las concretas consecuencias que se derivan, así como su congruencia, o la falta de ella, con el sistema autonómico español, tal como lo ha entendido el propio Tribunal Constitucional hasta el momento. Interesa ahora poner de relieve que esta concepción presenta de entrada algunos problemas de coherencia en la propia Sentencia y que, por otra parte, tiene como consecuencia una fuerte devaluación del valor normativo de los estatutos.

Si, en primer lugar, los estatutos se relacionan con las otras leyes estatales, incluidas las orgánicas, según un mero criterio de competencia como si de una ley orgánica más se tratara, resulta esencial, entonces, determinar con precisión el ámbito material que les está reservado, ya que servirá para delimitar su ámbito de validez o, en su caso, de eficacia. Y aquí se producen algunas incongruencias en la STC 31/2010. Admite que el contenido posible del Estatuto no es sólo aquel que la Constitución le reserva expresamente (art. 147.2 CE y cláusulas específicas), sino que también puede incluir, como afirmó en la STC 247/2007, otras materias, conectadas a la función de los estatutos como normas institucionales de la Comunidad, tanto en su dimensión interna como de relación con el Estado. Se tiene que aclarar aquí, creo que sin duda, que no estamos ante la figura de las materias conexas a las leyes orgánicas, que por el hecho de poder formar parte de la ley orgánica no adquieren esta naturaleza, sino más bien de un criterio para determinar la materia propia de los estatutos. Admitido por lo tanto que una materia puede formar parte del estatuto, se incorpora con todo su valor y efectos (que no tienen por qué ser la generación de efectos jurídicos directos e inmediatos). Sin embargo, el Tribunal Constitucional admite en ocasiones que una determinada cuestión pueda formar parte del Estatuto pero sustrayéndole todo efecto jurídico, dejando completa libertad al legislador estatal para decidir (financiación, fórmulas de participación con el Estado, justicia, más allá de lo que ha declarado inconstitucional). Podría haber declarado que estas materias no podían figurar en el Estatuto. No obstante, habiendo admitido su inclusión, no puede negarles cualquier efecto, porque entonces estaría devaluando completamente el valor jurídico del Estatuto, que, siendo una ley estatal aprobada también con el acuerdo del Parlamento de la Comunidad y ratificada en referéndum popular, no es un instrumento destinado a establecer meras recomendaciones políticas.

Esta posición debilitada del Estatuto, desprovista de valor normativo, se manifiesta asimismo en otros ámbitos, que indudablemente sí forman parte de su contenido reservado, incluso como contenido mínimo necesario. Especialmente preocupante en este sentido es lo que sucede en el ámbito de las competencias, no sólo en las declaraciones de inconstitucionalidad (para negarle la capacidad de definir las funciones) sino también en la interpretación que se realiza respecto de la delimitación material de los títulos competenciales autonómicos (con el efecto reflejo respecto del Estado, consustancial e inevitable). Ello queda bien ilustrado por la afirmación del Tribunal Constitucional de que la expresión «en todo caso» que utiliza el Estatuto para acotar y garantizar los subsectores que integran la materia atribuida a la competencia de la Generalitat

tiene un valor meramente descriptivo, que en nada impide la penetración de títulos estatales. Así, dicho en estos términos genéricos, y no sólo como excepción y/o con matices, ¿en qué queda entonces la función del Estatuto para delimitar las competencias? El Tribunal Constitucional opera como si estuviéramos en un estado federal: la Constitución atribuye las competencias al Estado y el Tribunal las interpreta, en exclusiva. Sin tener en cuenta que aquí existe una norma intermedia que resulta imprescindible para completar y configurar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, operación cuya necesaria existencia, exigida por la propia Constitución, expresa claramente que la Constitución no es autosuficiente y reclama normas posteriores, que reflejan un pacto político que no puede ser olvidado ni sustituido por el Tribunal. La distribución de competencias tenía que completarse con los estatutos, uno por cada Comunidad. Que eso era complicado, que comportaba la posibilidad de singularizar la posición de algunas comunidades y, por lo tanto, diversidad potencial, era cuestión que ya se conocía. Como se sabía también que, precisamente porque ofrecía esta posibilidad de diversidad y singularidad, el Estado autonómico constituía una solución adecuada para resolver la compleja problemática territorial española. Si se elimina esta capacidad, se abren interrogantes importantes sobre la capacidad del sistema para seguir cumpliendo con su función.

LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO EN LA SENTENCIA 31/2010 SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

Josep M. Castellà Andreu*

1.

Cuando se comenta y valora la Sentencia sobre la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se tiende a fijar en las declaraciones de inconstitucionalidad o en las interpretaciones conforme sobre sus contenidos (lengua, poder judicial, competencias o financiación). Acostumbra a pasar más desapercibido, quizás porque la lectura del fallo no parece que dé lugar a ningún pronunciamiento de inconstitucionalidad ni a ninguna interpretación conforme, el análisis sobre la consideración que el Tribunal Constitucional hace del Estatuto como norma jurídica; de sus contenidos posibles; de su relación con la Constitución y otras normas, particularmente de leyes orgánicas especiales, es decir, de su posición en el ordenamiento jurídico; así como la relación entre el Estatuto y el Tribunal Constitucional. En definitiva, se trata de los aspectos que ayudan a determinar la naturaleza jurídica y la función o funciones que la Constitución asigna al Estatuto de Autonomía. La relevancia de un acercamiento a estas cuestiones –aparentemente teóricas– se debe a que constituyen la base del recurso de los diputados del Grupo Popular, de los contenidos de la Sentencia y también del papel que adopta el propio Tribunal Constitucional a la hora de juzgar el Estatuto. A continuación trataremos de averiguar cuáles son las funciones constitucionales del Estatuto de acuerdo con lo que se desprende de la Sentencia 31/2010. Hay que aclarar de entrada que cuando el Tribunal habla de función constitucional se refiere a la función que la Constitución otorga al Estatuto, no al carácter materialmente constitucional de las funciones atribuidas: en eso está parte de la problemática suscitada. Dicha Sentencia trata este tema de manera sistemática sobre todo en los primeros fundamentos jurídicos (FFJJ 3-6), en lo que podríamos considerar como *la parte general*, y vuelve al mismo cuando se pronuncia sobre las competencias, antes del análisis concreto de los preceptos impugnados (FFJJ 57-58). Y lo hace de la misma manera que en el resto de asuntos: de forma sucinta, sin grandes argumentaciones y citando muy poca jurisprudencia anterior.

* Josep M. Castellà, profesor titular de derecho constitucional de la Universidad de Barcelona. Este comentario se inserta en las actividades del proyecto de investigación «Estado autonómico y democracia: los derechos de participación en los estatutos de autonomía» (MCI, DER 2009-12921).

2.

La Sentencia parte en el FJ 3 de una afirmación que constituye una declaración de principios, por otra parte obvia: «Los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde en disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundada en la Constitución». Y acto seguido, especificando lo anterior, recuerda: «Los Estatutos de Autonomía se integran en el Ordenamiento bajo la forma de un específico tipo de ley estatal: la ley orgánica». A partir de estas premisas, el Tribunal trata de identificar la función constitucional del Estatuto teniendo en cuenta dos aspectos: su posición en el ordenamiento jurídico y los contenidos constitucionalmente posibles. La primera cuestión en buena medida está determinada por su relación con otras categorías de normas y se articula a través de los principios de jerarquía (subordinación a la Constitución) y de competencia (con respecto a las demás leyes del Estado, en particular las orgánicas). En la medida en que existen en la Constitución reservas de leyes singulares, el Estatuto debe respetarlas. Aquí entra en juego el segundo aspecto aludido, el de los contenidos estatutarios.

Para afrontar esta cuestión, el Tribunal sigue aquí (FFJJ 4 y 5) sustancialmente la tipología de contenidos ya enunciada en la STC 247/2007, FJ 12. Así, distingue entre los contenidos «necesarios» y los «posibles». Los primeros son «obligados» por la Constitución, y los integran sustancialmente los del art. 147.2 CE pero también otros que aparecen citados expresamente por la Constitución a lo largo de su articulado. Para el Tribunal, los contenidos necesarios (o «mínimos», o «explícitos») no agotan el contenido lícito del Estatuto, que también incluye los contenidos posibles. Éstos constituyen contenidos «adicionales» porque no se derivan de un mandato expreso de la Constitución y son un «complemento adecuado» de los otros. En este caso, sin embargo, al ser «implícitos», es preciso fijar un criterio de identificación: la conexión con previsiones constitucionales y con la función que la Constitución atribuye al Estatuto. La cuestión consiste entonces en averiguar cómo se identifica la conexión de estos contenidos con la función constitucional del Estatuto en tanto que «norma institucional básica de cada comunidad autónoma» (art. 147.1 CE). Desde este punto de vista, según la Sentencia, que cita la 247/2007, FJ 12, el Estatuto regula los aspectos funcionales, institucionales y competenciales de cada comunidad autónoma. Se añade de forma más acabada, en otro momento: el autogobierno, la autoorganización y la identidad o, en otro aún, la existencia y la identidad, además de las competencias (FJ 5). Este último aspecto supone definir un ámbito privativo de normación y ejercicio del poder público de la comunidad autónoma; a la vez «contribuye a per-

filar» el ámbito de normación y poder propio del Estado, sin que eso último haga del Estatuto «una norma atributiva de las competencias del Estado» (FJ 4).

Ello implica que no es posible incluirlo todo en el Estatuto. Existen unos límites que la Sentencia resume en dos órdenes: «límites cualitativos», para hacer referencia a los contenidos propiamente constitucionales, es decir, los contenidos que corresponden al poder constituyente por contraposición a los de los poderes constituidos (ya sean contenidos directamente establecidos en la norma suprema, ya sean otros que ésta remite a una norma determinada); y «límites cuantitativos», que aluden a la reversibilidad de las decisiones normativas –lo cual es inherente a la democracia– y al grado de densidad o concreción normativa que normalmente tiene una ley y no posee el Estatuto (FJ 6).

Como consecuencia del mencionado límite cualitativo, el contenido posible del Estatuto no puede afectar a «la definición de categorías constitucionales» (FJ 57) tales como el concepto de *competencia*, el alcance de las funciones de las competencias o el contenido de un derecho fundamental. La sede apropiada para su determinación es la Constitución, como ya había afirmado la STC 76/1983. Este límite incide en la posición institucional que el Tribunal Constitucional se autoatribuye con respecto al Estatuto. El Tribunal es el único competente para llevar a cabo la «definición auténtica» de las categorías constitucionales. Con esta afirmación se justifican las atribuciones del supremo intérprete de la Constitución. El círculo queda cerrado: si son atribuciones del poder constituyente, soberano, no puede ser el Estatuto, obra del legislador estatuyente, quien las determine.

3.

Los aspectos que hemos resumido de la Sentencia ponen de manifiesto una notable diferencia de énfasis con respecto a la STC 247/2007, por otra parte mucho más extensa en su argumentación que la 31/2010. Ciertamente, aquella sentencia, sistematizando en buena parte jurisprudencia precedente, ya afirmaba también el carácter del Estatuto como norma de cabecera del ordenamiento autónomo; que sólo la Constitución puede establecer las funciones y contenidos de los estatutos; que las relaciones entre los poderes estatales y los autonómicos, y la de éstos con los ciudadanos, son contenidos adicionales del Estatuto por su conexión con el carácter de «norma institucional básica»; que los estatutos no pueden desconocer las reservas específicas que realiza la Constitución a otras leyes orgánicas, cada una de las cuales puede llevar a cabo la delimitación de su propio ámbito, y que en caso de colisión con los estatutos corresponde al Tribunal Constitucional la decisión; y finalmente, que el último intérprete a quien corresponde determinar el alcance de

las competencias es precisamente el alto Tribunal. Ahora bien, en 2007 se añadían algunas consideraciones que ahora se omiten, algunas ya conocidas y otras nuevas que en aquel momento generaron cierta polémica doctrinal: «El Estatuto es pieza esencial en la estructura compuesta del Estado», como punto de partida del análisis de la función constitucional del Estatuto (FJ 5); los estatutos son normas a través de las cuales opera el principio dispositivo; son la norma fundacional de la comunidad autónoma (FJ 5); se caracterizan por ser el resultado de una confluencia de voluntades (carácter paccionado de su procedimiento de reforma), por su singular rigidez como garantía del derecho de autonomía y por su posición singular en el sistema de fuentes (FJ 6); el Estatuto es la norma que atribuye las competencias de la comunidad autónoma completando el espacio que la Constitución ha dejado «desconstitucionalizado», «y al hacerlo determina las del Estado» (FJ 7). En resumidas cuentas, es una norma subordinada a la Constitución pero, en tanto que parte del bloque de la constitucionalidad, la «complementa» (FJ 6).

4.

La diferencia de subrayados entre una y otra sentencia no pasa desapercibida. Al contrario, denota una forma diferente de concebir la función constitucional del Estatuto de autonomía que futuras sentencias tendrán que decantar hacia un lado u otro. En primer lugar, podemos tratar de entender por qué se produce este cambio. Prescindiendo de factores extrajurídicos, en la Sentencia 31/2010 el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la impugnación de 120 artículos de un Estatuto que pasa de 57 a 223 (disposiciones aparte), y no de un precepto singular como antes. Los recurrentes se hacen eco de una opinión doctrinal según la cual el Estatuto habría incurrido en un exceso con respecto a la reserva constitucionalmente asignada. Al incluir contenidos que van más allá de los que la Constitución atribuye al Estatuto (como los derechos y relaciones interinstitucionales de la comunidad autónoma), invadiría otras reservas normativas —de la Constitución o de leyes determinadas. En cualquier caso, es cierto que el Estatuto de 2006 asumió un gran número de contenidos, parte de ellos discutibles, cuya constitucionalidad se quería salvar atribuyéndoles una escasa «densidad normativa» (normas muy abiertas e imprecisas) o acompañándolos de remisiones a otras normas. De todos es conocido cómo se llegó a esta situación: la imposibilidad de alcanzar una mayoría suficiente para reformar la Constitución, la falta de otras reformas legislativas o de una «relectura» de la jurisprudencia constitucional (por las que habían abogado distintos sectores políticos y académicos de Cataluña), sin entrar en otras razones políticas, condujo a la mayoría de fuerzas po-

líticas catalanas –apoyadas en la opinión de algunos constitucionalistas– hacia una reforma estatutaria muy ambiciosa, planteada a la defensiva (el «blindaje» competencial) y seguramente excesiva con respecto a las materias tratadas. Todos los contenciosos entre Cataluña y el Estado central quisieron canalizarse a través de la reforma estatutaria, que tenía que aportar la solución a todos ellos. Quizás el citado planteamiento ayuda a explicar las presentes frustraciones.

El poder estatuyente quiso reforzar el rol del Estatuto y lo situó al lado de la Constitución, enfatizando su carácter complementario, por encima de otras normas. A su vez, aprovechó un instrumento jurídico tan rígido como es el Estatuto para petrificar opciones del legislador ordinario; todo esto provocó la hipertrofia de contenidos. Ahora, la Sentencia redimensiona el Estatuto, que queda «jibarizado» y constreñido entre el poder constituyente y el legislativo, orgánico y ordinario. Es cierto que el Estatuto está dotado de una función y una posición singulares en el ordenamiento jurídico español, como norma institucional básica de cada comunidad autónoma, aunque no sea expresión de ningún poder constituyente. Se podría añadir –lo que, como hemos visto, no hace la Sentencia– el porqué de esa singularidad: el procedimiento paccionado de reforma, el carácter fundacional de la comunidad autónoma y su inserción en el bloque de la constitucionalidad. Tener en cuenta todo eso ayuda a perfilar mejor las funciones respectivas y complementarias de la Constitución y el Estatuto en este modelo peculiar de Estado compuesto que es el Estado autonómico. Mientras que la Constitución expresa el momento de la «unidad» de todo el ordenamiento jurídico, los estatutos determinan el momento de la «diversidad», intrínseco al Estado autonómico, con la creación de sistemas normativos autónomos y la atribución de competencias a los entes por ellos creados: las comunidades autónomas (FJ 4).

El Tribunal califica como «puramente doctrinal o académica» la consideración del alcance materialmente constitucional de las funciones del Estatuto, afirmando que eso no transforma su valor normativo para hacerlo equiparable al de la Constitución (FJ 3). En la propia Sentencia se mantiene que ninguna norma –tampoco el Estatuto– es «poder constituyente prorrogado o sobrevenido» (FJ 57). Por eso defiende que sea el mismo Tribunal el habilitado para adaptar las normas constitucionales a las circunstancias de cada momento histórico, modificando si es necesario su propia doctrina, con lo cual se autoconvierte en comisario del poder constituyente. El único límite a un poder de interpretación tan amplio del Tribunal viene dado por la apelación al soberano, a través de la reforma constitucional (que en los fundamentos jurídicos que se comentan menciona hasta tres veces). Ésta es la única puerta que el Tribunal deja abierta para el cambio de modelo autonómico.

EL ESTATUTO COMO NORMA Y SU FUNCIÓN CONSTITUCIONAL. COMENTARIO A LA SENTENCIA 31/2010

Enric Fossas Espadaler*

Tiempo habrá para examinar detenidamente la doctrina sobre el Estatuto como norma y su función constitucional sostenida en la STC 31/2010, de 28 de junio. Pero una primera lectura de la resolución creo que permite, aun a riesgo de precipitarse, avanzar algunas consideraciones e intuir algunas consecuencias.

Ante todo, resultaría ocioso señalar que éste es un tema clave de la Sentencia, ya que sobre el mismo basaron los recurrentes buena parte de sus alegaciones y así lo expresaron en un primer apartado de su escrito de demanda, en el que vierten unas «Consideraciones generales» (Antecedente 11) que según el propio Tribunal «inspiran el fundamento impugnatorio del conjunto del recurso» y cuyas razones «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). Lo cierto es que, al margen de las alegaciones formuladas en el recurso promovido por los diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra la reforma del Estatuto catalán, esta cuestión hubiera sido trascendente en cualquier impugnación de una norma estatutaria (con la excepción de las SSTC 89/1984 y 99/1986) y así se demostró en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que resolvió el recurso contra la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Como se recordará, se impugnaba entonces un solo precepto de la citada ley orgánica que consagraba un derecho de los valencianos al agua (art. 17.1). El Tribunal entendió que las cuestiones planteadas «se suscitan en relación con un Estatuto de Autonomía, norma que ocupa, sin duda una singular posición en nuestro sistema de fuentes», lo que obliga a ponderar «la posición y función que tienen en él los Estatutos de Autonomía» (FJ 3), cuestión a la que dedicó los FFJJ 5 a 12 con el objetivo de determinar el contenido constitucionalmente legítimo de tales normas. De lo anterior se colige que el Tribunal entendió, como la mayoría de los estudiosos, que la doctrina sobre la función,

* Enric Fossas Espadaler, catedrático de derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona.

contenido y posición del Estatuto de Autonomía en nuestro ordenamiento es decisiva por cuanto afecta directamente al modelo de organización territorial prefigurado en la Constitución. Y ello por la sencilla razón de que los estatutos «constituyen una pieza esencial en la estructura compuesta del Estado» (FJ 5), lo que los singulariza frente a otros modelos. En realidad, la singularidad del Estado autonómico deriva de la singularidad normativa del Estatuto de Autonomía, derivada a su vez de una serie de características expuestas en la STC 247/2007 y compartidas por la opinión mayoritaria de los constitucionalistas. Tales características hallaban su fundamento en una determinada comprensión de lo que se ha llamado la «Constitución territorial» y se basaban en algunas ideas: principio dispositivo, norma institucional básica, norma fundacional, carácter paccionado o confluencia de voluntades, bloque de la constitucionalidad, norma de cabecera del ordenamiento autonómico, posición singular en el sistema de fuentes, especial rigidez, función delimitadora de competencias, función interpretativa de la Constitución.

En la STC 31/2010 se afirma que el recurso 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), debido a que los recurrentes impugnaron más de la mitad de los 223 artículos del nuevo Estatuto catalán además del Preámbulo. El Tribunal se enfrenta de nuevo a la naturaleza y función de los estatutos de autonomía en los FFJJ 3 a 6, 57 y 58, también con el objetivo de determinar el alcance de la reserva estatutaria. Los FFJJ 3 a 6 abordan lacónicamente la cuestión, en un tono eminentemente dogmático y sin apenas referencias a la jurisprudencia constitucional (sólo en dos ocasiones se cita la STC 247/2007), con frecuentes afirmaciones apodícticas y algunas advertencias, construyendo un argumento formalista que gira insistentemente alrededor de la supremacía normativa de la Constitución, la unidad del ordenamiento jurídico y el poder constituyente soberano. El referido acervo conceptual que ha sustentado hasta hoy las singulares características del Estatuto como norma se ve desvirtuado tanto por lo que se dice como por lo que se omite en estos primeros fundamentos. Veamos algunas de estas afirmaciones, silencios y transformaciones.

El Estatuto de Autonomía, se afirma, es «expresión de una autonomía fundamentada en la Constitución» y por ella garantizada para el ejercicio de la potestad legislativa. No es, como creíamos, expresión de un «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones» (art. 2 CE) garantizado por aquella para «la gestión de sus intereses» (art. 137 CE). Frente a la idea de Estatuto como norma «materialmente constitucional», se reduce ahora esta calificación a un valor «puramente doctrinal o académico», que «en ningún caso se traduce en un va-

lor normativo añadido». De la singular posición de los estatutos en el sistema de fuentes, no equiparable al de las demás leyes orgánicas debido a su función constitucional y a su rigidez, su posición ahora «es, por tanto, la característica de las leyes orgánicas». La «primera función constitucional» de los estatutos nada tiene que ver con su carácter de norma fundacional, ni con su virtualidad para completar un proceso constituyente deliberadamente inconcluso, ni con el principio dispositivo, sino que consiste en la «diversificación del Ordenamiento mediante la creación de sistemas normativos autónomos». El «bloque de la constitucionalidad» no aparece mencionado, a pesar de la cita del art. 28.1 LOTC, y en su lugar se habla del Estatuto «como norma de garantía de la indemnidad del sistema autónomo», condición que «sólo alcanza por remisión de la única norma que en puridad determina la constitucionalidad de cualquier norma, esto es, obviamente, la Constitución misma». Se menciona la «especial rigidez» del Estatuto como límite cuantitativo a una concepción maximalista del contenido estatutario, pero omitiendo cualquier referencia al carácter pacificado de los procedimientos de elaboración y reforma estatutaria. Y se señalan los límites cualitativos al contenido estatutario, derivados de la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, que resultan inaccesibles «a cualquier legislador y sólo al alcance de la función interpretativa de este Tribunal Constitucional», con cita de la STC 76/1983 (LOAPA).

Esta última afirmación, contenida en el FJ 3 de la STC 31/2010, engarza directamente con las que se vierten en el FJ 57, donde se aborda una de las principales funciones constitucionales que realizan los estatutos de autonomía, a saber, la función de atribución competencial, pues como afirmó la STC 247/2007 aquellos «desempeñan un papel de gran relevancia para la configuración del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (FJ 7). Pues bien, al analizar las normas estatutarias definitorias de los tipos competenciales (arts. 110, 111, 112 EAC) el Tribunal afirma que el contenido posible del Estatuto «excluye como cometido de este tipo de norma la definición de categorías constitucionales» (tales como competencia, legislar, ejecutar, juzgar, derechos) «constitutivas del lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente», tarea que corresponde al Tribunal Constitucional en su condición de intérprete supremo de la Constitución, «único competente para la definición auténtica –e indiscutible– de las categorías y principios constitucionales» pues «ninguna norma infraconstitucional puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido». Ni siquiera en el caso de que tales normas reprodujeran la jurisprudencia constitucional, pues ello supondría «hacerse con la función más propia del Tribunal Constitucional». Éste admite la

indefinición del texto constitucional en la determinación y alcance de las competencias y acepta que los estatutos, al integrar el contenido funcional de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, puedan «relacionar sin definir, esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que le es en sí misma indisponible». De ahí que las citadas previsiones estatutarias se consideren «constitucionalmente aceptables en la medida en 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).

Las afirmaciones contenidas en estos dos fundamentos (FFJJ 57 y 58) quedan lejos de las que el mismo Tribunal realizó en los FFJJ 7 a 10 de la STC 247/2007, donde se llevó a cabo una valoración muy diferente de la función interpretativa de la Constitución que puede legítimamente realizar el Estatuto de Autonomía, con los límites que afectan a todo legislador, derivados de la STC 76/1983, puntualizando sin embargo 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).

Lo expuesto hasta aquí permite realizar ya algunas consideraciones sobre los pronunciamientos de la STC 31/2010 relativos al Estatuto como norma y su función constitucional. Un primer examen de los concretos fundamentos de la Sentencia en los que se aborda esta cuestión pone de manifiesto que el Tribunal ha modificado sustancialmente su doctrina sobre las características del Estatuto como norma singular dentro del ordenamiento jurídico, basada hasta hoy en algunas ideas mayoritariamente compartidas y sostenidas en su anterior jurisprudencia, para reducir drásticamente la función constitucional del Estatuto. Especialmente llamativo resulta el cambio de criterio operado en relación con una de las principales funciones constitucionales que desempeñan los estatutos, la de atribución competencial, que el Tribunal deja prácticamente anulada al despojar de toda virtualidad al Estatuto dentro del bloque de la constitucionalidad y basar la delimitación de competencias en las categorías constitucionales, expresión de la voluntad constituyente que sólo el propio Tribunal es competente para su definición auténtica e indiscutible.

Es obvio que un examen en profundidad de la nueva doctrina del Tribunal sobre la naturaleza del Estatuto no debe limitarse a los citados fundamentos y

requerirá un estudio minucioso del conjunto de la Sentencia a fin de comprobar la proyección de esa concepción de la norma estatutaria en el enjuiciamiento de los numerosos preceptos impugnados, que abarcan prácticamente la totalidad de las materias contenidas en el nuevo Estatuto de Cataluña. Y ello porque las «Consideraciones generales» expuestas en el escrito de los recurrentes, como señala el mismo Tribunal, contienen el verdadero núcleo de la cuestión debatida (la definición de la función y contenido propios de los estatutos de autonomía) e inspiran el fundamento impugnatorio del conjunto del recurso. Esta lectura atenta de la Sentencia en su conjunto nos permitirá comprender la nueva doctrina del Tribunal sobre la naturaleza de los estatutos, aunque probablemente también nos desvele, como advierte el voto particular del magistrado don Javier Delgado Barrio (3), un «nuevo Estatuto» creado por el Tribunal «atribuyendo a numerosos preceptos un sentido diferente, incluso, en no pocas ocasiones, contrario al que resulta de su texto», apartándose de esta forma del contenido de la función que le encomienda la Constitución y usurpando funciones que corresponden al legislador. Mediante esta técnica aparentemente de Sentencia interpretativa, se convertirían no pocos preceptos del Estatuto en un «mero conjunto de pretensiones, propósitos, sugerencias o resúmenes de jurisprudencia».

Tiempo habrá para observar las consecuencias de la STC 31/2010, pero una primera lectura, decía al comienzo, ya permite intuir algunas, y no precisamente menores. La primera, que el cambio de doctrina sobre la naturaleza y función de los estatutos afectará directamente a nuestro modelo de organización territorial, del que aquellos eran pieza clave, aunque en estos momentos resulta difícil aventurar cómo se desarrollará la nueva etapa del Estado autonómico tras la Sentencia sobre la reforma del Estatuto de Cataluña. La segunda, que esa nueva doctrina sobre la función constitucional del Estatuto afectará también a la propia naturaleza del Tribunal Constitucional, que se ha autoatribuido no sólo en la misma STC 31/2010 sino *pro futuro* una función de intérprete único, auténtico e indiscutible de la Constitución, que se aleja bastante del papel normalmente reservado a la jurisdicción constitucional en una democracia constitucional.

EL ESTATUTO COMO NORMA JURÍDICA

Joaquín Tornos Mas*

1.

En su fundamento jurídico primero, la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña dice: «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 de estas cuestiones, seguramente la más importante, es la relativa al alcance material de los estatutos de autonomía (la reserva estatutaria) y al valor jurídico de esta norma dentro del ordenamiento estatal, en particular su relación con la Constitución y el resto de normas jurídicas.

2.

Con respecto al alcance material del Estatuto, hay que recordar que su redacción trató de imponer una interpretación favorable a un contenido amplio de este tipo de normas, lo que se fundamentó en los siguientes principios:

a) El Estatuto, como norma institucional básica, puede incorporar todos aquellos elementos estructurales vinculados a esta función estatutaria.

b) Las referencias constitucionales al contenido estatutario imponen un contenido necesario pero no exclusivo.

c) El Estatuto no es sólo la norma que organiza un poder público, es también la norma que puede regular los derechos de los miembros de su colectividad y las relaciones con otros poderes, la Unión Europea, el Estado, las otras Comunidades Autónomas y los entes locales.

d) El Estatuto, en tanto que ley orgánica, puede imponer mandatos al Estado, sin que estos mandatos deban considerarse imposiciones externas sino autoobligaciones establecidas en una norma estatal.

e) La desconstitucionalización de elementos fundamentales para la configuración del Estado de las autonomías reclama la colaboración de los estatutos, que se convierten a estos efectos en norma complementaria de la Constitución.

* Joaquín Tornos Mas, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona.

Esta concepción del Estatuto justificaba una ampliación de su contenido material en relación con el anterior Estatuto de 1979. Dicha ampliación se manifiesta en el título relativo a los nuevos derechos estatutarios, la amplia regulación del régimen local, la incidencia en el poder judicial en Cataluña, la precisión del contenido funcional y material de las competencias propias y la regulación de las diferentes relaciones institucionales de la Generalitat con otras instituciones públicas.

La Sentencia, en sus fundamentos 4 a 6, admite esta concepción amplia de la norma estatutaria. Se afirma que el Estatuto dota al ordenamiento español de diversidad, dentro del respeto a la Constitución, y que es la norma que garantiza la indemnidad del sistema autonómico. Esta naturaleza y la función de los estatutos determinan su posible contenido, que no se agota en las materias expresamente mencionadas en la Constitución («el contenido explícito»), sino que permite incluir el contenido implícito en tanto que «inherente a la condición del Estatuto como norma institucional básica con cuanto ello implica en términos de autogobierno, de autoorganización y de identidad». Los límites al contenido estatutario son los que «marcan la divisoria entre la Constitución y los poderes constituidos y los que permiten la eficacia regular del sistema en su conjunto».¹ Se añade (fundamento jurídico sexto) un límite de orden cuantitativo para evitar la petrificación del sistema que comportaría la imposición de amplias regulaciones al legislador autonómico ordinario, si bien este límite se relativiza sin concretarse.²

La validación de la concepción amplia del contenido de los estatutos de autonomía permite mantener en su totalidad la nueva estructura del Estatuto. Sin embargo, esta aceptación de un amplio contenido material del Estatuto se verá afectada por la doctrina relativa al valor jurídico de esta norma. Los objetivos de los redactores de la norma estatutaria quedarán sustancialmente alterados al bajarse con carácter general el valor jurídico de los nuevos preceptos.

1. Sobre esta cuestión, el fundamento jurídico cuatro hace referencia a la Sentencia 247/2007 (una de las pocas ocasiones en que la Sentencia del Estatuto catalán aplica la doctrina de su anterior Sentencia) y se incorpora el siguiente razonamiento: «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 previsiones constitucionales, 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 concreto, la Sentencia comentada dice en el fundamento jurídico sexto: «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». También en este punto se hace referencia a la Sentencia 247/2007.

3.

La segunda cuestión que tenía que resolver la Sentencia es la relativa a los límites cualitativos del Estatuto. Estos límites fijarán su valor como fuente del derecho dentro del ordenamiento estatal.

Sobre este punto, el fundamento jurídico sexto de la Sentencia 31/2010, en su parte final, se limita a señalar la importancia del tema con la siguiente afirmación: los límites cualitativos «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».

Según lo establecido en la Sentencia 76/1983, se recuerda que no corresponde al poder constituido (el Estatuto) la definición de categorías y conceptos constitucionales, función interpretativa reservada al Tribunal Constitucional. Las consecuencias de estas consideraciones de principio se remiten al análisis del articulado del Estatuto.

Pues bien, si se examina la Sentencia en conjunto, se tiene que concluir que los límites cualitativos del Estatuto que se deducen de esta doctrina del Tribunal rebajan de manera sustancial los efectos que se habían querido conseguir con la ampliación material del contenido estatutario. Ciertamente, en el Estatuto se pueden decir más cosas, pero su eficacia jurídica es reducida. El contenido implícito del Estatuto puede incluir muchas cuestiones, aunque los preceptos que forman parte de esta regulación tienen escasa fuerza prescriptiva.

También hay que destacar lo que no se dice en la Sentencia. En este sentido no se hace ninguna referencia al hecho de que el Estatuto forme parte del bloque de la constitucionalidad, y que de esta consideración se desprenda que su reforma obliga a revisar la doctrina del Tribunal en la medida en que se ha modificado el marco jurídico de referencia. Al contrario, se insiste en la necesidad de que los nuevos contenidos estatutarios respeten la Constitución y la interpretación que ya ha hecho el propio Tribunal. La situación del Estatuto dentro del bloque de la constitucionalidad permitirá someter las actuaciones del legislador ordinario a su contenido y llegar a anular la ley contraria a sus preceptos, pero no le da ningún tipo de fuerza para imponer nuevas interpretaciones del texto constitucional con el fin de incrementar el autogobierno.

La conclusión final es la siguiente: el Estatuto es la norma institucional básica de la comunidad autónoma, subordinada a la Constitución, con un amplio alcance material, pero en tanto que fruto de un poder constituido de carácter territorial no puede definir categorías ni conceptos constitucionales, ni imponer mandatos al Estado.

4.

A lo largo de la Sentencia se van concretando las consecuencias de su doctrina sobre el valor jurídico del Estatuto de Autonomía y se hacen evidentes sus efectos sobre el contenido real de los nuevos preceptos estatutarios. Veamos algunos ejemplos.

a) El Estatuto no puede tratar de fundamentar la autonomía de Cataluña en otra realidad que no sea la Constitución y en la soberanía que reside en la nación española. Por esta razón se niega toda fuerza interpretativa a la afirmación que se realiza en el preámbulo según la cual el Parlamento de Cataluña reconoció la existencia de la nación catalana (bien es verdad que se insiste en la idea de que se hace referencia al significado constitucional y jurídico del concepto *nación*, concepto que puede tener otros significados) y se niega también que la autonomía catalana pueda tener su fundamento singular en los derechos históricos del pueblo catalán.

b) El Estatuto puede establecer los principios que inspiran las relaciones entre el Estado central y las instituciones propias de la comunidad autónoma catalana, pero «la concreta articulación 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» (fundamentos jurídicos 13, 110 y 115).³ La Sentencia, además, con una clara vocación preventiva, fija unos criterios generales sobre el régimen jurídico de estas relaciones: las leyes de concreción de los principios serán leyes estatales, se tienen que respetar las competencias del Estado y la participación autonómica en órganos estatales sólo es posible en órganos no decisorios.

c) El Estatuto es la norma competente para atribuir al catalán la condición jurídica de lengua oficial en Cataluña, pero el régimen de las lenguas oficiales se desprende directamente de la Constitución y, por lo tanto, el deber de conocer una lengua sólo es predicable de la lengua castellana; fundamentos jurídicos 14 y 21.

3. La Sentencia dice «partiendo del presupuesto de que el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Generalitat 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». Esta misma doctrina también se utiliza en la interpretación de diferentes preceptos competenciales como los relativos a aguas (FJ 65), minas (FJ 79) o inmigración (FJ 83).

d) El Estatuto puede incluir un título sobre los derechos estatutarios, pero estos derechos son diferentes de los derechos fundamentales, sin que de hecho tengan ninguna garantía formal ante la actuación del legislador.⁴ El Estatuto no puede desarrollar los derechos fundamentales establecidos a la Constitución; fundamentos jurídicos 16 y 17.

e) El Estatuto puede regular el régimen local, si bien deberá respetar la legislación básica estatal, fundamento jurídico 36. En relación con esta ampliación del contenido del Estatuto, la Sentencia dice: «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) El Estatuto puede regular la administración de la Administración de justicia, pero no el poder judicial. En este punto la Sentencia, en el fundamento jurídico 42, dice: «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».

De acuerdo con este principio general, el Estatuto no puede establecer las competencias del Tribunal Supremo, fundamento jurídico 44; mientras que la creación y regulación de un Consejo de Justicia catalán se califica como un «evidente exceso del Estatuto».

g) El Estatuto puede «describir» los ámbitos funcionales y materiales de las competencias, pero el alcance competencial de la Generalitat es el que establece la Constitución y la interpretación que hace el Tribunal Constitucional. Fundamentos jurídicos 57 y 58.

h) El Estatuto puede regular la hacienda autonómica, aunque con sujeción a la Constitución, en lo que pueda establecer la LOFCA, y en lo que se tenga que acordar en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Fundamento jurídico 130.

De esta manera, el Estatuto de autonomía puede llegar a los 223 artículos, pero el incremento del autogobierno con respecto al Estatuto de 1979 es muy limitado.

4. Dice la Sentencia en su fundamento jurídico 16: «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 legisladoras, es decir, desde la Constitución».